

S o m m a r i o

Introduzione: il contesto politico e gli obiettivi della coesione

La crescita economica dell'Unione europea è rallentata visibilmente nei tre anni trascorsi dalla pubblicazione dell'ultima relazione sulla coesione. Di conseguenza, la disoccupazione è nuovamente aumentata in molte aree dell'Unione, con tutte le implicazioni sociali che ciò comporta. I risultati deludenti dell'economia europea nel lungo periodo, tuttavia, indicano che vi sono problemi fondamentali da risolvere se si deve sostenere un tasso di sviluppo accettabile in futuro.

Queste difficoltà si riflettono nella bassa crescita della produttività nell'Unione europea negli ultimi anni, specie in confronto a quella degli Stati Uniti. A differenza dell'UE, la crescita statunitense ha registrato un'accelerazione con l'aumento dell'innovazione e l'estendersi del ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Al tempo stesso, fino alla recessione del 2001, la crescita occupazionale è stata generalmente più elevata che nell'Unione europea e un gran numero di persone in età lavorativa è risultato occupato. Conseguentemente, il reddito pro capite negli Stati Uniti è rimasto superiore al livello UE del 30% circa.

Se lo sviluppo nell'ambito dell'Unione deve essere sostenuto una volta avviata la ripresa, occorre incrementare gli investimenti in capitale fisico e umano, sollecitare l'innovazione e utilizzare più ampiamente l'ICT per dare slancio alla produttività e all'occupazione. Ciò, tuttavia, deve avvenire non soltanto nelle aree centrali, dove la produttività e l'occupazione sono più elevate e la capacità innovativa è maggiormente sviluppata, ma nell'intera Unione europea.

Mentre è istruttivo considerare i risultati economici del complesso dell'UE, è importante altresì non ignorare

le ampie disparità in termini di prodotto, produttività e occupazione che persistono tra paesi e tra regioni. Queste disparità scaturiscono da carenze strutturali in fattori chiave della competitività: dotazione inadeguata di capitale fisico e umano (di infrastrutture e competenze delle forze di lavoro), mancanza di capacità innovativa e di un efficace sostegno alle imprese, basso livello di capitale ambientale (un ambiente naturale e/o urbano degradato).

Paesi e regioni hanno bisogno di assistenza nel superare queste carenze strutturali e sviluppare i loro vantaggi comparati in modo da poter competere nel mercato sia interno sia estero¹. Ugualmente, le persone devono poter accedere all'istruzione e alla formazione in modo da sviluppare le proprie capacità ovunque vivano. La politica di coesione dell'Unione europea è stata rafforzata circa quindici anni fa, nel momento in cui veniva avviato il progetto del mercato unico proprio per soddisfare questi bisogni paralleli. Tale assistenza è perfino più importante adesso, in vista dell'ampliamento delle disparità che l'allargamento comporta.

Il contributo della politica di coesione alla crescita UE

Se l'Unione europea deve realizzare il suo potenziale economico, allora è necessario che tutte le regioni — ovunque situate, negli Stati membri esistenti come nei nuovi paesi in procinto di aderire — siano coinvolte nell'impegno comune teso al conseguimento della crescita e occorre altresì che tutte le persone residenti nell'Unione abbiano la possibilità di contribuirvi. Il costo del mancato perseguimento di una vigorosa politica di coesione per affrontare le disparità si misura, quindi, non soltanto in termini di una perdita di benessere personale e sociale ma anche in termini

economici, come perdita di reddito reale potenziale e di un tenore di vita più elevato. Date le interdipendenze inerenti a un'economia integrata, queste perdite non sono confinate alle regioni meno competitive o ai singoli senza lavoro o che occupano posti improduttivi, ma incidono sulla generalità degli abitanti dell'Unione.

Rafforzare la competitività regionale nell'intera Unione e aiutare le persone a impiegare utilmente le proprie capacità darà slancio al potenziale di crescita dell'economia UE nel suo complesso a beneficio di tutti. Inoltre, assicurando una diffusione più equilibrata dell'attività economica attraverso l'Unione, ciò ridurrà il rischio della formazione di strozzature con il dispiegarsi della crescita e diminuirà la probabilità che pressioni inflazionistiche causino un prematuro arresto del processo di sviluppo. Risulterà del pari più agevole sostenere il modello europeo di società e il numero crescente di persone al di sopra dell'età pensionistica, mantenendo così la coesione sociale².

