

14

# DOCUMENTI

CNEL

*Le politiche di coesione  
nell'Europa della moneta unica*

ROMA 1998

## PRESENTAZIONE

Il CNEL dedica da tempo una particolare attenzione ai temi della coesione economica e sociale, sia negli aspetti generali che in quelli più coerenti dello sviluppo locale (avendo dato impulso all'esperienza dei Patti Territoriali) e della riforma dei Fondi Strutturali.

L'anno scorso la Commissione Politiche Fattori Orizzontali del CNEL ha promosso una assemblea nazionale sul Rapporto di coesione della Commissione Europea. Quest'anno, anche alla luce delle grandi novità costituite all'avvio della moneta unica, dall'Agenda 2000 e dalla riforma dei Fondi Strutturali, dagli impegni per la definizione del Piano nazionale per l'occupazione secondo le indicazioni del Consiglio di Lussemburgo, il CNEL ha riproposto ed aggiornato i grandi obiettivi della

---

\* Commissione IV Politiche Fattori Orizzontali: Presidente: Mario Sai; Vice Presidenti: Floriano Botta, Corrado Rossitto; Consiglieri: Giovanni Angotti, Maria Bertoni, Sergio Bruno, Umberto Colombo, Guido Cremonese, Amedeo Croce, Sandro Degni, Claudio Falasca, Ennio Lucarelli, Renato Matteucci, Filippo Panarello, Maurizio Pirazzoli, Sebastiano Sortino, Pietro Talamo, Giancarlo Tesini; Partecipano: Federico Brini, Massimo Bellotti, Salvatore Frisella.

Segreteria: Dott.ssa Fiorella Viarengo.

Gruppo di lavoro sulla coesione: Coordinatore: Mario Sai; Comitato Tecnico: Giovanni Barbieri, Antonvito Buccellato, Anna Maria Carloni, Alberto Carzani-ga, Marco Causi, Silvia Costa, Mario D'Ambrosio, Dolores Deidda, Piero Fazio, Mara Gasbarrone, Giovanna Indiretto, Francesco Mantino, Giampiero Marchesi, Ettore Masucci, Pasqualina Napoletano, Nino Novacco, Gabriella Palocci, Giuseppe Rosa, Massimo Sabatini, Roberto Santaniello, Irene Spezzano, Carmelo Ursino, Mariella Volpe.

coesione economica e sociale, dell'occupazione, dello sviluppo, del superamento del dualismo profondo tra Nord e Sud del Paese, elaborando proposte da sottoporre all'attenzione di Governo, Parlamento, Regioni ed istituzioni locali, rappresentanze sindacali, economiche e sociali e da confrontare con le Istituzioni europee.

La Conferenza del 12 maggio '98 su "*Le politiche di coesione nell'Europa della Moneta Unica*" ha esaminato e discusso gli effetti economici e sociali delle politiche di stabilità, dell'allargamento dell'Unione ad Est, degli impegni per la crescita dell'occupazione e per la creazione delle condizioni per un sostenuto e qualificato sviluppo economico.

Il volume intende raccogliere l'elaborazione avvenuta tra il 1997 e il 1998 da parte della Commissione IV sull'argomento e in particolare il testo di Osservazioni e Proposte presentato nell'Assemblea del 21 marzo 1998 e le relazioni introduttive e i documenti illustrati nei vari seminari preparatori alla Conferenza del 12 maggio 1998.

## INDICE

### PARTE I

#### LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE NELL'EUROPA DELLA MONETA UNICA

RELAZIONE DI MARIO SAI alla Conferenza del 12 maggio '98..	pag.	11
1. Euro e coesione: una scelta storica, un problema aperto.....	”	11
2. Un Paese cresciuto lentamente e con profondi squilibri alla prova della moneta unica .....	”	12
3. Un nuovo equilibrio tra stabilità e sviluppo .....	”	15
4. Una comune responsabilità per lo sviluppo e la coesione ...	”	17
5. La priorità del Mezzogiorno .....	”	19
6. Un nuovo protagonismo di regioni ed enti locali - Genera- lizzare le intese istituzionali .....	”	28
7. Una programmazione di lungo periodo ed una sessione annuale del Parlamento sulle politiche di coesione .....	”	29
8. Piano d'azione nazionale per l'occupazione e pari opportu- nità .....	”	30
9. Agenda 2000 e Fondi Europei .....	”	32
10. Formare gli europei per costruire l'Europa come comunità aperta .....	”	34

## LA SFIDA DELL'ALLARGAMENTO: SVILUPPO REGIONALE NELL'EUROPA CENTRALE E NELL'EST

di JOHN BACHTLER .....	pag. 37
1. Testo del documento .....	” 37
2. Sintesi della discussione in Commissione .....	” 62

## L'AVVIO DELL'EURO: REGOLE CONDIZIONANTI, COMPETIZIONE COOPERAZIONE

di MARINA RICCIARDELLI .....	pag. 73
Testo dell'intervento alla Conferenza del 12 maggio '98	

## AGENDA 2000, RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E POLITICA DI COESIONE DELL'UE

Testo di Osservazioni e Proposte .....	pag. 99
(Assemblea CNEL, 12 marzo 1998)	
Premessa .....	” 101
Osservazioni .....	” 102
1. Quadro di riferimento europeo e posizione dell'Italia .....	” 102
2. Agenda 2000 e futuro della politica di coesione .....	” 103
Proposte .....	” 112
1. Quadro comunitario .....	” 113
2. Quadro nazionale .....	” 116

## APPENDICE PARTE I

### 1. LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E LE POLITICHE DI COESIONE NELLA NUOVA UNIONE EUROPEA

di DOLORES DEIDDA .....	pag. 121
Testo base presentato al Seminario dell'11 marzo '97	

## 2. IMPARARE DALLA VALUTAZIONE: L'ESPERIENZA DEI FONDI STRUTTURALI

di SERGIO BRUNO ..... pag.133  
Testo base presentato al Seminario del 25 marzo '98

## 3. LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE IN EUROPA ED IN ITALIA

Testo di Osservazioni e Proposte..... pag.146  
(Assemblea CNEL, 12 marzo '97)

### PARTE II

## RETI LOCALI E POLITICHE DI COESIONE ECONO- MICA E SOCIALE

A CURA DI CARMELO URSINO ..... pag.161

Rapporto di ricerca

Premessa ..... ” 163

1. Le politiche di utilizzo nel territorio degli ammortizzatori  
sociali e degli altri strumenti di assistenza economica e so-  
ciale ..... ” 171

2. I Recenti Interventi a favore dell'occupazione e per la pro-  
mozione di nuova imprenditorialità sul territorio ..... ” 177

3. Ascesa e Rovina del sistema delle partecipazioni Statali:  
la privatizzazione degli Enti Pubblici e le nuove regole  
per la gestione dei servizi pubblici ..... ” 184

4. Le politiche di coesione economica e sociale della Comu-  
nità Europea e l'inadeguata attuazione dei programmi co-  
munitari in Italia ..... ” 189

5. Decentramento, autonomie locali e strumenti di coordi-  
namento locale e nazionale delle politiche economiche e  
sociali: i patti territoriali e l'attuazione integrata dei pro-  
grammi comunitari ..... ” 193

6. Vecchi e nuovi strumenti di partecipazione alla gestione politico-amministrativa del territorio: accordi e patti territoriali .....	pag.200
7. Le politiche e i programmi comunitari sul territorio e lo sviluppo: il ruolo delle Comunità locali nell'Unione Europea e le politiche di partenariato nell'utilizzo dei fondi comunitari .....	” 205
8. Le novità del piano di azione Urban e dei fondi strutturali e di coesione .....	” 211
9. L'Iniziativa Occupazionale del Fondo Sociale Europeo .....	” 215
10. Il programma LEED dell'OCSE e gli effetti economico-sociali indotti dagli “incubatori di impresa” .....	” 219
11. Autonomie locali e politiche di coesione .....	” 225
12. Le iniziative nazionali per lo sviluppo dell'occupazione ..	” 228
13. La programmazione negoziata .....	” 230
14. Gli Enti Locali tra la legge 662/90 e delibera CIPE del 21/3/97 .....	” 236

## PARTE I

## **LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE NELL'EUROPA DELLA MONETA UNICA**

**RELAZIONE DI MARIO SAI AL CONVEGNO DEL 12.5.98**

### **1. Euro e coesione: una scelta storica, un problema aperto**

L'Italia è tra i protagonisti nel processo di realizzazione dell'Euro, la moneta unica europea. Un lungo cammino è stato percorso dal nostro Paese, che solo cinque anni fa doveva ricorrere alla svalutazione per evitare una crisi gravissima dell'economia e della società. Allora fu decisivo un accordo sociale, centrato sulla politica dei redditi, che garantiva consenso all'avvio di un'azione di risanamento in una prospettiva di sviluppo e di occupazione.

Dal 1993 ad oggi le manovre di aggiustamento dei vari governi assommano a quasi 350.000 miliardi di lire (il 2% del reddito delle famiglie). E' stato chiesto al Paese di sopportare un peso gravoso anche per onorare gli impegni assunti a livello europeo con il Trattato di Maastricht. Non va dimenticato, tuttavia, che in quel documento si indicava la necessità di equilibrare la politica di convergenza monetaria (ed i conseguenti obblighi di bassa inflazione, di risanamento dei bilanci, di contenimento delle spese) con quella di coesione economica e sociale. L'obiettivo era quello di fronteggiare gli squilibri territoriali, le disparità di reddito, soprattutto la disoccupazione.

Tra le grandi aree economiche del mondo, solo l'Europa si è data, con l'Atto Unico, una politica di coesione. E' una scelta importante, ma che rischia di rimanere sulla carta se non si manifestano volontà politiche e sociali in grado di governare e tenere in equilibrio processi indotti dai mercati, dalla concorrenza, dalla finanza ed obiettivi di sviluppo, occupazione, qualità sociale.

Già l'anno scorso, il CNEL, discutendo il Primo Rapporto europeo sulla coesione, indicò una contraddizione tra progressi della politica monetaria ed ulteriori ritardi rispetto al riequilibrio tra territori con diverso sviluppo ed alla lotta alla disoccupazione.

Questa contraddizione oggi si ripropone con maggior forza nell'Europa dell'Euro e del Patto di stabilità, dove si aprono possibili nuovi scenari economici, ma ancora incerti. L'aspettativa di una crescita stabile per molti anni con conseguenze finalmente positive, a cominciare dall'occupazione, è la condizione per una condivisione e per una partecipazione consapevole dei tanti uomini e donne che popolano l'Europa alle novità che si prospettano, oltre i conflitti e le tensioni tra governi e tra centri delle decisioni economiche e finanziarie.

## **2. Un Paese cresciuto lentamente e con profondi squilibri alla prova della moneta unica**

Raccogliere questa sfida non sarà semplice per un Paese che è cresciuto più lentamente e con profondi squilibri. In tutti questi anni le strategie generali (a livello europeo e non solo italiano) hanno puntato sulla stabilità, lasciando la questione dell'occupazione alle politiche di intervento settoriali e locali e del mercato del lavoro, con grande enfasi sui temi della flessibilità e della formazione professionale. Esse però non hanno prodotto un aumento dell'occupazione perché il tasso di sviluppo è stato mantenuto intorno alla media di incremento della produttività (circa il 2%) e ciò per evitare il rischio di una ripresa di inflazione. Ora la Commissione Europea prevede per il '98-'99 una crescita economica più vicina al 3,5% che al 2,5%, e si attende primi risultati significativi sul piano dell'occupazione.

L'Europa allunga il passo dello sviluppo, e questa è una buona notizia. Come reagirà il nostro Paese? L'Italia in questi anni Novanta, dovendo risanare una situazione finanziaria più compromessa di altri Paesi, ha avuto una crescita economica più lenta (-5% rispetto alla media UE, -8% rispetto agli USA).

Le fasi di ripresa economica sono state sfruttate meglio e con più dinamismo dalle aree e dai soggetti più forti, per la ragione evidente che le

potenzialità di sviluppo sono correlate a capacità - di capitale, tecniche, professionali, culturali, imprenditoriali, infrastrutturali, organizzative, di legalità, finanziarie, istituzionali, amministrative - che richiedono non solo maggior efficacia, ma anche maggiore accumulazione.

Il nostro Paese è cresciuto meno di altri.

**Tabella 1 - Prodotto nazionale lordo 1997 per abitante (Ecu)**

1.	Lussemburgo	34,405
2.	Germania	23,339
3.	Austria	22,099
4.	Francia	21,611
5.	Belgio	21,171
6.	Paesi Bassi	20,767
7.	Finlandia	20,310
8.	ITALIA	17,701
9.	Irlanda	16,854
10.	Spagna	12,230
11.	Portogallo	8,814

Fonte: Eurostat

Ha mantenuto un alto tasso di disoccupazione.

**Tabella 2 - Tasso di disoccupazione 1997 (dati %)**

1.	Lussemburgo	3,7
2.	Austria	4,4
3.	Paesi Bassi	5,3
4.	Portogallo	6,4
5.	Belgio	9,5
6.	Germania	9,7
7.	Irlanda	10,2
8.	ITALIA	12,1
9.	Francia	12,5
10.	Finlandia	14,0
11.	Spagna	20,9

Fonte: Eurostat

Rimangono profondi gli squilibri al suo interno. Gli ultimi dati di Eurostat indicano come si mantenga alta la forbice tra Nord e Sud (con la Lombardia tra le prime dieci regioni d'Europa con il 133% del PIL europeo e la Calabria tra le ultime dieci con il 60%) e come ci siano segnali di peggioramento per Campania, Sicilia, Sardegna.

**Tabella 3 - Distribuzione del Pil procapite nelle regioni italiane**

Regioni	Pil procapite *		
	1995 (in Ecu)	1995 (media Ue=100)	Media 93-95 (media Ue=100)
Piemonte	<b>20.382</b>	<b>118</b>	<b>116</b>
Valle d' Aosta	<b>22.546</b>	<b>131</b>	<b>131</b>
Liguria	<b>20.899</b>	<b>120</b>	<b>118</b>
Lombardia	<b>22.875</b>	<b>133</b>	<b>131</b>
Trentino-Alto Adige	<b>21.813</b>	<b>126</b>	<b>126</b>
Veneto	<b>21.369</b>	<b>124</b>	<b>121</b>
Friuli-Venezia Giulia	<b>21.887</b>	<b>127</b>	<b>123</b>
Emilia-Romagna	<b>22.820</b>	<b>132</b>	<b>130</b>
Toscana	<b>19.134</b>	<b>111</b>	<b>110</b>
Umbria	<b>17.084</b>	<b>99</b>	<b>99</b>
Marche	<b>18.131</b>	<b>106</b>	<b>104</b>
Lazio	<b>19.633</b>	<b>114</b>	<b>115</b>
Abruzzo	<b>15.593</b>	<b>90</b>	<b>90</b>
Molise	<b>13.345</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
Campania	<b>11.461</b>	<b>66</b>	<b>67</b>
Puglia	<b>12.278</b>	<b>71</b>	<b>71</b>
Basilicata	<b>11.854</b>	<b>69</b>	<b>67</b>
Calabria	<b>10.355</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
Sicilia	<b>11.492</b>	<b>67</b>	<b>68</b>
Sardegna	<b>12.915</b>	<b>75</b>	<b>76</b>
<b>ITALIA</b>	<b>17.768</b>	<b>103</b>	<b>102</b>

\* A parità di potere di acquisto

Fonte: Eurostat

Tutte le inchieste realizzate in Italia quest'anno confermano la spaccatura in due del Paese, dall'occupazione ai livelli salariali, dalla produttività alle infrastrutture, dalle prestazioni sociali ( con una media delle pensioni di 15-16 milioni al Nord e di 12-13 milioni al Sud) alla povertà (di 2.400.000 famiglie povere, di cui 1.800.000 famiglie "giovani", il 73% vive nel Mezzogiorno).

### **3. Un nuovo equilibrio tra stabilità e sviluppo**

La scelta italiana di aderire all'unione monetaria e di intraprendere le politiche necessarie per essere ammessi era la sola che poteva assicurare al Paese il necessario risanamento ed insieme una prospettiva di ripresa della crescita e della competitività.

L'avvio della moneta unica è un'occasione storica per l'Italia. E' anche un bene per l'Europa che vi partecipi il nostro Paese, il cui peso politico ed economico non è trascurabile per il progredire dell'intero processo europeo.

Il risultato raggiunto va ascritto a merito di quanti, nelle istituzioni e nelle organizzazioni economiche e sociali, hanno espresso la determinazione, il consenso, l'equilibrio e le scelte necessarie per conseguirlo.

La partecipazione all'Euro è anche una risposta alle spinte disgregatrici che puntano a scindere il Paese.

C'è stato uno sforzo comune per risanare l'economia e le istituzioni e questo sforzo è riuscito. Chi pensava che solo la parte più ricca e sviluppata dell'Italia ce la facesse ad affrontare le sfide della Moneta Unica (e per questo dovesse separarsi dal resto in difficoltà) è stato sconfitto.

Può ancora contare - non va sottovalutato il rischio - sugli elementi di incertezza, di spaesamento, di insicurezza che l'apertura europea può rappresentare per i gruppi sociali che si sentono più esposti ed a rischio e per quelli che pensano che "da soli" si difende meglio il benessere raggiunto dentro una competizione che si farà più dura.

Anche per questo la moneta unica deve dimostrarsi non un fine, ma il mezzo per accrescere il benessere dei popoli europei e la coopera-

zione con gli altri popoli. E' necessario, allora, chiedersi: come si creerà più ricchezza ed occupazione? Saranno ancora i sistemi economici forti a crescere più velocemente? Le aree deboli, il nostro Mezzogiorno, come potranno stare dentro questo processo? Come operare per redistribuire le opportunità di sviluppo nell'insieme del Paese?

Si tratta, insomma, di ricercare in una Europa che si configura come la prima potenza economica del mondo, un nuovo equilibrio tra stabilità e sviluppo.

Dovrà risultare un diverso modello di contratto sociale in grado di produrre la coesione necessaria per la cittadinanza europea e per la sostenibilità dell'integrazione monetaria, di affermare linee di una politica economica europea ed un nucleo di diritti sociali comuni.

Con il trattato di Amsterdam l'occupazione è stata enunciata come priorità dell'Unione europea.

A noi pare che quanto contenuto nel Trattato, il cui valore politico non può essere sconosciuto, non sia ancora sufficiente.

La richiesta coerenza tra politiche dell'occupazione e politiche economiche degli Stati membri e della Unione riconduce le prime al quadro delle compatibilità con i criteri di convergenza e ad essi le subordina.

Sono state introdotte nuove procedure, simili (ma più complesse e non vincolanti) a quelle della sorveglianza multilaterale vigenti per i criteri di convergenza, ma di fatto queste non modificano l'impianto complessivo. L'occupazione è un nuovo parametro (sul quale gli Stati esercitano un controllo reciproco) ma non ci sono strategie di cooperazione e coordinamento e conseguenti politiche comunitarie di sostegno.

L'obiettivo dell'occupazione, essendo svincolato dalla politica economica, viene fondamentalmente posto a carico della politica strutturale e regionale.

Non a caso i "Piani annuali nazionali per l'occupazione", attraverso cui il Consiglio di Lussemburgo ha deciso di anticipare l'attuazione del Titolo sull'occupazione previsto dal Trattato, diventano il quadro di riferimento per programmi che saranno elaborati nel quadro del nuovo "Obiettivo 3" previsto dai nuovi regolamenti dei Fondi strutturali.

Questa scelta, che ha già dato in questi anni risposte insoddisfacenti al problema della disoccupazione, va incontro ad ulteriori vincoli:

- nel prossimo futuro le disponibilità finanziarie della politica strutturale e regionale saranno decrescenti e, quindi, l'impatto occupazionale non potrà che essere ridotto;
- l'allargamento ad Est assorbirà progressivamente quote importanti delle risorse di bilancio che ora vanno a beneficio delle regioni deboli degli attuali Stati membri e, per di più, innescherà una più larga competizione in alcuni settori economici e per l'attrazione degli investimenti internazionali;
- il rispetto delle norme sulla concorrenza (ed ancor più la loro interpretazione) e la priorità che queste rivestono rispetto agli obiettivi di coesione, renderanno sempre più difficile differenziare gli incentivi regionali per favorire il riequilibrio dal lato occupazione.

#### **4. Una comune responsabilità per lo sviluppo e la coesione**

La moneta unica incentiverà la competitività tra paesi e sistemi territoriali. Perché la concorrenza non provochi differenze nelle condizioni di vita così grandi e situazioni di esclusione, a cominciare dal lavoro, così inaccettabili da creare tensioni sociali e pulsioni egoistiche e localistiche in grado di lacerare le reti di coesione e solidarietà, occorrerà rafforzare il metodo della concertazione. Nella difficile ricerca di un nuovo equilibrio tra stabilità economica e coesione sociale le organizzazioni degli interessi e le parti sociali non sono più solo soggetti portatori di domande, ma diventano sempre più "co-decisorii", soprattutto sulle grandi scelte strategiche di governo della società.

Il CNEL ritiene che occorra, attraverso regole e comportamenti precisi, dare forza e stabilità al partenariato istituzionale e sociale per permettere ai vari soggetti economici, sociali, politici di definire progetti comuni di sviluppo, bilanciando interessi diversi, assumendo responsabilità specifiche, facendo ciascuno la propria parte. Non c'è altro metodo se si vuole accelerare la crescita economica e gli investimenti (puntando ad un incremento del PIL superiore al 3% annuo),

mantenendo un'attenta politica dei redditi per controllare la dinamica della domanda; orientando lo sviluppo verso i settori innovativi, ad alto contenuto di conoscenza e di tecnologia, ed operando scelte di sostenibilità ambientale. Se questo è il percorso si è anche in grado di fronteggiare possibili e fisiologiche tensioni sui prezzi e sulle bilance commerciali.

Politiche economiche e di bilancio orientate al sostegno degli investimenti ed alla creazione di occupazione; diffusione delle esperienze di sviluppo territoriale sono le condizioni, insieme al processo di riforma e di decentramento istituzionale in atto, perché possano essere affrontati i punti di debolezza del nostro Paese: istituzioni locali, a cominciare dal Mezzogiorno, non ancora pienamente in grado di assumersi responsabilità ed iniziativa; una Pubblica Amministrazione spesso in ritardo ed in difficoltà o, talora, di ostacolo di fronte ai cambiamenti; una struttura politico-istituzionale in transizione, spesso tentata più che dalla volontà di coordinarsi nel cambiamento, dalla conservazione dei ruoli, delle egemonie, dei privilegi; un sistema produttivo diffuso e robusto, ma poco innovativo e poco cooperativo.

**Tabella 4 - Indice della produzione industriale, costruzioni escluse nel 1996 (1990=100)**

1.	<b>Irlanda</b>	<b>171,1</b>
2.	<b>Finlandia</b>	<b>118,3</b>
3.	<b>Paesi Bassi</b>	<b>111,2</b>
4.	<b>ITALIA</b>	<b>104,9</b>
5.	<b>Spagna</b>	<b>102,1</b>
6.	<b>Belgio</b>	<b>101,7</b>
7.	<b>Portogallo</b>	<b>100,8</b>
8.	<b>Lussemburgo</b>	<b>100,6</b>
9.	<b>Francia</b>	<b>99,7</b>
10.	<b>Germania</b>	<b>96,0</b>
	<b>Austria</b>	<b>n.d.</b>

*Fonte: Eurostat*

Siamo al penultimo posto su 46 Paesi per quanto riguarda le infrastrutture per l'accesso all'informazione. L'investimento in ricerca ed assistenza tecnica, oltre che in capitale umano, è insufficiente e privo di conduzione strategica.

**Tabella 5 - % della popolazione tra i 25 e i 59 anni che ha conseguito almeno un diploma di scuola superiore**

1.	Germania	80
2.	Austria	73
3.	Finlandia	71
4.	Paesi Bassi	65
5.	Francia	62
6.	Belgio	60
7.	Irlanda	52
8.	Lussemburgo	47
9.	ITALIA	40
10.	Spagna	34
11.	Portogallo	24

Fonte: Eurostat

## 5. La priorità del Mezzogiorno

Lo squilibrio occupazionale a danno del Mezzogiorno rende assolutamente evidente la saldatura tra l'obiettivo del riequilibrio regionale e quello dell'occupazione. La soluzione del problema antico della disoccupazione concentrata in un'area del Paese sta nel superamento del dualismo, cioè in una ripresa forte e mirata dello sviluppo.

L'economia meridionale, più dipendente dalla spesa pubblica e molto meno dalle esportazioni, ha pagato più di quella del Centro-Nord il prezzo del risanamento:

Dopo la crisi dei primi anni Novanta vi sono stati importanti fenomeni di ripresa in alcune aree meridionali, evidenziati anche dalla crescita delle esportazioni (superiore nel 1994-95 ed ancora nel 1997 e quella del Centro-Nord).

Si sono però mantenuti i divari strutturali. Il valore del rapporto tra gli anni-uomo standard lavorati (*unità di lavoro*) e popolazione nel 1990 è nel

Mezzogiorno sul livello del 1985 e di poco superiore a quello del 1980. Lo scarto rispetto al Centro-Nord resta sui dieci punti rispetto alla popolazione.

**Tabella 6 - Rapporto tra quantità di lavoro prestata e popolazione**

	Valori percentuali				
	1980	1985	1990	1995	1997
NCE	42,8	43,3	44,8	42,9	43,1
MEZ	32,3	32,9	33,0	29,9	29,6

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Svimez.*

Nel corso degli anni '90 la situazione non migliora : il tasso di attività così misurato anzi regredisce fortemente nelle regioni meridionali, a fronte di un calo molto più contenuto nel Centro-Nord.

Va segnalato un elemento particolare dello squilibrio: la minore capacità dell'economia meridionale di "produrre valore" nei settori maggiormente esposti alla concorrenza interna ed estera, ad iniziare dalla Manifattura - *Trasformazione industriale*. Distacchi analoghi se non superiori si hanno infatti anche per *Altri servizi* - Servizi privati alle imprese e alle famiglie, Agricoltura e Costruzioni: Minore lo scarto per *Commercio e pubblici esercizi*.

**Tabella 7 - Valore aggiunto per addetto a prezzi costanti: rapporto Meridione/Centro-Nord**

SETTORE	Valori percentuali			
	80	85	90	95
Agricoltura, silvicoltura e pesca	77,9	85,9	63,7	70,2
Prodotti energetici	101,2	111,4	108,5	103,4
Prodotti della trasformazione industriale	77,3	77,9	80,3	78,5
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	88,1	82,4	83,3	88,8
Trasporti e comunicazioni	93,2	98,9	104,2	100,3
Credito e assicurazione	100,4	100,3	100,0	102,0
Altri servizi destinabili alla vendita	78,4	76,0	77,2	78,9
Servizi non destinabili alla vendita	106,1	106,6	106,0	107,7
TOTALE	80,4	79,4	78,0	79,0

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT.*

I settori penalizzati in termini di produzione per addetto lo sono anche in termini retributivi e, in misura più marcata, in termini di costo del lavoro.

**Tabella 8 - Retribuzioni per dipendente: rapporto Meridione/Centro-Nord**

Valori percentuali				
SETTORE	80	85	90	95
Agricoltura, silvicoltura e pesca	83,4	94,3	95,9	92,0
Prodotti energetici	106,1	103,0	105,2	103,2
Prodotti della trasformazione industriale	89,7	89,1	89,1	89,9
Costruzioni e lavori del Genio Civile	86,7	77,9	77,8	83,8
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	83,3	82,6	81,1	81,5
Trasporti e comunicazioni	99,3	98,5	96,3	91,1
Credito e assicurazione	99,8	99,8	99,6	99,9
Altri servizi destinabili alla vendita	88,5	84,5	82,4	81,1
Servizi non destinabili alla vendita	106,5	105,0	106,0	103,6
TOTALE	90,8	89,5	91,1	89,9

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT.*

**Tabella 9 - Costo del lavoro per dipendente: rapporto Meridione/Centro-Nord**

Valori percentuali				
SETTORE	80	85	90	95
Agricoltura, silvicoltura e pesca	79,3	87,7	81,7	78,2
Prodotti energetici	100,2	98,8	100,2	95,9
Prodotti della trasformazione industriale	79,0	78,9	78,3	79,8
Costruzioni e lavori del Genio Civile	70,3	65,3	63,3	69,0
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	76,8	76,1	73,8	74,8
Trasporti e comunicazioni	96,2	98,0	94,5	89,0
Credito e assicurazione	99,8	99,8	99,6	99,9
Altri servizi destinabili alla vendita	84,5	80,9	77,9	76,8
Servizi non destinabili alla vendita	107,2	106,0	106,0	105,1
TOTALE	82,8	82,8	83,7	84,0

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT.*

Lo scarto si riscontra anche per la composizione settoriale dell'occupazione. Il "deficit" meridionale più evidente interessa la Manifattura, il cui "spazio" viene colmato, in rapporto agli occupati, da un maggior peso relativo del Terziario pubblico, dell'Agricoltura e delle Costruzioni e, in rapporto alla popolazione, da un minor tasso di occupazione.

**Tabella 10 - Distribuzione settoriale dell'occupazione: Mezzogiorno**

Valori percentuali				
SETTORE	80	85	90	95
Agricoltura, silvicoltura e pesca	22,9	18,2	15,7	13,9
Prodotti energetici	0,9	0,9	0,9	0,9
Prodotti della trasformazione industriale	14,9	12,2	11,9	11,8
Costruzioni e lavori del Genio Civile	10,6	9,9	9,3	8,7
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	18,1	21,6	22,1	22,1
Trasporti e comunicazioni	5,2	5,3	5,6	5,6
Credito e assicurazione	1,0	1,0	1,1	1,3
Altri servizi destinabili alla vendita	7,8	10,7	12,2	12,6
Servizi non destinabili alla vendita	18,7	20,2	21,2	23,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT.*

**Tabella 10 - Distribuzione settoriale dell'occupazione: Centro-Nord**

Valori percentuali				
SETTORE	80	85	90	95
Agricoltura, silvicoltura e pesca	9,7	8,5	7,0	5,8
Prodotti energetici	0,9	0,8	0,8	0,7
Prodotti della trasformazione industriale	32,1	26,8	26,4	24,1
Costruzioni e lavori del Genio Civile	6,9	6,2	6,0	6,5
Commercio, alberghi e pubblici esercizi	19,2	21,0	20,9	21,9
Trasporti e comunicazioni	5,9	6,4	6,7	6,6
Credito e assicurazione	1,8	2,0	2,1	2,2
Altri servizi destinabili alla vendita	7,9	11,4	13,1	14,5
Servizi non destinabili alla vendita	15,6	16,9	16,9	17,6
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fonte: elaborazione su dati ISTAT.*

Nonostante questa situazione strutturale difficile, il Mezzogiorno segnala una nuova disponibilità a mobilitare le proprie risorse, secondo il principio della sussidiarietà, per affrontare la sfida della competizione a livello europeo che la Moneta Unica per tanti aspetti sollecita. Le condizioni per sostenere questo sforzo sono prioritariamente tre.

a) *Dare priorità allo sviluppo locale*

Nel 1993, Jacques Delors, nel suo Libro Bianco, per affrontare le nuove sfide del cambiamento e della competizione indicava la strada dello sviluppo locale, in cui si sostenessero a vicenda crescita economica e qualità sociale.

Lo sviluppo dell'esperienza dei Patti Territoriali avviene, quindi, in un contesto in cui si intrecciano riflessione europea ed esperienza nazionale. L'Italia in questi anni ha perso posizioni per quanto riguarda le imprese transnazionali (si sono ridotte nell'elenco delle prime 500 imprese del "Financial Times" da 30/40 a 5). Tuttavia mantiene una diffusa esperienza di distretti industriali, che danno lavoro a due milioni di persone (il 42% dell'occupazione manifatturiera).

Al centro dello sviluppo locale non c'è più solo l'impresa, ma un'idea di programmazione dal basso, dove potere politico decentrato, organizzazioni sindacali e sociali, imprese e soggetti economici si assumono la responsabilità, ognuno per quanto gli compete, di garantire crescita economica e nuova occupazione in un dato territorio a partire dalle sue caratteristiche e dalle sue potenzialità.

Lo sviluppo locale è anche l'occasione per la società civile di ritrovare una propria coesione interna, per pensare all'economia come opera della propria progettualità e della propria cultura.

In tre anni nel nostro Paese, per il grande impulso che è venuto dal CNEL, in più di 100 territori si sono firmati accordi per il Patti Territoriali, coinvolgendo 2.300 amministrazioni locali.

La Commissione Europea ha esteso la sperimentazione ad 80 territori fuori dell'Italia. Sono operativi 22 Patti, tutti nel Sud, altri 36 sono nella fase di definizione. Potrebbero creare almeno 50.000 posti di lavoro diretti, ma soprattutto indicare una possibilità di sviluppo fatta di integrazione, innovazione, formazione, coesione sociale.

Il processo di realizzazione è troppo lento. Si sommano ritardi (a cominciare dai finanziamenti), sovrapposizioni, incertezze procedurali, ostacoli burocratici.

Anche sul piano della qualità, rimangono aperti problemi di integrazione, di innovazione, di formazione. Il rafforzamento ed il miglioramento dei processi innovativi deve essere considerato centrale nelle politiche locali di sviluppo. Sono proprio le realtà locali di piccole imprese nel Mezzogiorno che per carenze di tipo tecnologico rischiano di essere ancor più marginalizzate, riuscendo sempre di meno a compensare i propri svantaggi con risparmi sui fattori di costo e soprattutto rinunciando ad una evoluzione positiva dentro sistemi territoriali cooperativi ed innovativi.

Il CNEL ritiene che per affrontare questi problemi e governare questi processi occorre creare non solo a livello locale, ma anche presso il Governo nazionale, una struttura stabile, riconosciuta, efficiente, di partenariato sociale.

#### *b) Una politica mirata per le infrastrutture*

Tra le cause storiche delle disparità di sviluppo economico e sociale e la carenza di servizi infrastrutturali viene indicata dalla Commissione Europea come un aspetto comune delle Regioni che non sono ancora riuscite a raggiungere il livello medio di reddito per abitante dell'Unione.

L'Italia, che possiede una dotazione infrastrutturale nel complesso non trascurabile, nei prossimi anni rischia per un verso di non riuscire a tenere il passo degli altri paesi a causa di un aumento inadeguato dello stock di capitale fisso e, nel contempo a vedere aggravati i differenziali di sviluppo al suo interno.

In questo quadro per l'Italia prioritario è l'intervento nel Mezzogiorno caratterizzato da una sottodotazione di servizi infrastrutturali; ma non va trascurata una "moderna questione settentrionale", dove il livello di congestione frena le potenzialità di ulteriore crescita.

**Tabella 11**

Circoscrizioni	Indici di infrastrutturazione			Pil per abitante	Tasso di industrializzazione
	Economica	Sociale	Totale		
Centro-Nord	120,3	117,8	118,9	117,9	124,3
- Nord-Ovest	124,6	109,7	116,1	122,6	140,9
- Nord-Est	124,1	124,4	124,3	119,7	132,2
- Centro	109,7	120,7	115,7	109,4	93,0
Mezzogiorno	62,2	68,6	65,7	69,7	57,4
Mezzogiorno (Centro-Nord=100)	51,7	58,2	55,3	59,1	46,2

*Fonte: elaborazioni Svimez su dati Confindustria-Ecoter.*

Negli anni recenti è stata più volte prospettata l'avvio di una politica di rilancio degli investimenti infrastrutturali e tuttavia, ogni manovra in tal senso si è dovuta scontrare con la progressiva riduzione delle risorse pubbliche destinate a tale scopo.

Oggi possiamo certamente dire che, a fronte dell'enorme fabbisogno del paese, la spesa pubblica per investimenti, incluso l'utilizzo dei fondi strutturali, non è sufficiente a fare fronte a tutte le esigenze.