Situazione e tendenze

Si riducono le disparità tra Stati membri ma persistono sfide impegnative

Le disparità di reddito e di occupazione nell'Unione europea si sono ridotte nell'ultimo decennio, specialmente a partire dalla metà degli anni '90. Tra il 1994 e il 2001, la crescita del PIL pro capite nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, anche escludendo l'Irlanda, è stata dell'1% annuo superiore alla media UE e la proporzione della popolazione in età lavorativa occupata in tutti questi Stati eccetto la Grecia è aumentata molto più della media.

In Grecia, d'altro canto, come in Irlanda, la crescita della produttività del lavoro è risultata oltre il doppio della media UE nel corso del periodo in esame e notevolmente al di sopra della media anche in Portogallo. In questi due paesi, la base produttiva sembra perciò essere stata rafforzata, incrementando il potenziale per una costante convergenza futura in termini di reddito.

Nonostante la riduzione delle disparità, permangono ampie differenze. In Grecia e in Portogallo, il PIL pro

capite è ancora approssimativamente pari o inferiore al 70% appena della media UE, mentre in Grecia e in Spagna circa il 6–8% in meno di persone in età lavorativa risulta occupato rispetto alla media.

Le disparità in termini sia di reddito sia di occupazione si amplieranno in misura molto più pronunciata quando i nuovi Stati membri aderiranno all'Unione europea nei prossimi mesi. Il PIL pro capite medio in questi dieci paesi si attesta a meno della metà della media nell'UE attuale e soltanto il 56% delle persone in età lavorativa è occupato contro il 64% nell'UE15.

Sebbene, dalla metà degli anni '90, la crescita in questi paesi considerati nel loro insieme si sia collocata intorno all'1,5% annuo al di sopra della media UE, essa è rallentata a partire dal 2001 in concomitanza con la depressione dei mercati dell'Unione da cui le loro economie dipendono. Il conseguimento nei prossimi anni degli alti tassi di crescita di cui questi paesi hanno bisogno ai fini dello sviluppo dipende dal verificarsi di una crescita sostenuta negli attuali Stati membri. Allo stesso modo, tuttavia, date le interdipendenze, una crescita elevata nei nuovi paesi aderenti può imprimere uno slancio significativo al resto dell'economia allargata dell'Unione. Per ottenerla essi avranno, tuttavia, bisogno di considerevole assistenza nei prossimi anni per affrontare i loro problemi strutturali ad ampio spettro e realizzare il loro potenziale di sviluppo.

Disparità a livello regionale

Le regioni afflitte da debolezze strutturali, che ne limitano la competitività e impediscono loro di contribuire pienamente alla realizzazione di una crescita economica sostenibile nell'Unione, tendono ad essere le stesse caratterizzate da scarsa produttività, bassa occupazione ed esclusione sociale.

Le regioni con problemi di competitività non appartengono, tuttavia, soltanto ai paesi beneficiari del Fondo di coesione nell'attuale Unione europea e ai nuovi Stati membri. Nonostante una dotazione di infrastrutture e capitale umano adeguata, alcune regioni posseggono una capacità innovativa insufficiente e incontrano difficoltà nel sostenere la crescita economica.

Accrescere la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo

I problemi di sviluppo sono più acuti nelle regioni arretrate che mancano delle infrastrutture, delle capacità lavorative e del capitale sociale necessari per poter competere equamente con altre aree dell'Unione. Queste regioni — che ricevono assistenza ai sensi dell'Obiettivo 1 dei Fondi Strutturali o lo faranno in un immediato futuro — sono ampiamente concentrate nei paesi beneficiari del Fondo di coesione e nei nuovi Stati membri.

Dal 1994, quando sono stati potenziati i Fondi Strutturali, il PIL pro capite nelle regioni dell'Obiettivo 1 ha mostrato la tendenza a convergere verso la media UE. Tra il 1994 e il 2001, la crescita del PIL pro capite nell'insieme di queste regioni ha raggiunto una media di quasi il 3% annuo in termini reali contro poco più del 2% annuo nel resto dell'Unione.

L'entità del processo di convergenza, tuttavia, ha fatto registrare nette variazioni tra regioni, che ne riflette in larga misura l'importanza relativa negli Stati membri in cui esse sono situate. Nelle regioni dei quattro paesi della coesione, che hanno beneficiato sia di aiuti comunitari considerevoli sia di politiche orientate allo sviluppo a livello nazionale, la crescita del PIL pro capite è stata molto più elevata che nel resto dell'Unione.

Il totale degli occupati è anch'esso nettamente aumentato nei paesi della coesione a partire dalla metà degli anni '90. L'incremento è risultato particolarmente pronunciato in Irlanda e ancora più rilevante in Spagna, benché il tasso di occupazione rimanga notevolmente al di sotto della media UE. L'aumento registrato da Portogallo e Grecia è stato più modesto.

Al di fuori dei paesi beneficiari del Fondo di coesione, lo sviluppo nelle regioni dell'Obiettivo 1 è stato meno degno di nota, frenato in parte da una crescita lenta a livello nazionale. Nei nuovi Länder tedeschi, il PIL pro capite è aumentato in misura più o meno analoga alla media UE tra il 1994 e il 2001, ma nel Mezzogiorno d'Italia è stato inferiore alla media. In entrambi i casi, tuttavia, la produttività è cresciuta più che nel resto dell'Unione, comportando forse un miglioramento della competitività a fronte di una crescita occupazionale modesta se non nulla. Solo il 43% della popolazione in età lavorativa dell'Italia meridionale risultava, pertanto, occupato nel 2002 — una quota notevolmente

inferiore a qualsiasi altra area dell'Unione — mentre la disoccupazione resta elevata nei nuovi Länder.

Rafforzare la competitività e la creazione occupazionale

Esistono alcune aree nell'Unione europea in cui problemi di natura strutturale scoraggiano gli investitori e inibiscono lo sviluppo di nuove attività economiche nonostante livelli ragionevoli di infrastrutture e competenze delle forze di lavoro. Si tratta tendenzialmente di vecchie regioni industriali o con caratteristiche geografiche e di altro tipo che ostacolano stabilmente lo sviluppo.

Vi sono, ad esempio, undici regioni NUTS 2 nell'UE15 in cui la crescita del PIL tra il 1994 e il 2001 è stata pari a circa la metà della media o inferiore (collocandosi appena all'1% annuo) e in cui il PIL pro capite in termini di SPA è risultato superiore alla soglia del 75% prevista per il sostegno ai sensi dell'Obiettivo 1 ma significativamente inferiore alla media UE. Queste regioni sono diffuse in tutta l'Unione: nel nord-est dell'Inghilterra, nelle zone settentrionali della Germania e nelle aree scarsamente popolate del nord della Svezia. In ciascun caso, esse hanno evidenziato una bassa crescita della produttività nonché del PIL pro capite. Molte includono aree in cui il PIL pro capite è inferiore al 75% della media UE.

In queste condizioni, la sfida per la politica di coesione consiste nel fornire un sostegno efficace alla ristrutturazione economica e allo sviluppo della capacità innovativa, in modo da arrestare il declino della competitività, il calo dei livelli relativi di reddito e occupazione e lo spopolamento. In assenza di un intervento immediato in questa direzione si presenteranno problemi perfino più gravi al momento di intraprendere un'azione futura.

Sostanziale ampliamento delle disparità regionali con l'allargamento

Il 92% circa degli abitanti dei nuovi Stati membri vive in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE25 e altri due terzi in regioni in cui esso rappresenta meno della metà della media.

Se Bulgaria e Romania, il cui PIL pro capite è inferiore al 30% della media UE25, dovessero aderire all'Unione europea, la popolazione residente in regioni con un PIL pro capite al di sotto del 75% della media UE

risulterebbe più che raddoppiata rispetto alla cifra attuale (passando da circa 73 milioni a oltre 153 milioni). Il divario tra il loro PIL pro capite medio e la media UE raddoppierebbe anch'esso (dal 30% circa a oltre il 60% al di sotto della media).

Nel contempo, la ristrutturazione economica ha determinato un calo degli occupati nei nuovi Stati membri, con il risultato che la proporzione di popolazione in età lavorativa occupata è notevolmente inferiore alla media UE15.