Da quanto sopra discendono due conseguenze. La prima è che se le risorse pubbliche sono un bene scarso diventano allora fondamentali le scelte relative sul dove impegnarle, valutandone attentamente la produttività economica e sociale e sui tempi della loro utilizzazione. La seconda è che si impone l'esigenza di ricercare il massimo coinvolgimento di capitale di rischio nella realizzazione tanto dei grandi quanto dei piccoli servizi infrastrutturali, tenendo conto anche delle ingenti risorse provenienti dal risparmio privato che non sono più vincolate al debito pubblico.

I criteri di selezione delle priorità, che dovranno interessare sia i soggetti pubblici che i privati, dovranno prioritariamente tenere conto della massimizzazione degli effetti permanenti sullo sviluppo economico e sociale di lungo periodo.

Tenendo conto delle peculiarità storiche, ambientali e territoriali dell'Italia gli investimenti di cui c'è maggior bisogno e che hanno mag-

giore probabilità di aumentare permanentemente tanto il livello di crescita dell'economia quanto i livelli di coesione territoriale, sono gli investimenti integrati che non seguono solo le linee settoriali, ma operino su più forme di infrastrutture, perseguendo obiettivi di crescita congiunta su più servizi. E' il caso dello sviluppo locale, come l'intreccio tra sistemi di trasporti e sistema delle coescenze. Senz'altro uno degli elementi più importanti del capitale fisso del paese.

D'altra parte se il deficit infrastrutturale delle città e delle loro interconnessioni logistiche è gravissimo lo stesso deve dirsi relativamente a quell'insieme di opere complesse che dovrebbero garantire la difesa del suolo. Così come si dovrà porre una attenzione nuova al sistema di relazioni integrate che legano le aree interne e montane a quelle di valle. Inoltre assumono nuova priorità i sistemi integrati di gestione ambientale (acqua, rinvii, energia) etc.

Programmi strategici sistemici vanno quindi considerati fondamentali per una efficiente politica dei servizi infrastrutturali.

Nello stesso tempo si deve spostare l'attenzione da cosa fare a come fare: di conseguenza bisogna puntare sulla formazione di una nuova cultura delle gestione del territorio, sulla formazione del capitale umano, sul miglioramento delle capacità organizzative dell'amministrazione ai vari livelli di governo.

Il necessario maggiore ruolo dei privati nella realizzazione e nella gestione dei servizi infrastrutturali postula inoltre la realizzazione contemporanea di un valido sistema di regolazione: in particolare per le grandi infrastrutture occorre tutelare l'utenza non solo da possibili comportamenti monopolistici, ma anche la collettività dalle inefficienze.

Le politiche andranno inoltre impostate tenendo conto che il mercato dei servizi infrastrutturali si sta globalizzando e privatizzando. Quindi innanzitutto la pianificazione, a vari livelli istituzionali, e la programmazione nel tempo: entrambe sulla base di rigorose valutazioni dei fabbisogni e anche di raffronti costi-benefici.

Ciò presuppone una adeguata datazione delle pubbliche amministrazioni, apparati tecnici per la pianificazione, la programmazione ed il controllo.

### c) attrazione di investimenti

E' in atto in Europa una ripresa con una forte crescita di investimenti che riguardano anche l'ampliamento delle capacità produttive, particolarmente nei nuovi settori a più elevato potenziale di sviluppo. L'Italia è un paese che attrae pochi investimenti. Occorre una iniziativa mirata per invertire le tendenze e localizzare nel Mezzogiorno una parte significativa dei nuovi investimenti.

**Tabella 12 - Gli investimenti esteri diretti nei Paesi OCSE\***  
miliardi di dollari

	1994	1995	1996
Francia	11	13,4	14,4
<b>Germania</b>	<b>1,5</b>	<b>12,1</b>	<b>-3,2</b>
Italia	2,2	4,8	3,4
<b>Giappone</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
Gran Bretagna	10,5	22,8	32,8
<b>Stati Uniti</b>	<b>49,8</b>	<b>60,2</b>	<b>83,9</b>
<b>Totale</b>	<b>152,8</b>	<b>215,1</b>	<b>198,3</b>

Fonte: Ocse, "Financial Market Trends"

\* Flussi in entrata al netto dei disinvestimenti

E' un processo che in parte si è già avviato, anche attraverso accordi di collaborazione tra istituzioni regionali e locali o soggetti economici e sociali, com'è cresciuta l'attenzione degli investitori stranieri.

Tutto ciò non è ancora soddisfacente. Occorre quindi un intervento che orienti e stimoli, misurandosi con due problemi che finora rimangono separati e giustapposti. Al Nord le strutture produttive sono sature, i territori congestionati, le infrastrutture in parte inadeguate. Soprattutto è in netto calo la popolazione lavorativa: nel Nord-Est si calcola che in dieci anni mancheranno 300.000 lavoratori. Nel Sud comincia a farsi sentire la concorrenza delle piccole imprese o dei prodotti agricoli

dell'altra sponda del Mediterraneo ed a ciò si aggiungerà quella dei Paesi dell'Est europeo; occorre, quindi, rispondere con un rafforzamento ed una innovazione delle strutture produttive.

In altri paesi europei, come l'Irlanda, la presenza di un'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo è servita a superare una politica basata fondamentalmente su generosi incentivi fiscali ad avviarne una orientata a sostenere investimenti stranieri con una elevata domanda di manodopera qualificata e forti potenzialità in termini di ricerca e sviluppo.

L'IDA (Irish Development Agency) ha puntato ad offrire all'estero un'immagine dell'Irlanda, considerata fino ad allora solo fonte di manodopera a basso costo, come Paese caratterizzato da una forza lavoro giovane ed altamente qualificata e da una grande voglia di innovazione.

Per entrare nella lista degli investitori internazionali ci vogliono, quindi, condizioni che non avremo mai discutendo di risparmi sui fattori di costo, ma approntando interventi concordati per creare lavoro qualificato, avere burocrazia efficiente, buone infrastrutture, un moderno sistema creditizio, condizioni di sicurezza e legalità.

## **6. Un nuovo protagonismo di regioni ed enti locali - Generalizzare le intese istituzionali**

Per lo sviluppo locale saranno necessarie classi dirigenti consapevoli, capaci di governare precise misure di politica economica.

Il protagonismo delle regioni e degli enti locali deve affermarsi nel progettare e gestire i cambiamenti indotti dal decentramento dei poteri e dalle nuove opportunità di sviluppo e nel costruire reti per trasferire "buone prassi" istituzionali e di sviluppo da un territorio all'altro, secondo una logica di cooperazione.

Una delle condizioni è un riordino della spesa pubblica, che oggi manca di criteri di orientamento, con palesi incongruenze. Basti pensare alla spesa per la sicurezza pubblica o per la giustizia che non privilegia le regioni dove più diffusa è la criminalità organizzata o la limitata spesa per investimenti, assegnata senza criteri omogenei.

Per questi motivi il CNEL ritiene urgente la realizzazione delle Intese Istituzionali tra Stato e Regioni come condizione per dare efficacia e priorità alla spesa pubblica.

## **7. Una programmazione di lungo periodo ed una sessione annuale del Parlamento sulle politiche di coesione**

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria è stato valutato positivamente dal CNEL per il suo orientamento di fondo, che sposta il centro dell'azione di governo verso un possibile nuovo ciclo di investimenti e verso l'incremento dell'occupazione. Non va però sottovalutato che gli obiettivi di crescita del PIL, inferiori a quelli previsti a livello UE, fanno camminare il Paese troppo lentamente e non garantiscono un riavvicinamento del Mezzogiorno al resto dell'Italia.

Per l'occupazione le previsioni indicano aumenti nel triennio tra lo 0,6 e lo 0,8 (circa 600.00 occupati in più rispetto al 1997), con un calo molto contenuto della disoccupazione che resterebbe alla fine del periodo ancora superiore al 10%. Secondo alcune stime, se la crescita occupazionale non fosse mirata, si allargherebbe, però, il divario tra le grandi aree del paese, con tassi di disoccupazione previsti intorno al 5% nel Nord, al 7,5% nel Centro e al 22% nel Sud.

Il voto del Parlamento europeo contro l'immediata attuazione di quanto stabilito nel patto di stabilità è un segnale importante per la continuazione del processo di risanamento, ma senza nessuna partecipazione nella riduzione del rapporto debito/PIL. Questo permette di aprire una riflessione su come recuperare risorse per innalzare il volume degli investimenti pubblici, quegli investimenti che i privati non farebbero, ma che sono palesemente utili per allentare i vincoli e porre le basi per un forte sviluppo, nella privatizzazione; continuando nell'opera di miglioramento dell'amministrazione finanziaria e nella lotta all'evasione fiscale, aiutando l'emersione e la regolarizzazione dell'economia sommersa e del lavoro nero; semplificando e rendendo meno costosa la macchina burocratico-amministrativa; verificando la congruità dagli avanzi primari previsti con l'andamento della situazione economica ge-

nerale a livello nazionale ed europeo. A ciò va aggiunta la previsione che nel corso del 1998 si possa chiudere l'ancora esistente differenziale dei tassi di interesse rispetto agli grandi altri paesi europei. La discesa dei tassi, nominali e reali, produrrà un graduale alleggerimento del costo medio del debito pubblico, liberando quote di risparmio, alle quali vanno offerte occasioni di investimento in Italia, altrimenti potrebbero orientarsi altrove.

Questa scelta è la più coerente se a livello europeo vogliamo che si affermi un impegno forte di lotta contro la disoccupazione e se riteniamo possibile avviare una discussione perché il vincolo di pareggio di bilancio complessivo imposto dal Patto di stabilità possa essere alleggerito nei prossimi anni per quanto riguarda la spesa per gli investimenti.

In questo contesto, il CNEL ritiene che il prossimo DPEF debba segnare una svolta importante della politica economica, quella del passaggio dalla logica della manovra a quella degli obiettivi di lungo periodo centrati sulla necessità di creare nuova occupazione e di incidere prioritariamente sul dualismo Nord-Sud.

Accanto ad una programmazione di lungo periodo, il CNEL propone che, annualmente, il Parlamento discuta un Rapporto sull'andamento delle politiche di coesione economica e sociale e dell'utilizzo dei Fondi Europei.

## **8. Piano d'azione nazionale per l'occupazione e pari opportunità**

L'inserimento nel Trattato del nuovo capitolo sull'occupazione; la creazione del Comitato per l'occupazione assegnano agli Stati nazionali nuove responsabilità. Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo con le sue indicazioni (migliorare l'occupabilità, sviluppare l'imprenditorialità, incoraggiare l'adottabilità, rafforzare le pari opportunità) fanno oscillare i piani d'azione nazionale per l'occupazione tra interventi sul funzionamento del mercato del lavoro (flessibilità, formazione, creazione di occasioni transitorie di impiego) ed interventi di sostegno all'allargamento della base produttiva, soprattutto delle PMI; indicando la necessità di un sistema fiscale più incentivante e di modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, comprendendovi interventi sull'orario e sulla sua riduzione.

Il Piano italiano non sembra sfuggire a questa oscillazione, puntando molto sull'opportunità di formazione-lavoro e sui progetti di inserimento. Il CNEL insiste sulla necessità, se si vuole realmente centrare l'obiettivo del DPEF di una disoccupazione inferiore al 10%, di stimolare l'imprenditorialità; ampliare e qualificare il sistema produttivo; costituire un adeguato patrimonio di formazione e di ricerca per sostenere la crescita di nuove attività produttive, sia quelle collegate alle innovazioni tecnologiche sia quelle derivanti dalle crescenti esigenze sociali ed ambientali; mirare la politica fiscale all'occupazione; ridurre il costo del denaro (che rimane in Italia tra i più alti d'Europa).

La politica in materia di pari opportunità (dalla creazione di impresa e di nuove occasioni di lavoro alle politiche di sviluppo locale, di re-inserimento, di formazione) si configura come una cartina di tornasole della bontà degli orientamenti che si assumono.

L'Italia ha il divario più alto tra i tassi di occupazione maschili e femminili; ha una scarsa presenza di donne in settori qualificati del lavoro dipendente e delle professioni (32 laureate su 100 sono disoccupate, 45 su 100 nel Mezzogiorno).

**Tabella 13 - Tasso di attività nel 1996**

(dati %)\*

		UOMINI	DONNE
1.	Paesi Bassi	70,4	49,3
2.	Portogallo	69,8	48,8
3.	Irlanda	68,5	41,6
4.	Germania	68,2	47,8
5.	Austria	67,1	49,3
6.	Lussemburgo	65,4	37,0
7.	Finlandia	64,5	54,6
8.	Francia	63,7	48,6
9.	Spagna	62,3	36,2
10.	ITALIA	61,9	34,6
11.	Belgio	60,9	40,6

\* La graduatoria è riferita al tasso di attività degli uomini

Fonte: Eurostat

Non solo l'occupazione, ma la qualità del lavoro, una diversa scansione dei tempi e degli orari, anche in relazione alle attività di cura, devono dare nuovo sviluppo e nuova concretezza alle politiche di pari opportunità. D'altra parte l'orientamento europeo è quello di garantire a uomini e donne pari ruolo nel lavoro, nella formazione, nella cultura ed anche nella famiglia. E' un'idea di pienezza nella cittadinanza (alla quale si deve accompagnare il riconoscimento delle differenze), che deve affermarsi anche contro quelle situazioni sociali e culturali che confinano le donne nelle case o le relegano nell'area del lavoro più sfruttato; delle occupazioni non viste e non pagate; degli abusi e delle violenze, a cominciare da quelle sessuali.

## **9. Agenda 2000 e Fondi Europei**

Per quanto riguarda la riforma dei Fondi Europei, il CNEL ha approvato un suo documento di osservazioni e proposte che riguardano il futuro della politica strutturale ed i punti di negoziato europeo su cui l'Italia è chiamata a coordinare e concentrare la sua iniziativa.

I punti di fondo del documento, in larga misura fatti propri dal Governo sono:

- la revisione delle prospettive finanziarie a medio termine per assicurare alla politica di riequilibrio adeguate risorse, soprattutto quando più forte sarà avvertito l'impatto dell'allargamento;
- il mantenimento e l'accrescimento dell'aiuto comunitario alle realtà più deboli del Mezzogiorno, ma anche la salvaguardia di una copertura geografica che tenga conto di ritardi strutturali e dal tasso di occupazione;
- un apporto complessivamente non penalizzante per l'intero Paese e adeguato sia ad affrontare problematiche di crisi territoriali, sia a realizzare i necessari investimenti sulle risorse umane;
- un'attribuzione delle risorse spettanti al Paese non condizionata dal meccanismo della riserva proposto dalla Commissione la cui validità, in termini di incentivazione ad una maggiore efficienza, potrà essere recuperata solo se gestito a livello nazionale.

La politica della concorrenza ha dimostrato anch'essa di non essere coerente con gli obiettivi di coesione. L'assenza di meccanismi automatici di aggiustamento dei mercati del lavoro in assenza di differenziate misure di sostegno all'occupazione (in termini di intensità) a livello territoriale, porta necessariamente ad accrescere gli squilibri interni.

La questione che si pone non è tanto quella di richiedere un revisione dell'intesa del 1995 sugli sgravi fiscali e contributivi a solo vantaggio dell'Italia ma di definire a livello comunitario un sistema di aiuti e di incentivi a beneficio di tutte le aree deboli, al fine di poter sostenere l'occupazione con sistemi di incentivazione del lavoro operanti laddove essa è concentrata. È in questa logica che si dovrebbero negoziare con la Commissione europea nuovi incentivi per il lavoro al Sud.

Il Cnel, pur riconoscendo i significativi processi realizzati l'anno scorso con il raggiungimento del 38% della spesa, ritiene si debbano ulteriormente migliorare gli sforzi intrapresi e le soluzioni adottate per sciogliere i nodi strutturali che condizionano le capacità attuative e gestionali del nostro sistema, anche in previsione del fatto che al 2006 gran parte del territorio nazionale, a cominciare dal Sud, potrà non essere ammesso a significativi aiuti di Stato e comunitari per un abbassamento della media del Pil europeo conseguente all'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'EST. Occorrerà, quindi, coniugare efficacia nella spesa per lo sviluppo e l'occupazione ed elaborazione di proposte di cambiamento delle regole.

Il CNEL avanza la proposta di mobilitare intorno alla questione della riforma dei Fondi strutturali tutte le istanze interessate a realizzare le riforme necessarie sul piano interno. In particolare si chiede:

- che si anticipi il Quadro di programmazione e di elaborazione progettuale da presentare per il periodo 2000/2006, in maniera da assicurare l'effettiva operatività dei nuovi Fondi strutturali prima ancora che entrino in vigore i nuovi regolamenti. In questa direzione appare decisivo l'effettivo decollo della programmazione negoziata ed in particolare dell'"Intesa istituzionale di programma", quale strumento base per definire il quadro programmatico ed il parco progetti da proporre al cofinanziamento comunitario;
- che si sviluppi e si acceleri, attraverso il programma PASS (Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo) e le iniziative del Foromez, nonché

attraverso una migliore valorizzazione dei diversi momenti valutativi ex ante e in itinere, il processo di formazione, crescita delle competenze e trasferimento di conoscenze alle amministrazioni decentrate - affinché possano governare con efficienza ed efficacia - il nuovo ciclo di interventi strutturali;

- che si integrino a livello regionale e nazionale le procedure di programmazione e gli obiettivi di bilancio con quelle europee riformate;
- che si operi affinché le forze economiche e sociali ed i livelli di governo subregionali siano pienamente coinvolti sia nella riprogrammazione degli attuali Fondi che nella nuova programmazione, stabilendo tutte le connessioni necessarie tra questi due processi.

Il CNEL che ha garantito la promozione e certificazione degli accordi di partenariato nei Patti Territoriali, ritiene che esistano nel nostro Paese le condizioni per sperimentare una formula avanzata di partenariato sociale in materia di politica strutturale, in grado di essere proposta come “modello europeo”.

## **10. Formare gli europei per costruire l'Europa come comunità aperta**

Un recente sondaggio segnalava una grande freddezza, se non indifferenza, dei giovani verso l'idea d'Europa, identificata con la moneta e non come luogo di appartenenza (solo il 3,1% la considerava in questo modo).

Appassionare all'idea d'Europa è necessario, perché senza consenso non si reggerà nemmeno l'Euro, in un continente dove, se rimarranno disoccupazione e squilibri, di nuovo si faranno sentire nazionalismi e localismi. Non è un'impresa facile. L'Europa che si costruisce nella pace ha bisogno di una straordinaria mobilitazione di intelligenza e di volontà delle classi dirigenti, delle istituzioni, delle organizzazioni sociali ed economiche, degli intellettuali che sappiano lasciarsi dietro le spalle il “particolare” dei problemi e delle contese del cortile di casa e parlino, e pensino, agiscano “europeo” in modo ordinario. E' necessario che soprattutto la scuola si orienti a formare cittadini e cittadine euro-

pee, a cominciare dall'insegnare le lingue della casa comune, eliminando l'infelice dizione di "lingue straniere". Questa Europa non deve essere, però, cosmopolita, ma deve sapere tenere insieme la dimensione comunitaria con quella locale, dove tessere quelle reti di solidarietà e di cooperazione che costruiscano un senso comune di appartenenza ed insieme disponibilità all'accoglienza contro inquietudini, paure, chiusure oggi così diffuse.

Anche per questo l'Europa ha bisogno di riprendere con forza una politica mediterranea.

Il Sud dell'Europa è una delle zone del mondo più turbolente, travagliata da guerre, tensioni sociali e religiose; è una zona economicamente debole, incapace di un progetto di integrazione regionale; è una zona con una fortissima crescita demografica.

Il CNEL ha sviluppato in questi anni una iniziativa costante sulla questione della politica euro-mediterranea e sulle linee di un progetto di co-sviluppo (dalla proposta di trasformare una parte del debito estero in sostegno alla crescita economica ed all'occupazione, a quella di un nuovo orientamento mediterraneo delle politiche strutturali e di coesione).

Si tratta di decidere se l'Europa sarà una fortezza (e l'Italia il suo antemurale) oppure una comunità responsabilmente aperta. E ciò avrà conseguenze non solo economiche e politiche, ma anche sul senso di sé degli uomini e delle donne di Europa.

**LA SFIDA DELL'ALLARGAMENTO: SVILUPPO REGIONALE NELL'EUROPA CENTRALE E NELL'EST**  
**di JOHN BACHTLER\***

## **1. TESTO DEL DOCUMENTO**

Molti Stati membri sono interessati allo sviluppo dei Fondi Strutturali a seguito dell'allargamento fino e oltre il 2006.

La discussione sull'allargamento ha riguardato il numero dei paesi che hanno chiesto l'ammissione, il calendario dell'ammissione e il costo dell'allargamento. Le proposte iniziali per i negoziati sulle ammissioni, da avviare con tutti gli 11 candidati, sono state respinte in favore dei cinque paesi proposti nell'Agenda 2000, sebbene l'inclusione di altri paesi sia richiesta dalla Grecia (Bulgaria), Francia (Romania) e dai paesi nordici (Lettonia, Lituania). Alcuni Stati membri hanno attirato l'attenzione sulle limitate proiezioni finanziarie dell'Agenda 2000 relative ai costi dell'allargamento. La Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito, tra gli altri, hanno chiesto una prospettiva finanziaria di lungo termine per fissare le implicazioni di bilancio oltre il 2000.

Contrapposti al desiderio dei paesi candidati per una rapida adesione a tutti i benefici dell'appartenenza all'Unione, sono gli interessi circa l'impatto dell'allargamento tra i paesi attualmente membri, alcuni suggeriscono che i nuovi Stati membri dovrebbero essere ammessi gradualmente, per permettere agli attuali Stati membri di adattarsi. Gli Sta-

---

\* University of Strathclyde - Glasgow

ti più poveri dell'UE e i paesi prossimi all'Europa Centrale e Orientale - Germania, Austria e Finlandia - esprimono particolari riserve circa i potenziali effetti sull'agricoltura nell'Unione Europea dei 15 e sulle implicazioni delle migrazioni non controllate a seguito dell'allargamento. Il Ministero del Lavoro della Germania ha valutato il flusso annuale di 340.000-680.000 migranti economici che chiederanno di entrare nel mercato del lavoro tedesco provenienti dai cinque paesi che chiedono l'ammissione, cifre che sono usate per giustificare periodi di transizione lunghi a seguito dell'ammissione.

L'Agenda 2000 non contiene un'analisi dettagliata dei problemi o delle disparità regionali nei nuovi Stati membri né dell'effetto dell'allargamento. Le due sezioni seguenti analizzano più dettagliatamente questo problema. Questa sezione analizza le dimensioni regionali della transizione e lo stato dello sviluppo regionale nei paesi candidati; la sezione seguente discute le implicazioni dell'allargamento per la coesione nell'Unione<sup>1</sup>.

## **Processi di trasformazione**

La transizione verso una economia di mercato e un governo democratico nell'Europa Centrale ed Orientale sta procedendo da circa sette anni, iniziata attraverso varie forme di trasformazione che vanno da programmi "urto" a cambiamenti gradualisti. Le conseguenze iniziali erano immediatamente apparenti attraverso una improvvisa caduta dei risultati economici, un'inflazione aumentata e l'iper-inflazione e (parzialmente) in un abbassamento del tenore di vita. Nei primi anni della trasformazione, il collasso della produzione è stato tale che i paesi stanno ancora lottando per ritornare alle loro posizioni del 1989. Dal 1992, la stabilizzazione comincia ad essere evidente in Polonia, Ungheria e nella

---

1. Le due sezioni si basano sul materiale di un programma EPRC di ricerca in corso: "Regional Restructuring in Central and Eastern Europe and the NIS", in particolare due ricerche condotte per la Commissione Europea: Bachtler J. e Downes R. (1995): "Regional Disparities in the Visegrad States", pubblicata nel Quinto Rapporto Periodico; e uno studio condotto congiuntamente con l'Istituto della Renania-Vestphalia per la ricerca economica - Bachtler J., Downes R, e Raines P. (ed.) (in corso di stampa, 1997) "The Impact of EU Enlargement on Cohesion in the European Union", RWI - Veröffentlichungen, Essen.

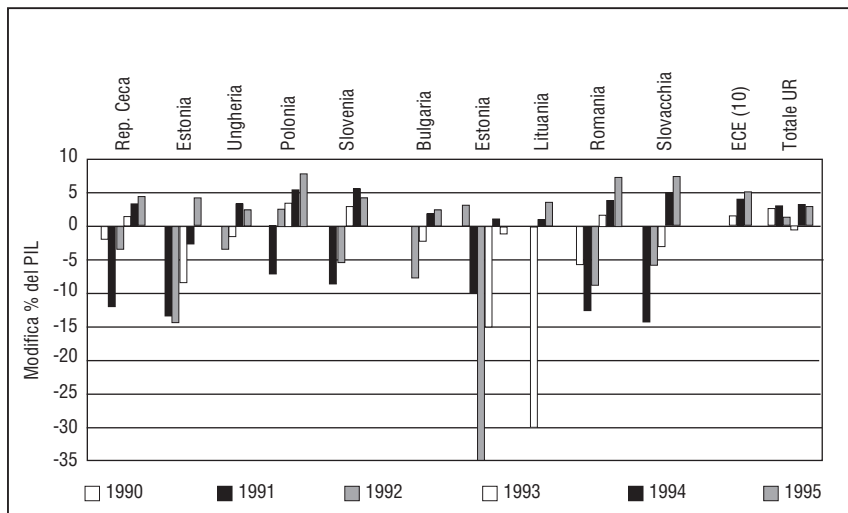
Repubblica Ceca, e più di recente in Bulgaria, Romania e negli Stati Baltici dove gli indicatori economici negativi incominciano ora ad invertirsi. La crisi economica immediata, associata alla trasformazione, appare essere largamente superata. I dati comparativi indicano che l'economia di molte regioni della ECE (Europa Centrale e Orientale) cresce del 4-6% all'anno (vedere figure 3 e 4). L'inflazione è ancora alta per gli standard dell'Europa Occidentale, ma si è ridotta significativamente quasi ovunque, dalle centinaia/migliaia di aumenti percentuali annuali nei primi anni '90. I deficit di bilancio sono stati portati ampiamente sotto controllo. A parte i Paesi Baltici, la produzione industriale ha iniziato a recuperare, facendo molto affidamento sul trend di crescita positivo.

I sistemi economici di mercato appaiono essere fermamente impiantati. In gran parte della ECE, in particolare negli Stati riformati prima, c'è stata una liberalizzazione globale dei prezzi ed una riduzione nei sussidi di bilancio, un aumento delle quote del settore privato, una riduzione nelle tariffe doganali e la costituzione e la revisione dell'istituzione economica del mercato.

Tutti i paesi della ECE hanno avviato programmi di privatizzazione sebbene a ritmi diversi. La quota del settore privato del PIL e l'occupazione attualmente sono superiori al 50% quasi ovunque - la Bulgaria e la Romania sono in ritardo a questo riguardo - spinti da una crescita significativa nel settore privato, in particolare la distribuzione, i servizi di vendita al dettaglio e di produzione.

I mercati del lavoro sono radicalmente ridisegnati. All'inizio della transizione, la quota di occupazione manifatturiera era due volte quella delle economie dell'Europa Occidentale; l'occupazione agricola era anch'essa molto elevata e il settore terziario era artificialmente ridotto, in particolare nel settore privato dei servizi. Nei sette anni trascorsi, l'occupazione manifatturiera si è ridotta delle 10-25%; l'occupazione in agricoltura si è ridotta fino al 40% in Ungheria e nella Repubblica Ceca (sebbene meno che altrove); e il settore dei servizi è cresciuto tra un quarto e un terzo.

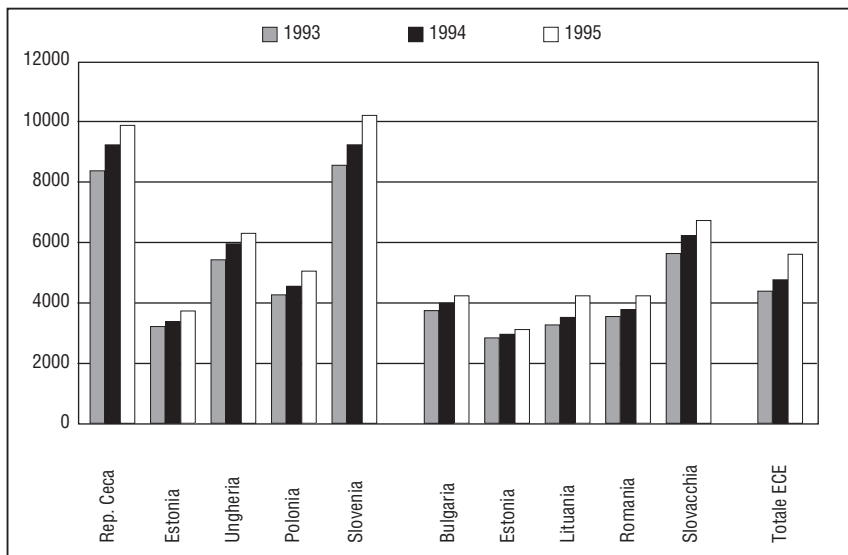
**Figura 3: Quote di crescita del PIL nell'Europa Centrale ed Orientale (1990-1996)**



La rivitalizzazione del commercio e degli investimenti esteri e il nuovo orientamento dal COMECON verso i mercati occidentali, è stata una delle caratteristiche centrali dei programmi di riforma. Sono state prese progressivamente delle misure per rimuovere molte restrizioni al commercio nazionale con i paesi ECE, per introdurre la convertibilità della moneta ai tassi internazionali, per ridurre i controlli sugli scambi esteri e per negoziare accordi commerciali con i maggiori partner. Il commercio estero è dominato dagli stati Visegrad: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia rappresentano circa tre quarti di tutto il commercio OCSE con i paesi ECE. Dalla liberalizzazione c'è stata un'ondata di investimenti esteri diretti all'interno della ECE. Si stima che l'FDI cumulativo abbia raggiunto dai 2,5 miliardi di US\$ del 1989 a 21,9 miliardi di US\$ alla fine del 1995<sup>2</sup>, principalmente diretti in Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, in particolare dagli Stati Uniti e dalla Germania.

2. UNECE (1995) Economic Survey of Europe in 1994-1995. New York. Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa.

**Figura 4: PIL pro-capite dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale - 1993-95**

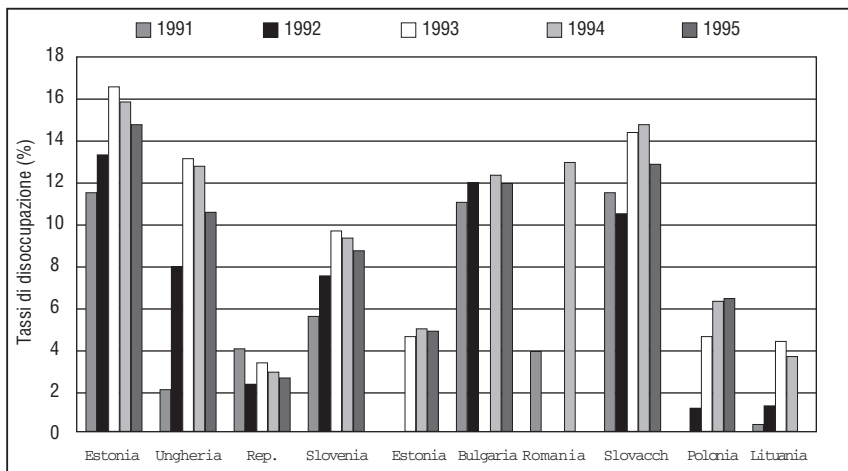


In buona parte sono state create istituzioni politiche e sistemi democratici. Sono stati introdotti sistemi parlamentari e giudiziari con una separazione di poteri tra esecutivo, legislativo e giudiziario. Sono sviluppate gradualmente nuove costituzioni, sebbene gli elementi di base siano ancora parzialmente radicati nel vecchio sistema socialista. Nei paesi più avanzati, come la Polonia e l'Ungheria, il compito primario è quello di consolidare le istituzioni per assicurare la loro effettiva operatività e per mantenere la separazione dei poteri. Sono state create nuove istituzioni del settore privato e strutture istituzionali, in alcuni casi accelerate attraverso il supporto dell'Occidente, ma molte presentano ancora un modo di operare imperfetto per mancanza di esperienza e di risorse. Sono stati introdotti nuovi sistemi elettorali che operano, generalmente, attraverso la rappresentanza proporzionale e/o con sistemi di liste di partito. Il panorama politico è caratterizzato da numerosi partiti politici che coprono l'intero spettro politico e che oscillano come forma e composizione.

I durevoli effetti negativi della transizione hanno provocato una certa “fatica di riforma” in termini di impegno popolare per le riforme, che si manifesta in un effetto di opposizione contro i partiti riformisti, liberali ed in un sorgere di partiti anti-riforma (esempio, comunisti “ricostituiti”) e gruppi estremisti. Per la maggior parte della popolazione la situazione sociale è deteriorata. Molti paesi ECE hanno visto una riduzione del reddito medio ed una riduzione del potere di acquisto, mentre i benefici derivanti dalla transizione (per esempio, opportunità per la creazione di imprese) hanno avuto una ampiezza limitata. Le differenze di reddito tra i gruppi sociali sono aumentate e si è intensificata l’incidenza della povertà.

I tassi di disoccupazione non riflettono la scala dei cambiamenti economici (vedere figura 5). I tassi nazionali di disoccupazione nella zona vanno dal 10 al 16 per cento, ad eccezione della Repubblica Ceca e degli Stati Baltici. I tassi sono stati tenuti bassi con una occupazione eccedente o una manodopera sovrabbondante e un considerevole numero di persone disoccupate non registrate come pure da restrizioni con politiche rigorose per la previdenza sociale e per l’occupazione. E’ aumentata la disoccupazione giovanile e la disoccupazione di lungo periodo. Esistono anche economie sommerse, valutate al 20-25 per cento del PIL e dell’occupazione in alcuni casi.

**Figura 5: Tassi di disoccupazione nell’Europa Centrale ed Orientale (1991-1995)**



Infine, la riforma dell'amministrazione territoriale deve essere ancora avviata in gran parte dell'area ECE. In molti paesi esistono ancora poche istituzioni statali intermedie - e in alcuni casi c'è un vuoto politico - tra lo stato centrale e il governo locale. I governi centrali hanno un'elevata concentrazione di potere politico, mentre i livelli regionali o provinciali tendono ad essere deboli, avendo perso poteri a favore del governo centrale o dei comuni e delle municipalità dall'inizio della transizione. Si è verificato un processo di frammentazione verticale ed orizzontale nelle relazioni tra i diversi livelli di governo ed anche tra attori a livello locale/regionale. Come dappertutto, le autorità locali non hanno una dimensione di grandezza e dispongono di una amministrazione costosa e non professionale. In particolare nei maggiori paesi ECE c'è un riconoscimento generale della necessità di riforma territoriale, ma sembra difficile creare un consenso.

## **La dimensione regionale della transizione**

I dieci paesi in via di ammissione della ECE hanno una popolazione complessiva di 105 milioni di abitanti. Circa il 40% della popolazione è concentrata solo in Polonia: oltre tre quarti è in quattro stati candidati - Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Ungheria. La popolazione della regione è generalmente in lenta crescita o in declino (con le importanti eccezioni della Polonia e della Slovacchia), in particolare attribuibili alla riduzione dei tassi di fertilità e all'emigrazione. La regione sta sperimentando una netta perdita di popolazione, in particolare la Romania e gli Stati Baltici. Internamente vi sono modelli distintivi di distribuzione della popolazione tra i paesi ECE: da un lato una relativamente equilibrata struttura urbana multi-polare in Polonia e, dall'altro lato, paesi monocentrici dominati da popolazioni concentrate nelle città capitali, come l'Ungheria, la Repubblica Ceca, la Lettonia e l'Estonia. I movimenti migratori interregionali sembrano in rallentamento, sebbene vi siano ancora marcati movimenti dalla campagna verso la capitale e migrazioni verso le regioni occidentali che offrono maggiori opportunità di lavoro; anche i movimenti intra-regionali sono forti, in particolare una tendenza alla suburbanizzazione attorno ad alcune capitali e ai

maggiori centri urbani. Le regioni che perdono il maggior numero di popolazione tendono ad essere le aree rurali meno sviluppate e le regioni del confine orientale; la migrazione all'estero dei giovani sta rendendo più critica la struttura, già squilibrata, età-sesso.

Gli effetti economici regionali della transizione sono sempre più disuguali. Se si considerano le dimensioni regionali della trasformazione, un utile punto di partenza è rappresentato dal quadro concettuale<sup>3</sup>, qui appresso, nel quale le regioni nella ECE sono classificate in base alla loro posizione all'inizio della transizione e al livello in cui sono state interessate positivamente o negativamente dai processi di trasformazione (vedere figura 6).

**Figura 6: Tipologia delle regioni in trasformazione**

		Trasformazione post socialista	
		Positiva	Negativa
Posizione nell'economia socialista	Buona	Continuità positiva (p.e., maggior agglomerazioni urbane)	Discontinuità negativa (p.e., vecchie regioni industriali)
	Cattiva	Discontinuità positiva (p.e., regioni occidentali)	Continuità negativa p.e., aree di confine orientali)

Le regioni portanti sono quelle che sono partite da una posizione favorevole ed hanno dimostrato il maggiore potenziale per una rapida ristrutturazione ed adattamento alle condizioni dell'economia di mercato, cioè continuità positiva. Questi "leaders della trasformazione" comprendono molte città capitali ed altri centri maggiori nella ECE. Tendono ad avere una disoccupazione relativamente bassa ed elevati tassi di formazione di nuove imprese, di privatizzazione ed investimenti esteri.

3. Gozelak G. (1996) *The Regional Dimension of Transformation in Central and Eastern Europe*, Jessica Kingsley, Londra.

Ciò è particolarmente importante nel caso di paesi che hanno una struttura urbana monocentrica (Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania) dove le città capitali sono dominanti in termini di popolazione, di occupazione, di attività economica e di vita culturale e intellettuale. Altrove, le regioni in migliore posizione sono gli agglomerati maggiori (per esempio, Varsavia, Poznan, Wroclaw, Gdansk in Polonia) che hanno guidato la trasformazione, caratterizzate da strutture economiche diversificate, da un alto livello di investimenti, da una ubicazione geografica favorevole e da infrastrutture di trasporto, oltre che da forti strutture commerciali come fonti di capitale e potenziale di ricerca disponibile.

Altre regioni in posizione favorevole sono le “nuove arrivate” per le condizioni di sviluppo economico vantaggiose - in particolare le regioni occidentali dei paesi ECE. Nel periodo pre-trasformazione queste aree erano relativamente svantaggiate, ma hanno potuto beneficiare della loro vicinanza alle regioni e paesi dell’Europa Occidentale, per trarre vantaggio dai flussi di investimenti produttivi, dal turismo, dagli acquisti transfrontalieri e dalle iniziative di sviluppo economico transfrontaliere. In Ungheria, per esempio, lo sviluppo dell’economia di mercato ha fatto risorgere la tradizionale divisione tra le zone occidentali ed orientali del paese. Nelle regioni occidentali, lo sviluppo ha beneficiato della vicinanza dell’Austria, della relativamente rapida trasformazione delle città occidentali, delle attrazioni turistiche del Lago Balaton e dall’espansione dello sviluppo derivante da Budapest. Questa categoria comprende anche le aree occidentali della Repubblica Ceca (zone del Nord, Sud e Boemia Occidentale).

Le regioni svantaggiate nella figura 6 sono le vecchie regioni industriali. Nel periodo socialista, le regioni fortemente industrializzate rappresentavano il “volano” dello sviluppo economico, ma sono state fortemente interessate dai processi di privatizzazione, di razionalizzazione, dalla perdita dei mercati e degli aiuti (sebbene la ristrutturazione non abbia ancora riguardato tutte queste regioni). Queste regioni presentano alcune delle sfide più serie dal punto di vista economico, sociale e politico alla trasformazione - e ultimamente alla integrazione e all’allargamento dell’Unione Europea.

Per esempio, in Polonia la principale minaccia regionale alla trasformazione è posta dall'Alta Silesia che è sull'orlo di una massiccia ristrutturazione e di un drammatico aumento della disoccupazione. Le miniere di carbone, l'industria pesante e chimica, i settori più importanti dell'economia, dovranno subire profonde modifiche strutturali. Tale processo riguarderà un agglomerato di 4 milioni di persone e l'occupazione complessiva nei settori in pericolo riguarderà circa 800 mila persone. Alcuni degli aspetti più negativi della trasformazione sono stati anche particolarmente evidenti nella Moravia del Nord (Repubblica Ceca), un'area dove le miniere di carbone e l'industria pesante sono fortemente interessate da modifiche strutturali.

Sebbene tali regioni possano avere subito una "discontinuità negativa" durante il processo di trasformazione, tuttavia non possono essere considerate universalmente come i perenni perdenti. In vari casi esse hanno una ubicazione geografica favorevole, una infrastruttura economica relativamente ben sviluppata ed un considerevole potenziale scientifico e di ricerca. Mentre non viene sottovalutata la scala della ristrutturazione richiesta, tuttavia, presentano le basi per una capacità di adattamento da sfruttare.

Infine, tra le diverse categorie di regioni nella ECE vi sono le aree periferiche arretrate. Esse sono state tradizionalmente le aree meno sviluppate e scarsamente popolate con infrastrutture insufficienti, ridotti livelli di istruzione e pochi investimenti. Durante la trasformazione le regioni del confine non occidentale e le regioni periferiche hanno visto pochi miglioramenti nella loro posizione socio-economica e frequentemente un peggioramento delle condizioni economiche. In Polonia la parte orientale del paese (la "Parete Orientale") presenta un'economia povera, dominata dal settore primario e con pochi incentivi alla trasformazione e alla ripresa dall'altra parte del confine (Lituania, Bielorussia, Ucraina). La stessa cosa vale per le regioni in crisi del Nord-Est dell'Ungheria e le regioni del confine orientale della Repubblica Ceca, della Slovacchia e degli Stati Baltici, molte delle quali soffrono di una infrastruttura e di una società arretrata, della predominanza dell'attività agraria, di elevata disoccupazione, bassa qualificazione della forza lavoro e da una sfavorevole struttura di età. A parte le regioni di confine, di-

verse zone dei paesi ECE possono essere considerate come “periferie interne” - le aree rurali presentano difficoltà simili a quelle delle zone di confine, per esempio bassi livelli di produttività agricola, migrazioni all'estero, scarse infrastrutture e problemi ambientali. Esempi notevoli sono rappresentati dalla Grande Pianura in Ungheria e da alcune regioni della Romania (le Montagne Sub-Carpatiche e Apusenie).

## **Politica regionale nell'Europa Centrale ed orientale**

Lo sviluppo regionale è un ambito relativamente non sperimentato della politica in molti paesi ECE. Prima del periodo di trasformazione, la politica regionale poteva essere eguagliata alla pianificazione regionale determinata dal centro e dalle dimensioni regionali dei piani nazionali/settoriali. Dal 1990, sono emerse lentamente le politiche regionali, soprattutto a causa della priorità attribuita alle politiche macro-economiche. Le iniziative di sviluppo regionale sono state anche ostacolate da controversie sulla responsabilità ministeriale, dalla necessità di riformare le strutture amministrative territoriali e dalla mancanza di risorse finanziarie. La valutazione comparativa della situazione dello sviluppo regionale nei vari paesi ECE indica tre modelli principali: limitata emergenza di politiche regionali autonome; mancanza di istituzioni di sviluppo regionali e problemi irrisolti di amministrazione territoriale.

La maggior parte dei paesi ECE sono consapevoli dell'importanza della politica regionale ed hanno iniziato a sviluppare appropriati concetti e piani. Tuttavia, le amministrazioni governative stanno ancora attraversando un processo di apprendimento rispetto allo sviluppo regionale, e le risorse finanziarie sono limitate (a parte i fondi erogati con il programma PHARE e gli aiuti bilaterali). Conseguentemente, le politiche regionali non sono ancora attuate su base sistematica - con obiettivi, meccanismi e strumenti di attuazione chiari - da parte dei governi centrali. Un'eccezione importante è rappresentata dall'Ungheria dove è stato usato un sistema di designazione delle aree basato su una valutazione per definire le aree assistite che possono ricevere un aiuto da un fondo di sviluppo regionale soprattutto fornendo assistenza per le infrastrutture. Alcuni incentivi regionali sono disponibili in Slovenia e nella

Repubblica Ceca, in questo ultimo caso in base al cosiddetto Programma REGIONE che fornisce un supplemento di aiuto di interesse limitato alle regioni oltre i programmi standard SME.

Altrove, esistono molti esempi di iniziative ad hoc e numerose misure sono state avviate su una base di area specifica attraverso il decentramento degli uffici statali o dei governi locali. Esistono anche esempi di iniziative di sviluppo regionale avviate attraverso politiche settoriali, come le politiche per l'occupazione e ambientali. Per lo più, si tratta di politiche reattive tese a migliorare i sintomi del declino regionale come la disoccupazione; non sono "politiche strutturali" orientate alla riconversione e allo sviluppo.

Nelle politiche regionali di sviluppo, i politici e i funzionari si trovano a confrontarsi con diverse sfide e dilemmi. In primo luogo, hanno di fronte il problema se la politica regionale sia appropriata all'attuale fase di transizione. Sebbene le disuguaglianze regionali si stiano ampliando e molte industrie tradizionali e regioni a sviluppo arretrato si trovino di fronte a gravi problemi, alcuni decisori politici sostengono che paesi come la Polonia e l'Ungheria dovrebbero usare le scarse risorse per una politica industriale nazionale forte, piuttosto che una politica regionale redistributiva.

In secondo luogo, la maggior parte dei paesi mancano delle basi legislative e istituzionali per una politica regionale. In alcuni paesi (per esempio l'Ungheria) sono state approvate leggi sullo sviluppo regionale, ma nella maggioranza non esistono le basi costituzionali e giuridiche per la politica regionale. Esistono anche insufficienze nell'infrastruttura istituzionale per disegnare e realizzare la politica regionale a livello sia centrale che regionale, nel settore pubblico e privato. A livello centrale le amministrazioni governative mancano di una chiara leadership politica e amministrativa rispetto alla politica regionale e non esiste alcun coordinamento tra i relativi dipartimenti governativi. In Polonia, come altrove, esiste una forma di competizione tra i politici per primeggiare nello sviluppare concetti e iniziative politiche.

Una situazione simile esiste a livello regionale e locale. Lo sviluppo regionale attualmente è condotto da rappresentanti decentrati o regionali dei ministeri del governo centrale e da reti di agenzie di svilup-

po locale e regionale (pure esse fanno capo al governo centrale). Come notato precedentemente, manca un livello intermedio “regionale” nella maggior parte dei paesi e poco consenso sulla soluzione ottimale.

In terzo luogo, lo sviluppo della politica regionale è fortemente interessato da influenze esterne. I paesi in via di ammissione per definizione si stanno preparando per il potenziale accesso all’Unione Europea. A questo riguardo, molti stanno confrontando la compatibilità tra la formazione delle loro politiche e le loro strutture istituzionali e quelle dell’Unione Europea, in particolare alla luce della possibile eleggibilità per le politiche strutturali e di coesione dell’Unione Europea. Incoraggiati da programmi come il PHARE, essi devono trattare temi quali la programmazione e la partnership nel progettare i concetti e le istituzioni della politica regionale. La situazione è ancora ulteriormente complicata dal ruolo dell’aiuto bilaterale dell’Est a livello regionale e locale, il quale finanzia la creazione di strutture e strategie di sviluppo che non sono necessariamente compatibili con quelli dei governi centrali.

## ALLARGAMENTO E COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

### Disuguaglianze regionali nell'Europa Centrale e Orientale e nell'Unione Europea

La discussione sull'allargamento e la coesione può utilmente iniziare considerando i rapporti relativi ai redditi e alla disoccupazione tra i paesi e le regioni dell'Unione Europea e quelli dell'Europa Centrale e Orientale. Le statistiche più recenti di Eurostat (vedi Figura 7) sottolineano le forti disparità esistenti tra i paesi candidati ed illustrano la loro potenziale qualificazione per i livelli e intensità massimi degli aiuti erogati dall'Unione Europea.

**Figura 7: PIL dei paesi candidati nell'Europa Centrale ed Orientale**

PIL pro-capite (PPS) (1995)					
Paese	PPS	EUR15 = 100	Paese	PPS	EUR15 = 100
Slovenia	10.199	59	Slovacchia	7.036	41
Repubblica Ceca	9.857	57	Bulgaria	4.210	24
Ungheria	6.390	37	Romania	4.159	24
Polonia	5.318	31	Lituania	4.129	24
Estonia	3.876	22	Lettonia	3.144	18
<b>Europa Centrale Orientale (CEE 10)</b>				<b>5.561</b>	<b>32</b>

Fonte: Eurostat

La valutazione delle disparità nell'Europa Centrale ed Orientale (CEE) e l'Unione Europea a livello nazionale è piena di problemi metodologici ben noti. Il confronto delle disparità tra l'Unione Europea e i paesi in via di ammissione è inoltre complicato quando l'analisi scende a livello regionale. La natura della transizione economica ha portato ad accrescere le variazioni nei modelli di sviluppo delle diverse regioni nella ECE, che riguardano spesso più i tempi e l'estensione dei programmi di riforma (ed altri fattori politici) che un modello sottostante di forze economiche. Ciò rende difficile fare previsioni sulle future differenze, in particolare riguardo all'impatto dell'allargamento dell'Unione Europea. La sezione che segue usa un mix di approcci quantitativi e qualitativi per fornire alcuni confronti delle differenze sub-nazionali tra l'Unione Europea e la ECE e considerazioni sulle conseguenze economiche regionali. Inizia con una valutazione comparativa dei dati relativi al PIL pro-capite e dei tassi di disoccupazione nelle due parti dell'Europa, a cui segue una discussione sulle implicazioni regionali dell'allargamento.

Solo di recente si è iniziato a calcolare il PIL su una base confrontabile nei paesi della ECE, e le misurazioni/stime sono ancora soggette ad una variazione maggiore in funzione delle definizioni e delle ipotesi usate. Molto più che a livello nazionale i dati sul reddito regionale sono raramente disponibili in una forma appropriata per poter essere confrontati e richiedono diverse fasi di analisi. I punti di partenza sono le cifre del PIL pro-capite nazionale prodotte da Eurostat che fornisce un mezzo diretto di confronto tra l'Unione Europea e i paesi della ECE. I dati sul reddito più disponibili e più recenti a livello nazionale sono stati ottenuti da fonti nazionali e sono usati per costruire gli indici delle differenze del reddito regionale pro-capite per ogni paese della ECE in base alle medie nazionali. Questi indici sono quindi usati per allocare i dati del PIL nazionale pro-capite di Eurostat tra le regioni per produrre le stime del PIL pro-capite regionale per ogni regione della ECE nei tre paesi più importanti della "prima ondata" di ammissione - Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. Questa è una procedura relativamente semplicista e grezza con considerevoli inconvenienti metodologici e statistici, ma fornisce alcune pietre di paragone iniziali per il confronto regionale e consente di discutere sulle differenze regionali comparative tra Unione Europea e ECE (ved. Figura 8).

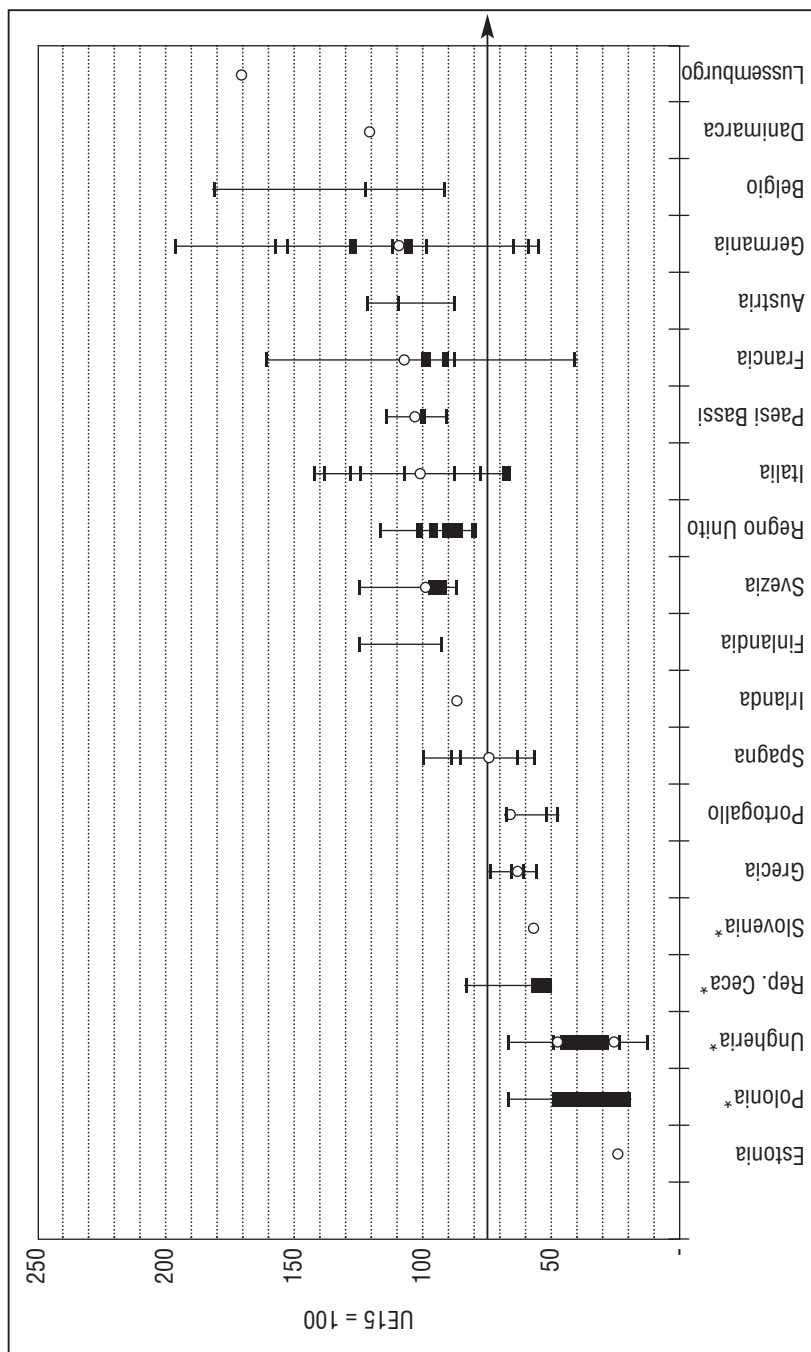
La Figura 8 indica che le disparità regionali nel PIL pro-capite nei paesi della ECE sono di gran lunga inferiori a quelle dei 15 paesi dell'Unione Europea<sup>4</sup>, e che molte delle disparità in Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca sono attribuibili alla schiacciante dominanza delle regioni delle città capitali, Varsavia, Budapest e Praga. Senza le città capitali, le disparità regionali sarebbero minori per gli standard dell'UE, sebbene chiaramente significativi all'interno dei contesti nazionali, e in rapido aumento. Sulla base dei dati presentati nella Figura 8, le regioni della ECE sono generalmente molto al di sotto della soglia dell'Obiettivo I del 75 per cento della media dei 15 paesi dell'UE. Solo Praga supera tale soglia, anche se Budapest e Varsavia sono entro il 10 per cento della soglia. Tuttavia, apparentemente vi sono alcune sovrapposizioni tra i livelli del PIL pro-capite delle regioni trainanti della ECE e le regioni più povere dell'Unione Europea. Le regioni della Repubblica Ceca e della Slovenia occupano una posizione più elevata rispetto ad alcune regioni più povere dell'Unione Europea (soprattutto in Portogallo), e le regioni delle città capitali di Praga, Varsavia e Budapest hanno livelli di reddito pro-capite superiori a quelli delle regioni più povere del Portogallo, della Grecia, della Spagna e della Germania. Nondimeno il dato è ugualmente significativo circa la portata dell'impegno per lo sviluppo che devono fronteggiare le regioni della CEE nel contesto dell'allargamento dell'Unione Europea. Al di fuori delle capitali, virtualmente tutta la Polonia e l'Ungheria (e l'Estonia) sono al di sotto del 40 per cento della media dell'Unione Europea, e molte regioni sono sotto il 30 per cento.

In un secondo esercizio, gli scenari sono stati calcolati per le regioni della ECE sulla base dei tassi di crescita dell'Agenda 2000 (vedere figura 9). Mentre l'esercizio parte da presupposti semplicistici - che i tassi di crescita nazionale valgono universalmente tra le regioni (cosa che è inficiata dai risultati della ricerca), almeno indica il campo delle diversità che possono risultare. Per questo esercizio, la "soglia dell'Obiettivo 1" era fissata al 75 per cento della media dell'Unione Europea allargata (cioè l'Unione Europea a 20). L'attribuzione di dati specifici a particolari regioni è meno importante dei trend generali che coinvolgono tutte le regioni della CEE.

---

4. I dati UE sono a livello I NUTS eccetto per la Svezia.

**Figura 8 - PIL pro-capite Nazionali e regionale nella ECE e nell'UE - 1994 (UE15 = 100)**



**Figura 9 - Proiezioni PIL pro-capite nazionale e regionale nell'Unione Europea a 20 nel 2003 (UE20=100)**

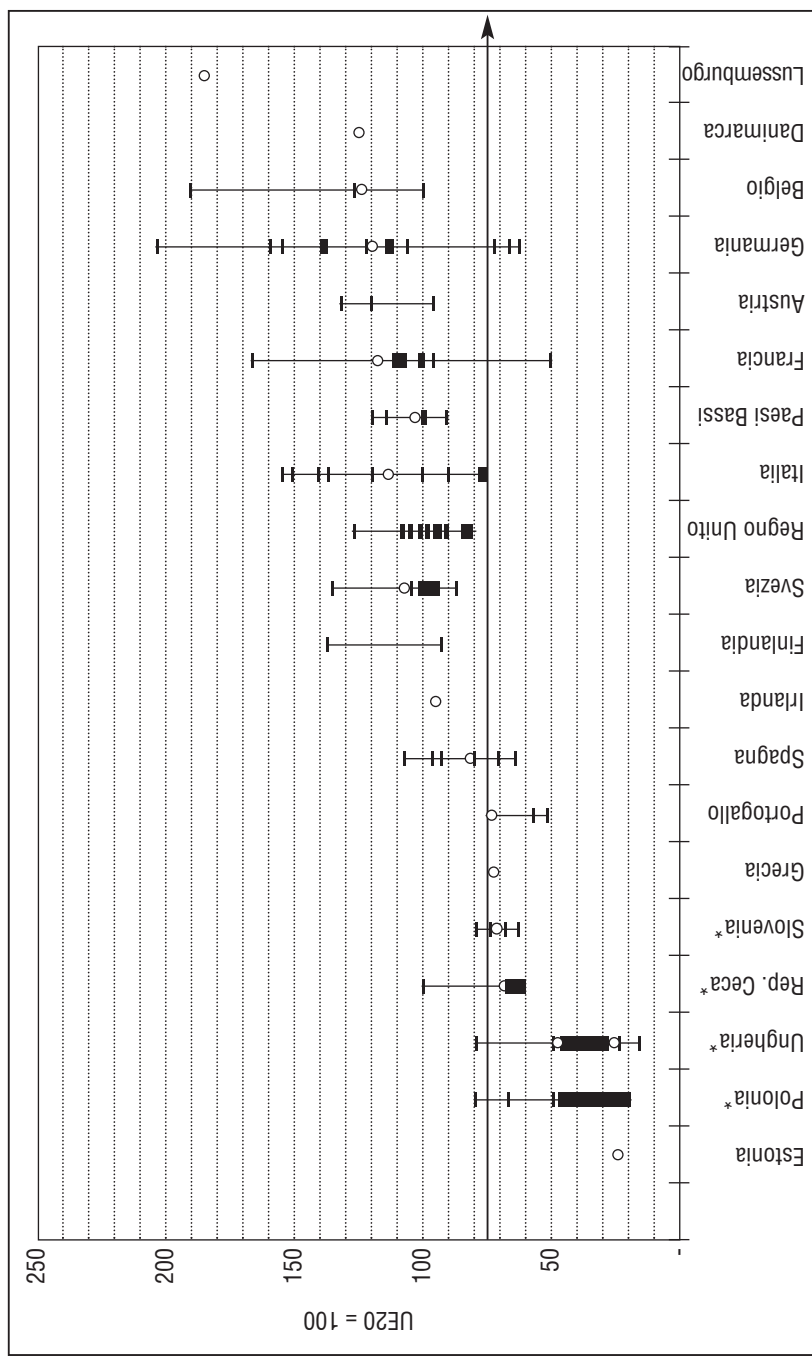
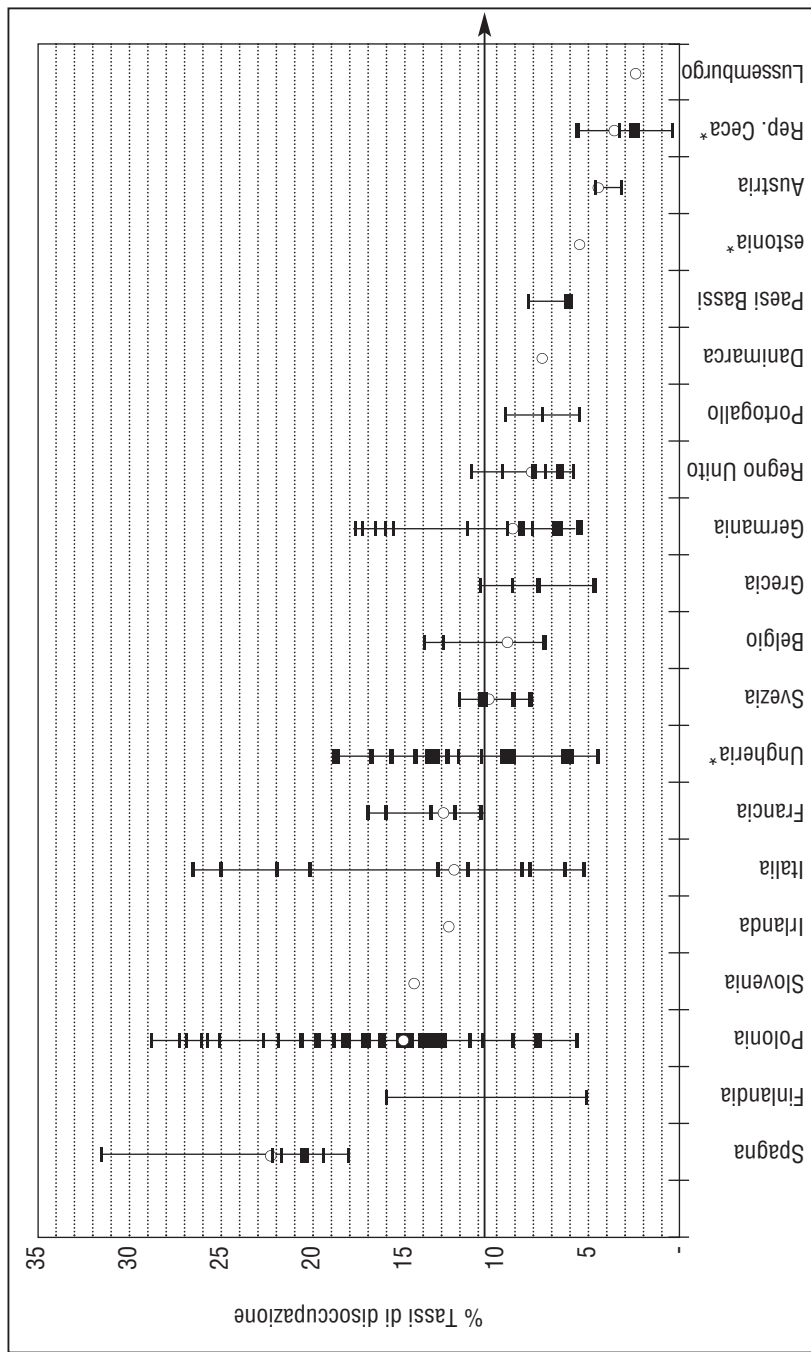


Figura 10 - Tassi di disoccupazione nazionali e regionali nella ECE e nell'UE - 1996 (%)



Secondo la proiezione, alcune delle regioni più povere dell'Unione Europea a 15 rimarrebbero ancora al di sotto della soglia dell'Obiettivo I dell'Unione Europea a 20, sebbene vi sia stato un chiaro spostamento che porta i paesi della coesione dell'Europa del Sud più vicino a, o sopra, la soglia. Tra le regioni ECE, la Slovenia sarebbe esattamente al di sotto della soglia, le regioni delle città capitali di Budapest e di Varsavia sarebbero al di sopra del punto di esclusione dell'Obiettivo 1 e Praga (teoricamente) sarebbe intorno alla media UE. Anche la maggior parte della Repubblica Ceca sarebbe meglio posizionata di varie regioni più povere dell'Unione Europea. Poiché le disparità regionali nella ECE attualmente sembrano crescere, si potrebbe anticipare che le regioni guida (come pure gli agglomerati maggiori in Polonia) saranno ancora meglio posizionate alla fine del periodo. Tuttavia, le proiezioni sottolineano anche il fatto che molti dei paesi ECE potrebbero trovarsi di fronte ad un ritardo di sviluppo considerevole rispetto all'UE; anche con un elevato e sostenuto tasso di crescita nazionale, è improbabile che le zone più sottosviluppate della ECE possano condividere alti tassi di crescita.

Un confronto simile dei tassi di disoccupazione regionale nell'UE e nella ECE, rivela, non inaspettatamente, un quadro più eterogeneo (vedere Figura 10). Non c'è una chiara differenza nel livello o nella disparità regionale per quanto riguarda la disoccupazione regionale tra i paesi dell'Unione Europea e i nuovi Stati membri. La Polonia e l'Ungheria presentano un'ampia variazione nei tassi di disoccupazione regionale, confrontabili in ampiezza a quelli della Spagna, Finlandia, Italia o Germania. La Repubblica Ceca (come altri paesi ECE non indicati) ha variazioni più basse di disoccupazione regionale, sebbene, come negli Stati membri dell'UE, le differenze sub-regionali possano essere molto ampie.

Di conseguenza, poiché un'analisi dei dati del PIL regionale pro-capite indica un aumento significativo nelle aree di basso reddito a seguito dell'ammissione dei paesi in transizione, il dato è meno sicuro per quanto riguarda la disoccupazione. Sebbene la disoccupazione possa aumentare nei paesi in via di ammissione mentre progredisce la ristrutturazione industriale, e con la minaccia costante di un netto relativo declino nella loro competitività internazionale (in particolare i vantaggi

dei costi salariali), non c'è alcuna indicazione che il problema abbia una scala diversa da quella che esiste nell'UE.

## **Allargamento e disparità regionali**

La sezione precedente ha dimostrato in termini statistici che tra le regioni dell'UE e della ECE sembrano esistere differenziali significativi, almeno per quanto riguarda i livelli di reddito. L'evoluzione delle disparità future sarà influenzata, come nell'Europa occidentale, in primo luogo da fattori nazionali. Il vecchio sistema economico e politico nei paesi della ECE non è responsabile solo delle distorsioni settoriali ma anche delle gravi distorsioni regionali. L'ubicazione dell'attività industriale era ampiamente determinata da fattori politici - la rimozione di questi fattori con il collasso dell'economia guidata ha un impatto a livello sia nazionale che regionale. Quindi, se una regione "guadagnerà" o "perderà" durante il periodo di trasformazione (almeno nel breve termine) dipende dalla capacità della regione di integrarsi nella più ampia divisione europea del lavoro, dai suoi vantaggi competitivi relativi e dai vantaggi della sua posizione geografica, sia in termini di attività economica nazionale sia come attrazione degli investimenti internazionali esteri.

L'esperienza dell'Europa Occidentale indica che le politiche rivolte alle disparità regionali nei paesi della CEE dipenderanno dalla crescita stabile delle economie nazionali. Molti stati della ECE hanno fatto registrare aumenti dei tassi di crescita reali dal 1995, ma, a parte la Polonia, nessuno dei paesi in via di ammissione ha raggiunto il livello iniziale di PIL raggiunto prima della transizione. Fino ad ora, gli stati della ECE hanno avuto più successo in aree dove i loro vantaggi di costo (basati su bassi salari, ampliati da una moneta sottovalutata in termini di parità di poteri d'acquisto) hanno incoraggiato una parziale riallocazione del commercio e della produzione per prodotti semi-finiti e influenzati dai costi salariali e prodotti finiti destinati a segmenti di mercato sensibili al prezzo. Tuttavia, i paesi della ECE si trovano di fronte ad una forte concorrenza in tutti i potenziali mercati in cui essi possono svilupparsi. Nei mercati dei prodotti tecnologicamente sofisticati, i pae-

si in via di ammissione non sono competitivi con la maggior parte degli Stati membri dell'UE, con il Giappone e gli Stati Uniti; con i prodotti ad alta intensità di manodopera relativamente semplici, essi sono in competizione con i paesi in via di sviluppo, che frequentemente godono di significativi vantaggi in termini di produttività, a livelli salariali comparabili. Nei mercati in cui gli Stati della ECE sono più concorrenziali, come quelli dei prodotti agricoli e tessili, si trovano attualmente di fronte a significative barriere commerciali, in particolare nell'Unione Europea.

Lo studio dello sviluppo regionale nella sezione precedente ha indicato che il processo di trasformazione ha portato ad una concentrazione geografica negli stati della ECE: i vincitori relativi sono le città capitali (e nei paesi più grandi singoli centri secondari e regioni vicine ai confini dell'UE). Le perdenti sono le regioni rurali, le aree industriali monostrutturali e le regioni che confinano con gli stati della CIS. La ricerca suggerisce che questa tendenza probabilmente continuerà nel prossimo futuro, poiché le regioni negativamente interessate tendono ad avere gravi deficit in: (i) infrastrutture, in particolare infrastrutture di trasporto, dal momento che lo stock attuale sta diventando sovraccarico e che si renderà necessario indirizzare in alcune aree a spese di altre regioni; (ii) risorse umane, poiché cresce la richiesta per competenze tecniche e manageriali specifiche; (iii) condizioni ambientali: poiché non v'è equilibrio tra regioni che stanno sperimentando gravi problemi ambientali e le risorse disponibili per far fronte a questi problemi; (iv) la capacità dell'industria di mantenere la concorrenza attraverso continue innovazioni. Contemporaneamente, la sezione precedente ha evidenziato che i governi della ECE non hanno gli strumenti per riequilibrare questi squilibri economici, in particolare nelle carenze di strategie di politica regionale, di risorse per l'espansione delle infrastrutture e di una amministrazione locale dotata di esperienza.

Le future disparità regionali dipenderanno dalla natura dell'integrazione tra la ECE e l'UE attraverso una combinazione di legami commerciali e di investimenti informali come pure da misure formali come l'allargamento dell'Unione Europea. Stabilire la causalità tra l'integrazione regionale più ampia e le specifiche disparità regionali è notoriamente difficile ed è reso più complesso, nel caso ECE/UE, da diversi

fattori: la successione dell'appartenenza all'UE (che i paesi che aderiscono prima e le ricadute sui rimanenti Stati non membri dell'UE); il progresso dell'UME e le richieste fatte dai governi ECE; e la disponibilità di aiuti e di fondi per la politica agricola e regionale dell'UE per i paesi in via di ammissione.