L'effetto dell'ampliamento è quello di aggiungere poco meno del 5% al PIL dell'UE (misurato in euro) ma quasi il 20% alla popolazione dell'Unione. Di conseguenza, il PIL medio pro capite nell'UE con 25 Stati membri sarà approssimativamente del 12,5% inferiore alla media dell'UE a 15 paesi. Per diciotto regioni con un PIL pro capite attualmente inferiore al 75% della media UE15 e con una popolazione totale di circa 19 milioni, inclusa Malta (uno dei nuovi Stati membri), ciò comporta che il loro reddito pro capite non sarà più al di sotto della soglia del 75%.

Dato che le regioni interessate avranno esattamente le stesse carenze strutturali dopo l'ampliamento, diventa impellente mantenere il sostegno.

Coesione sociale e rischio di povertà

Un numero significativo di persone sia negli attuali Stati membri sia nei nuovi paesi aderenti all'Unione presenta livelli di reddito tali da esporle al rischio di povertà, nel senso di privazione relativa (definita come reddito inferiore al 60% della mediana nel paese di residenza). Nel 2000, circa 55 milioni di persone, ossia il 15% della popolazione complessiva, si sono confrontate con il rischio di povertà, più della metà delle quali con livelli di reddito così bassi per il terzo anno consecutivo. La proporzione è stata relativamente alta nei paesi dell'Europa meridionale e in Irlanda ed è risultata più elevata della media UE15 anche in molti dei paesi prossimi all'adesione. Si tenga presente che quest'ultima definizione ('paesi prossimi all'adesione') sarà usata nell'intera relazione per designare i dieci nuovi Stati membri più Bulgaria e Romania.

Le famiglie maggiormente esposte al rischio di povertà tendono ad essere quelle degli ultrasessantacinquenni,

specialmente se vivono soli, e dei nuclei monoparentali (prevalentemente donne), soprattutto nel Regno Unito.

Il rischio di povertà è strettamente legato alla disoccupazione e all'inattività. Nel 2000, quasi il 40% dei disoccupati aveva un reddito inferiore al livello di povertà, mentre l'integrazione occupazionale dei disabili, dei disoccupati di lunga durata e delle minoranze etniche resta una sfida determinante se si vuole ridurre il rischio di povertà ed esclusione sociale.

Invecchiamento della popolazione e aumento dei tassi di dipendenza

La popolazione in età lavorativa comincerà a diminuire nel corso dell'attuale decennio in tutti e quattro gli Stati membri meridionali, in Germania e nella maggior parte dei paesi prossimi all'adesione. Nei dieci anni a venire, il calo si estenderà a tutti i paesi, ad eccezione di Irlanda, Lussemburgo e Cipro. In base alle proiezioni più recenti, il numero di persone di età compresa tra 15 e 64 anni è stimato a un livello del 4% inferiore nel 2025 rispetto al 2000 per quanto riguarda l'UE15, mentre nei paesi prossimi all'adesione è calcolato a un tasso del 10% inferiore.

Questo declino sarà accompagnato da un sostanziale aumento del numero di persone di 65 anni e oltre. Entro il 2025, vi sarà il 40% in più di persone che avranno superato l'età del pensionamento sia nell'attuale UE15 sia nei paesi prossimi all'adesione: ciò implicherà un rapporto di meno di tre persone in età lavorativa per ciascun ultrasessantacinquenne a fronte di un rapporto che è attualmente di oltre quattro a uno. A parità di altre condizioni, l'invecchiamento della popolazione condurrà a una graduale contrazione delle forze di lavoro dell'Unione e avrà probabili implicazioni per il potenziale di sviluppo.

La significatività di questi dati dipenderà, tuttavia, dal reddito reale e dalla crescita occupazionale nei prossimi anni, che determineranno l'agio o la difficoltà di sostenere gli individui in pensione. In pratica, soltanto il 64% delle persone in età lavorativa nell'UE15 e il 56% nei paesi prossimi all'adesione sono attualmente occupate e producono reddito. Il rapporto effettivo, perciò, è già pari ad appena 2,5 occupati circa per ogni pensionato nell'Unione allargata. Nel 2025, se i tassi di occupazione rimarranno gli stessi, questo rapporto sarà sceso a meno di due a uno.

Queste previsioni attribuiscono ulteriore importanza all'esigenza di sostenere la crescita economica nell'intera Unione, aumentare i tassi di occupazione e ridurre i pensionamenti anticipati. L'immigrazione potrebbe in alcuni casi rappresentare una fonte considerevole di offerta di lavoro aggiuntiva, conferendo maggiore rilevanza all'efficacia delle politiche d'integrazione.

Riduzione delle disparità nei fattori competitivi regionali

Come indicato in precedenza, devono essere soddisfatte due serie complementari di condizioni perché le regioni dell'Unione sostengano lo sviluppo economico e l'occupazione in un ambiente competitivo. La prima è che esse devono possedere livelli adeguati sia di infrastruttura fisica (trasporti efficienti, reti di telecomunicazioni ed energetiche, buone strutture ambientali, ecc.) sia di capitale umano (una forza lavoro con livelli appropriati di competenze e formazione). La seconda è che, nella nuova economia basata sulla conoscenza, le regioni devono avere la capacità di innovare e utilizzare efficacemente sia le conoscenze tecniche esistenti sia le nuove tecnologie nonché seguire un percorso di sviluppo che sia sostenibile in termini ambientali. Per realizzare entrambe le condizioni occorre un assetto istituzionale e amministrativo efficiente a supporto della crescita.

Miglioramento della dotazione infrastrutturale

Negli ultimi dieci anni, i collegamenti all'interno dei paesi della coesione e tra questi e il resto dell'Unione sono nettamente migliorati. In particolare, con il sostegno dei Fondi Strutturali, la densità della rete autostradale in questi paesi è aumentata dal 20% al di sotto della media UE15 nel 1991 al di sopra di essa nel 2001. Questo incremento si è, tuttavia, ampiamente concentrato in Spagna e Portogallo. Nel complesso delle regioni dell'Obiettivo 1, benché la densità sia stata più elevata rispetto a dieci anni prima, essa è risultata comunque pari a circa l'80% della media UE15. Nei paesi prossimi all'adesione, la densità autostradale è molto più bassa (meno del 20% della media UE15). I lavori di realizzazione procedono speditamente, nonostante i compromessi ambientali da raggiungere, ma perlopiù attorno alle capitali oppure lungo le vie di transito in direzione degli attuali Stati membri.

Nel passato decennio ha avuto luogo un certo ammodernamento della rete ferroviaria dell'Unione, ma il tasso di elettrificazione delle linee e la conversione al doppio binario nelle aree in ritardo di sviluppo hanno seguito più o meno lo stesso ritmo che altrove, cosicché il divario resta ampio. Nei paesi prossimi all'adesione, lo stato delle ferrovie riflette decenni di incuria e occorrono considerevoli investimenti sia per l'ammodernamento sia per la sostituzione dei binari usurati. La necessità d'investimento, tuttavia, non è meno acuta nel settore del trasporto stradale. L'aumento della costruzione di strade sta nondimeno consolidando il rapido spostamento di passeggeri e merci dalla ferrovia alle carreggiate.

Nel settore delle telecomunicazioni, il numero di linee telefoniche fisse in rapporto alla popolazione resta molto più basso sia nei paesi della coesione sia in quelli prossimi all'adesione. Questa tendenza è compensata dal rapido aumento dell'utilizzo della telefonia mobile, sebbene in Grecia e nei paesi prossimi all'adesione l'uso sia ancora inferiore alla media UE15 e, nella maggior parte di questi ultimi, in misura sostanziale. Al tempo stesso, l'accesso alle linee a banda larga, che è importante per l'utilizzo di Internet e lo sviluppo di varie applicazioni e servizi ICT, mostra ampie disparità all'interno dell'Unione, generalmente in linea con i livelli relativi di prosperità. La disponibilità è ancora molto limitata in numerose aree dell'UE15 nonché in quasi tutti i paesi prossimi all'adesione.

Altre infrastrutture — scuole, strutture sanitarie e servizi di sostegno sociale di vario tipo — sono ugualmente importanti, dato che avranno probabilmente una crescente influenza sulle decisioni concernenti il luogo in cui investire e ubicare nuove imprese. Ciò vale specialmente nei confronti delle attività basate sulla conoscenza, che non sono legate a nessuna località in particolare dall'esigenza di vicinanza alle fonti di materie prime o a un vasto mercato.

Per quanto riguarda l'ambiente, la necessità di investimenti resta considerevole nei paesi beneficiari del Fondo di coesione e, ancor più, in quelli prossimi all'adesione, come testimonia la proporzione molto minore di popolazione collegata a impianti di trattamento delle acque reflue rispetto ad altre aree dell'Unione. L'esigenza non è meno importante, tuttavia, nel settore dello smaltimento dei rifiuti e del controllo delle emissioni, soprattutto considerando la rapida crescita

nell'utilizzo della rete stradale registrata nei paesi prossimi all'adesione.