Sono stati condotti diversi studi riguardanti l'impatto dell'integrazione ECE/UE sul commercio e sugli investimenti, facendo luce sulle possibili implicazioni per le diversità regionali sia nella ECE che nell'Unione Europea<sup>5</sup>. Complessivamente, questi studi suggeriscono che l'integrazione dei paesi della ECE nell'Unione Europea potrebbe, nel medio termine, aumentare la competizione per le regioni specializzate in prodotti agricoli, in ingegneria meccanica di base, in prodotti dell'industria chimica e delle materie plastiche e nei segmenti inferiori dell'industria automobilistica, sensibili ai prezzi dell'elettronica di consumo e delle costruzioni navali. Sebbene è improbabile che, di per sé stesso l'impatto dell'allargamento possa creare drammatici cambiamenti nella ECE o nella UE, per molte regioni potrebbe rafforzare un ciclo in atto di riduzione della concorrenza. Tuttavia, nel lungo termine, vi saranno effetti compensativi per diverse ragioni. Primo, la struttura dei prodotti nell'agricoltura nel Sud Europa è complementare a quella degli stati della ECE. Secondo, i vantaggi di prezzo e di concorrenza sui mercatini UE possono essere ottenuti dalla combinazione delle risorse umane, della ricerca e sviluppo e dai prodotti ad alta componente di capitale, fabbricati nell'Europa Occidentale con i prodotti ad alta componente

---

5. I punti che seguono sono basati su una sintesi di diversi studi (CEC (1993) Trade and foreign investment in the Community's regions: the impact of reform in Central and Eastern Europe: Studi sullo sviluppo regionale, n. 7 di DGXVI Commissione delle Comunità europee, Bruxelles. Landesmann M. (1995): "Projecting East-West trade integration" in Landesmann, M. e Székely, I. (ed.) Industrial Restructuring and Trade Reorientation in Eastern Europe. Cambridge University Press. Cambridge. Neven D. (1995) "Trade liberalisation with Eastern nations: how sensitive" in Faini R. e Portes R. (ed.) European Union Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities. Centre for Economic Policy Research. Londra. Guai J. e Martin C. (1995) "Trade and foreign direct investment with Central and Eastern Europe: its impact on Spain" in Faini R. e Portes R. (ed.) European Union Trade with Eastern Europe: Adjustment and Opportunities. Centre for Economic Policy Research. Londra.

di manodopera provenienti dagli stati ECE. Terzo, la sottovalutazione delle monete della ECE non sarà permanente e ciò compenserà gli attuali forti vantaggi sui costi dei salari. Infine, lo sviluppo dei redditi nella ECE porterà ad un aumento della domanda per i beni strumentali e per i prodotti di consumo di alta qualità che meglio riflettono la struttura di esportazione degli stati membri dell'Unione Europea.

Per l'attuale Unione Europea dei 15, vi sono diverse categorie di regioni UE "a rischio". Tali regioni comprendono quelle meno sviluppate e che dipendono dall'agricoltura con una gamma di produzione simile a quella delle regioni della ECE (grano, ortaggi, frutta, bestiame e allevamenti di maiali) - come le regioni delle Asturie e dell'Estramadura in Spagna, la Calabria e la Basilicata in Italia e quasi tutte le regioni del Portogallo. Altre aree sarebbero quelle che dipendono da: operazioni industriali ad alta componente di manodopera, produzioni che non richiedono risorse umane intensive e con bassa produttività della manodopera, regioni specializzate in particolare in produzioni tessili (per esempio, Merseyside nel Regno Unito); stabilimenti di industria chimica primaria o cantieri navali con una gamma di produzione relativamente bassa e bassa produttività della manodopera, come le aree costiere del Nord-Est della Germania; e attività di assemblaggio manifatturiero e bassa produttività della manodopera come le aree industriali in declino della Ruhr in Germania e del Nord-Ovest della Francia.

L'integrazione degli stati ECE nell'Unione Europea porterebbe anche le regioni rurali della ECE a confrontarsi con considerevoli problemi di adattamento - nel settore agricolo, queste regioni dovrebbero procedere ad enormi tagli nell'occupazione per diventare competitive nel Mercato Unico, con la conseguenza che i problemi del mercato del lavoro esistenti ne sarebbero aggravati. Ciò porterebbe anche ad una pressione di adattamento maggiore nelle regioni caratterizzate dall'industria pesante, una larga parte delle quali è monostrutturale, e costringerebbe molte imprese statali ad adattare la loro struttura societaria, causando quindi una significativa soppressione dei posti di lavoro.

Infine, le attuali regioni di confine tra l'UE e la ECE possono essere considerate un caso particolare. Per quanto riguarda l'Unione Europea, le regioni di confine sono in molti casi le regioni più povere della

comunità, mentre le regioni di confine della ECE sono spesso le regioni che registrano uno sviluppo più veloce dei paesi in transizione. L'accesso dei paesi della ECE all'Unione Europea avrebbe effetti simili a quelli del Mercato Unico dell'Unione Europea, creando più stretti legami economici tra le regioni di confine, da entrambi le parti, attraverso l'eliminazione delle barriere al libero movimento di beni, servizi, capitali e persone.

## **2. SINTESI DELLA DISCUSSIONE - COMMISSIONE IV**

Questo documento ha discusso le sfide del breve e lungo termine, mettendo a confronto i decisori politici regionali interessati alla politica strutturale della UE. Tale documento ha esaminato l'efficacia dei Fondi Strutturali identificando i temi chiave sottostanti l'attuale dibattito. Nel contesto dell'Agenda 2000, il documento ha esaminato le diverse prospettive degli stati membri per quanto riguarda le proposte di riforma della politica regionale dell'Unione Europea. Guardando al lungo termine, il documento ha esplorato lo stato dello sviluppo regionale nell'Europa Centrale ed Orientale rispetto alle dimensioni regionali della trasformazione e della politica regionale. Ha anche preso in considerazione le implicazioni dell'allargamento per la coesione e gli effetti potenziali per le regioni della CEE e dell'Unione Europea. Questa sezione finale mette in luce alcune questioni chiave per una possibile discussione nel corso dello Sponsors' Meeting.

L'Agenda 2000 sta tentando di avviare il processo di adattamento della politica regionale dell'UE per far fronte all'allargamento. Rappresenta una tappa relativamente piccola nella direzione della riforma: questo è il massimo che può essere raggiunto attualmente?

L'Agenda 2000 rappresenta un nuovo tipo di riforma nella recente storia della politica strutturale dell'UE, essendo stata condotta in un clima di austerità finanziaria. L'accordo su una nuova struttura finanziaria per l'Unione è subordinata, come nelle precedenti fasi, alla capacità del Consiglio di riconciliare le priorità economiche e politiche in conflitto

tra i governi dei 15 Stati membri, la Commissione Europea e i gruppi di interesse settoriali e regionali dalle variabili influenze. La Commissione ha predisposto una serie equilibrata di proposte che tentano di tener conto di questi diversi interessi. Con una ridotta flessibilità finanziaria chiede solo una modifica incrementale che coinvolga relativamente limitati sacrifici per la maggior parte degli Stati membri, nella copertura territoriale o nell'allocazione finanziaria. Le proposte mantengono una considerevole flessibilità per compensare gli Stati Membri per gli aspetti negativi delle riforme.

Le reazioni nettamente positive degli Stati Membri alle proposte della Commissione riflettono il fatto che l'Agenda 2000 è essenzialmente un "documento di mantenimento", evitando la riforma fondamentale delle politiche strutturali dell'UE. Esso rivela che, mentre esiste un consenso generale per i cambiamenti ai Fondi Strutturali e di coesione, c'è una ridotta pressione immediata per una riforma radicale. Poiché l'accesso sarà probabilmente protratto fino al 2003, e possibilmente non avverrà prima del 2006, non v'è alcuna imminente crisi di bilancio. Le decisioni forti riguardanti l'impatto dell'allargamento sono state rinviate. Invece la Commissione ha scelto di riorganizzare l'attuale sistema per far fronte ai vincoli finanziari e ai problemi di efficienza, riorganizzando il sistema attuale e con l'obiettivo di dare "qualcosa a tutti". Gli interessi dei pagatori della rete sono rivolti al tetto finanziario, alla concentrazione e alle idee per una migliorata efficienza; i paesi più poveri ottengono una riaffermazione dell'Obiettivo 1 e conservano il Fondo di Coesione (insieme allocato c.70 per cento delle risorse); i paesi nordici mantengono il sostegno per le aree scarsamente popolate entrambe; le aree urbane e rurali sono incluse nel nuovo "portmanteau" Obiettivo 2; e viene dato un alto profilo alla creazione di occupazione.

E' soprattutto da notare come, nei fatti, poco possa cambiare. Anche se vi sarà un equilibrio tra guadagni e perdite per le singole regioni e paesi, la Commissione vuole fare in modo che tutti gli Stati Membri rimangano parte della politica strutturale dell'Unione Europea con almeno alcune aree designate. I servizi della Commissione hanno ripetutamente sottolineato che molte - se non tutte - le attuali regioni designate dovrebbero conservare il loro status attuale, anche se solo per un periodo transitorio. Inoltre, la razionalizzazione degli Obiettivi può risul-

tare inferiore a quella attesa, dato che il nuovo Obiettivo 1 ha due sottocategorie (le aree centrali strettamente definite e le aree con minore intensità di aiuti ex Obiettivo 6), mentre il nuovo Obiettivo 2 ha la possibilità di essere suddiviso in 4-5 sub-obiettivi. Il Fondo di Coesione e le Iniziative Comunitarie rimangono. Le proposte per una gestione semplificata, flessibilità e decentramento sono (ancora) imprecise, e non si fa menzione della gamma degli strumenti, delle attività possibili o delle intensità di aiuto.

Non di meno le proposte dovrebbero coinvolgere cambiamenti nella copertura delle aree designate e nella allocazione delle risorse. Tra i paesi della coesione, tutta la Grecia rimarrebbe qualificata per l'Obiettivo 1 - molte regioni della Grecia sono cambiate poco in termini di PIL pro-capite relativo nel periodo 1988-94. Dovrebbe essere anche qualificata la maggior parte del Portogallo, sebbene lo status di Lisbona (un tema critico) sia in dubbio con un livello del PIL pro-capite nel 1994 dell'87 per cento della media dell'Unione Europea, e benché il livello relativamente basso di disoccupazione possa ridurre significativamente le sue allocazioni finanziarie. Molte delle province della Spagna, a parte la Cantabria e possibilmente Valencia, dovrebbero anch'esse continuare a far parte dell'Obiettivo 1 e, dati gli attuali elevati livelli di disoccupazione in Spagna, ci si può aspettare di ricevere un flusso di aiuti dalla Comunità come nel 1994-99. L'Irlanda si trova a fronteggiare il progressivo ritiro del maggior sostegno dell'Unione Europea; la forte convergenza economica negli anni recenti ha portato il paese ben oltre la soglia del 75 per cento, sebbene il governo irlandese sta discutendo sulle generose clausole di transizione nel prossimo periodo di programmazione. All'esterno dei paesi della coesione, l'Obiettivo 1 dovrebbe essere applicato ai Länder della Germania Orientale, alla Finlandia orientale e al Sud dell'Italia (dando a tutti questi tre paesi un sostegno significativo nei Fondi riformati); anche le parti Nord della Svezia e della Finlandia dovrebbero beneficiare di "speciali disposizioni" di supporto di intensità di aiuti ridotti secondo l'Obiettivo 1 proposto nell'Agenda 2000. Altrove, il risultato è difficile da prevedere. Il Regno Unito, i Paesi del Benelux, la Danimarca e la Francia, probabilmente perderanno le loro attuali regioni dell'Obiettivo 1 e faranno ampiamente assegnamento sull'Obiettivo 2 per qualsiasi supporto dei Fondi Strutturali

specifico per regioni. Sebbene si stiano ancora discutendo i dettagli delle procedure e dei criteri di designazione, la Commissione ha ufficiosamente riassicurato anche i paesi meglio posizionati che avranno probabilmente almeno alcune aree assistite dall'Unione Europea, potenzialmente autodesignate.

Gli stati membri hanno reagito positivamente all'approccio complessivo dell'Agenda 2000 ed è probabile che il vertice di Lussemburgo sia in grado di concedere una ampia guida alla Commissione sui principi generali quali la razionalizzazione degli obiettivi, la concentrazione sull'Obiettivo 1, i tetti di bilancio, ecc. Accordi più specifici dipendono dal dettaglio normativo attualmente sviluppato dalla Commissione e dal chiarimento di numerose questioni dettagliate attualmente richieste dalle autorità degli Stati membri, quali i criteri di eleggibilità per il nuovo Obiettivo 2. Tuttavia, se le proposte saranno concordate, porterebbero ad un livello limitato di concentrazione spaziale e di miglioramento nell'efficienza all'interno di un tetto di bilancio ampiamente simile. Un aspetto importante è che esse dovrebbero rappresentare la prima fase verso l'adattamento delle politiche strutturali (e agricole) dell'UE per l'allargamento. Può essere inevitabile che le proposte dell'Agenda non tentino una riforma a largo raggio, ma mirino a raggiungere un compromesso che non metta a repentaglio l'accordo sull'obiettivo più importante dell'allargamento.

Il punto di partenza per l'Agenda 2000 è la necessità di adattare l'allargamento all'interno di una giusta struttura finanziaria. Tra le varie proposte tecniche per la riforma, gli obiettivi della politica regionale dell'UE sono appena trattati. Quale è la futura logica per i Fondi Strutturali?

Nelle prime discussioni sulla riforma dei Fondi Strutturali dopo il 1999, i Paesi Bassi e la Danimarca hanno sostenuto i meriti di una politica strutturale dell'UE incentrata esclusivamente sui paesi e le regioni sottosviluppate. Tale approccio avrebbe il vantaggio di una logica economica, finanziaria e amministrativa. Discutibilmente, le principali disuguaglianze spaziali nell'Unione - che giustificano l'intervento attivo dell'UE - sono le differenze di reddito tra gli Stati Membri sviluppati e quelli meno sviluppati, e la principale sfida è rappresentata dalla coe-

sione in termini di convergenza dei redditi. Limitare la politica ai paesi e alle regioni sottosviluppate semplificherebbe e concentrerebbe la politica evitando il flusso circolare del denaro tra Stati Membri ricchi verso l'Unione e viceversa; e migliorerebbe l'efficacia eliminando risorse amministrative eccessive che devono essere allocate per l'utilizzo di (alcune volte) somme relativamente piccole di denaro in molti programmi dell'Obiettivo 2 e 5b e Iniziative della Comunità nei paesi più sviluppati. Sebbene la proposta abbia attirato l'interesse iniziale e il supporto di alcuni altri Stati Membri, gli imperativi della politica interna, quali il problema dei pagamenti netti e il valore dei Fondi Strutturali per gli elettori delle regioni chiave, nonché l'opposizione della Commissione, hanno significato che non vi è stato alcun seguito.

Uno degli aspetti notevoli dell'Agenda 2000 è il fatto che rivolge poca attenzione ai principi o agli obiettivi su cui le politiche strutturali UE devono essere basate nel prossimo decennio. L'Agenda 2000 riafferma la priorità politica della coesione sociale ed economica definita nell'articolo 130/a del Trattato UE, con l'obiettivo di ridurre le diversità nei livelli di sviluppo regionale e l'arretratezza delle regioni meno favorite. In particolare, i Fondi Strutturali dovrebbero favorire lo sviluppo della concorrenza, nonché una crescita sostenibile e creatrice di posti di lavoro nell'Unione e la promozione di una forza lavoro qualificata, formata e adattabile”.

In parte, il linguaggio dell'Agenda 2000 riecheggia il Primo Rapporto sulla Coesione; questo definisce la coesione come: (a) convergenza economica dei redditi di base, concorrenza e occupazione e (b) solidarietà sociale riducendo l'accesso disuguale alle opportunità di lavoro, l'emarginazione sociale e l'incidenza della povertà. Chiaramente vi sono molte obiezioni pratiche a questi obiettivi. Sebbene lodevole, è irrealistico per l'Unione raggiungere la convergenza economica o la solidarietà sociale con le risorse attuali, l'obiettivo dell'equità, di riduzione delle differenze viene contraddetto dalla enfasi posta sull'obiettivo dell'efficienza delle altre politiche dell'Unione Europea, e anche all'interno della politica regionale UE, vi sono contraddizioni non riconosciute tra gli obiettivi della concorrenza economica, la sostenibilità e la creazione di posti di lavoro. Cosa più importante, gli Stati Membri sono consapevoli che la struttura, la copertura e le risorse della politica strut-

turale dell'UE, sono determinate soprattutto da fattori politici piuttosto che dal principio dello sviluppo economico. L'approccio al finanziamento e all'allocazione delle risorse è guidato dal desiderio degli Stati Membri di massimizzare la loro quota del bilancio disponibile.

Nonostante questi punti, si può sostenere che la coesione rimane un obiettivo importante della politica strutturale dell'Unione Europea. Ciò significa che l'Unione s'impegna a ridurre gli effetti secondari negativi dell'integrazione europea e a promuovere la convergenza economica e la solidarietà sociale. In realtà, come i paesi della Coesione hanno sottolineato, è sorprendente che l'Agenda 2000 presti poca attenzione alla coesione rispetto alle precedenti riforme. L'interesse è fortemente centrato sull'aggiustamento dei costi dell'allargamento; l'Agenda 2000, inoltre, sembra adottare uno spostamento da un impegno per lo sviluppo di lungo termine verso interessi di breve termine per quanto riguarda la disoccupazione - riflesso nei criteri di eleggibilità proposti per la designazione delle aree e nei criteri di allocazione dei fondi. Ciò forse è comprensibile dato l'ambiente per la riforma: di fronte all'aumento della disoccupazione nella maggior parte degli Stati Membri, l'Unione ha dato maggiore priorità alla creazione di lavoro riflesso nel capitolo sulla nuova occupazione del Trattato di Amsterdam, come pure nei patti territoriali sull'occupazione ed altre iniziative per l'occupazione. Tuttavia, ciò lascia aperto il problema della futura logica della politica strutturale dell'UE e dell'importanza attribuita alla coesione.

Uno degli obiettivi chiave della riforma dovrebbe essere quello di risolvere le tensioni tra gli Stati Membri e i servizi della Commissione nella attuazione dei Fondi. Come possono essere assolti in pratica gli impegni per il decentramento, la flessibilità e la semplificazione?

A livello strategico ed operativo, l'attuazione dei Fondi Strutturali è stata la causa principale delle tensioni tra la Commissione e le autorità degli Stati Membri. Questa tensione ha molte facce, alcune delle quali sono state indicate in questo documento. Esse comprendono l'interpretazione da parte della Commissione dei principi e delle norme che disciplinano i Fondi, quando essa utilizza Fondi attraverso programmi pluriannuali, il conflitto tra i sistemi di priorità politiche e di erogazione della CE e degli Stati Membri e le procedure burocratiche e inefficienti

associate a molti aspetti della programmazione. In parte, tali difficoltà possono essere attribuite alla lunga e ripida curva di apprendimento richiesta da tutte le parti a livello europeo, nazionale e locale nell'erogazione dei Fondi Strutturali. Inoltre, il problema fondamentale è il tentativo della Commissione di esercitare le sue responsabilità normative (per assicurare una erogazione dei fondi legittima ed efficace in termine di costi) in modo più o meno standard all'interno dell'Unione, a prescindere dalle enormi differenze nell'approccio politico, nelle strutture e sistemi istituzionali tra gli Stati membri. Questo spiega alcune delle pressioni da parte di diversi Stati membri per una modalità più decentrata di messa in opera.

Nella risoluzione di questi problemi, l'Unione ha bisogno di trovare un modo per adattare la realizzazione dei Fondi al fine di rispondere alle diverse condizioni nazionali, potenzialmente con livelli diversi di decentramento. Tra le opzioni considerate, una possibilità può essere quella di sviluppare un sistema di accordi di realizzazione, determinati a livello bilaterale tra la Commissione e ciascuno Stato membro. La natura dell'accordo potrebbe essere determinata alla luce di alcuni fattori chiave.

*i. Tipo di problemi regionali.* Si può discutere che la sfida più importante per l'Unione Europa sia rappresentata dalle diseguaglianze nello sviluppo economico tra i paesi della coesione e gli altri Stati membri. Queste riflettono differenze fondamentali nella dotazione di infrastrutture, l'attività commerciale, la struttura dell'occupazione e i redditi, e sono riconosciute nella schiacciante concentrazione della politica strutturale dell'UE sulle regioni dell'Obiettivo 1. Tali problemi giustificano un più stretto coinvolgimento della Commissione nel sostenere le decisioni degli Stati membri relative all'equilibrio, alla direzione e alle priorità delle politiche e delle misure per lo sviluppo economico.

*ii. Scala dei finanziamenti dell'UE.* La Commissione ha la piena responsabilità della relazione sulla spesa dell'UE verso la Corte dei Revisori, ma è giustificabile aspettarsi che il ruolo della Commissione nella gestione del programma sia adattato alla misura del finan-

ziamento, attribuendo risorse amministrative per i programmi di monitoraggio, di valutazione e di controllo, in linea con la portata del programma. Un finanziamento più ampio dell'UE giustifica un maggiore intervento della Commissione.

*iii. Capacità istituzionali.* Gli Stati membri hanno diverse capacità e competenze per quanto riguarda le loro istituzioni ed agenzie governative per attuare i programmi di sviluppo regionale dell'UE. Alcuni paesi riconoscono senza difficoltà il ruolo di sostegno della Commissione nel promuovere un buon governo e la innovazione nei programmi di sviluppo economico; altri hanno da tempo creato sistemi istituzionali dove il coinvolgimento della Commissione ha dato prova di essere dirimpante e inefficiente. L'attuazione dei Fondi dovrebbe tener conto delle competenze e delle capacità delle istituzioni esistenti ed adeguarsi conformemente.

*iv. Prestazioni nella gestione dei programmi.* Come la Commissione ha riconosciuto nel richiamare il suo Performance Reserve Scheme (PRS), esiste una grande differenza in qualità e in competenza nella gestione dei programmi, che si riflette, per esempio, nella sofisticazione delle strategie, nelle disposizioni sulla gestione, nei sistemi di consegna dei progetti, nei tassi di assorbimento e nell'efficienza e nell'impatto dei programmi. La Commissione ha un ruolo differenziale da svolgere nel migliorare le prestazioni dei programmi attraverso la promozione, come richiesto, di consigli sulla migliore pratica, dello scambio di esperienze di sanzioni per una gestione insufficiente. In questo contesto, va osservato che iniziative simili al PRS sono più probabilmente fattibili politicamente e tecnicamente, se attivate all'interno di uno Stato membro piuttosto che a livello transnazionale.

Fattori come questi potrebbero essere usati per determinare la sistemazione istituzionale più appropriata tra la Commissione e ciascuno degli Stati membri, con un ruolo variabile per i servizi della Commissione in ciascun caso e non necessariamente su basi standard per tutte le regioni all'interno di un paese. Negoziati all'inizio di un periodo di pro-

grammazione, a copertura di tutti i tipi di programmi, e rivisti a metà periodo, tali “accordi di attuazione” dovrebbero stabilire le “norme base” per una divisione delle responsabilità tra la Commissione, i governi degli Stati membri e le autorità sub-nazionali. I vantaggi di tale sistema sono quattro. Primo, è flessibile, permettendo alla politica strutturale dell’UE di adattarsi ai diversi sistemi di governo e ai sistemi istituzionali e in relazione alla natura dei problemi e all’ampiezza dei finanziamenti dell’Unione Europea. Secondo, sarebbe dinamico, modificato in linea con il modificarsi delle condizioni. Terzo, sarebbe potenzialmente duraturo, applicabile non solo all’attuale Unione Europea dei 15 ma all’Unione allargata.

Infine, rispetta il principio della sussidiarietà e l’attuale pressione per una gestione più decentrata mentre evita il ritorno alla situazione pre-1998 dove la Commissione era effettivamente impotente nell’influenzare l’allocazione delle spese dell’UE da parte degli Stati membri. Infine, potrebbe facilitare il ritiro della Commissione da molti dei suoi coinvolgimenti, con spreco di tempo e di contenzioso, nell’amministrazione del programma, per focalizzarsi sulle aree dove ha potenzialmente un ruolo più valido (come la promozione di scambi di esperienze, il trasferimento di buone pratiche e innovazione) e un maggiore giustificazione per l’intervento, quale migliorare la qualità della valutazione e del controllo.

Le proposte della Commissione per l’allargamento presumono una allocazione relativamente piccola per i nuovi Stati membri nel prossimo periodo di finanziamento, e le sue proiezioni terminano nel 2006. Ciò è adeguato od accettabile?

Le implicazioni dell’allargamento per l’UE sono state oggetto di varie serie di proiezioni nel corso degli anni recenti. Nel 1990, i calcoli della Commissione hanno suggerito che, applicando i criteri dei Fondi strutturali alle zone sottosviluppate dell’Unione Europea e alle economie dell’Europa centrale avrebbe richiesto un aumento di 22 miliardi di ECU del bilancio dell’UE, aumentando la quota delle risorse proprie dall’1,2 per cento del PIL della Comunità (posizione 1992) all’1,6 per cento. Altre ricerche hanno indicato stime che vanno da 12 miliardi di ECU a 26 miliardi di ECU come costo addizionale annuo per i Fondi

Strutturali dell'ammissione dei quattro paesi Visegrad - Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia. Stime simili per l'accesso della Bulgaria, della Romania e dei tre Stati Baltici hanno suggerito un costo addizionale annuo dei Fondi Strutturali compreso tra 8 e 16 miliardi di ECU. La ricerca EPRC/RWI nel 1996 ha valutato il costo dei Fondi Strutturali in 20-30 miliardi di ECU in funzione del numero dei paesi in via di ammissione con un ulteriore costo del Fondo di Coesione di 4-6 miliardi di ECU. Agenda 2000 propone un'allocazione del Fondo Strutturale/di Coesione per l'accesso di nuovi paesi di 45 miliardi di ECU per il periodo 2000-2006 sulla base di cinque nuovi Stati Membri.

L'applicazione dei Fondi Strutturali all'Europa Centrale ed Orientale deve tener conto di diversi fattori. In primo luogo, c'è il problema dell'impatto dei trasferimenti. Date le relatività tra il reddito medio dell'Unione Europea e quello dei nuovi Stati Membri, anche piccole quantità di aiuto secondo gli standard UE potrebbero avere un impatto maggiore sugli investimenti nei paesi dell'Europa Centrale ed Orientale. In secondo luogo, il potenziale per gli obiettivi regionali di aiuto dell'UE sarà probabilmente limitato, almeno nel breve termine. L'evoluzione dei trend nazionali e regionali tra i nuovi Stati membri indica che alcune regioni CEE saranno sopra la soglia del 75 per cento del PIL pro-capite dell'Unione Europea dell'Obiettivo 1 al momento dell'allargamento. Tuttavia, qualsiasi strategia basata sulla coesione per ridurre il divario di sviluppo dovrà, in prima istanza, concentrare le risorse su poli di crescita e sulle regioni con il migliore potenziale di sviluppo. In terzo luogo, un fattore cruciale è il limite nelle capacità economiche, finanziarie o istituzionali dei paesi CEE nell'assorbire i trasferimenti. Agenda 2000 presuppone un massimo del 4 per cento del PIL del paese ricevente; l'esperienza derivante dalla Germania Orientale suggerisce che il limite massimo di trasferimenti sostenibili può collocarsi tra il 6 e l'8 per cento, in funzione di condizioni economiche più alte; ma altri ricercatori sostengono che l'assorbimento oltre il 10 per cento sia possibile se concentrato in settori come lo sviluppo infrastrutturale. Infine, il potenziale per il co-finanziamento delle spese dei Fondi Strutturali da parte dei governi della CE sarà limitato; le risorse finanziarie disponibili di molte economie CEE per lo sviluppo economico sono ridotte secondo gli standard UE.

La discussione precedente sull'allargamento e la coesione dimostra che i nuovi Stati Membri hanno un enorme divario di sviluppo relativo all'attuale media dell'Unione Europea e (per la maggior parte) relativo ai più poveri degli attuali Stati Membri anche se alcuni dei deficit di reddito saranno ridotti prima dell'ammissione. L'adattamento al Mercato Unico esaspererà i problemi per diverse categorie di regioni CEE, e l'allargamento (sebbene positivo per l'Unione nel suo complesso) avrà effetti negativi anche per alcune regioni degli attuali 15 Stati Membri. Ciò rappresenterà una sfida finanziaria considerevole per l'Unione benché alcuni Stati Membri stiano ipotizzando che il bilancio dell'Unione Europea possa continuare ad assorbire tali costi entro i limiti attuali. In tali circostanze, sono necessari alcuni dibattiti sulla coesione sociale e sull'evoluzione economica nel lungo periodo ed anche sulla pianificazione finanziaria oltre il 2006. Perlomeno, potrebbe sembrare essenziale un impegno per la riforma fondamentale della politica regionale dell'Unione Europea al momento dell'allargamento.

L'AVVIO DELL'EURO: REGOLE CONDIZIONANTI, COMPETIZIONE, COOPERAZIONE  
di MARINA RICCIARDELLI\*

## 1. Il quadro di riferimento

L'introduzione della moneta unica (euro) è un avvenimento economico, politico e sociale di dimensioni notevoli e non solo per l'ampiezza dell'area geografica che investe. La sua data di avvio, 1° gennaio 1999, conferma l'accettazione, per gli undici paesi che vi aderiscono, di tutti gli impegni istituzionali ad essa connessi, compresi quelli introdotti nei periodi più recenti e di rilevanza per il quadro economico. Con riferimento a questi ultimi, intendiamo proporre qualche spunto di riflessione. La nostra attenzione è cioè rivolta al "Patto di stabilità e di crescita" che ridefinisce per l'Uem il quadro macroeconomico di riferimento per i prossimi anni ed alle norme introdotte nel Trattato di Amsterdam (che integra/emenda su una serie di questioni quanto già previsto dal Trattato di Maastricht) in tema di politiche per l'occupazione. E' la partecipazione dell'Italia all'avvio dell'euro ed il suo speciale "coinvolgimento" con queste due disposizioni che ci stimolano a presentarle, sia pure sinteticamente, nel loro iter procedurale e nei loro contenuti. Il richiamo ad esse in modo correlato è d'obbligo per ovvie ragioni: in primo luogo, il sistema economico agisce secondo il principio dei vasi comunicanti e ciò deve essere sempre tenuto presente; in secondo luogo, le politiche del mercato del lavoro devono rispettare, nei loro contenuti operativi, così come affermano ripetutamente i documenti ufficiali, le compatibilità generali definite dal "Patto".

---

\* Intervento alla Conferenza del 12 maggio '98.

## *1.1 Il Patto di stabilità*

Il Vertice europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 ha, nel corso dei suoi lavori, approvato il “Patto di stabilità e di crescita”. Esso consiste di una risoluzione (approvata appunto dal Vertice di Amsterdam) e due “regolamenti” del Consiglio. Si ricorda che fu il governo tedesco, nel corso del 1995, a presentare una proposizione relativa ad un patto di stabilità per l’Europa finalizzato a rafforzare per gli anni dopo l’avvio dell’euro la disciplina dei bilanci nazionali. Il Consiglio europeo di Madrid, del dicembre 1995, confermò l’importanza di tale impegno. Il Consiglio europeo di Dublino, del dicembre 1996, raggiunse un accordo sugli elementi principali che dovevano costituirlo. Vale la pena sottolineare che, per l’adozione dei due regolamenti del Consiglio, si è convenuto su una procedura di diritto derivato. Ciò significa, tra l’altro, che essi non sono stati sottoposti ai lavori della Conferenza intergovernativa che, nel corso del 1996, ha preparato gli emendamenti al trattato di Maastricht. Si è motivata tale scelta ricordando che il contenuto del Patto di stabilità non introduce nuove misure ma si limita a rafforzare e accelerare, attraverso l’individuazione di vere e proprie modalità operative, la sorveglianza multilaterale già prevista nel Trattato di Maastricht agli articoli 103 e 104c.

Le ipotesi di base sottostanti il “Patto” confermano il quadro concettuale del progetto Uem che richiamiamo qui di seguito per sommi capi: si afferma la necessità di un contesto macroeconomico stabile; il solo, si sostiene, che possa combinarsi favorevolmente con la creazione di posti di lavoro. Una gestione rigorosa della finanza pubblica è considerata la condizione essenziale per una crescita forte dell’economia. Si sottolinea infatti che la riduzione del deficit di bilancio, alleggerendo il peso delle spese pubbliche sul prodotto interno lordo, allenta le costrizioni sulla politica monetaria, stabilizza al ribasso le aspettative inflazionistiche, permette quindi un abbassamento dei tassi di interesse stimolando in tal modo gli investimenti privati. Ne deriva che la convergenza delle variabili nominali (inflazione, tassi di interesse, deficit e debito pubblico) su valori di equilibrio deve essere certa e durevole. L’abolizione del tasso di cambio, infatti, trasmetterebbe automaticamente gli errori di un paese oltre le sue frontiere nazionali, facendo pagare ai

partner virtuosi, in termini di instabilità macroeconomica, comportamenti “irresponsabili” non ad essi imputabili. Il criterio della sorveglianza multilaterale che comporta controlli costanti e reciproci tra gli Stati e da parte delle istituzioni comunitarie trae il suo alimento proprio dal crearsi di queste esternalità.

Le modalità operazionali previste nei “regolamenti” del Consiglio per rispettare questi obiettivi si basano su regole preventive (di allerta rapida) e dissuasive (sanzioni e ammende). La scelta di partenza è che i bilanci nazionali dei paesi che partecipano al regime euro siano nella norma in equilibrio o in attivo. Ciò permetterebbe infatti ad ognuno di essi un margine di manovra per far fronte a perturbazioni congiunturali senza incorrere in un deficit pubblico superiore al 3% del pil (soglia questa prevista dai criteri di Maastricht). A livello di prevenzione, la sorveglianza multilaterale è rafforzata dalla messa in opera di un sistema di allerta rapida. Gli Stati devono rispettare gli obiettivi di stabilità a medio termine per i propri bilanci (in equilibrio o in attivo) e spiegare come intendano perseguirli. Gli scarti dagli obiettivi indicati comportano un “avvertimento” allo Stato da parte della Commissione seguito eventualmente da una “raccomandazione” del Consiglio. Anche le regole dissuasive che si mettono in moto a fronte di deficit eccessivi (cioè quelli superiori al valore di riferimento del 3%) rafforzano e accelerano le procedure già previste. L’arco temporale, tra l’attivazione della procedura (notifica e raccomandazione o altro da parte del Consiglio) e l’imposizione eventuale delle sanzioni è limitato a qualche mese e ciò al fine di mettere in moto le eventuali sanzioni non più tardi dell’anno successivo a quello che segue l’emergere del deficit eccessivo. Un deficit pubblico superiore al valore di riferimento è considerato non eccessivo ma eccezionale e temporaneo solo se conseguente ad una grave recessione economica, cioè ad una riduzione annua del pil in termini reali perlomeno pari allo 0,75%. Le sanzioni imposte allo Stato membro che non abbia corretto tempestivamente (così come raccomandato dal Consiglio) il disavanzo eccessivo sono trasformabili in ammenda dopo un periodo dei due anni, nel caso sussista ancora la situazione di squilibrio. I depositi costituiti presso l’Unione, considerati sue risorse, andrebbero ripartiti tra gli Stati membri che non si trovino in situazione di deficit eccessivi.