Potenziamento del capitale umano

Mentre la Strategia europea per l'occupazione, lanciata nel 1997, ha contribuito ad accrescere l'elasticità dell'occupazione in un periodo di rallentamento economico, permangono importanti debolezze strutturali sia negli attuali sia nei nuovi Stati membri dell'Unione.

Al fine di frenare la disoccupazione e sostenere l'integrazione dei disoccupati nel mondo del lavoro, si avverte la necessità di offrire a coloro che sono alla ricerca di un impiego servizi personalizzati sotto forma di orientamento, formazione e nuove opportunità occupazionali. Lo sviluppo di politiche attive per la tutela del mercato del lavoro è essenziale nei nuovi Stati membri per promuovere la ristrutturazione economica.

Un livello elevato di istruzione e competenze riveste un'importanza crescente per l'avanzamento individuale e la competitività economica. La percentuale di persone con un livello d'istruzione superiore alla scolarizzazione di base rimane molto più bassa nelle regioni dell'Obiettivo 1 che nel resto dell'UE15, specialmente in Spagna, Italia e Portogallo, con l'unica eccezione dei nuovi Länder tedeschi. Qui la proporzione è più simile a quella dei paesi prossimi all'adesione, dove risulta molto più elevata della media UE15 (approssimativamente pari o superiore all'80% contro una media UE15 del 64%).

Le competenze ottenute dal proseguimento dell'istruzione e dalla formazione professionale iniziale nei paesi prossimi all'adesione, tuttavia, non sono necessariamente in linea con le esigenze del mercato del lavoro e i curricula e le strutture d'insegnamento non risultano ben adattati all'economia moderna. Inoltre, un numero assai inferiore di giovani rispetto alla media UE15 prosegue gli studi fino a completare l'istruzione a livello universitario, che rappresenta un requisito fondamentale per recare un contributo significativo allo sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza. Ciò vale anche per le regioni dell'Obiettivo 1 attualmente appartenenti all'Unione, dove, nonostante gli incrementi registrati nel corso degli ultimi dieci o più anni, il divario con il resto dell'UE rimane ampio.

Analogamente, le persone che prendono parte alla formazione continua sia nei paesi della coesione sia in quelli prossimi all'adesione sembrano essere in numero notevolmente inferiore rispetto al resto dell'Unione (meno del 20% degli occupati nelle imprese in Grecia, in Portogallo e in tutti i paesi prossimi all'adesione tranne la Repubblica Ceca e la Slovenia nel 1999), nonostante la necessità critica di adattamento al cambiamento economico.

Rafforzamento della coesione sociale

Le politiche economiche, occupazionali e sociali si rafforzano reciprocamente. Lo sviluppo economico deve andare di pari passo con l'impegno di ridurre la povertà e di lottare contro l'esclusione. Promuovere l'integrazione sociale e combattere la discriminazione è cruciale per contrastare l'esclusione sociale e conseguire più alti tassi d'occupazione e di crescita economica, in particolare a livello regionale e locale.

Allo stesso modo, offrire pieno sostegno ai gruppi più svantaggiati, quali le minoranze etniche e coloro che hanno interrotto gli studi, può essere importante per assicurarsi i benefici economici e sociali accessibili all'interno dell'Unione.

Persistenza delle disparità in termini di capacità innovativa

In un'economia sempre più basata sulla conoscenza, l'innovazione rappresenta la chiave per la competitività regionale. La capacità di innovare, accedere alla conoscenza e sfruttarla, tuttavia, varia da una regione all'altra sia negli Stati membri esistenti sia nei nuovi. Mentre l'obiettivo della politica non è assicurare che tutte le regioni abbiano gli strumenti per contribuire equamente al progresso delle nuove tecnologie, nondimeno esse dovrebbero essere poste in condizioni paritetiche per trarre vantaggio da tali avanzamenti e tradurli in utili applicazioni pratiche.