E' da tener presente che, nel corso del Vertice di Bruxelles del 2 maggio scorso che ha avviato l'euro, è stata esaminata una proposta presentata dal governo tedesco (il cosiddetto "Piano Waigel") che, nel confermare il ruolo fondamentale del "Patto", propone che gli Stati membri si impegnino a rispettare il regolamento sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e delle politiche economiche già a decorrere dal 1° luglio 1998 e che il Consiglio esamini in anticipo le previsioni di bilancio dei Paesi membri per il 1999. Inoltre si afferma che, se le condizioni economiche migliorano più del previsto, gli Stati membri coglieranno l'opportunità per rafforzare il consolidamento dei bilanci e per raggiungere l'obiettivo di medio termine di posizioni finanziarie vicine al pareggio o in surplus. Il rispetto e l'accelerazione di tali impegni devono essere maggiori per quei paesi per i quali più alto è il rapporto debito/Pil. A questo scopo, oltre a mantenere livelli appropriati di surplus primari in accordo con gli impegni e gli obiettivi del Patto di stabilità e di crescita, questi dovranno adottare misure aggiuntive per ridurre il debito lordo. Si sottolinea che la Comunità non deve assumere o essere ritenuta responsabile per gli impegni presi dagli Stati membri né l'Unione economica e monetaria in quanto tale può essere chiamata in causa per giustificare specifici trasferimenti finanziari. E' solo in questo contesto, si ricorda, che saranno prese tutte le misure necessarie per combattere la disoccupazione. Da qui il ruolo fondamentale delle riforme economiche i cui contenuti sono esplicitati anche nelle linee direttrici relative alle politiche per l'occupazione. Ma prima di porre l'attenzione a queste, vorremmo dire che il principio di sussidiarietà confermato nel "Patto" e nell'aggiuntiva proposta tedesca afferma non soltanto il già richiamato criterio che l'equilibrio sia stabile nel tempo ma, nell'addebitare al solo ambito nazionale anche il controllo di shock asimmetrici, allontana qualunque ipotesi di federalismo fiscale solidale e si salda con la Comunicazione "Agenda 2000" presentata dalla Commissione nel luglio 97 sulle prospettive di sviluppo dell'UE e del suo quadro finanziario per il periodo 2000-2006. In questo documento, anche se si ipotizza che l'allargamento della Comunità, attraverso le nuove adesioni realizzabili nell'arco di tempo considerato, si tradurrà per i quindici paesi già membri in costi netti supplementari importanti, è confermato che lo sviluppo delle azioni prioritarie a carico del bilancio

comunitario sarà coperto da un tetto dell'1,27% del prodotto nazionale lordo comunitario, cioè da una quota immutata di risorse per la quale inoltre si prevede che, già nel 1999, si possa realizzare un margine considerevole non utilizzato. La conferma del valore percentuale potrebbe tradursi, alla fine del periodo in un supplemento potenziale di risorse leggermente superiore ai 20 miliardi di ecu (a prezzi 97). Ciò si verificherebbe, secondo le stime della Commissione, se si realizzasse un percorso di crescita economica del 2,5% annuo per tutto il periodo 2000-2006 per i quindici Stati membri attuali e del 4%, sempre per lo stesso periodo, per i paesi che dovranno aderire.

## ***1.2 Le linee direttrici dell'occupazione***

Ricordiamo che la “strategia integrata per l'occupazione” fu assunta dal Consiglio europeo a Essen (dicembre 1994) nel percorso aperto dal Libro bianco “Crescita, Competitività, occupazione (“Il cosiddetto libro bianco di Delors) e ulteriormente elaborata dai Consigli europei di Madrid (dicembre 1995) e di Dublino (dicembre 1996). Gli Stati membri furono invitati a stabilire programmi pluriennali per fronteggiare il problema della disoccupazione ed a presentare alla Commissione rapporti annuali relativi alle fasi di avanzamento sia in termini di effetto delle misure prese sui livelli occupazionali che per notificare eventuali modifiche o iniziative aggiuntive in materia. Il Trattato di Amsterdam istituzionalizza la procedura appena menzionata (titolo VIII, artt. 125-130). Prevede inoltre che il Consiglio dell'Unione europea non solo elabori ogni anno, su proposta della Commissione e dopo consultazione del parlamento e di altre istituzioni europee, le “linee direttrici per l'occupazione” ma indirizzi raccomandazioni agli Stati membri “non in regola” con le indicazioni proposte. Sarà poi il vertice dei capi di Stato e di governo a determinare, attraverso le sue conclusioni su quanto svolto dagli Stati, ad indicare quali indirizzi seguire nell'anno successivo. La nuova procedura conferma quindi che ogni Stato resta responsabile della propria politica per l'occupazione ma una vigilanza multilaterale sulle politiche nazionali è messa in opera al fine di inserirle in una strategia coordinata a livello europeo. Il Vertice dei capi di stato e di governo

di Amsterdam del giugno 1997, nel dare l'approvazione politica alle nuove norme, presentò una risoluzione nella quale si invitava il Consiglio a rendere immediatamente operativi (cioè prima delle ratifiche del Trattato di Amsterdam da parte dei singoli Stati) i contenuti del nuovo titolo sull'occupazione. A tale opzione, del tutto eccezionale negli iter comunitari, le istituzioni europee sono state pronte ad adeguarsi, predisponendo le prime "Proposte di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli stati membri - 1998" in vista della decisione anch'essa presa ad Amsterdam di convocare per il novembre 1997 un Consiglio europeo "straordinario" (cioè a tema unico) per affrontare il problema della disoccupazione. Richiamiamo per ora la gravità di tale fenomeno in due soli dati: al 1997 risultano nell'Unione europea 18 milioni di disoccupati dichiarati, ai quali andrebbero aggiunti circa 9 milioni di persone, scoraggiate dall'inutile ricerca di un impiego ma pronte a reinserirsi nel mercato del lavoro.

Gli orientamenti delle linee direttrici si articolano in quattro titoli: creare un nuovo spirito di imprenditorialità; creare una nuova cultura di occupabilità; promuovere e incoraggiare l'adattabilità; rafforzare le politiche delle pari opportunità.

Il primo titolo coinvolge, quali soggetti economici, le microimprese (meno di 10 addetti) e le piccole e medie imprese (meno di 250 addetti). Si valuta che, a livello europeo, occupino complessivamente e ognuna per il 50% i due terzi degli occupati del settore privato. Le si considera, inoltre, i maggiori creatori di nuovi posti di lavoro. Per fornire un clima ad esse favorevole gli Stati dovranno: a) promuovere il loro accesso alla società dell'informazione e all'uso delle nuove tecnologie (è indicato un aumento delle spese della ricerca a livello nazionale dall'1,9% al 2,5%); b) assicurare regole amministrative semplificate e stabili che permettano sia la riduzione delle spese generali di assunzione di un lavoratore che la riduzione degli ostacoli, nei regimi di sicurezza sociale, per il passaggio dal lavoro dipendente al lavoro indipendente; c) sviluppare i mercati del capitale di rischio; d) ridurre gli oneri fiscali ed i contributi sociali sul lavoro dipendente, nel rispetto della neutralità dei bilanci.

Il secondo titolo investe il problema della mancanza delle nuove qualifiche per la maggior parte dei disoccupati. Gli Stati devono quindi

abbandonare progressivamente le misure passive di sostegno al reddito (si stima che attualmente esse impegnino i 2 terzi delle spese nazionali per l'occupazione). Le risorse vanno destinate a politiche attive. Ciò significa: a) assicurare un'opportunità di lavoro, formativa, di riconversione, etc. ad ogni adulto prima che raggiunga i 12 mesi di disoccupazione e ad ogni giovane prima che raggiunga i 6 mesi di disoccupazione. La media europea dei lavoratori già oggi coinvolti è del 10% e dovrebbe arrivare progressivamente al 20%; b) ridurre il numero dei giovani che lasciano prematuramente il sistema scolastico e aumentare sensibilmente la partecipazione ai sistemi di apprendistato; c) aumentare, nell'impiego dei fondi strutturali, la quota destinata alle politiche di sviluppo delle risorse umane. A tali politiche pubbliche si deve affiancare il comportamento delle parti sociali sia nel continuare la moderazione salariale rispettata da un quinquennio che nel predisporre un accordo quadro per creare posti di lavoro ai fini formativi e professionali.

Anche il promuovere e l'incoraggiare l'adattabilità (siamo al terzo titolo) coinvolge sia lo Stato che le parti sociali. Il primo si deve impegnare a sopprimere gli ostacoli fiscali che deprimano l'investimento in risorse umane prevedendo per contro incentivi per sviluppare la formazione all'interno dell'impresa e salvaguardando la protezione sociale anche per coloro che svolgono lavori atipici o ad orario ridotto. I secondi devono modernizzare - attraverso contratti più adatti - l'organizzazione, la flessibilità, la riduzione del tempo di lavoro in tutti i settori produttivi sottoposti a mutamenti strutturali, ristrutturazioni, fusioni, etc.

Rafforzare infine le politiche delle pari opportunità concerne il miglioramento delle condizioni di impiego per le donne a cominciare dal superamento delle discriminazioni tuttora esistenti, dagli accordi sui congedi per i figli, alla disponibilità di servizi sociali ed alla reintegrazione nella vita attiva.

A metà 1998, in fase di preparazione delle linee direttrici per il 1999, si effettuerà una prima valutazione, che sarà adottata dal Consiglio europeo di fine anno, su come gli Stati abbiano rispettato quanto indicato in riferimento all'anno in corso. Tale valutazione caratterizza il criterio della sorveglianza multilaterale che si è voluto introdurre. An-

che se non sono ipotizzate sanzioni per gli Stati membri, le previste raccomandazioni per quei paesi che dovessero discostarsi dalle linee guida comunitarie sembrano assumere il ruolo di un formale giudizio politico negativo di notevole rilievo. Va inoltre tenuto presente che la valutazione sarà presumibilmente resa più stringente nel tempo, quando sarà attuato il proposto lavoro congiunto tra Commissione ed Eurostat per fornire un insieme affidabile di parametri statistici e indicatori confrontabili tra gli Stati membri ivi inclusa la effettiva partecipazione al mercato del lavoro. La materia è ancora in via di definizione. Non si tratta solo di una maggiore e necessaria omogeneità nelle metodologie statistiche, ma di mettere a punto, su un confronto tra le differenti situazioni, indicatori (benchmarking) relativi ai migliori risultati quantitativi, da impiegare come riferimento per l'elaborazione delle successive linee direttrici.

E' inoltre opportuno ricordare che anche i più importanti organismi e strumenti tecnici a disposizione della Comunità sono stati inseriti nel piano di azione delineato, ai fini di avviarlo e rafforzarne la operatività nei tempi più rapidi possibili.

Facciamo in primo luogo riferimento alla Banca europea per l'investimento invitata dal Vertice di Amsterdam a finalizzare maggiormente le sue attività per creare occupazione in Europa attraverso il finanziamento di nuovi investimenti e di selezionare (naturalmente "nel rispetto di una sana gestione delle procedure bancarie") particolari settori di intervento come i progetti ad alto contenuto tecnologico delle piccole e medie imprese, quelli rivolti ai settori dell'educazione, della salute e dell'ambiente nonché alle reti infrastrutturali di rilievo.

Inoltre si prevede, una modifica nel quadro della coesione economica e sociale. Il già richiamato aumento, nell'impiego dei fondi strutturali, delle quote finalizzate all'investimento in risorse umane dovrebbe essere realizzato, per il periodo 2000-2006, attraverso una riduzione nel numero degli obiettivi. Questi dovrebbero passare da 7 a 3; due regionali ed uno orizzontale mirato alla modernizzazione dei mercati del lavoro, cioè all'occupazione, allo sviluppo dell'apprendistato lungo tutta la vita, alla promozione di iniziative locali per l'impiego. Nelle proposte della Commissione si sottolinea che il livello di solidarietà conti-

nuerà a rappresentare in termini di bilancio lo 0,46% del pil dell'Unione europea ma si vuole realizzare un suo utilizzo più efficace.

## **2. Il mercato del lavoro**

Abbiamo precedentemente fornito solo due dati per illustrare lo squilibrio del mercato del lavoro. Intendiamo ora integrarli con qualche informazione statistica aggiuntiva a chiusura della parte ricognitiva della nostra riflessione.

### ***2.1. La situazione***

Nel primo semestre del 1997, il numero totale degli occupati ammonta, per il complesso degli Stati membri, a circa 148 milioni di persone. Nel 1991, esso era pari a 151,5 milioni.

Per lo stesso periodo 1997, il tasso di disoccupazione medio europeo è del 10,8 confermando il valore annuo del 1996. Per 8 Stati su 15, la disoccupazione risulta più elevata che nel 1994. Ampia la quota dei disoccupati di lungo periodo, per la quale possiamo fornire diversi criteri di riferimento sempre riferiti al 1996 e sempre come media europea. Oltre il 5% della forza lavoro risulta disoccupata perlomeno da un anno. In valori assoluti, si calcola che circa 5,5 milioni di persone sono disoccupate da più di due anni (rispetto ai 3 milioni del 1992) e che in media solo il 30% dei disoccupati trova un lavoro in meno di 12 mesi.

La difficoltà a trovare un nuovo impiego è confermata dal fatto che meno di un terzo degli uomini disoccupati nel 1995 ha trovato un lavoro nel 1996. Il 17% di essi ha lasciato completamente la forza lavoro (cioè non cerca più attivamente un posto di lavoro) ed il 50% circa è rimasto disoccupato. Per quanto riguarda le donne, meno di un quarto di quelle disoccupate nel 1995 ha ricominciato a lavorare nel corso del 1996, il 23% è diventato inattivo ed una metà è rimasta disoccupata. Il tasso di disoccupazione femminile è di circa 3 punti percentuali più elevato di quello maschile: 12,7% rispetto al 9,4%. Ciò, nonostante i due

terzi dei posti addizionali netti creati negli anni 1994-96 siano andati alla forza di lavoro femminile.

Il tasso di disoccupazione giovanile (cioè sino ai 25 anni) si attesta oltre il 20%, confermando la leggerissima tendenza alla diminuzione nell'arco degli ultimi 15 anni, motivata essenzialmente da un più lungo periodo di studio e di formazione.

Tutta l'occupazione netta creata nel 1996 (così come si verifica dal 1990) concerne lavori a part-time, la cui proporzione sul totale continua quindi ad aumentare e si attesta oggi attorno al 17% del totale occupati. In particolare, la quota degli uomini a part-time è, nel 1996, pari al 5,5% (4% nel 1990). Sempre al 1996, il 31,5% di tutte le donne occupate è a part-time e, per lo stesso anno, sono i lavori a part-time alla base del 60% dell'aumento nel numero di donne occupate. I contratti a tempo determinato coinvolgono il 12% degli occupati.

In termini di crescita del prodotto interno lordo, rispetto al 2,5% ed all'1,5% registrati nel 1995 e nel 1996 dovrebbero verificarsi un tasso di aumento del 2,4% nel 1997 ed uno del 2,8% nel 1998 ai quali dovrebbero corrispondere, secondo le stime ufficiali della Commissione, un aumento dell'occupazione rispettivamente dello 0,5% e dello 0,9, un aumento cioè cumulato di 2 milioni di posti portando la disoccupazione dall'11% del 1996 al 10,3% nel 1998 (tenendo cioè conto contestualmente dell'aumento della forza di lavoro dello 0,5% annuo).

Le rilevazioni statistiche permettono qualche elemento qualitativo di conoscenza sulle tendenze in atto. In termini generali, si registra una crescente concentrazione di occupazione, inclusi i nuovi lavori, in impieghi ad alto livello. Praticamente, si può affermare ciò per tutti gli incrementi occupazionali 1994-96. I dati elaborati dalla Commissione sottolineano che il numero di manager, professionisti e tecnici occupati si è incrementato del 2% all'anno a fronte di una diminuzione del numero delle persone impiegate in "impieghi elementari". I lavori a minore qualifica si sono espansi solo per i servizi e le vendite ed hanno coinvolto per i due terzi dell'incremento netto forza lavoro femminile. Le PME (piccole e medie imprese) rappresentano più del 99% dei 15,7 milioni di imprese operanti nell'Ue. Più del 66% di tutti i lavoratori UE sono in esse impiegati. Si calcola che, tra il 1988 ed il 1995, le grandi

imprese abbiano perduto, in media, circa 225.000 posti di lavoro all'anno e che le imprese di dimensioni sino a 100 addetti abbiano creato circa 259.000 nuovi posti all'anno.

## *2.2 Gli obiettivi quantitativi*

E' per la situazione appena descritta che le politiche di intervento richiamate prospettano possibili e necessari miglioramenti nel tempo. La Commissione, in una prima versione delle "Linee direttrici", arrivava a quantificarli nel modo seguente: il tasso di occupazione (riferito alla popolazione in età lavorativa ed oggi pari al 60,4%) dovrebbe attestarsi nel lungo periodo al 70%, in omogeneità con quello dei principali partners commerciali (Usa, Giappone); ciò, attraverso un graduale aumento nel prossimo quinquennio di cinque punti. Il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere al 7% (rispetto all'attuale 11% che deriva dal 12,6% per le donne e dal 9,7% per gli uomini). In termini quantitativi si tratterebbe di creare 12 milioni di posti.

Il raccordo tra i dati statistici ed i potenziali risultati è dato - né potrebbe essere altrimenti - dall'interpretazione sottostante l'analisi del fenomeno disoccupazione. Richiamarla è utile per il nostro discorso.

Il nucleo delle politiche per l'occupazione puntualizzato nelle "Linee direttrici" è rispettoso del percorso seguito da Essen in poi si rivolge potenzialmente a quei 7-8 milioni di disoccupati definiti strutturali e di cui i disoccupati di lungo periodo rappresentano un significativo indicatore di crescita. Il fenomeno, nel suo complesso, sarebbe essenzialmente creato dal "non incontro" (mismatch) tra domanda e offerta di lavoro, per via di una non adeguata professionalità di quest'ultima a fronte delle segmentate e sempre nuove richieste da parte delle medie, piccole e micro imprese, a loro volta coinvolte dalla crescente competitività internazionale. L'attenzione a questa classe di lavoratori è motivata dal loro essere più difficilmente occupabili rispetto alla restante quota di disoccupati. Sono cioè le caratteristiche dei disoccupati strutturali, nonché il tipo e la dimensione delle imprese che potrebbero assorbirli, a sollecitare - si è sostenuto a livello comunitario - il ricorso crescente a

strumenti di intervento e condizioni di lavoro articolati territorialmente e settorialmente (incentivi fiscali o parafiscali per gli imprenditori che assumino determinate categorie di disoccupati; sostegni per certe attività di riqualificazione; etc.). Ma gli evidenti fenomeni di vasi comunicanti tra le diverse aree di occupazione così come il rapporto tra i diritti acquisiti degli occupati (insiders) e le modalità di assunzione dei disoccupati (outsiders) portano poi a generalizzare in gran parte l'approccio microeconomico a tutti e 18 i milioni di disoccupati, cioè sia alla quota correlabile ad altri fenomeni dell'economia reale, quali avverse fasi congiunturali, come per quella motivata da una generale insufficiente spinta all'ampliamento della capacità produttiva e da imputare quindi ad altre variabili economiche.

### **3. Alcune considerazioni**

Le informazioni sinora presentate permettono l'esplicitazione delle problematiche richiamate all'inizio di questo scritto e di fronte alle quali si trovano i paesi che partecipano all'Uem. Proviamo a valutare quali luci e quali ombre possano emergere dalle nuove decisioni prese.

In termini molto generali, consideriamo un fatto positivo che l'attenzione al problema della disoccupazione sia cresciuta al punto da proporre interventi istituzionali (inserimento del nuovo art. 128 nel Trattato), rendendo più incisivo l'enunciato dell'art. 2, Titolo II, del Trattato di Maastricht ("La Comunità ha il compito di promuovere....un elevato livello di occupazione").

Ma il processo, appena avviato, ci permette qualche ulteriore riflessione. Prendiamo in proposito spunto dalle "Conclusioni della Presidenza" del Vertice straordinario di Lussemburgo.

In esso, si valorizza con molto vigore la necessità di un "impegno comune" per affrontare la gravità del problema.

Tale impegno comune è indicato come percorso di convergenza da parte di tutti gli Stati verso obiettivi che una volta decisi siano anche periodicamente verificati. In analogia con quanto si è attuato per le convergenze nominali nel campo della politica macroeconomica. E' la co-

munanza di obiettivi e di mezzi - si sostiene - che da un lato crea lo spazio alle "Linee direttrici" elaborate dalla Commissione ma dall'altro permette di riaffermare il ruolo essenziale della sussidiarietà, cioè della responsabilità di ogni Stato membro nell'individuare e attuare le misure più adeguate ai propri problemi da affrontare. Per rispondere a questi problemi irrisolti, per creare la cosiddetta area monetaria ottimale, l'attenzione politica degli Stati e degli enti di governo europei si è spostata dall'analisi diretta delle variabili economiche al ruolo che le istituzioni operanti nel sistema esercitano in modo diretto e indiretto su di esse. Il loro funzionamento, le loro procedure, i relativi livelli di operatività ed efficacia possono essere alternativamente - si afferma - ostacoli o stimolo ad una buona allocazione delle risorse produttive e quindi allo sviluppo generale.

Non si può che concordare con la responsabilità fondamentale dell'ambito nazionale e subnazionale nell'affrontare operativamente i problemi specifici del mercato del lavoro. Ci sentiamo di affermare che essa trae una maggiore forza concettuale, se pure ve ne fosse bisogno, dall'analisi segmentata del mercato del lavoro tutta incentrata sui "comportamenti" settoriali e territoriali dell'offerta di lavoro a fronte dei diversi tipi di realtà produttive.

Ma le competenze nazionali comprendono anche - ricordiamo le linee direttrici richiamate nel paragrafo 1.2. - interventi di impostazione più generale che travalicano le caratteristiche microeconomiche sia per quanto riguarda l'ammontare delle risorse che l'operatore pubblico deve impegnare sistematicamente nel corso degli anni, sia per la numerosità e la fisionomia dei campi di azione (ricerca, formazione scolastica, infrastrutture, riforma del credito, etc.). Nel loro complesso, le politiche degli Stati operano comunque all'interno del quadro macroeconomico sovranazionale di cui il Patto di stabilità rappresenta il contesto di riferimento fondamentale. Ne risulta, a nostro modo di vedere, che le responsabilità dei governi nazionali sono intese non tanto nella valorizzazione del criterio di sussidiarietà ma nel loro senso strettamente operativo, conformi a regole prestabilite e quindi vincolanti. Queste sono il nocciolo dell'"impegno comune" per la lotta alla disoccupazione, che si presenta quindi come occasione ulteriore per un rafforzamento sia del quadro concettuale dell'Uem che delle sue procedure attuative incentrate su criteri, convergenze, sorveglianze reciproche e sanzioni.

Ci chiediamo cosa tutto ciò comporti in termini di effettiva operatività ed efficacia della lotta alla disoccupazione e se si sarebbe potuto ipotizzare una maggiore articolazione politica ed economica della riflessione e delle conseguenti scelte adottate. In altri termini, se avrebbero potuto essere introdotti contenuti più completi e vasti nel concetto politico di “impegno comune”.

Richiamiamo in proposito, a titolo di esempio non esaustivo, alcune tematiche.

### *3.1 Salario e occupazione*

La prima problematica concerne direttamente il mercato del lavoro. Lo squilibrio che in esso si registra è considerato correggibile attraverso modifiche di comportamento di alcuni degli attori in esso presenti. Il livello di occupazione (ed il correlato livello di disoccupazione) è definito a priori, dato dall'incontro tra una domanda correlata inversamente al costo salariale reale ed un'offerta con aspirazioni salariali alimentate dalle norme contrattuali vigenti (cioè imposte dagli insiders) ma eccessive a fronte di un andamento della produttività decrescente. Dato che l'analisi parziale è la base per valutazioni a livello aggregato, ne deriverebbe la necessità di comportamenti più concorrenziali in tutto il mercato del lavoro attraverso la flessibilizzazione delle regole contrattuali e la modifica delle procedure distributive tra coloro che partecipano al processo produttivo. Essendo il salario solo costo da comprimere ai fini dei guadagni competitivi, non è presa in considerazione alcuna relazione tra il livello generale della produzione e la retribuzione reale quale capacità di spesa derivabile non solo dall'occupazione primaria ma anche da quella indotta. Così come, data l'ipotesi adottata del comportamento ottimale dell'impresa tipo, non si incorpora nell'analisi l'interazione tra l'operare delle singole realtà produttiva e delle politiche economiche e sociali tese ad introdurre progressivamente nell'ambito nazionale delle procedure di adattamento considerate efficaci e l'operare del contesto esterno, in primo luogo dei mercati monetari e finanziari, con le loro capacità di destabilizzazione e modifica del quadro di riferimento.

In tale analisi non si prende in considerazione il fatto che il mercato del lavoro soffre di una grave asimmetria tra la facilità a distruggere posti di lavoro e la difficoltà a ricrearli e che la disoccupazione di lungo periodo è alimentata direttamente da quella congiunturale, nel senso che è creata da un tasso di aumento del pil insufficiente nei livelli e continuamente interrotto nel tempo anche perché modulato essenzialmente dall'andamento delle esportazioni extracomunitarie. Cioè da un tasso di aumento del pil tenuto sistematicamente al di sotto di quello potenziale, con un surplus rispetto all'incremento della produttività insufficiente o addirittura negativo. A decorrere dal 1994 non vi è più, nei documenti della Commissione, un riconoscimento al "tasso di disoccupazione naturale" (quello cioè che non stimola tensioni inflazionistiche), riferimento che accompagnò per molti anni all'interno dell'Uem le proposte tecniche e politiche e che fu calcolato attorno al 6% come media europea. Con esso persisteva una visione macroeconomica dell'andamento del mercato del lavoro sulla quale verificare le linee di politica monetaria e, più in generale, un mix di politiche economiche. Difatto, il documento "Crescita e occupazione" redatto dalla Commissione europea e reso disponibile ai primi di aprile 1998 sottolinea più volte il ruolo importante della domanda aggregata ai fini di sostenere la ripresa economica in Europa che si stima del 2,6% per il 1997 e si ipotizza del 3% per il biennio 1988-1999. Essa dovrebbe però essere alimentata soprattutto dall'investimento privato di cui si sottolinea, per gli ultimi anni, l'eccezionale e crescente redditività (che non si è però tradotta in maggior benessere sociale) e dalla domanda estera in riferimento alla quale sembrano sottovalutate sia la crisi finanziaria che ha investito ampie zone dell'Estremo Oriente sia gli effetti delle successive politiche economiche ivi messe in atto sia i dati più recenti relativi all'economia Usa. Il riferimento all'apporto della domanda di consumo è fatto in termini di una massa salariale che possa aumentare solo per creazione di nuovi posti di lavoro e non del salario per unità produttiva. Considerando gli effetti restrittivi della finanza pubblica sono molte le perplessità sulle previsioni di crescita indicate e che peraltro potrebbero fronteggiare la perdita di posti di lavoro già esistenti piuttosto che crearne di nuovi. (Tabb.1 e 2).

**Tab. 1. L'economia europea. Indicatori della crescita economica**  
(variazioni annue reali in %)

	(previsioni autunno 97)			
	1996	1997	1998	1999
Consumo privato	2,1	2,1	2,5	2,6
Consumo pubblico	1,0	0,8	1,2	1,5
Formazione lorda di capitale fisso	1,3	2,6	4,7	5,5
Esportazioni di beni e servizi*	4,7	7,9	7,4	7,2
Importazioni di beni e servizi*	3,9	6,7	7,0	7,2
Prodotto interno lordo	1,8	2,6	3,0	3,1

\*= compreso il commercio intracomunitario

*Fonte. Servizi della Commissione della Comunità europee, Bruxelles 1998.*

**Tab. 2. L'economia europea. Indicatori del mercato del lavoro**  
(variazioni annue in %)

	(previsioni autunno 97)			
	1996	1997	1998	1999
Salari nominali	3,4	3,2	3,2	3,5
Salari reali*	0,8	1,1	1,0	1,2
Costi unitari nominali	1,9	1,1	1,0	1,6
Costi unitari reali	-0,5	-0,8	-0,9	-0,6
Tasso di disoccupazione	10,9	10,7	10,3	9,8

\*= deflatore del consumo privato

*Fonte. Servizi della Commissione della Comunità europee, Bruxelles 1998.*

### *3.2 Economia reale e mercati finanziari*

La crescente innovazione del sistema finanziario rappresenta l'aspetto più rilevante della globalizzazione dell'economia. Essa è stata ed è tuttora valutata rispondente a quei requisiti di concorrenza e flessibilità considerati alla base di un'efficiente allocazione dei fattori produttivi. Ma l'esperienza accumulata negli anni ed i fenomeni di turbolenza sul mercato dei cambi riacutizzatisi nella seconda metà del 1997 dimostrano che l'elevata "efficienza tecnica" del mercato di azioni, obbligazioni e altri titoli non si traduce in una contestuale efficienza economica in senso generale. Essa crea, al contrario, un'instabilità finanziaria che innesca problemi crescenti all'economia reale attraverso molteplici canali tra cui: conflitto tra tassi di interesse a breve e tassi di interesse a lungo termine (considerati questi ultimi a torto avulsi dalle manovre delle banche centrali); aumento contestuale del dominio degli speculatori e dell'incertezza degli investitori; sudditanza di questi ultimi al riaggiustamento di portafoglio degli operatori; spiazzamento del fattore produttivo fisico. Anche a voler credere, infatti, all'ipotesi delle aspettative razionali le logiche cui rispondono le due categorie di operatori sono molto diverse tra loro, ponendo attenzione l'una al guadagno a breve e l'altra al rendimento in prospettiva.

In particolare i mercati del lavoro presentano velocità di adeguamenti nei livelli dei propri prezzi relativi del tutto diversi e ancorati, così come gli investimenti, ad altri parametri di produttività. Quelli europei, in particolare, vivono tra di loro legami indiretti per obiettivi comuni ma allo stesso tempo conflittuali per il sistema di competitività cui fanno riferimento. Ma le politiche e le azioni nazionali di intervento e di mediazione dei conflitti distributivi perdono ruolo non solo per queste ragioni.

Esse sono rese sempre più fragili, e quindi inefficaci, dal loro ruolo marginale rispetto a quello crescente dei fenomeni internazionali richiamati e di cui, per esempio, l'importanza della domanda di moneta privata, fuori da ogni coordinamento e controllo, nel determinare la liquidità complessiva mondiale è ancora troppo sottovalutata.

### *3.3 Il ruolo dell'operatore pubblico*

Nel richiamare i contenuti delle linee direttrici, abbiamo visto che l'attività responsabile dell'operatore pubblico nazionale è sollecitata non solo per manovre di appoggio fiscale e parafiscale alle piccole e medie imprese ma anche per interventi di impostazione più generale. Notevole l'ammontare delle risorse da impegnare sistematicamente nel corso degli anni sia per la numerosità che per la fisionomia dei campi di azione (ricerca, educazione scolastica, infrastrutture, riforma del credito, etc.). Si ipotizzano cioè impegnativi programmi di investimento nella riqualificazione e valorizzazione del capitale umano, di aumento nel livello di sofisticazione del capitale immateriale dell'economia, così come di finanziamento di riforme strutturali, e di adeguamento dei servizi sul territorio, etc. E' dall'insieme di questi interventi che, a parere della Commissione, secondo le teorie della crescita adottate a supporto delle analisi, potrebbero derivare forti esternalità positive. Ciò renderebbe il progresso tecnologico un elemento dinamico endogeno al sistema economico. Il tasso di sviluppo del sistema potrebbe realizzarsi a rendimenti costanti o crescenti; superiore cioè a quello che potrebbe sortire dall'azione decentralizzata del mercato, con l'emergere quindi di rendimenti sociali maggiori.

Ma si afferma l'esigenza di questi impegni in un momento in cui gli Stati continuano a professare, in una certa interpretazione del criterio della sussidiarietà, la concorrenza nel campo della politica tributaria. Se si è voluto affermare che le differenze fiscali tra i diversi ambiti nazionali facciano parte del generale modello di competitività che è efficiente non solo per il settore privato ma anche per gli operatori pubblici, il risultato è stato molto apprezzato e perseguito dagli operatori economici ad elevato decentramento produttivo e finanziario per i quali un mercato unico con molteplici regimi fiscali aumenta le scelte di convenienza in termini di insediamenti, registrazioni contabili, zone franche, etc. Ma gli Stati nello scegliere la concorrenza, attuata in termini di crescenti privilegi tributari accordati e nel sottrarsi in tal modo risorse a vicenda secondo un processo a spirale, hanno finito per ridurre anche le proprie entrate. I conseguenti effetti dannosi investono molte questioni, inclusa quella occupazionale, mettendo in forse l'effettiva fattibilità di

alcuni provvedimenti decisi. Ripetiamo qualche indicazione delle più volte richiamate “linee direttrici”. Gli Stati dovrebbero tra l’altro: ridurre progressivamente il carico fiscale totale; invertire la tendenza all’ap pesantimento (passato dal 35% nel 1980 a più del 42% nel 1995) del fisco e dei contributi sociali su tutto il lavoro dipendente ed in particolare su quello meno qualificato; facilitare fiscalmente lo sviluppo delle attività di lavoro indipendente; dare contributi fiscali alle imprese per lo sviluppo della formazione; assicurare il mantenimento della finanza pubblica risanata; assicurare l’equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale. Una lista di impegni, permessa solo da una struttura tributaria ricca di risorse, con raggiunti criteri di equità e trasparenza ed alla quale si dovrebbero aggiungere impegnativi e potenziati investimenti in risorse umane, infrastrutture, capitale fisico, ricerca tecnologica. etc. Possiamo leggere la fattibilità di queste proposte operative alla luce del Patto di stabilità e degli impegni aggiuntivi per i paesi meno in regola.

### ***3.4 Convergenza, cooperazione, solidarietà***

Occorre interrogarsi sul reale contenuto di un “impegno comune” contro la disoccupazione e quindi sull’interazione delle politiche economiche nazionali e sovranazionali.

L’attuale fisionomia del livello sovranazionale UE crea già qualche difficoltà di comprensione data la presenza di istituzioni intergovernative (quale il Consiglio) e istituzioni a carattere federale (quale il Parlamento). Tale dicotomia sarà resa più evidente a decorrere dal 1999, con l’entrata in funzione della Banca centrale europea. Con essa si troverà a confrontarsi in primo luogo il Consiglio europeo, quello cioè che riunisce i capi di Stato e di governo. Non è infatti ipotizzabile per i prossimi anni, l’istituzione di un governo economico federale i cui poteri reali tra l’altro sarebbero direttamente correlati solo alla disponibilità di più ampi mezzi finanziari..

Ma anche in assenza di un governo federale la gravità del fenomeno disoccupazione e l’interdisciplinarietà delle sue componenti economiche, sociali e democratiche continueranno ad alimentare dibattiti e a

riproporre un'attenta riflessione circa l'evoluzione dei vincoli sovranazionali sul governo delle economie nazionali. A questa riflessione dovrebbe imperativamente aggiungersene, perlomeno a nostro modo di vedere, un'altra relativa alla suddivisione di compiti e di responsabilità tra i vari organi di governo della Comunità, ai fini di non spezzare con paratie stagno l'analisi delle variabili monetarie da quella delle variabili reali. Il problema di fondo è quello di pervenire a politiche comuni basate più sulla collaborazione che sulla ricerca continua di un inasprimento delle regole e delle sorveglianze multilaterali. Che il coordinamento si realizzi come cooperazione volontaria ci sembra un passaggio fondamentale per rendere più efficaci, sempre nel rispetto della stabilità dei prezzi, le politiche rivolte all'economia reale.

Il punto da affermare è che il benessere complessivo potrebbe essere aumentato se ogni autorità tenesse conto degli effetti delle sue politiche sugli altri Stati membri (principio che non è rispettato nel perseguimento dell'equilibrio non cooperativo) e si potrebbe ottenere un migliore trade off (una più flessibile policy mix) tra obiettivi di stabilizzazione ed il loro costo su altre variabili del sistema economico. Potrebbe instaurarsi, anche, un confronto più aperto sulla possibilità di ricorrere, nella gestione della politica monetaria che dovrà salvaguardare la forza dell'euro, all'adozione di un tasso di inflazione implicito (che recuperi una visione più macroeconomica anche dell'andamento del mercato del lavoro) piuttosto che unicamente al controllo dell'offerta di moneta (tipo di intervento basato su un'ipotesi di domanda di moneta stabile e sul controllo ferreo delle politiche di bilancio); così come sulla possibilità di separare, nel rispetto degli equilibri indicati dal "Patto di stabilità", le quote di investimento in risorse umane ed in riforme strutturali.

La cooperazione volontaria a differenza della sorveglianza multilaterale toglierebbe al problema occupazionale la fisionomia di aggiuntivo criterio di convergenza e quindi residuale rispetto alla politica monetaria e lo riconoscerebbe come obiettivo della politica economica comunitaria. Ciò perché cooperazione volontaria significa anche abbandonare alcuni comportamenti conflittuali che regolano attualmente i rapporti tra gli Stati e di cui esempio esplicito è la appena richiamata concorrenza fiscale che riduce sistematicamente da oltre dieci anni le entrate erariali che derivano dalle basi imponibili transfrontaliere e che im-

pedisce un'effettiva collaborazione tra le amministrazioni per il controllo dell'Iva dopo l'abolizione delle frontiere doganali. Una maggiore efficienza in questo campo passa, a nostro modo di vedere, attraverso un iniziale coordinamento articolato su poche norme interne, quali: definizioni omogenee di alcune basi imponibili (dall'Iva all'imposta sulle società); rispetto in tutti i sistemi di determinati tassi minimi di aliquote; superamento della diversità fiscale residente/non residente per i redditi da capitale finanziario, etc.

Imboccare la strada del coordinamento e via via della cooperazione fiscale non permetterebbe soltanto la disponibilità di più risorse e quindi un'efficacia maggiore per le manovre tributarie nazionali, in altre parole un effettivo rispetto anche del criterio della sussidiarietà. Tale scelta permetterebbe anche di creare le basi per una cooperazione volontaria e decisioni comuni in campo macroeconomico rendendo più ricco di possibilità il rapporto tra politiche nazionali e politica sovranazionale; si articolino poi queste nel finanziamento di programmi di investimento comuni come nell'accantonare risorse finanziarie per far fronte a difficili fasi cicliche nonché in una maggiore interrelazione con le autorità monetarie per definire i rapporti di scambio con le aree extracomunitarie. Abbiamo già richiamato l'esigenza di una policy mix concordata tra tutti gli Stati che allenti il determinismo dell'attuale modello basata sulla deflazione competitiva dei costi interni, sullo sviluppo legato alla componente extracomunitaria della domanda, sul timore che un discrezionalismo ragionato dei governi possa incrinare il coordinamento delle convergenze nominali. All'interno della collaborazione volontaria, l'"impegno comune" per l'occupazione potrebbe assumere connotazioni più incisive. La politica dei redditi, le nuove linee di contrattazione, i programmi di mobilità dei fattori produttivi e di flessibilità dei tempi di lavoro, nonché quelli per la formazione continua sono tutti impegni nazionali che possono creare risultati positivi sui livelli occupazionali solo in un processo di crescita del pil europeo prolungato nel tempo e superiore al tasso di crescita della produttività. L'ampiezza del commercio intracomunitario e l'attuale persistente tasso di sviluppo del pil inferiore a quello potenziale permettono di alimentare una componente interna della domanda. Questa potrebbe essere ancora più importante per l'equilibrio dell'economia europea nel prossimo futuro, a

fronte delle vaste aree del contesto internazionale sottoposte alle turbolenze finanziarie ed alle crisi di cambio e per le quali la fragilità della struttura finanziaria influenzerà in misura cumulativa, nei prossimi anni, la dinamica dell'economia reale. Sappiamo inoltre che la possibilità di creare, nell'area europea, occupazione indotta in settori non aperti alla concorrenza internazionale non è collegata solo ad un sufficiente livello di domanda interna che si affianchi a quella esterna ma anche ad una redistribuzione di quella parte degli incrementi di produttività che va alla componente salariale. Facciamo riferimento tra l'altro ad una proposta esplicitamente affermata nel Libro bianco del 1993 "Crescita, competitività, occupazione" (il cosiddetto Libro bianco di Delors) ma emarginata nei documenti ufficiali più recenti. Ma occorre rendersi conto che i guadagni di competitività per i settori aperti alla concorrenza estera non possono essere impiegati a fini di supporto occupazionale fino a quando non vi sarà nell'Uem una solidarietà comune sovranazionale.

Solidarietà che deve quindi essere apprezzata anche nei suoi contenuti propriamente economici. Essa può facilitare inoltre il consenso sociale indispensabile ai responsabili politici per il superamento di quelle rigidità economiche e istituzionali che sono considerate incompatibili con il funzionamento dei mercati internazionali.

Gli Stati debbono gradualmente, ma in percorso comune, reinventare il modo di esercitare il proprio ruolo politico, non solo prendendo a riferimento le nuove realtà istituzionali ed i sempre più accentuati e richiamati fenomeni di reciproco condizionamento ma riflettendo attentamente sui contenuti interdisciplinari del reale, sul susseguirsi di situazioni di disequilibrio e su come migliorare le proprie capacità di indirizzo e sostegno della dinamica dei sistemi.

## BIBLIOGRAFIA

BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT (1997), *Bei Informations*, n. 4.

COMMISSION EUROPEENNE (1997), "Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998", draft document, Bruxelles.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (1997), "Agenda 2000 - Pour une Union plus forte et plus large", Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (1997), "Patti territoriali per l'occupazione - esempi di buone prassi", Lussemburgo.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE (1997), "Règlement relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques", n°1466, Bruxelles.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE (1997), "Règlement visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs", n°1467.

CONSEIL EUROPEEN EXTRAORDINAIRE SUR L'EMPLOI (1997 novembre), "Conclusions de la Présidence", draft document, Luxembourg.

- EUROPEAN COMMISSION (1997), "Employment in Europe 1997", draft document, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (1997), "External aspects of Economic and Monetary Union", draft document, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (1997), "Commission draft for the Joint Employment Report", draft document, Brussels.
- ECONOMIC and SOCIAL COMMITTEE (1997), "Opinion on the European Council on Employment", draft document.
- G. GANDOLFO (a cura di) (1995), "Le dinamiche dei sistemi finanziari", ESI, Napoli.
- F.A. VON HAYEK (1997), "L'abuso della ragione", Edizioni Seam, Roma.
- MODIGLIANI F., LA MALFA G., "A more effective way to reduce debt-income ratio". Financial Times, 24/4/98.
- W. MÜNCHAU (1997. November 10), "ECB row points to problems for Emu", Financial Times
- OECD (1994), The Oecd Jobs Study : Facts Analysis Strategies", Paris.
- OECD (1997), "Implementing the Oecd Jobs strategy, Lessons from Member Countries' Experience, Paris.
- OCDE (1996), "La stratégie de l'Ocde pour l'emploi, Technologie, productivité et création d'emplois", Paris.
- PARLAMENT EUROPEEN (1997), "Possibilités d'action offertes, dans le domaine de l'emploi, par les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam", Projet de rapport, draft document, Bruxelles.
- E.S. PHELPS (1997), "Rewarding Work", Harvard University Press, London, "Piano Waigel", (1997) bozza, Bruxelles, maggio.
- M. RICCIARDELLI (1997), "The Conscious lack of Attention towards Unemployment in Europe", in "European the Global Competition", S.Urban, (ed.), Gabler, Wiesbaden.

“AGENDA 2000, RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI  
E POLITICA DI COESIONE DELL’UE”

*Testo di*  
*Osservazioni e Proposte*  
(Assemblea CNEL, 21 marzo 1998)

## PREMESSA

Il presente documento di Osservazioni e Proposte è stato elaborato per contribuire a definire gli orientamenti e le scelte che l'Italia è chiamata ad operare nell'ambito del negoziato comunitario per la riforma dei Fondi strutturali nel quadro del prossimo allargamento dell'Unione Europea.

Il CNEL, constatando i limiti ed i ritardi che caratterizzano la formazione di una "piattaforma nazionale" su cui costruire il più ampio consenso di tutte le istanze interessate e con cui presentarsi al tavolo del negoziato europeo, ha preso l'iniziativa di costituire un apposito Gruppo di lavoro, rappresentativo delle diverse istanze istituzionali e delle parti sociali nonché di competenze tecniche individuali. Il Gruppo, partendo dall'analisi del documento della Commissione "Agenda 2000", presentato nel luglio 1997, ha realizzato un proficuo scambio di valutazioni e proposte i cui punti essenziali sono riproposti nel testo che segue.

L'apporto del CNEL è dunque rivolto a far sì che il negoziato ufficiale - che dovrà concludersi nei prossimi mesi e che dovrà tradursi nell'approvazione del nuovo quadro normativo per i Fondi strutturali nel periodo 2000-2006 - possa essere condotto dall'Italia sulla base di una chiara, coerente e condivisa *posizione che sappia coniugare rafforzamento della coesione comunitaria e giusta tutela degli interessi nazionali.*

## OSSERVAZIONI

### **1. Quadro di riferimento europeo e posizione dell'Italia**

Il documento della Commissione Agenda 2000 costituisce la base da cui ha preso avvio il processo di riforma dei Fondi strutturali in un quadro di nuove prospettive finanziarie e di allargamento ad Est dell'Unione.

Le scelte di fondo che il documento propone sono il risultato di un lungo processo di consultazione e mediazione con gli Stati membri. Esse riflettono necessariamente le straordinarie difficoltà che caratterizzano la presente fase di integrazione europea.

Di fronte alla doppia sfida posta dall'imminente avvio dell'unione monetaria e dell'allargamento ad Est dell'Unione - e a causa delle conseguenze della riduzione della crescita economica e del progressivo peggioramento della disoccupazione - gli interessi dei singoli Stati tendono ad articolarsi su diverse priorità ed all'interno stesso degli Stati si riscontra una diversità di accenti e di preoccupazioni.

In termini generali sembra essersi notevolmente ridotta la volontà di perseguire con rinnovato slancio l'obiettivo della coesione economica e sociale che aveva caratterizzato i precedenti periodi di allargamento e di integrazione con un rafforzamento della solidarietà a favore dei Paesi e delle regioni più svantaggiate.

La dimensione mediterranea non è adeguatamente tenuta in conto nella prospettiva di uno sviluppo equilibrato dell'UE. In questo quadro.

è emblematica la discussione che si è sviluppata sulle prospettive finanziarie dell'UE, con la decisione di contenere il budget entro l'attuale tetto dell'1,27% del PNL comunitario per il periodo 2000-2006 e di non procedere ad una loro definizione a più lungo termine.

## **2. Agenda 2000 e futuro della politica di coesione**

La comunicazione della Commissione, a distanza di circa dieci anni dalla prima riforma dei Fondi strutturali, delinea le scelte di fondo su cui impostare la riforma che dovrà operare nel periodo 2000-2006.

Tali scelte, riconfermando i principi e l'impostazione che hanno caratterizzato la riforma del 1998 e la revisione del 1993 - sono ispirate dalla volontà di migliorare il sistema di gestione attraverso una maggiore razionalizzazione, semplificazione delle procedure, concentrazione, approccio più flessibile e più rispondente al principio di sussidiarietà.

Questa impostazione risponde principalmente:

- a) alla necessità di accrescere l'impatto della politica strutturale - in un quadro di risorse scarse e decrescenti - migliorando l'efficienza del sistema d'intervento;
- b) alle critiche espresse dagli Stati membri sul ruolo della Commissione rispetto alla approvazione ed implementazione dei programmi, considerato fattore di appesantimento burocratico e procedurale nonché ostacolo alla attuazione del principio di sussidiarietà.

Rispetto al merito delle specifiche proposte avanzate il CNEL, preso atto che tra la Commissione e gli Stati membri sono stati già raggiunti alcuni accordi, avanza le seguenti osservazioni:

- a) Le risorse per la politica di coesione

Nel periodo 2000-2006 alla politica di coesione sarà destinato un ammontare di risorse pari alla percentuale del PIL comunitario (0,46) prevista per il 1999.

In termini globali le disponibilità per le azioni strutturali saranno pari a 275 miliardi di ECU (prezzi 1997) di cui 210 - una dotazione an-

nua media inferiore a quella del 1999 - a favore degli attuali Stati membri che beneficiano dei Fondi strutturali, 20 miliardi di ECU per i Paesi beneficiari del Fondo di coesione e 45 riservati ai nuovi Stati nella fase di pre-adesione.

Il CNEL rileva che una stabilizzazione/riduzione delle risorse comunitarie destinate alla coesione - in un periodo temporale segnato dal processo di allargamento dell'Unione il cui impatto sull'evoluzione dei divari interni e sulle politiche dell'UE, si presenta assai problematico - è una scelta diversa da quella che nel recente passato ha accompagnato agli sviluppi della costruzione europea con rilevanti aumenti delle risorse dedicate alla coesione.

Essa lascia aperta la questione del costo dell'allargamento che si porrà soprattutto dopo il 2006 quando l'apporto strutturale ai nuovi Stati verrà a pesare maggiormente e si dovranno fronteggiare possibili nuovi squilibri indotti dallo stesso allargamento.

#### b) La ripartizione delle risorse.

La prevista ripartizione delle risorse risponde a delle scelte largamente accettate e/o sollecitate dagli Stati membri:

1. mantenere la priorità dell'obiettivo 1 (che comprenderà le regioni in ritardo di sviluppo, le regioni ultraperiferiche e quelle ricomprese nell'attuale obiettivo 6) con l'attribuzione dei due terzi delle risorse globali dei Fondi strutturali, accentuando il parametro della disoccupazione in sede di ripartizione delle risorse tra le regioni eligibili. Su quest'ultimo punto è ancora in atto una trattativa con gli Stati che non trarrebbero vantaggio dal "premio" riservato alle situazioni di più acuto squilibrio del mercato del lavoro;

2. ridurre non solo il numero ma anche il peso finanziario delle iniziative comunitarie (dal 9% al 5% dell'ammontare globale);

3. confermare l'attribuzione del Fondo di coesione agli attuali Paesi che ne beneficiano;

4. assicurare tramite l'obiettivo 2 e l'obiettivo 3 che nessuna area del territorio comunitario sia esclusa dagli interventi strutturali comunitari.

Il CNEL osserva che:

- la decisione di riconfermare la priorità dell'obiettivo 1 nell'ambito della politica strutturale comunitaria è una scelta forte e necessaria, rispondente al dettato del Trattato comunitario che vede nella riduzione dei divari regionali il fattore decisivo per il rafforzamento della coesione;
- la riduzione delle iniziative comunitarie risponde alle forti pressioni che su questo punto sono state esercitate dagli Stati membri e va ridiscusso;
- la riconferma del Fondo di coesione e la sua attuale attribuzione è da considerare come una sorta di compensazione per quei Paesi che più si sentono esposti ai contraccolpi dell'allargamento;
- il CNEL osserva, tuttavia, che non persistono le condizioni per le quali era stato istituito;
- tenere l'intero territorio comunitario dentro la rete della politica strutturale rappresenta una condizione per il consenso degli Stati più avanzati e soprattutto per quelli che sono contribuenti netti al bilancio comunitario.

c) L'impiego delle risorse e il meccanismo della riserva

Nella linea di migliorare l'utilizzo delle risorse, per accrescerne l'efficienza e, quindi, l'impatto, considerate le difficoltà politiche a procedere ad un loro significativo incremento, particolare criticità acquista la proposta-decisione di istituire una riserva di fondi (10% dell'ammontare globale). Tale riserva, gestita dalla Commissione, verrebbe attribuita a metà percorso unicamente a quanti hanno prodotto buoni risultati in termini di esecuzione dei programmi. Ne risulterebbe una accentuata concorrenza tra i diversi beneficiari poiché una quota aggiuntiva di risorse sarebbe condizionata dalle *performances* attuative piuttosto che dalla gravità dei problemi strutturali.

La riserva viene giustificata quale contropartita alla maggiore autonomia riconosciuta agli Stati nella gestione dei programmi.

Ad avviso del CNEL *tale proposta così come configurata dalla Commissione è da respingere o comunque va riformulata*, non solo perché è di tutta evidenza che essa penalizzerebbe l'Italia ma anche per ragioni più generali:

- l'obiettivo della coesione potrebbe essere contraddetto dall'obiettivo di una maggiore efficienza;
- ci sarebbe un impatto negativo sulla programmazione ed il conseguimento degli obiettivi prioritari concordati;
- si svilupperebbe un deleterio meccanismo concorrenziale e di conflittualità tra diversi Paesi e Regioni e all'interno degli stessi;
- si darebbe alla Commissione un eccessivo potere discrezionale.

Ciò non significa difendere le situazioni di inefficienza, bensì ricercare meccanismi più idonei per superarle. Una particolare preoccupazione il CNEL esprime anche sul rischio di eccessiva concentrazione che potrebbe tradursi in un dimensionamento delle aree d'intervento inadeguato per la conduzione di efficaci politiche di sviluppo o di riconversione.

#### d) L'organizzazione dei Fondi

La Commissione non ha avanzato proposte di modifica dei Fondi che rimangono invariati nel numero e nelle missioni che perseguono (FESR, FSE, FEAOG, SFOP, Fondo di coesione) sia pure posti al servizio di obiettivi riformulati. La riforma doveva portare all'unificazione o raggruppamento dei Fondi, orientamento che lo stesso art. 130D del Trattato richiama esplicitamente. Ciò in quanto la pluralità dei Fondi esistenti ha dato vita ad approcci, regole e procedure differenti quando non contrastanti, incidendo negativamente sulla realizzazione di un effettivo approccio integrato degli interventi e sull'efficienza gestionale dei programmi. Il CNEL ritiene che una scelta di questa portata sarebbe stata auspicabile al fine di creare le migliori condizioni per la semplificazione delle procedure e la crescita dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Rileva, altresì, che essa non compare all'ordine del giorno e non è oggetto di negoziato tra la Commissione e gli Stati membri.

#### e) La riduzione degli obiettivi

Gli obiettivi dei Fondi strutturali saranno ridotti da 7 a 3.

Il CNEL osserva, più che rispondere ad una logica di effettiva razionalizzazione tale scelta sembra essere il risultato di un'operazione di

semplice razionalizzazione di problematiche cui corrispondono gli obiettivi dei Fondi strutturali in corso di attuazione.

In particolare:

- l'obiettivo 1 viene a comprendere, oltre alle regioni in ritardo strutturale e ultraperiferiche (attuale obiettivo 1) anche le regioni scarsamente popolate (attuale obiettivo 6);
- l'obiettivo 2, configurandosi come sommatoria di sotto-obiettivi (gli attuali obiettivi 2, 5b) e di problematiche coperte con programmi di iniziativa comunitaria (URBAN e Pesca), si presenta come un contenitore entro cui le priorità comunitarie risultano ancora indefinite. Il CNEL ritiene che questa articolazione dell'obiettivo 2 riveli la difficoltà politica nell'avanzare proposte di riforma di effettiva concentrazione a fronte di pressioni dei diversi Stati a beneficiare a qualche titolo della politica regionale comunitaria;
- l'obiettivo 3 dedicato alle risorse umane, intervenendo finanziariamente solo nelle regioni non coperte dagli obiettivi 1 e 2, viene assunto come ambito di raccordo tra la politica strutturale e la strategia europea per l'occupazione entro cui saranno ricompresi gli interventi attivati con gli attuali obiettivi 3 e 4.

#### f) Gli indicatori per l'eleggibilità delle regioni obiettivo 1

Il solo indicatore proposto per l'eleggibilità delle regioni obiettivo 1 è il PIL *pro-capite* regionale in parità di potere di acquisto al 75% della media comunitaria.

Questo è il risultato di un iter negoziale che si è sostanzialmente concluso con l'accettazione della proposta della Commissione, dopo aver verificato l'impossibilità tecnica e statistica ad utilizzare altri indicatori che pure sarebbero più idonei a misurare gli attuali divari di sviluppo (tasso di disoccupazione, tasso di attività o, meglio, tasso di partecipazione della popolazione all'occupazione. dotazione infrastrutturale).

Il CNEL considera non soddisfacente tale esito che comporterà - in base ai dati disponibili - l'uscita dall'obiettivo 1 di due regioni del Mezzogiorno, Molise e Sardegna. La Puglia trovandosi su un valore di soglia, dovrebbe restare dentro.

g) Gli indicatori per l'eleggibilità delle regioni nuovo obiettivo 2

La commissione non ha inserito in Agenda 2000 i criteri per l'eleggibilità delle zone nuovo obiettivo 2, ha auspicato che siano semplici, trasparenti e specifici.

Al riguardo il CNEL fa sue le forti preoccupazioni esistenti date le carenze anche di ordine statistico in ordine a:

- a) batteria di indicatori idonei ad individuare le diverse situazioni di difficoltà (aree di crisi industriale, aree rurali deboli, aree urbane in difficoltà, aree dipendenti dalla pesca) e condivisi dai diversi Stati membri;
- b) dati armonizzati, adeguati a rilevare le problematiche a livello provinciale e sub-provinciale.

Valuta positivamente le iniziative messe in atto dall'Istat e dalle Regioni per:

- procedere alla individuazione delle nuove aree obiettivo 2 Italia in maniera coordinata;
- dare un apporto all'armonizzazione dei dati a livello europeo, partendo dal presupposto che l'armonizzazione è importante per la decisione delle politiche e che solo in un quadro di regole e certezze le realtà più deboli possono essere adeguatamente tutelate;
- tutelare gli interessi nazionali in termini di popolazione assistita dal nuovo obiettivo 2.

h) Coincidenza delle mappe riguardanti le aree ammissibili ai Fondi e le aree beneficiarie degli aiuti di stato ai sensi degli artt. 92 3a) e 92 3c) del Trattato

La proposta della Commissione di far coincidere le aree d'intervento dei Fondi strutturali con le aree ammesse agli aiuti di Stato in base agli artt. 92 3a) e 92 3c) del Trattato è giustificata dalla necessità di riportare ad un quadro di coerenza e di compatibilità la politica regionale comunitaria e le politiche nazionali, ottemperando in maniera rigorosa al principio della concentrazione (riduzione della popolazione complessivamente assistita dal 51% al 35-40%). In questa direzione gli Stati mem-

bri chiederanno di includere nella lista finale delle deroghe agli aiuti di stato - che opereranno nel periodo 2000-2006 - tutte le zone eleggibili ai sensi dell'obiettivo 1 (lista 92 3a) e dell'obiettivo 2 (lista 92 3c).

A tale riguardo il CNEL evidenzia i problemi che si pongono per l'Italia.

Rileva innanzitutto che l'accordo intervenuto tra il Commissario europeo responsabile della concorrenza e il Ministro del Tesoro italiano in merito alla nuova carta sugli aiuti di Stato porterà a ridurre la popolazione complessivamente assistita dal 48,2% al 42,7%. La popolazione del 92 3a) passerà dal 33,5 al 30,7% mentre quella del 92 3c) passerà dal 14,7 al 10,4%, soglia più elevata di quella inizialmente prevista al 6,9%.

Tale accordo di fatto precostituisce i limiti entro cui dovranno rientrare le mappe delle aree ammesse agli interventi strutturali comunitari. Ad avviso del CNEL dovranno essere accresciuti i margini di flessibilità per la definizione delle aree ammesse. considerato che anche le regioni in regime transitorio dell'obiettivo 1 dovranno essere incluse nella lista delle aree 92 3c).

#### i) Il *phasing out* (regime transitorio)

La previsione di un regime transitorio per le regioni e le zone che non soddisfano più i criteri di eleggibilità agli obiettivi regionali (1 e 2) dei Fondi sembra aver trovato unanime consenso, data la consapevolezza che le economie regionali e locali potrebbero andare incontro ad effetti traumatici - con pregiudizio degli stessi risultati conseguiti - se il venir meno del sostegno comunitario non fosse graduale. Al momento non sono ancora indicate le modalità attuative (tempi ed intensità degli aiuti) su cui il CNEL avanza delle specifiche proposte (vedasi la parte II).

#### l) Le iniziative comunitarie

La riduzione delle iniziative comunitarie da tredici a tre - riferite a campi d'intervento dove si ritiene più evidente il valore aggiunto comunitario - risponde alle critiche diffuse da parte degli Stati membri sul ruolo "eccessivo" che la Commissione è venuta ad assumere grazie alla proliferazione di tali iniziative ed ai problemi di sovraccarico che ciò ha determinato nell'azione programmatoria ed amministrativa degli Stati.

Pur ritenendo auspicabile una riduzione dei PIC (Programmi di Iniziativa Comunitaria) - e soprattutto una loro più stretta integrazione con gli altri interventi strutturali - il CNEL valuta criticamente due aspetti della proposta avanzata:

- a) la riduzione del peso finanziario attribuito alle priorità comunitarie (dal 9% al 5% dell'ammontare totale);
- b) la scelta delle priorità: tra queste non viene ricompreso lo sviluppo urbano che rappresenta non solo una linea d'intervento innovativa ma una dimensione cruciale per la riduzione dei divari a scala europea, dato l'addensarsi nelle aree urbane deboli della problematica occupazionale.

E' dubbio che l'aver promosso la problematica delle aree urbane a dignità di sotto-obiettivo 2 - al cui interno manterranno assoluta priorità le aree di crisi industriale e quelle rurali - possa compensare l'assenza di una specifica iniziativa comunitaria.

#### m) Le azioni innovatrici

Le azioni innovatrici costituiscono l'unica forma d'intervento dei Fondi strutturali su cui si applica la sola responsabilità gestionale della Commissione europea.

L'eliminazione dei micro-progetti nell'ambito delle azioni innovatrici? la scelta di continuare a riservare l'attuale percentuale di risorse (1% del totale dei Fondi strutturali) a questo tipo di iniziative, il sostegno a linee di intervento ad elevata innovatività e a carattere sperimentale, costituiscono il contenuto delle proposte avanzate.

Il CNEL, pur non sottovalutando gli evidenti vantaggi gestionali che deriverebbero da questa scelta esprime perplessità circa gli effetti di una eccessiva concentrazione su progetti di grandi dimensioni che porterebbe ad escludere proponenti con ridotta capacità finanziaria ma in grado di esprimere progettualità innovativa.

#### n) Il partenariato

Agenda 2000 non affronta in maniera approfondita la questione della sussidiarietà e del partenariato se non con riferimento alla diversa

responsabilità della Commissione e degli Stati membri come conseguenza delle modifiche indotte dalla semplificazione e accelerazione delle procedure.

Un solo riferimento viene fatto in termini di “valorizzazione” del dialogo politico tra gli Stati membri, le regioni, i partners economici e sociali e la Commissione in merito all’efficacia delle politiche strutturali.

Il CNEL, forte dell’esperienza promossa con i Patti Territoriali, ritiene che tale questione debba essere riproposta e trovare una più soddisfacente sistemazione nei regolamenti dei Fondi, sia per quanto attiene al partenariato sociale, esteso cioè alle rappresentanze dei lavoratori degli imprenditori e di altri interessi organizzati, sia con riferimento al partenariato istituzionale che dovrà arrivare a comprendere anche i livelli di governo subregionale.

## PROPOSTE

Il CNEL è consapevole che il negoziato comunitario per la futura politica di coesione si inserisce in una più complessa trattativa che chiama in causa aspetti cruciali del processo di ulteriore integrazione e allargamento, trattativa largamente condizionata sia dalla critica situazione economica e dell'occupazione che tutti gli Stati devono fronteggiare, sia dalle prossime scadenze elettorali previste in diversi Paesi.

Esso è anche consapevole che il quadro di riferimento e delle grandi scelte prospettato da Agenda 2000 è sostanzialmente chiuso, mentre specifici aspetti inerenti ai Regolamenti sono oggetto di continue modifiche nei prenegoziati con gli Stati e tra i servizi stessi della Commissione.

Da qui la difficoltà ad incidere, in questa fase, sul piano delle scelte di fondo e a confrontarsi con indicazioni normative non ancora formalizzate.

Pur in presenza di questi limiti, il CNEL ritiene di dover avanzare delle proposte a due diversi livelli:

- quello del quadro comunitario, sia per rilanciare scelte e prospettive che nell'attuale contingenza sono state ridimensionate, sia per utilizzare gli ancora agibili spazi negoziali;
- quello del quadro nazionale, affinché si attivino tutte le condizioni necessarie per consentire al nostro Paese di ottimizzare la sua partecipazione alla politica strutturale comunitaria.

## 1. Quadro comunitario

1.1 Sul piano delle scelte strategiche e di prospettiva il CNEL ribadisce che la coesione economica e sociale dovrà restare una delle grandi priorità. da sottoporre a periodica verifica. a livello comunitario e degli Stati membri, i cui esiti dovranno comportare l'adeguamento delle politiche adottate e dei sistemi d'intervento, considerato anche l'impatto che l'allargamento avrà sull'evoluzione dei divari interni. L'Italia dovrà caratterizzare la sua posizione riproponendo il principio fondamentale della solidarietà e evidenziando l'interesse dell'Unione nel suo insieme a rafforzare la coesione interna per il suo sviluppo armonioso ed equilibrato.

- Un riequilibrio dovrà essere perseguito tra gli obiettivi della convergenza monetaria e gli obiettivi della coesione, superando il conflitto che si è determinato in questa fase;
- una revisione delle prospettive finanziarie dovrà essere prevista per assicurare risorse adeguate alla politica di coesione, soprattutto dopo il 2006 quando l'apporto ai nuovi Stati membri verrà a pesare maggiormente;
- la natura redistributiva della politica strutturale dovrà essere chiaramente riaffermata.

1.2 Sul piano del negoziato per la riforma dei Fondi strutturali il CNEL ritiene che la piattaforma nazionale debba qualificarsi sui seguenti aspetti:

- **criteri di eleggibilità delle regioni obiettivo 1.**

Prendendo atto delle difficoltà, anche di ordine statistico, ad utilizzare in questa fase parametri diversi dal PIL, indica la necessità che il sistema nazionale di statistica (ISTAT) ed il sistema comunitario (EUROSTAT) vengano incaricati di riprendere l'elaborazione di parametri, e di armonizzarli sul piano europeo, più rispondenti a misurare i ritardi di sviluppo e, quindi, a definire più efficaci politiche d'intervento.

Il CNEL si impegna a continuare un lavoro sui parametri di misura delle disparità regionali che chiamano in campo problemi come la pe-

rifericità dei territori (così importante per l'Italia dove esistono ampie zone montuose ed insulari); le differenze nei livelli di reddito e nelle condizioni di vita (che Paesi come la Germania e la Spagna considerano preciso impegno costituzionale attenuare); i livelli di disoccupazione; le condizioni di accessibilità in termini di trasporti ed infrastrutture (che costituiscono per la Germania come per il Portogallo un importante indicatore);

- **criteri per la ripartizione indicativa per Stato membro**

Il livello della disoccupazione dovrà avere un maggiore peso tra i criteri che saranno utilizzati per la ripartizione indicativa delle risorse. Gli stanziamenti pro-capite dovranno essere riequilibrati tra le regioni obiettivo 1, recuperando lo svantaggio attuale delle regioni italiane;

- **sistema di gestione dei Fondi**

Il sistema di gestione dei Fondi dovrà essere ricondotto a: a) massimo decentramento; b) responsabilità della gestione ricondotta agli Stati membri; c) superamento dell'attuale diversità di approcci, regole e procedure dei diversi Fondi; d) maggiore flessibilità della programmazione, prevedendo un più fluido meccanismo di riprogrammazione e rafforzando il ruolo della valutazione; e) soppressione della riserva così come delineata dalla Commissione: un meccanismo di riserva potrebbe essere auspicabile se gestito in ambito nazionale e finalizzato a creare condizioni di flessibilità nell'allocazione delle risorse nonché ad attivare forme efficaci di assistenza tecnica alle realtà più svantaggiate;

- **regime transitorio per le regioni uscenti dall'obiettivo 1 e 2**

Il regime transitorio è da intendersi come riduzione progressiva dell'intensità dell'aiuto per tutto il periodo della programmazione (sette anni), mentre l'intensità dell'aiuto dovrebbe decrescere tenendo conto della problematica occupazionale delle regioni interessate.

Le zone più arretrate delle regioni uscenti dall'obiettivo 1 (per es. Oristano e Nuoro per la Sardegna) dovrebbero continuare ad essere coperte dall'obiettivo 1 fino al conseguimento del 75% del PIL medio comunitario;

- **iniziative comunitarie**

Prevedere sulla nuova iniziativa comunitaria sullo sviluppo urbano, in quanto linea d'intervento innovativa e dimensione cruciale per la riduzione dei divari a scala europea, dato l'addensarsi nelle aree urbane deboli della problematica occupazionale;

- **azioni innovatrici**

Riaprire l'accesso anche a progetti a scala ridotta, al fine di consentire che possano concorrere anche soggetti con capacità finanziaria limitata ma in grado di esprimere progettualità innovativa;

- **sviluppo locale**

In coerenza con il riconosciuto potenziale delle azioni locali a sostegno dell'occupazione e dello sviluppo, anche sulla base della sperimentazione dei Patti Territoriali, nell'ambito delle forme d'intervento dovranno essere potenziate e rese di più semplice gestione quelle che più si prestano ad essere ricondotte alla responsabilità dei soggetti decentrati, con particolare riferimento alla sovvenzione globale;

- **partenariato**

Rafforzare il partenariato allargato e declinarlo nelle diverse fasi di programmazione, finanziamento, attuazione e valutazione degli interventi strutturali.

Il partenariato sociale deve diventare un principio comunitario e non a carattere opzionale per i diversi Stati. A questo fine viene proposta la soppressione dell'inciso all'art. 4 del Reg. 2081/93. La priorità che verrà assegnata allo sviluppo locale nel nuovo ciclo di interventi strutturali richiede inoltre che sia previsto un diverso coinvolgimento dei livelli istituzionali subregionali nell'intero processo di acquisizione ed utilizzo dei Fondi.

L'accordo delle istanze istituzionali decentrate e delle parti economiche e sociali dovrà essere previsto per la presentazione e l'approvazione delle proposte programmatiche; delle loro posizioni e delle modalità del loro coinvolgimento - si dovrà dare conto anche nei rapporti sull'attuazione ed in sede di valutazione; forme più incisive di partecipazione ai Comitati di sorveglianza dovranno essere stabilite;

- **politica strutturale e politica mediterranea**

La necessità di riequilibrare al Sud il processo di allargamento ad Est, rafforzando la cooperazione con l'area del Mediterraneo, richiede che siano esplicitati e potenziati gli interventi di raccordo tra la politica regionale interna e la politica mediterranea, a beneficio delle regioni che gravitano in questa area.

## **2. Quadro nazionale**

2.1 Il CNEL ritiene che la posizione negoziale dell'Italia sul futuro dei Fondi strutturali sia resa debole dalla inefficienza dimostrata nella gestione dei programmi cofinanziati. Pur riconoscendo i significativi progressi realizzati nell'ultima fase, con il raggiungimento del 38% della spesa a fine 1997- il CNEL ritiene si debbano ulteriormente migliorare gli sforzi intrapresi e le soluzioni adottate per sciogliere i nodi strutturali che condizionano le capacità attuative e gestionali del nostro sistema. Così come valuta ancora inadeguate le scelte per rafforzare la politica nazionale di coesione.