Vari indicatori — in particolare, l'entità relativa della spesa per R&S, l'occupazione nelle attività di ricerca e il numero di richieste di brevetto — suggeriscono, tuttavia, l'esistenza di un ampio divario nella capacità innovativa tra le regioni più forti delle aree centrali e altre parti dell'Unione. Si consideri che, sulla base dei dati più recenti, 8 delle 213 regioni NUTS dell'Unione attuale rappresentano circa un quarto della spesa totale per R&S

nell'UE e 31 sono responsabili della metà di essa. Esiste una disparità di ampiezza analoga sia tra i paesi prossimi all'adesione e la media UE 15 sia, all'interno dei primi, tra le regioni che ospitano la capitale e le altre.

Si fa strada un consenso crescente riguardo all'importanza che per la competitività regionale riveste una buona amministrazione, intesa come istituzioni efficienti, rapporti produttivi tra i vari attori coinvolti nel processo di sviluppo e atteggiamenti positivi nei confronti del mondo degli affari e dell'imprenditoria. Tuttavia, le regioni differiscono ancora nettamente sotto questi aspetti e nella loro capacità di sviluppare il proprio vantaggio concorrenziale date le competenze di cui sono in possesso.

Impatto delle politiche degli Stati membri sulla coesione

La spesa pubblica negli Stati membri è parecchie volte più cospicua della somma erogata dall'Unione europea per la politica di coesione. Mentre la prima si colloca mediamente intorno al 47% del PIL, gli stanziamenti a favore della politica di coesione ammontano a poco meno dello 0,4% del PIL dell'UE. Tuttavia, nonostante le sue dimensioni relativamente esigue, la politica di coesione dell'UE svolge un ruolo efficace nel fronteggiare le cause all'origine delle disparità di reddito e di occupazione presenti nell'Unione. Mentre le politiche degli Stati membri che interessano la spesa pubblica sono principalmente dirette all'erogazione di servizi di base e al sostegno del reddito, la politica di coesione dell'UE è focalizzata sulla riduzione delle disparità strutturali che incidono direttamente sulla competitività economica delle regioni e sull'occupabilità delle persone.

Spesa pubblica principalmente focalizzata sulla garanzia di accesso ai servizi di base...

La parte più cospicua della spesa pubblica negli Stati membri viene, quindi, destinata all'erogazione di una gamma di servizi mirati ad assicurare che tutti abbiano accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale. Insieme, queste tre funzioni rappresentano quasi i due terzi del totale della spesa

statale nell'Unione. Per contro, la spesa pubblica per investimenti in capitale umano e fisico ammonta soltanto a poco più del 2% del PIL in media ed è inferiore al 4% del PIL in tutti i paesi tranne Irlanda e Lussemburgo. L'importo erogato dai governi nazionali per servizi di sostegno alle imprese, istruzione superiore, innovazione e R&S è analogamente basso (con quest'ultima voce che raggiunge mediamente appena lo 0,3% circa del PIL nell'ambito dell'Unione).

In rapporto alle somme stanziare dagli Stati membri per la spesa strutturale, perciò, l'entità del bilancio della politica di coesione non appare più così modesta. Inoltre, a differenza del primo tipo di spesa, la spesa strutturale dell'Unione è concentrata nelle regioni maggiormente bisognose di assistenza: gli stanziamenti strutturali UE destinati a Grecia e Portogallo, ad esempio, ammontano in ciascun caso al 2,5% circa del rispettivo PIL.

E componente significativa della riduzione delle disparità regionali in termini di reddito...

Per la maggior parte, la spesa statale per unità di popolazione in rapporto al PNL per servizi di base, quali istruzione e assistenza sanitaria, è relativamente simile nelle varie regioni dei diversi Stati membri, ciò che riflette la preoccupazione di assicurare un comune livello di erogazione agli individui a prescindere dal luogo in cui vivono. Tuttavia, la principale variazione si verifica nella spesa per protezione sociale a causa delle differenze in termini di disoccupazione e numero di pensionati, benché anche la spesa per l'amministrazione differisca in virtù della concentrazione dei ministeri statali nella capitale nazionale.

L'effetto congiunto di queste tendenze è che il contributo della spesa pubblica al reddito è in genere molto più rilevante nelle regioni meno favorite che nelle più prospere, ma essenzialmente in ragione del più basso livello di reddito anziché della spesa pubblica più elevata.