Infatti:

- la politica di coesione (la politica per le aree depresse) ha sofferto - dell'assoluta priorità attribuita agli obiettivi della convergenza monetaria che, quanto meno nel breve-medio periodo, si sono dimostrati conflittuali con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sostegno allo sviluppo. Le politiche di bilancio restrittive hanno sicuramente inciso sull'allargamento del divario interno registrato nel triennio 1994-1996. La morsa - rappresentata da un lato dai vincoli di bilancio nazionale, che non si allenteranno dopo l'ingresso nella moneta unica e, dall'altro, dal prospettarsi di un complessivo ridimensionamento dell'apporto comunitario - rende consapevoli del livello di difficoltà a realizzare nel breve periodo questa nuova compatibilità;
- le proposte di discussione per il rilancio della politica di coesione, in assenza di opzioni strategiche chiare, rischia di anteporre la scelta degli strumenti alla scelta dei contenuti;

- le difficoltà attuative hanno indotto ad enfatizzare in eccesso i problemi di utilizzo finanziario dei Fondi strutturali, mentre scarsa attenzione continua ad essere riservata agli aspetti inerenti all'efficacia e cioè al conseguimento degli obiettivi di sviluppo programmati; l'utilizzo pieno delle attuali opportunità attivabili con i Fondi strutturali non è ancora un traguardo certo, essendo ancora il nostro sistema caratterizzato da deficienze strutturali e di competenze, ben evidenziati dai documenti di valutazione a medio termine.

Al fine di recuperare i ritardi ed impedire che questi si riproducano nel prossimo periodo, ma anche al fine di generare più efficaci politiche d'intervento, il CNEL avanza la proposta di mobilitare intorno alla questione della riforma dei Fondi strutturali tutte le istanze interessate a realizzare le riforme necessarie sul piano interno. In questa direzione richiede:

- che le Autorità di governo promuovano una iniziativa a breve, finalizzata alla definizione concertata della piattaforma nazionale in vista della riforma dei Fondi, recependo le preoccupazioni e le proposte avanzate in questa sede;
- che si utilizzi l'occasione della riprogrammazione del Quadro comunitario di sostegno obiettivo 1 per anticipare indirizzi, scelte e modalità d'intervento da porre a base di una rinnovata politica di coesione nazionale, in un quadro di nuova compatibilità tra gli obiettivi di convergenza e gli obiettivi di coesione;
- che si anticipi il Quadro di programmazione e di elaborazione progettuale da presentare per il periodo 2000-2006, in maniera da assicurare l'effettiva operatività dei nuovi Fondi strutturali prima ancora che entrino in vigore i nuovi regolamenti. In questa direzione appare decisivo l'effettivo decollo della programmazione negoziata ed in particolare dell'"Intesa istituzionale di programma", quale strumento base per definire il quadro programmatico ed il parco progetti da proporre al cofinanziamento comunitario;
- che si sviluppi e si acceleri, attraverso il programma PASS (Pubbliche Amministrazioni per lo Sviluppo) e le iniziative del Foromez, nonché attraverso una migliore valorizzazione dei diversi momenti valutativi

*ex ante e in itinere* il processo di formazione, crescita delle competenze e trasferimento di know-how alle amministrazioni decentrate - affinché possano governare con efficienza ed efficacia - il nuovo ciclo di interventi strutturali;

- che si integrino a livello regionale e nazionale le procedure di programmazione e gli obiettivi di bilancio con quelle europee riformate;
- che si operi affinché le forze economiche e sociali ed i livelli di governo subregionali siano pienamente coinvolti sia nella riprogrammazione degli attuali Fondi che nella nuova programmazione, stabilendo tutte le connessioni necessarie tra questi due processi.

Il CNEL che ha garantito la promozione e certificazione degli accordi di partenariato nei Patti Territoriali, ritiene che esistano nel nostro Paese le condizioni per sperimentare una formula avanzata di partenariato sociale in materia di politica strutturale in grado di essere proposta come “modello europeo”.

L’apporto del CNEL a tale prospettiva continuerà anche attraverso l’elaborazione di una posizione sulla nuova base normativa (regolamenti dei Fondi) che a breve sarà presentata dalla Commissione Europea.

## APPENDICE

### PARTE I

## **1. LA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI E LE POLITICHE DI COESIONE NELLA NUOVA UNIONE EUROPEA**

di DOLORES DEIDDA

Testo base presentato al Seminario dell'11 dicembre '97

1. La coesione economica e sociale dell'UE è esplicitata nel Trattato come riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali. La Comunità è chiamata a sviluppare e proseguire la propria azione per realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale (art. 130A) attraverso:

- le politiche comunitarie nel loro insieme che, sia nella fase di elaborazione che nella fase di attuazione, devono tenere in conto gli obiettivi dell'art. 130A e concorrere alla loro realizzazione. Ciò dovrebbe comportare l'assenza di "conflittualità" tra gli obiettivi specifici di queste politiche e quelli della coesione.
- l'azione dei Fondi Strutturali e della BEI.

2. Gli Stati membri, sempre a norma del Trattato (art. 130B), conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'art. 130A). La coesione economica e sociale è, quindi, assegnata anche alla responsabilità delle politiche nazionali.

Ma il Trattato non dice - aldilà della riduzione dei divari regionali - cosa debba intendersi per "coesione economica e sociale" che rimane un concetto ed un obiettivo indefinito.

3. Una possibile definizione della coesione potrebbe essere “il livello al quale le disparità esistenti in materia di sviluppo economico e sociale tra le differenti regioni o i differenti gruppi in seno alla Comunità sono tollerabili economicamente e socialmente” ovvero il livello di “convergenza reale” o di riduzione delle disparità cui dovrebbero arrivare le diverse regioni perché si possa parlare di sviluppo armonioso della Comunità.

Utilizzando gli indicatori del PIL per abitante, il tasso di disoccupazione e la soglia di povertà il 1° Rapporto triennale sulla coesione presentato dalla Commissione (art. 130b) arriva alle seguenti conclusioni per quanto attiene l'UE nel suo complesso:

- le disparità di reddito tra le diverse regioni dell'Unione - nel corso del decennio 1983-1993 sono rimaste più o meno invariate: le 25 regioni più prospere hanno migliorato di poco la loro ricchezza passando dal 140% al 142% della media UE, mentre le 25 regioni più povere in assoluto sono passate dal 53% al 55%.
- le disparità in termini di disoccupazione sono invece aumentate. Le 25 regioni con i tassi di disoccupazione più bassi sono state in grado di ridurre ulteriormente la loro percentuale media, passando dal 4,8% al 4,6% mentre le 25 regioni più colpite hanno registrato un drammatico peggioramento, passando dal 17,2% al 22,4%.

Con riferimento ai singoli Stati membri il Rapporto rileva che:

- le differenze di reddito tra le regioni sono risultate in aumento in ogni singolo Stato membro (ad eccezione dei Paesi Bassi);
- le differenze tra i tassi di disoccupazione regionale sono ugualmente aumentate con l'unica eccezione del Regno Unito;
- la quota di famiglie il cui reddito non supera il 50% del reddito medio dei cittadini del Paese (soglia di povertà) è cresciuta in quasi tutti gli Stati membri.

4. Se dovessimo valutare l'efficacia delle politiche di coesione della comunità e degli Stati alla luce di questi dati dovremmo arrivare alla conclusione che non solo esse non hanno consentito la riduzione

delle disparità - come vorrebbe il Trattato - ma non sono neanche riuscite ad impedire che queste aumentassero, soprattutto con riferimento al mercato del lavoro. Il loro ruolo è stato quello di impedire che i divari crescessero ancora di più. Un apporto non adeguato a realizzare gli obiettivi del Trattato in termini di coesione economica e sociale.

Questa valutazione non porta tuttavia a disconoscere l'apporto che i Fondi strutturali hanno dato alla crescita ed allo sviluppo economico di alcuni Paesi (Irlanda e Portogallo in particolare). Né porta a disconoscere gli approcci dinamici ed innovativi che hanno saputo promuovere in materia di sviluppo regionale.

5. La riflessione e la formulazione di proposte sul futuro della politica strutturale comunitaria e della politica nazionale di riequilibrio dovrebbero tener conto di alcune tendenze che sembrano portare ad un ridimensionamento del suo ruolo se non ad una vera e propria crisi:

- le politiche strutturali comunitarie non riescono - nonostante il rafforzamento che si è verificato a partire dal 1989 - a contrastare l'impatto regionale negativo del processo di unificazione europea;
- l'evoluzione dei divari sembra connessa più con l'evoluzione macroeconomica complessiva che con l'impatto degli interventi strutturali. Se le altre politiche macroeconomiche comprimono il tasso di crescita il ruolo della politica strutturale non riesce ad essere compensativo;
- la persistenza e l'aggravamento dei divari sul mercato del lavoro si registrano anche in presenza di dinamiche convergenti dei divari di reddito. Questo aspetto non verrebbe quindi risolto dalla sola ripresa della crescita.

Il modello di politica regionale comunitaria - su cui si tende a caricare le sorti della coesione europea - andrebbe perciò riconsiderato criticamente e non soltanto per operarne una razionalizzazione. Riconsiderare il modello di politica regionale significa chiamare in causa l'intero processo di integrazione europea e soprattutto il rapporto tra convergenza e coesione.

6. Limitandoci in questa sede a ragionare su come posizionare al meglio il nostro Paese all'interno del quadro di riferimento delineato

dalle posizioni e proposte espresse dalla Commissione europea con il documento Agenda 2000, si propongono alcuni elementi di riflessione emersi in sede di Gruppo tecnico:

- la politica di coesione nazionale ha sofferto della assoluta priorità attribuita agli obiettivi della convergenza monetaria che, quanto meno nel breve-medio periodo, si sono dimostrati conflittuali con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sostegno allo sviluppo. Le politiche di bilancio restrittive hanno sicuramente inciso sull'allargamento del divario interno registrato nel triennio 1994-1996;
- l'apporto comunitario alla politica di coesione via Fondi strutturali è stato inferiore a quello che avrebbe potuto essere a causa delle difficoltà del nostro sistema ad utilizzare pienamente le opportunità esistenti;
- la discussione sul futuro della politica comunitaria ci vede in una condizione di svantaggio data la persistenza dei nodi strutturali con cui ci dibattiamo nella fase attuale;
- le difficoltà attuative hanno indotto ad enfatizzare in eccesso i problemi di utilizzo finanziario dei Fondi strutturali mentre scarsa attenzione continua ad essere riservata agli aspetti dell'efficacia dell'azione strutturale;
- il dibattito attuale e le proposte avanzate per il rilancio della politica di coesione, in assenza di opzioni strategiche chiare e definite da porre a base di una rinnovata politica di sviluppo, rischia di anteporre le scelte sugli strumenti alle scelte sui contenuti.

Le scelte, infatti, non sono ancora delineate e appaiono strette in una morsa rappresentata da un lato dai vincoli di bilancio nazionale che non si allenteranno nemmeno dopo l'ingresso nella moneta unica, e dall'altro dal prospettarsi di un forte ridimensionamento dell'apporto comunitario alle regioni del Mezzogiorno ma anche a quelle colpite da altre problematiche territoriali.

Alcune indicazioni operative possono essere tratte dalle considerazioni precedenti:

- utilizzare l'occasione della riprogrammazione per anticipare indirizzi scelte e modalità d'intervento da porre a base di una rinnovata politica

di coesione nazionale, in un quadro di nuova compatibilità tra obiettivi di convergenza ed obiettivi di coesione;

- ricercare il più ampio consenso intorno ad una piattaforma negoziale sui nuovi Fondi strutturali non rinunciataria che consenta di limitare i danni che deriverebbero da una acritica accettazione delle proposte comunitarie in discussione;
- attrezzarsi per anticipare il quadro di programmazione e di elaborazione progettuale in maniera da assicurare l'effettiva operatività dei nuovi Fondi strutturali prima ancora che entrino in vigore i nuovi regolamenti. In questa direzione appare decisivo l'effettivo decollo della programmazione negoziata ed in particolare dell'Intesa di programma, quale strumento base per definire il quadro programmatico e progettuale da proporre al cofinanziamento dei Fondi strutturali.

Le forze economiche e sociali ed i livelli di governo sub-regionali dovranno essere pienamente coinvolti sia nella riprogrammazione degli attuali Fondi che nella nuova programmazione, stabilendo tutte le connessioni necessarie tra questi due processi.

La costruzione di una piattaforma per il negoziato comunitario a nostro avviso dovrà prendere in considerazione i seguenti aspetti cruciali.

## **7. Le risorse per la politica di coesione**

La Commissione ripropone per la politica di coesione un ammontare di risorse pari alla percentuale del PIL comunitario (0,46) prevista per il 1999.

In termini globali le disponibilità per le azioni strutturali saranno pari a 275 miliardi di ECU (Prezzi 1997) di cui 210 - una dotazione annua media inferiore a quella del 1999 - a beneficio degli attuali Stati membri e 45 riservati ai nuovi Stati.

Ciò significa che ci sarà una stabilizzazione/regressione degli stanziamenti di bilancio comunitario destinati alla coesione, in un periodo temporale che copre quasi un decennio, segnato dal processo di allargamento del-

l'Unione il cui impatto sulle politiche dell'UE, ed in particolare sulle politiche di coesione, si presenta assai problematico. Si tratta di una scelta opposta a quella che nel recente passato ha accompagnato gli sviluppi della costruzione europea con rilevanti aumenti delle risorse dedicate alla coesione.

Tale scelta rientra in quella più generale che pone come tetto invariato per il bilancio comunitario l'1,27 del PNL.

A tale riguardo si pongono due questioni - è irrealistico pensare a medio termine ad una revisione delle prospettive finanziarie che porti ad accrescere le risorse per la politica di coesione? E' impensabile che quanto meno nell'immediato si operi una redistribuzione interna al budget comunitario, così come era stato da più parti sostenuto, trasferendo risorse dalla politica agricola alla politica strutturale?

Siamo consapevoli che la revisione dei Fondi strutturali avviene in una fase di austerità e di riduzione della solidarietà che rende difficile una ricomposizione tra gli interessi dei Paesi più sviluppati, contribuenti netti, ed i Paesi meno sviluppati principali destinatari dei trasferimenti. In questo quadro i singoli Paesi più alla coesione comunitaria sembrano puntare tutto sul portare a casa il massimo ottenibile a bilancio invariato.

## **8. L'organizzazione dei Fondi**

La Commissione non ha avanzato proposte di modifica dei Fondi che rimangono invariati nel numero e nelle attribuzioni (FESR, FSE, FEAOG, SFOP, Fondo di coesione).

Ci si chiede se la vera riforma da attuare non sia proprio quella dell'unificazione o raggruppamento dei Fondi, che lo stesso art. 130D del Trattato richiama esplicitamente. Sarebbe una scelta di questa portata a creare le migliori condizioni per la semplificazione delle procedure. Ma essa non compare all'ordine del giorno.

## **9. La riduzione degli obiettivi**

La Commissione propone che gli obiettivi siano ridotti da 7 a 3.

Più che rispondere ad una logica di effettiva razionalizzazione tale scelta sembra il risultato di un'operazione di semplice assemblaggio di problematiche coperte in modo diverso dagli attuali Fondi strutturali. In particolare l'obiettivo 2, configurandosi come sommatoria degli attuali obiettivi 2, Sb+URBAN+Pesca, rischia di diventare un contenitore che rende indefinite le priorità comunitarie.

Solo quando saranno avanzate le proposte sull'entità di risorse finanziarie da assegnare a ciascuna di esse sarà possibile rilevare l'ordine di priorità assegnato ai diversi sotto-obiettivi ricompresi nell'obiettivo 2.

## **10. Gli indicatori per l'eleggibilità delle regioni obiettivo 1**

La Commissione propone come solo indicatore per l'eleggibilità delle regioni obiettivo 1 il PIL *pro capite* regionale in parità di potere di acquisto al 75%.

Applicato alle regioni del Mezzogiorno tale parametro porterebbe all'uscita dall'obiettivo 1 di Molise e Sardegna. La Puglia, trovandosi su un valore di soglia, potrebbe restare dentro.

La proposta avanzata in sede tecnica prevede che il parametro PIL sia quanto meno corretto con il parametro disoccupazione.

Questa correzione, oltre che avvantaggiare il Mezzogiorno (uscirebbe solo il Molise), sarebbe perfettamente coerente con l'evoluzione dei divari delle regioni dell'obiettivo 1 dove gli squilibri del mercato del lavoro risultano drammaticamente accentuati.

## **11. Gli indicatori per l'eleggibilità delle regioni nuovo obiettivo 2**

La Commissione non ha ancora elaborato i criteri per l'eleggibilità delle zone obiettivo 2, ha solo auspicato che siano semplici trasparenti e specifici.

Al riguardo esistono forti preoccupazioni date le carenze anche di ordine statistico in ordine a:

a) batteria di indicatori idonei ad individuare le diverse situazioni di dif-

ficoltà (aree di crisi industriale e dei servizi, aree rurali deboli, aree urbane in difficoltà) e condivisi dai diversi Stati membri;

b) dati armonizzati, adeguati a rilevare le problematiche a livello provinciale e sub-provinciale.

Per sopperire a tali carenze è stata avanzata la proposta che le regioni siano supportate dall'ISTAT in termini di assistenza metodologica e di elaborazione dati territoriali. Ciò al fine di:

- procedere alla individuazione delle nuove aree obiettivo 2 in maniera coordinata;
- dare un apporto all'armonizzazione dei dati a livello europeo, partendo dal presupposto che l'armonizzazione è importante per la decisione delle politiche e che solo in un quadro di regole e certezze le realtà più deboli possono essere adeguatamente tutelate;
- non penalizzare il nostro Paese in termini di popolazione assistita dal nuovo obiettivo 2.

## **12. Coincidenza delle mappe riguardanti le aree ammissibili ai Fondi e le aree beneficiarie degli aiuti di stato ai sensi degli artt. 92 3a) e 92 3c) del Trattato**

La proposta della Commissione di far coincidere le aree d'intervento dei Fondi strutturali con le aree ammesse agli aiuti di Stato è giustificata dalla necessità di riportare ad un quadro di coerenza e di compatibilità la politica regionale comunitaria e le politiche nazionali, ottemperando in maniera rigorosa al principio della concentrazione (riduzione della popolazione complessivamente assistita dal 51% al 35-40%).

Gli esercizi di ricalcolo che sono stati fatti dalla DG IV in materia di popolazione beneficiaria di aiuti di Stato avevano fatto temere una riduzione drastica della attuale popolazione assistita ai sensi dell'obiettivo 2 Italia.

Ma da un'attenta ricostruzione fatta dall'ISTAT si è appreso che la prima ipotesi presentata dalla Commissione e poi lasciata cadere poteva essere estremamente vantaggiosa per l'Italia.

### **13. Il phasing out (regime transitorio)**

La Commissione non indica precise modalità per il regime transitorio da assicurare alle regioni che escono dall'obiettivo 1.

In sede tecnica sono state avanzate due ipotesi complementari:

- la transitorietà è da intendersi come riduzione progressiva dell'intensità dell'aiuto per tutto il periodo della programmazione. L'intensità dell'aiuto potrebbe essere più [or te in relazione al tasso di disoccupazione regionale;
- le zone più arretrate delle regioni uscenti dovrebbero poter continuare a beneficiare degli aiuti ai sensi dell'obiettivo 1. A questo fine è richiesta una modifica dei Regolamenti che ammettono all'obiettivo 1 le sole zone NUTS II.

### **14. Le iniziative comunitarie**

La Commissione propone di ridurre le iniziative comunitarie da tredici a tre, riferite a campi d'intervento dove si ritiene più evidente il valore aggiunto comunitario.

Pur ritenendo auspicabile una riduzione - la moltiplicazione delle iniziative comunitarie non pochi problemi hanno sollevato nell'attuale periodo di programmazione - si valutano criticamente due aspetti: a) la riduzione del peso finanziario attribuito alle priorità comunitarie (dal 9% al 5% dell'ammontare totale); b) la scelta delle priorità: non viene inserito lo sviluppo urbano che rappresenta non solo una linea d'intervento ma una dimensione cruciale per la riduzione dei divari a scala europea, dato l'addensarsi nelle aree urbane deboli della problematica occupazionale.

Ci si chiede se l'aver promosso la problematica delle aree urbane a dignità di obiettivo (sotto-obiettivo) possa compensare l'assenza di una specifica iniziativa comunitaria.

La proposta della Commissione non affronta, invece, il problema attinente al processo di programmazione delle iniziative comunitarie

che - avvenendo in tempi e con modalità differenziate rispetto alle iniziative nazionali - è diventata causa non secondaria di tante difficoltà amministrative e attuative.

## **15. Le azioni innovatrici**

La Commissione propone la eliminazione dei micro progetti nell'ambito delle azioni innovative e conferma la scelta di riservare l'attuale percentuale di risorse (1% del totale dei Fondi strutturali) a questo tipo di iniziative chiamate a sostenere linee di intervento ad elevata innovatività e a carattere sperimentale.

Pur non sottovalutando gli evidenti vantaggi gestionali che deriverebbero da questa scelta, si esprimono perplessità circa gli effetti di una eccessiva concentrazione ed in particolare sull'esclusione di proponenti con ridotta capacità pur in grado di esprimere progettualità innovativa.

## **16. Il meccanismo della riserva**

La scelta della riserva (10% dell'ammontare globale) - introdotta dalla Commissione in maniera soft ("si potrebbe accantonare una riserva) da attribuirsi a metà del periodo unicamente alle regioni che hanno prodotto buoni risultati nell'esecuzione del bilancio, tiene conto delle indicazioni scaturite dallo studio "*Stable money, sound finance*". Ciò che si vuole conseguire è una accresciuta concorrenza tra gli Stati ed all'interno degli Stati ai fini di incrementare l'efficienza degli interventi. Tale scelta rientra nel principio di "condizionalità," ovvero dell'attribuzione di una parte delle risorse dei Fondi sulla base delle *performances* attuative (efficienza) piuttosto che della gravità dei problemi strutturali.

La Commissione giustifica questo approccio quale contropartita alla maggiore autonomia riconosciuta agli Stati nella gestione dei programmi.

In sede tecnica è stata espressa una valutazione fortemente critica su questo punto non solo perché è di tutta evidenza che un tale sistema penalizzerebbe l'Italia ma anche per ragioni più generali:

- l'obiettivo della coesione sarebbe contraddetto dall'obiettivo di una maggiore efficienza;
- ci sarebbe un impatto negativo sulla programmazione ed il rispetto degli obiettivi prioritari concordati;
- si svilupperebbe un deleterio meccanismo concorrenziale e di conflittualità tra diversi Paesi e Regioni e all'interno degli stessi;
- si darebbe alla Commissione un eccessivo potere discrezionale.

Un diverso meccanismo di riserva - da utilizzare ai fini di una maggiore flessibilità nell'allocazione delle risorse - potrebbe, invece, essere ipotizzato sia per tener conto dell'evoluzione delle condizioni socio-economiche e di nuove priorità comunitarie che potranno evidenziarsi nel periodo considerato, sia per assicurare adeguate forme di assistenza tecnica alle realtà più svantaggiate.

## **17. Il Partenariato**

Agenda 2000 non affronta in maniera approfondita la questione della sussidiarietà e del partenariato se non con riferimento alla diversa responsabilità della Commissione e degli Stati membri come conseguenza delle modifiche indotte dalla semplificazione e accelerazione delle procedure.

Un solo riferimento viene fatto in termini di "valorizzazione" del dialogo politico tra gli Stati membri, le regioni, i partners economici e sociali e la Commissione in merito all'efficacia delle politiche strutturali.

Tale questione dovrà essere riproposta e trovare una più soddisfacente sistemazione nella riforma dei regolamenti dei Fondi in termini di:

### *a) partenariato sociale*

Questo deve diventare un principio comunitario e non a carattere opzionale per i diversi Stati. A questo fine viene proposta la soppressione dell'inciso all'art. 4. Riconosciuto come norma generale il principio

del partenariato sociale dovrà trovare una coerente applicazione nel sistema di programmazione, gestione e valutazione dei Fondi.

*b) partenariato istituzionale*

La priorità che verrà assegnata allo sviluppo locale nel nuovo ciclo di interventi strutturali richiederà un diverso coinvolgimento dei livelli sub regionali nella programmazione ed attuazione dei Fondi.

## **18. Semplificazione e concentrazione**

E' in questi due termini che si sintetizza la sostanziale proposta di revisione dei Fondi strutturali avanzata dalla Commissione e largamente condivisa dagli Stati membri. Ciò che emerge dai pre-negoziati in corso è invece lo scarso accordo esistente su come arrivare a tali esiti. In particolare sui criteri di eleggibilità e di ripartizione delle risorse, sulla semplificazione delle procedure, sul decentramento della gestione, sulla flessibilità e sull'applicazione della sussidiarietà sono ancora aperti molti interrogativi.

Al riguardo, in sede tecnica sono state espresse alcune posizioni, con particolare riferimento alla concentrazione. Alcune di queste sono già state richiamate a proposito degli obiettivi e delle aree da assistere.

Una particolare preoccupazione è stata espressa sul rischio di eccessiva concentrazione che potrebbe tradursi in un dimensionamento delle aree d'intervento inadeguato per la conduzione di efficaci politiche di sviluppo.

## **2. IMPARARE DALLA VALUTAZIONE: L'ESPERIENZA DEI FONDI STRUTTURALI**

di SERGIO BRUNO

Relazione al Seminario 25 marzo 1998

### **1. La logica della valutazione**

Pur non essendo mai possibile una valutazione propriamente definibile come oggettiva, l'uso di tecniche, algoritmi e procedure di valutazione di decisioni ed azioni collettive (oltre che individuali) è utile e raccomandabile.

La non oggettività discende dal fatto che le valutazioni ex ante non possono che essere fondate su aspettative, cioè a previsioni su un futuro connotato irriducibilmente da incertezza fondamentale, mentre le valutazioni ex post richiederebbero di paragonare ciò che è effettivamente successo con ciò che sarebbe accaduto in presenza di altre scelte (ricostruzione questa a sua volta connotata da incertezza fondamentale).

#### ***La valutazione: strumento di consenso informato***

L'utilità della valutazione dipende invece dal fatto che essa costringe chi la fa a mettere ordine alla propria immaginazione; al contempo confrontarsi con l'immaginazione altrui aiuta a stabilire comunicabilità, attraverso l'adesione ad un linguaggio convenzionalmente accettato (in un dato contesto), e a costruire consenso con altri soggetti che

sono referenti diretti o indiretti, a livello infraorganizzativo o interorganizzativo, delle scelte oggetto di valutazione<sup>1</sup>.

Adottando attività di valutazione si rendono di conseguenza più trasparenti i processi di scelta e le loro motivazioni.

Ciò contribuisce particolarmente alla chiarezza e al controllo delle scelte pubbliche, dove i decisori, più o meno autocrati, devono essere comunque assoggettabili ad un controllo (di valore, soggettivo) da parte dei cittadini/elettori. Ma vale anche per qualsiasi contesto organizzativo complesso.

### ***La valutazione ex ante quale perno di ogni altra forma di controllo e fonte di apprendimento***

La valutazione ex ante definisce una pietra di paragone (*benchmark*) rispetto al quale valutare ogni evento successivo, in particolare valutazioni/controlli in itinere (*steering control*) ed ex post.

Ciascun momento valutativo infatti costituisce una infrastruttura cognitiva esplicita, fatta di informazioni e di modelli, che consente, in sede di altri momenti valutativi, di orientare meglio la selezione dei fattori responsabili di scostamenti tra previsioni ed eventi<sup>2</sup>. I momenti valutativi costituiscono quindi strumenti forti di un processo di apprendimento.

La propensione delle società moderne ad acquisire, adottare, diffondere e far evolvere le tecniche di valutazione (e ciò sia in sede privata che pubblica) testimonia - almeno implicitamente - la propensione sociale ad adottare in via sempre più sistematica tale strumento di apprendimento, da leggere come variante strutturata e potente del metodo positivista del *trial and error*.

---

1. Queste proposizioni sono sostenute e argomentate in S. Bruno, "Evaluation as an Institutional Convention", Aix en Provence, 1995.

2. Cioè di un'identificazione probabilistica delle cause e degli "errori".

L'uso sequenziale, diffuso e sistematico di vari momenti e forme di valutazione conferisce alle valutazioni una valenza di procedura per l'apprendimento e per la razionalizzazione<sup>3</sup> delle scelte collettive, ciò che tende a “compensare operativamente” la non oggettività delle singole valutazioni<sup>4</sup>.

### *Dalla singola valutazione a sistemi di valutazione*

Il fatto che le attività di valutazione (piuttosto che l'atto di valutazione) costituiscano una fonte importantissima di apprendimento sociale è poco percepito, mentre si tende piuttosto ad esaltare (senza fondamento, come già osservato) il carattere “oggettivo” e “scientifico”, anziché di mero supporto tecnico, della valutazione<sup>5</sup>.

Il ripetersi sistematico di atti di valutazione determina due vantaggi. Da un lato crea e sedimenta una griglia di informazioni, che altrimenti sarebbero perse; ciò costituisce alla lunga una base di riferimento per l'individuazione di incoerenze. Distinguere se o in che misura tali incoerenze siano un segno positivo e fisiologico, perché dovuti a cambiamenti di cultura e di valori, ovvero negativo, perché connessi a meri errori o risultanti da manipolazioni, è reso possibile o facilitato dall'accumulazione e dalla codificazione del tessuto informativo indotto dall'esistenza di una sistematica attività di valutazione.

---

3. In senso necessariamente debole dal punto di vista epistemologico.

4. L'assunto indimostrabile è che decisioni più informate risultino in media più soddisfacenti di decisioni meno informate. Il riferimento ad una media riferisce la razionalità (debole) ad una pluralità di scelte sulle quali compiere esercizi di valutazione.

5. La tendenza del momento tecnico a conferirsi una veste scientifica discende in parte dal fatto che le più usate tecniche di valutazione sono le analisi costi/benefici e che, a loro volta, le più diffuse tra tali analisi, derivano dai modelli dell'economia del benessere paretiano e dell'equilibrio generale, con il loro corredo di staticità, rifiuto dell'incertezza e pretesa scientificità. Peraltro sono in azione sia gli interessi di status dei professionisti che trattano tali tecniche, sia le strategie retoriche della sfera politica.

La scelta che è alla base dell'iniziativa di cui oggi si riferisce è stata quella di dar vita ad un sistema organico di valutazione. Il Ministro del Tesoro diede infatti a suo tempo indicazioni per monitorare gli sforzi valutativi dei diversi soggetti coinvolti nelle attività relative ai fondi strutturali europei e per coordinare il monitoraggio stesso, affidato a soggetti, diversi per competenze tematiche, a seconda dei diversi Fondi e obiettivi: Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, ISFOL e INEA. Dell'innovatività e meritorietà di tale scelta occorre dare atto.

### *Occorre bilanciare disponibilità di expertise tecnico, standard di valutazione e diffusione della valutazione*

Fare valutazione, di qualsiasi tipo esso sia (ex ante, in itinere, ex post, di tipo economico, qualitativo, applicato a progetti, ovvero a programmi, auto o eterovalutazione, ecc.), presuppone la disponibilità nell'ambiente di cultura e di conoscenze tecniche adeguate, sia qualitativamente che quantitativamente.

Tale disponibilità - ove non esista o non sia adeguata - si può formare e/o affinare, almeno in parte, nel corso stesso dei processi di valutazione. A questo fine occorrono tempo e investimenti in capitale umano.

Quando la cultura disponibile è in sufficiente, occorre restringere alle cose più importanti la prescrizione di valutare e/o contentarsi di tecniche di valutazione meno sofisticate; se si forza l'ambiente, si ha un deterioramento dello strumento stesso e uno scadimento conseguente della fiducia sociale nella valutazione.

E' quanto ebbe a succedere negli Stati Uniti, quando si tentarono di esportare a tappeto le procedure valutative adottate dal Pentagono alle altre amministrazioni, che non disponevano della risorsa umana necessaria, e quanto avvenne proprio in Italia, quando con la prima riforma illuministica delle leggi di bilancio nei tardi anni settanta, le Regioni più solerti pretesero di assoggettare ad analisi costi-benefici qualsiasi capitolo di spesa.

## *Occorre bilanciare qualità e sensatezza delle regole di valutazione con l'evoluzione e la diffusione dell'expertise*

Esiste un ulteriore rischio di deterioramento, che riguarda i pericoli di contraddizione che si possono determinare in presenza di una pluralità di soggetti, in qualche modo gerarchicamente ordinati ovvero proceduralmente contrapposti (controllori e controllati), che fanno dipendere dalla valutazione l'erogazione di fondi.

Queste interazioni possono tendere a formare sistemi di regole e procedure rivolte non alla qualità delle azioni, bensì a rafforzare il potere di taluni soggetti coinvolti ovvero ad aggirare delle regole inutili o inutilmente macchinose.

Non vi è dubbio che un rischio di tale genere sia presente nel caso dei regolamenti comunitari sui Fondi Strutturali. Non si può infatti in proposito sottacere un rischio e un sospetto che accomuna tutti i soggetti in qualche modo coinvolti nelle attività dei fondi europei: che esista cioè una qualche forma di scollamento e di conflitto di interessi tra governi e ministri europei da un lato ed eurocrazia dall'altro.

Quest'ultima ha il compito di tradurre volontà politiche, sinteticamente espresse, in documenti ufficiali, direttive, regolamenti. Un'analisi attenta di come la volontà politica inizialmente espressa viene tradotta, in versioni finali, a livello operativo, evidenzia come sia in atto, da parte del funzionariato europeo, un sottile gioco di potere: più stringenti e complicate sono infatti le disposizioni operative, e più specifico, esoterico e quindi esclusivo è il gergo che viene impiegato, maggiore è la riserva di potere e di condizionamento nelle mani dell'Eurocrazia. E quanto il linguaggio dei fondi sia divenuto esoterico lo posso personalmente testimoniare, se è vero che dopo un'esperienza trentennale sulle tematiche della valutazione ho dovuto interrompere riunioni con esperti di fondi e organizzarmi, a mio uso e consumo, un minicorso di aggiornamento di più ore.

Il fenomeno è aggravato - per lo meno nel caso italiano - dal fatto che, molto sovente, gli interlocutori nazionali che hanno le conoscenze tecnico-operative, linguistiche e di "gergo" per contrastare il funzionariato europeo, non hanno incidenza o ascolto (o perché si tratta di fun-

zionari di rango non sufficientemente elevato o perché si tratta di funzionari regionali) nelle delegazioni che, per l'Italia, hanno veste per essere attivamente presenti nelle trattative, ad esempio per la riforma dei regolamenti. E sarà interessante stare a vedere quanto rimarrà dei richiami alla semplificazione espressi in Agenda 2000.

## **2. La logica dello sviluppo e della programmazione**

Il fatto che i regolamenti siano macchinosi e potenzialmente distorsivi non deve portare a sottacere che essi abbiano costituito un fattore di stimolo. Quanto vi verrà riferito oggi darà conto di come, grazie a questo stimolo, si sia messo in moto un processo di apprendimento. Si tratta ora di consolidarlo e di usarlo effettivamente per promuovere, nei limiti del possibile, sviluppo e coesione.

In che misura e a quali condizioni, non solo microeconomiche, sia possibile conciliare sviluppo e coesione non sono al momento in grado di riferire in questa sede. La IV Commissione ci sta lavorando intensamente. Del resto non esistono al momento molti margini; occorre comportarsi al meglio, *come se* fosse possibile, abbandonando, da parte dei soggetti più deboli, aspettative di provvidenze esterne.

### ***Lo sviluppo: scommesse ben coordinate?***

L'analisi economica - occorre riconoscerlo - non ci ha fornito di una ricetta sicura per la promozione dello sviluppo, sicché tentare di indurre sviluppo presuppone una certa volontà di rischiare, di scommettere e, quindi anche di sbagliare. Ammesso che si scelga di fare una scommessa progressiva, occorrono tuttavia - come già anticipato - altre condizioni, che in maggior misura chiamano in causa compiti, responsabilità e protagonismo dei soggetti locali.

Per quanto ne sappiamo lo sviluppo risulta, per effetto di una felice congiuntura di eventi o di intelligenti intuizioni, dall'emergere di azioni complementari di soggetti diversi che si combinano e si sincro-

nizzano nell'indurre nuove ed addizionali attività produttive e nel migliorare la qualità dei fenomeni produttivi, siano essi pubblici o privati.

La creazione e miglioramento delle attività produttive, e la conseguente crescita di valore aggiunto in condizione di competitività, appare essere il risultato di complementarità di fattori sistemici che si fondono e di cooperazioni tra pluralità di soggetti diversi che si realizzano in tempi opportuni e in ambienti specifici, come è dato osservare non solo nell'esperienza pregressa dei paesi che hanno sperimentato grandi processi di sviluppo, ma anche oggi e da noi nell'esperienza dei distretti industriali, e in quella di realizzazioni innovative e significative che coinvolgono grandi e medie imprese. Ciò richiede un grande e mirato sforzo di coordinamento e di scambio informativo tempestivi tra i diversi soggetti chiamati ad agire.

La crescita occupazionale è connessa a tale crescita delle attività produttive e da essa giustificata. Le attività di coordinamento e di politiche just in time evocate richiedono la disponibilità e più ancora la formazione e la capacità di utilizzazione di risorse umane di alto profilo a tutti i livelli di governo, centrale e locale, e nelle aziende.

### ***Programmazione come concertazione***

Ciò richiede saggezza e coordinamento: i soggetti del mercato sono portatori di idee, di conoscenze, di stimoli, di assunzione di rischi e responsabilità; ma essi si possono giovare dell'apporto di altri soggetti, pubblici e/o collettivi, che possono e devono giocare altri ruoli complementari, di coordinamento e di garanzia su certi piani, di orientamento e intervento strategico su altri.

La nuova programmazione non può che essere basata sulla concertazione tra una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali deve fare la sua parte e assumere responsabilità specifiche, trovando un corretto bilanciamento tra rivalità e cooperazione.

Ciò deve tuttavia aver luogo imperniando la concertazione su momenti tecnici di esplorazione del possibile, cioè su progetti e scenari, la cui qualità va sempre più curata e potenziata. Valori, intuizioni, scom-

messe, scelte appartengono alla sfera dei soggetti - in questo senso “politici” - che decidono e rischiano; ma tutti possono avvantaggiarsi di un lavoro tecnico di cosa potrebbe ragionevolmente conseguire dalle decisioni, in termini di effettiva fattibilità e di implicazioni sul piano economico, tecnologico, sociale ed etico.

### *Agire per progetti*

L'occupazione addizionale deve essere giustificata da valore aggiunto addizionale. Ciò significa che le iniziative produttive preesistenti debbano possibilmente crescere e che ne vadano indotte e fatte nascere di nuove. Significa anche che le politiche del lavoro debbano essere rese strumentali a tali obiettivi e non debbano essere attivate e praticate fine a se stesse.

Le attività produttive addizionali si giustificano se il valore che si crea per il loro tramite è maggiore del costo che esse comportano. Questo implicito richiamo all'esigenza di ricorrere ad analisi benefici-costi in senso lato serve solo per richiamare l'attenzione sul fatto che non si tratta di porre in atto iniziative assistenziali o di mera emergenza (pur non escludendone l'esigenza in casi estremi), ma di realizzare iniziative produttive. Inoltre è chiaro che il punto di partenza non può che essere una rappresentazione progettuale, senza la quale una valutazione di convenienza non è neanche ipotizzabile.

Un progetto altro non è, come si è detto, che un modo di strutturare una riflessione, dettagliata, ordinata e corredata di elementi quantitativi sul futuro. Proprio per questo un progetto deve poter guidare la sequenza di azioni necessarie per la sua realizzazione, deve contenere quindi quello che in gergo aziendale viene definito un PERT, cioè un sistema concatenato di diagrammi di flusso che specifichino le azioni da compiersi in ciascun diverso momento da parte dei diversi soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto.

Come è noto, non vi è bisogno che le iniziative “stiano sul mercato”. Il valore dei benefici, che deve essere comunque maggiore dei costi, può essere costituito da servizi o cose non vendibili (o non vendibili ad un prezzo di mercato che copra i costi). E' tuttavia importante:

- che il valore dei benefici e la sua eccedenza sui costi siano molto, molto ben argomentati (ad evitare che l'ottica assistenzialista si ripresenti in forma mascherata);
- che esista un bilanciamento complessivo tra attività di mercato e attività non di mercato.

### *Progetti, coordinamento, programmi*

Per portare avanti attività di routine non vi è un gran bisogno di progetti. Nell'ambito di una routine si danno risposte abituali e consolidate a sollecitazioni abituali e ben riconoscibili. I progetti acquistano senso per congetturare in modo non generico intorno a cambiamenti importanti dei corsi di azione e per disporre dapprima di un terreno di confronto tra i diversi attori coinvolti, e poi, successivamente, per decidere, per attuare e per controllare in itinere quanto si è deciso.

Le azioni future e i loro esiti sono caratterizzati da margini di incertezza irriducibili. La realizzazione di iniziative produttive di valore aggiunto addizionale (in misura rilevante) implica il concorso di una pluralità di soggetti. Come tanti studiosi del sottosviluppo, da Hirschman a Rosenstein Rodan, hanno in forme diverse indicato, le attività dei diversi soggetti devono complementarsi. Non ha senso costruire autostrade se non si fanno i distributori di carburante, non ha senso pensare di costruire auto se non si hanno le conoscenze tecniche necessarie e non sono disponibili materie prime e componenti, non ha nemmeno senso costruire auto senza pensare ad una rete di assistenza e manutenzione, ecc.

E' stato Richardson tuttavia che, da ultimo e con maggiore generalizzazione ha considerato le esigenze di coordinamento che si pongono per far decollare iniziative destinate a cambiare in misura apprezzabile l'ambiente: chi intende prendere un'iniziativa vuol essere rassicurato del fatto che i fattori, ed eventualmente gli investimenti, complementari - cioè quelli che sono necessari sia per costruire la nuova capacità produttiva, sia per gestire le attività a regime una volta costruita la capacità - siano disponibili in misura sufficiente; inoltre (ma si tratta di un ele-

mento meno importante nel caso di iniziative relativamente piccole) vuole essere rassicurato che le attività rivali che partono simultaneamente non superino certe soglie (per evitare, una volta completati gli investimenti - ciò che richiede tempo - eccessivi rischi di sovrapproduzione).

La considerazione delle complementarità (ed il conseguente coinvolgimento dei soggetti potenzialmente complementari) deve quindi avvenire fin dalla fase di progettazione, quanto meno per i fattori più importanti e per quelli che sono maggiormente concatenati, nel senso che l'emergere di un'attività finisce per costituire mercato potenziale per altre attività, anch'esse emergenti (esternalità da sviluppo).

Le considerazioni appena fatte fanno intravedere, in una prospettiva che comincia a lasciar trasparire prospettive più sistemiche, il passaggio dal discorso dei progetti a quello dei programmi: i primi sono i moduli base di una singola iniziativa, il coordinamento attivo tra i quali tende a strutturare un programma, da riguardarsi quindi come la progettazione coordinata tra più progetti.

Un programma, quindi, *non è una somma di progetti*. Il bilancio costi benefici di un singolo progetto può essere negativo, considerato isolatamente, ed essere invece chiaramente positivo ove si realizzino simultaneamente altri progetti inseriti in un programma. Il programma, in altri termini, può essere lo strumento chiave che consente - per il tramite del coordinamento - di catturare l'insieme di complementarità di sviluppo. Tali complementarità sono quegli elementi sfuggenti che, riguardate ex post, vengono dalla letteratura sullo sviluppo economico, chiamate "esternalità".

### **3. I fondi europei come opportunità e come vincolo**

Come è noto sono in fase di definizione a livello europeo i nuovi regolamenti dei fondi strutturali europei. Le semplificazioni amministrative, richieste dalla sfera politica e apparentemente ottenute in sede di "Agenda 2000", saranno presumibilmente almeno in parte "rimangiate" quando l'Eurocrazia passerà alla definizione operativa dei regolamenti.

## *Un'occasione a breve*

Per le Regioni si tratta di trasformare i vecchi e i nuovi vincoli dell'apparato dei fondi strutturali in *nuove opzioni*. L'esperienza attuale, con i suoi, pur tardivi ma validi, momenti di valutazione, ha messo in luce come molte delle inutilizzazioni dei fondi siano dovute a *ritardi eliminabili*. Se le Regioni (e altre amministrazioni) avessero *anticipato* delle attività di predisposizione di progetti e programmi e se ne avesse curato maggiormente la qualità, avrebbero potuto acquisire i fondi più tempestivamente. Inoltre si sarebbe in tal modo potuto evitare il finanziamento, casuale e contraddittorio con la programmazione, di attività varie che, dopo l'intervento di accelerazione del Ministero del Bilancio e Tesoro, sono state finanziate solo "perché erano pronte".

L'attività di valutazione, come si è detto, ha *messo in moto* un processo di apprendimento da parte di molti soggetti regionali. Si tratta ora di far leva su tale apprendimento e sviluppare un'attività di predisposizione preventiva e tempestiva di strumenti e conseguenti cambiamenti di assetto organizzativo e funzionale.

Si tratta, ancora una volta, di muoversi lungo una logica di PERT: data una scadenza di calendario per certi atti, prevista dai regolamenti comunitari, si tratta di stimare i tempi necessari e di configurare le azioni necessarie affinché gli atti siano pronti alla data giusta e con la qualità giusta; e non si tratta di curare, con anticipo, le attività dirette che portano a quegli atti, ma anche le attività indirette e strumentali che servono a poter gestire le attività dirette.

Si vedrà allora che, in molti casi, i tempi sono davvero stretti.

## *Dalla logica per competenze alla logica per missioni*

Occorrono peraltro dei presupposti politico-organizzativi. Se un insieme strutturato e coordinato di progetti costituisce un programma, per concepire dapprima, e per gestire successivamente specifici progetti e specifici programmi occorre riunire e coordinare competenze diverse intorno ai progetti e ai programmi stessi. Ciò è suscettibile di aprire delle contraddizioni dal punto di vista organizzativo.

Le Istituzioni politiche in generale, e le Regioni in particolare, sono organizzate per competenze e gli assessorati cui fanno capo determinate competenze o gruppi di competenze sono portati ad interessarsi ad esse e a gestire le attività connesse secondo logiche di routine.

Questo non vuol dire che non vi sia spazio per logiche di cambiamento in un contesto organizzativo strutturato per competenze; solo è plausibile che il cambiamento sia essenzialmente o prevalentemente orientato a migliorare le performance delle attività in sé, cioè a soddisfare meglio il raggiungimento degli obiettivi che corrispondono alle competenze e in ultima analisi le definiscono. Rendere strumentali attività corrispondenti a competenze diverse alla messa a punto e alla gestione di progetti e ancor di più programmi, catturando le complementarità/esternalità precedentemente messe in luce, richiede qualcosa di diverso: asservire ciascuna delle diverse competenze alle esigenze della specifica “missione” (progetti, programma), coordinandole tra loro in funzione degli obiettivi e dei tempi dettati dalla logica della missione.

Ciò solleva, tra l'altro, problemi di possibile conflitto di direzione. L'organizzazione per competenze ha le sue ragioni e i suoi meriti; non può quasi mai essere completamente rimossa a favore di una esclusiva organizzazione per missioni. Si tratta allora di contemperare diverse esigenze, in dipendenza di singole e specifiche contingenze organizzative; ma quando è in gioco la progettazione e la gestione di processi di sviluppo non vi è dubbio che la direzione per “missioni” debba in qualche misura prevalere.

### *Un serio lobbying regionale*

La maggior parte dei cambiamenti qui abbozzati non dovrebbero trovare ostacoli nello stato della normativa nazionale. Essi richiedono infatti di modificare prevalentemente aspetti delle attività regionali che riguardano i contenuti delle attività e i principi di organizzazione; *le modificazioni richieste rispondono quindi ad un mero principio di potestà di autorganizzazione.*

Molte regioni stanno praticando, sia pure frammentariamente, mutamenti di strategia e di organizzazione che concretano anticipazioni di talune delle linee qui adombrate. Esiste di conseguenza un patrimonio di esperienze che potrebbe essere valorizzato. Si è anche detto che, per la realizzazione di questi cambiamenti, molte precondizioni devono essere assicurate, nei necessari tempi e ad opera di diversi soggetti, prima di tutto del Parlamento e del Governo nazionale, soprattutto in relazione a politiche di formazione di risorse umane di livello alto, di ricerca e di assistenza tecnica.

Il protagonismo auspicabile delle regioni non può limitarsi ai cambiamenti che ciascuna di esse è in grado di progettare e gestire per se stessa. Le regioni hanno invece l'opportunità - che devono organizzare e sviluppare - per imparare le une dalle altre e per sviluppare, nei confronti dei poteri centrali, una nuova e più forte attività di lobbying collettivo. Un analogo lobbying dovrebbe essere sviluppato nei confronti della Commissione europea.

### 3. LE POLITICHE DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE IN EUROPA ED IN ITALIA

TESTO DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE  
(Assemblea CNEL, 12 marzo 1997)

#### PREMESSA

Con il Trattato di Maastricht (febbraio 1992) l'Unione Europea si è prefissa l'obiettivo di *“promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità delle disposizioni del Trattato”*.

La pubblicazione da parte della Commissione Europea del “Primo Rapporto sulla coesione” (novembre '96) è un'occasione importante di discussione sui progressi compiuti dall'Unione in campo economico e sociale, mentre si avvia alla fase conclusiva, non senza complicazioni, il processo di convergenza verso la moneta unica e si profilano grandi cambiamenti come la revisione del Trattato; l'ampliamento dell'Unione ad altri Paesi (il che comporterà nuovi problemi per quanto riguarda la disparità nello sviluppo regionale); la verifica nel 1999 della dotazione dei Fondi strutturali con il rischio, in assenza di una riforma quantitativa e qualitativa del bilancio dell'Unione, che alcune regioni, a cominciare dal Mezzogiorno d'Italia, perdano la possibilità di vedere sostenuti i loro sforzi per combattere i ritardi di sviluppo e la disoccupazione.

Le cifre e le indicazioni contenute nel Primo Rapporto, nella loro problematicità di metodo e valutazione, devono essere oggetto di una approfondita verifica a livello dell'Unione, dei Governi e dei Parlamenti degli Stati, delle Regioni e delle Autonomie locali, degli Organismi economico-sociali, delle Organizzazioni sindacali ed imprenditoriali protagoniste del dialogo sociale, anche in vista del Forum di valutazione promosso dalla Commissione Europea per la fine di aprile a Bruxelles.

## OSSERVAZIONI

1. Il Rapporto segnala che i progressi compiuti nel superamento delle differenze economiche e sociali tra gli Stati membri, tra le regioni e tra i gruppi sociali e nella diminuzione dei livelli di disoccupazione sono stati evidenti solo per quanto riguarda la disparità di reddito a livello di Stati membri, in particolare per Spagna, Portogallo, Grecia ed Irlanda.

Questi Paesi hanno attraversato una fase di intenso sviluppo e di cambiamento strutturale, caratterizzato dallo spostamento di forza-lavoro da settori a bassa produttività, come l'agricoltura, a settori a produttività elevata, con l'espansione della base industriale e delle esportazioni. Lo sviluppo degli investimenti si è legato all'afflusso di capitali dall'estero, mentre la produttività era sostenuta da dinamiche molto contenute dei costi.

Va notato che per Spagna, Portogallo, Grecia ed Irlanda gli interventi comunitari per la coesione hanno operato su tutto il territorio nazionale. Anche per questo essi rappresentano in modo parziale l'insieme dei problemi posti dalla reale mancanza di coesione rilevabile nell'Unione Europea, mentre manca nel Rapporto un esame approfondito e comparato delle grandi aree "Obiettivo 1" dell'Est della Germania e del Mezzogiorno d'Italia.

Il dato più preoccupante e significativo è che, nonostante la crescita economica della seconda metà degli anni '80, a livello regionale le disparità di reddito sono cresciute come pure i tassi di disoccupazione.

Dall'83 al '93 la distanza delle 25 regioni con più disoccupazione, di cui fanno parte Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Molise, Basilicata, è aumentata (dal 17,2% al 22,4%) rispetto a quelle con tassi più bassi calati da 4,8% al 4,6%. I gruppi sociali più sfavoriti sono i giovani e le donne. L'occupazione femminile è significativamente aumentata nei servizi ed in tutta l'area del cosiddetto lavoro atipico, ma rimangono aperte grandi questioni non solo di quantità, ma di qualità connesse alle pari opportunità, alla carriera professionale, agli orari di lavoro ed ai cicli di vita.

In Italia sono confermate tutte queste tendenze. Il nostro Paese ha attraversato nel periodo '86-'91 una fase di ripresa economica che, per durata ed intensità, è stata tra le più importanti dell'intero dopoguerra.

Tuttavia la situazione di dualismo dell'economia nazionale si è ben poco modificata.

La differenza del tasso di disoccupazione tra le province è di dieci volte (Crotona 33,3%, Enna 32,2%, Napoli 28,8%; all'opposto Belluno 3%, Bolzano e Lecco 2,9%). Sono cresciute le differenze anche nel Mezzogiorno con regioni (Abruzzo, Molise e Puglia) che hanno migliorato la loro condizione relativa ad altre (Sicilia e Calabria) che l'hanno peggiorata.

Le 30 province italiane con il più alto tasso di disoccupazione sono tutte concentrate nel Sud, con situazioni assai critiche come quelle di Napoli, Palermo e Catania.

Il peggioramento della situazione occupazionale nel Mezzogiorno si accompagna a livelli elevatissimi di lavoro straordinario nel Nord. Questo squilibrio rende evidente come sia necessario (in relazione all'Accordo per il lavoro del settembre '96, oltre che alle direttive e risoluzioni europee) attuare rapidamente l'insieme degli interventi utili a definire il nuovo orario legale; sostenere un processo di riorganizzazione e riduzione degli orari e di disincentivo agli straordinari con particolari aiuti, ivi compresa la modulazione degli oneri sociali.

2. L'obiettivo del progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, che si è prefisso il Trattato sull'Unione Europea, è ancora tutto da conseguire. Si sono fatti passi in avanti per quanto riguarda la fis-

zione irrevocabile dei tassi di cambio necessari per l'introduzione di una moneta unica, come pure in materia di prezzi, finanze pubbliche, bilancia dei pagamenti, anche perché le politiche monetarie sono state sostenute da obiettivi e organismi sovra-nazionali.

Le politiche di convergenza verso la moneta unica sono, però, di fatto entrate in conflitto con le politiche di coesione.

In particolare per i Paesi del Sud-Europa in ritardo di sviluppo la coesione doveva significare la realizzazione, per un certo periodo di tempo, di tassi di crescita più elevati di quelli della media comunitaria in modo da ridurre i divari per quanto riguarda la distribuzione del reddito e la disoccupazione. Invece i criteri nominali di convergenza hanno vincolato il tasso di crescita a livelli insufficienti al fine del perseguimento degli obiettivi di coesione.

Va, però, notato che dopo il 1993, anno di acuta crisi economica, la maggior parte dei paesi dell'Unione ha aumentato i propri deficit pubblici per sostenere una politica economica anti-ciclica. Ciò non si è potuto realizzare nei paesi, come l'Italia, impegnati in uno sforzo strutturale di assestamento delle finanze pubbliche.

Questo contribuisce a spiegare le particolari difficoltà economiche e sociali del nostro Paese, in particolare per quanto riguarda la crescita del prodotto interno e l'andamento della disoccupazione.

Per la convergenza reale delle economie e per il recupero dei ritardi di sviluppo serve un aumento del tasso di crescita economica globale dell'Unione. Nei periodi di recessione le disparità tra i livelli di sviluppo tendono, infatti, ad aumentare. Viene fatto notare da più parti, anche in relazione ai trend economici di altre aree sviluppate del mondo, che uno sviluppo intorno al 2% non è in grado di consentire una ripresa dell'occupazione, soprattutto dati i livelli di disoccupazione effettiva esistenti.

Per affrontare efficacemente la "priorità disoccupazione" occorrerebbero tassi di sviluppo almeno doppi di quelli attuali (qualche istituto di ricerca li colloca intorno al 5%) e per più anni, ma questo richiederebbe un diverso orientamento delle politiche nazionali e soprattutto un coordinamento delle politiche economiche dei vari Stati, le cui condizioni però non sono previste né dal Trattato né dal Patto di Stabilità.

3. Nel '93 il Libro Bianco su "Crescita, competitività e occupazione" della Commissione Europea ha cercato di superare questo contrasto tra obiettivi di convergenza ed obiettivi di coesione, individuando due priorità: il rafforzamento della competitività dell'Unione ed il collegamento tra crescita economica e maggiori livelli di occupazione, attraverso grandi interventi infrastrutturali guidati da un programma europeo; la formazione e l'innovazione; lo sviluppo locale; l'individuazione di nuovi bacini di occupazione. Le indicazioni contenute nel Libro Bianco avevano il limite di non affrontare le difficoltà delle politiche regionali, alle quali non è assegnato l'obiettivo di aumentare il tasso di crescita, ma soltanto di redistribuirlo in modo da non far aumentare le disparità e possibilmente di ridurle. Se le politiche di convergenza dell'Unione deprimono il tasso di crescita, le politiche regionali, per quanto efficaci, non sono sufficienti a contrastare l'evoluzione economica e sociale determinata dalle politiche generali (monetarie, fiscali, del cambio, ecc.).

Ciò è ormai avvertito nel nostro Paese da importanti settori economici e sociali. Recentemente il Governatore della Banca d'Italia ha sottolineato che senza un più sostenuto sviluppo dell'economia si comprometterebbero sia il processo di risanamento, sia la stabilità della moneta. Il Presidente della Fiat ha ricordato che sul livello degli investimenti delle imprese continueranno a gravare non solo il costo del denaro, ma le modeste prospettive di crescita.

I dati economici confermano queste preoccupazioni. Il tasso di crescita è contenuto (intorno all'1%) e tende a rallentare; la domanda interna è stagnante, anche per la stabilità del reddito disponibile da lavoro dipendente e le esportazioni non riescono a compensarla; è in calo la produzione industriale e si contraggono gli investimenti manifatturieri. Per quanto riguarda prodotto interno, consumi, occupazione si accresce il divario tra il Sud ed il resto del Paese.

A livello europeo, sindacati ed imprese segnalano con preoccupazione che la crescita economica dell'Unione è ad un punto morto e questo ha bloccato (ed in molti Paesi invertito) la discesa della disoccupazione. In un loro recente documento, pur sostenendo l'obiettivo dell'Unione Monetaria, esprimono la preoccupazione che a livello di senso comune Moneta Unica si associ a disoccupazione.

Il Rapporto segnala anche che in una fase di grandi mutazioni tecnologiche e di forte concorrenza e competitività gli investimenti si sono fortemente orientati verso incrementi di produttività e conseguente risparmio di lavoro. Occorrono, quindi, investimenti diretti ad espandere la capacità produttiva, in particolare verso settori e prodotti nuovi, e progetti diretti a creare nuovo lavoro, come indicato da Libro Bianco, anche in relazione alla salvaguardia delle risorse naturali, alla qualificazione dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile. In caso contrario gli interventi per riorganizzare il mercato del lavoro, innalzare la formazione della forza-lavoro, contrattare nuove flessibilità hanno effetti contraddittori, spesso di semplice sostituzione di forza-lavoro o di delocalizzazione delle produzioni.

4. La costruzione dell'Unione Europea trova difficoltà in una gestione fondamentalmente tecnocratica, finanziaria, monetaria senza adeguati contrappesi politici, culturali e sociali.

Lo ha provato l'ostilità di molti governi europei nel dare seguito alle indicazioni del Libro Bianco. Il rischio è quello di una polarizzazione crescente tra aree forti ed aree deboli, con il rafforzarsi di spinte localistiche e separatiste, che darebbero al lungo processo di superamento degli Stati nazionali verso l'Unione politica un segno particolare di rottura delle reti di solidarietà tra individui, gruppi sociali e territori e di affermazione di un regionalismo egoista.

Il Rapporto sulla coesione sottolinea che l'Europa, per vincere la sfida della globalizzazione, ha bisogno delle forze del mercato e dello spirito di impresa. Questo vuol dire promuovere l'innovazione e la competitività, ampliare e qualificare le attività produttive, a cominciare dall'area delle piccole e medie imprese e di quelle artigiane. Esse rivestono un ruolo decisivo nell'economia europea, anche per la loro capacità di creare posti di lavoro. Occorre sostenere il loro sviluppo e la loro diffusione attraverso l'informazione ed i servizi, la cooperazione transnazionale, l'assistenza finanziaria.

Ci sono gravi limiti, segnalati dal Rapporto, sia per quanto riguarda la politica di ricerca (scarsi finanziamenti per metà concentrati in "i-sole" di innovazione collocate tra Londra e Milano), sia per le reti tran-

seuropee (i cui investimenti si concentrano prevalentemente nelle regioni centrali dell'Unione) o per la politica agricola. Nonostante la riforma del '92, stenta a mirare i propri interventi a favore delle aree più svantaggiate, in particolare le zone interne e della montagna, ed a sostegno delle piccole e medie aziende che intendano specializzarsi in produzione di qualità e di recupero e valorizzazione del territorio e dell'ambiente stenta ad affiancare alle discipline produttive, che limitano la crescita quantitativa, politiche ed interventi rivolti a promuovere l'innovazione e la qualità. Tuttavia, per progredire, questo non basta. Sono necessari la solidarietà ed il sostegno reciproco, non soltanto per ragioni sociali, ma anche perché le disuguaglianze nella crescita hanno effetti negativi sull'economia. Il Rapporto ricorda che la riduzione degli squilibri è un compito affidato più che alle politiche comunitarie agli Stati membri, la cui spesa pubblica oscilla tra il 40% ed il 60% del PIL contro l'1,2% del bilancio comunitario. Le spese sociali (soprattutto per servizi forniti alla comunità), come un fisco giusto e progressivo, sono fondamentali per sostenere i processi redistributivi. Nell'Unione i trasferimenti sociali riducono dal 40% al 15% del totale il numero delle famiglie che vivono al di sotto della soglia della povertà.

Il modello europeo di società resta, quindi, la cornice più appropriata per uno sviluppo equilibrato, in cui si coniughino diritti umani, sicurezza del lavoro, garanzie sociali, una visione solidale dello sviluppo.

Con esso si legittima, anche, la richiesta che negli scambi internazionali sia introdotta una clausola sociale per impedire forme distorsive di concorrenza ed arginare un processo di annullamento di diritti e garanzie che in molte parti del Mondo coinvolge milioni di persone, in particolare i bambini.

## PROPOSTE

1. La dichiarazione di Dublino (dicembre '96) ha ribadito che l'occupazione è la prima priorità e la più ardua sfida ed ha proposto una serie di obiettivi: efficienza del mercato del lavoro; investimento nelle risorse umane; aiuti fiscali e sgravi contributivi per creare lavoro; nuovi bacini di occupazione e sviluppo locale, in particolare i patti territoriali per l'occupazione, che la Commissione Europea intende sperimentare nell'Unione sulla base dell'esperienza italiana.

Il raggiungimento di questi obiettivi si collega alla questione di come il nostro Paese nel suo complesso possa essere, nel contesto dell'Unione Europea, una regione prospera, capace di una crescita in termini di innovazione ed efficienza, sostenuta da una forte coesione sociale.

In questi anni le manovre economiche dei Governi sono state tutte dominate dall'obiettivo della convergenza verso la moneta unica. L'ultima Legge Finanziaria non ha fatto eccezione, anche se per il suo carattere di progressività ha operato sui livelli dei redditi in modo da migliorarne, sia pur marginalmente, la distribuzione.

Ora è necessario dare centralità alle politiche di coesione, dando piena attuazione all'Accordo per il lavoro del settembre '96, primo atto di un Governo europeo nella direzione degli obiettivi del Libro Bianco.

I ritardi nella sua realizzazione non solo hanno portato ad una crisi nei rapporti tra Governo e Organizzazioni sindacali, ma hanno suscitato diffuse critiche e preoccupazioni, in particolare nel Mezzogiorno, non

solo laddove sono acute le tensioni sociali connesse alla mancanza di lavoro, ma anche dove istituzioni, imprenditori, sindacati, hanno realizzato accordi per investimenti e patti per lo sviluppo territoriale, che non si concretizzano per mancanza di quegli interventi di natura generale previsti dall'Accordo.

Va con urgenza varato il nuovo regolamento che dia attuazione agli strumenti della programmazione negoziata, in particolare i patti territoriali (per i quali va salvaguardata la natura, la metodologia ed il ruolo del CNEL) e quelli nuovi come l'accordo di programma quadro, che semplifica ed accelera le procedure amministrative, ed il contratto d'area, per intervenire nei territori dove, a partire dal Mezzogiorno, pesanti processi di deindustrializzazione e forti tensioni sociali dovranno trovare risposta in nuovi investimenti e nuovo sviluppo e non nel perpetuarsi di interventi assistenziali.

2. I contenuti dell'Accordo per il lavoro per larga parte collimano con le indicazioni del Rapporto di coesione, nel quale si insiste sulla necessità di:

- accrescere gli investimenti in materia di sviluppo e di risorse umane;
- creare occupazione, anche riducendo i costi non salariali, le imposte e gli oneri sul lavoro e dando efficacia al funzionamento del mercato del lavoro;
- integrare meglio le politiche nazionali con le politiche strutturali europee in materia di qualificazione e sviluppo della base produttiva, semplificazione amministrativa ed infrastrutturazione.

Questo comporta per l'Italia ed il suo Mezzogiorno (dove permangono gravi ritardi e carenze a cominciare dalle infrastrutture, la ricerca scientifica e tecnologica, i sistemi formativi, la Pubblica Amministrazione) uno sforzo eccezionale nella direzione della spesa dei Fondi Strutturali, mobilitando le responsabilità politiche (a cominciare dai Ministeri del Bilancio e del Lavoro e dai Governi regionali); le strutture tecniche (a cominciare dalle Cabine di Regia); tutti gli strumenti della programmazione negoziata, in particolare i patti territoriali ed i contratti d'area.

Alla fine del 1996 erano stati spesi solo il 14,3% degli stanziamenti del Quadro comunitario per il periodo 1994/99, con situazioni di particolare ritardo come in Campania e Sicilia e per diversi programmi operativi del Fondo sociale europeo sia al Sud che nel Centro-Nord; per le risorse idriche; il turismo; le strade e l'energia. Ancor più grave che circa 7000 miliardi, a distanza di tre anni, non siano neppure programmati. Si tratta di assicurare le risorse per il cofinanziamento, ma anche di accelerare le procedure di spesa; sostenere ed orientare la capacità di progetto ai vari livelli di intervento; agire con efficacia sulle situazioni dove si accumulano ritardi per responsabilità politiche ed amministrative, anche con interventi sanzionatori e sostitutivi ed impegnando soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione. La riforma dei Ministeri del Bilancio e del Tesoro deve essere una occasione per definire una strumentazione utile a conseguire questi obiettivi.

3. In generale è necessario che l'Italia si prepari alla discussione sulla riforma dei Fondi strutturali.

Si tratta di verificare come nel nostro Paese si è operato per adeguarsi ai loro criteri di funzionamento: programmazione (concentrando gli interventi su particolari attività, località e gruppi sociali); valutazione (tenendo sotto controllo l'efficacia degli interventi e non solo la regolarità delle procedure); sussidiarietà (evitando di intendere le risorse comunitarie come sostitutive di quelle nazionali, come di fatto si sta facendo per il Mezzogiorno e dando un ruolo forte di intervento e di responsabilità alle Regioni anche rispetto all'effettivo utilizzo delle risorse comunitarie).

In secondo luogo occorre predisporre ad orientare gli interventi verso nuove priorità individuate per i Fondi: stretto legame tra interventi e creazione di nuovi posti di lavoro; competitività; protezione ambientale; pari opportunità tra i sessi.

A questo fine è necessario non solo modificare i metodi ed uniformare le procedure (anche attraverso un processo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e di formazione del personale), ma concentrare e specializzare gli interventi, come si sta facendo attraverso l'esperienza italiana e la sperimentazione europea sui patti territoriali.

Va fatta una riflessione sulle modalità di individuazione dei territori ammessi agli interventi europei e sugli ambiti territoriali in base ai quali misurare il divario e la dinamica nei processi di coesione economica e sociale. Oggi ci si riferisce alle circoscrizioni amministrative, quando non solo il Mezzogiorno continua nel suo complesso ad avere caratteristiche generali di ritardo e difficoltà nello sviluppo, ma crescono le disparità tra aree anche all'interno delle stesse regioni e province.

4. Per le aree depresse, a cominciare da Mezzogiorno, sono necessari un insieme di interventi, ad iniziare da formazione e ricerca, infrastrutture, riforma della Pubblica Amministrazione, ripristino della legalità. E', però, urgente avviare un confronto con l'Unione Europea per quanto riguarda la riduzione del costo del lavoro, in particolare degli oneri contributivi e fiscali (nel quadro di una nuova fiscalità decentrata che permetta alle Amministrazioni locali di sostenere, anche per questa via, gli investimenti delle imprese e la creazione di posti di lavoro). Servono agevolazioni temporanee alla nuova occupazione, aiuti al mantenimento dell'occupazione ed all'emersione del lavoro nero.

5. Il Parlamento ed il Paese, nel momento in cui vengono affrontate le grandi questioni di riforma del modello istituzionale di governo, devono avere la consapevolezza che esse necessitano del superamento delle difficoltà di coesione economica e sociale, alle quali si collega, per la prima volta nella storia dello Stato unitario, un'ipotesi di secessione.

Le riforme istituzionali, che la Commissione bicamerale si appresta a proporre, dovranno dar vita ad un modello di federalismo cooperativo e solidale in grado di ridurre le diversità economiche e sociali tra le differenti aree del Paese e di riformare a sveltire la macchina burocratica ed amministrativa.

La situazione attuale della Germania, dove la continua crescita della disoccupazione ha imposto un incremento della spesa sociale per sussidi ed un conseguente aumento del deficit pubblico ben oltre il 3%, dimostra che la via da percorrere per il nostro Paese è quella di accompagnare al processo di convergenza verso la moneta unica anche obiettivi di convergenza reale, come l'aumento del prodotto interno e la di-

minuzione dei tassi di disoccupazione, incrementando la spesa addizionale nazionale per lo sviluppo e l'occupazione. A questo fine la diminuzione del costo del servizio al debito pubblico, i processi di privatizzazione, la lotta all'evasione fiscale possono far recuperare risorse.

Per questo, come già previsto dalla legislazione nazionale, è necessario che il Governo italiano e per esso il Ministro del Bilancio presenti al Parlamento un rapporto sulla coesione economica e sociale del Paese.

La procedura per definirlo, come avviene in altri paesi europei, deve prevedere un'ampia consultazione con il sistema delle Autonomie locali, le forze economiche e sociali; i centri di ricerca.

A questo fine può svolgere un ruolo importante il CNEL, per il suo carattere di organismo di partenariato sociale e per la sua attenzione ad iniziative sul terreno della coesione.

6. Condizione fondamentale è che il progetto di Unione si rilegittimi, conquisti la fiducia, il sostegno politico e sociale degli uomini e delle donne che popolano l'Europa.

Sviluppo della coesione deve significare un rafforzamento dei processi di decentramento e della democrazia locale, che possano dare forza e concretezza alle politiche di inclusione e di affermazione dei nuovi diritti di cittadinanza europea. Serve a ciò una integrazione tra politiche di sussidiarietà e solidarietà, alla quale possono dare un sostegno attivo l'Accordo sulla politica sociale del 1992 da inserire nel Trattato dell'Unione; la contrattazione collettiva; il rafforzamento del partenariato e del dialogo sociale europeo.

L'Italia deve cogliere l'occasione della Conferenza inter-governativa per la revisione del Trattato per chiedere che siano definiti obiettivi e risorse adeguate per le politiche di coesione; si prevede per esse un coordinamento comunitario ed un Comitato per l'occupazione che abbia la medesima dignità ed autorevolezza del Comitato Monetario.