Mentre il reddito statale è proporzionale al reddito

Il reddito statale, d'altro canto, sembra essere generalmente proporzionale al reddito, soprattutto perché in tutti gli Stati membri la maggior parte delle tasse è

prelevata a livello centrale o sul reddito o sulla spesa. Pertanto, essa non tende a bilanciare il contributo positivo della spesa pubblica alla riduzione delle disparità di reddito tra regioni. Inoltre, in paesi in cui una proporzione significativa di reddito è generata localmente, sono in funzione meccanismi di redistribuzione al fine di ridurre le disparità in termini di reddito disponibile alle regioni per finanziare la spesa.

La diffusa tendenza alla devoluzione delle responsabilità per i servizi pubblici a livello regionale e locale non è stata, dunque, accompagnata da un orientamento analogo per quanto riguarda il reperimento dei fondi per finanziare questi servizi. L'eccezione principale è rappresentata dall'Italia, dove la responsabilità di generare reddito viene sempre più trasferita alle regioni in assenza di un corrispondente potenziamento dei trasferimenti regionali.

Investimenti esteri diretti: fattore decisivo dello sviluppo regionale

Gli investimenti esteri diretti (IED) possono potenzialmente giocare un ruolo chiave nella riduzione delle disparità regionali nei risultati economici, non solo come fonte di reddito e posti di lavoro ma anche come strumento per trasferire conoscenze tecniche e tecnologia alle regioni in ritardo di sviluppo. Gli IED sono particolarmente importanti per i paesi prossimi all'adesione, che necessitano di una sostanziale riorganizzazione delle loro economie e di un netto incremento di produttività e competitività. A prescindere dagli incentivi finanziari offerti, comunque, gli investitori stranieri non sono necessariamente attratti dalle località dove maggiore è il bisogno, per motivazioni più o meno analoghe a quelle degli investitori nazionali (carenze infrastrutturali, mancanza di forze di lavoro specializzate, ecc.).

Pertanto, gli IED tendono ad essere destinati in misura sproporzionata alle aree più forti anziché a quelle più deboli dell'Unione. Nel corso del periodo 1999–2001, i flussi d'investimento hanno rappresentato circa il 21% del PIL in Irlanda (il paese con il secondo PIL pro capite più elevato dell'Unione), il 15% in Danimarca (il paese con il terzo livello più alto) e il 13% nei Paesi Bassi (il quarto più elevato). All'opposto, gli afflussi in Portogallo sono ammontati soltanto a poco più del 4% del PIL, mentre i paesi con i flussi

d'investimento di entità più modesta sono stati la Spagna (1,5% del PIL), l'Italia (1%) e la Grecia (poco meno dell'1%).

All'interno dei paesi, gli IED sono generalmente concentrati nelle grandi città e attorno ad esse, specialmente nelle capitali nazionali, mentre finanziamenti decisamente limitati vanno alle regioni in ritardo di sviluppo. I nuovi Länder tedeschi, escludendo la parte orientale di Berlino, hanno quindi rappresentato soltanto poco più del 2% degli afflussi totali in Germania tra il 1998 e il 2000 e le regioni spagnole dell'Obiettivo 1 meno del 10% degli IED affluiti in quel paese nel 2000. Analogamente, in Italia, meno del 4% del totale degli occupati in aziende di proprietà estera si trovava nel sud del paese.

Lo stesso modello generale è riscontrabile nei paesi prossimi all'adesione. Nel 2001, oltre due terzi degli IED in Ungheria sono stati destinati alla regione di Budapest, più del 60% dei flussi in entrata nella Repubblica Ceca alla regione di Praga e una proporzione analoga degli afflussi in Slovacchia a Bratislava.

Impatto delle politiche comunitarie: competitività, occupazione e coesione

A differenza della politica strutturale, altre politiche dell'Unione europea non sono principalmente rivolte a contenere le disparità regionali o a ridurre le ineguaglianze tra persone. Nondimeno, esse hanno implicazioni per la coesione e in molti casi tengono specificamente conto delle differenze.

Costruzione dell'economia basata sulla conoscenza

La politica comunitaria delle imprese, dell'industria e dell'innovazione si propone di rafforzare la competitività dei produttori dell'UE promuovendo la concorrenza, garantendo l'accesso ai mercati e creando un ambiente favorevole alla R&S nell'ambito dell'Unione.

Come da più parti riconosciuto, la mancanza di capacità innovativa a livello regionale deriva non soltanto da una base di ricerca carente e da bassi livelli di spesa per R&S, ma anche da legami deboli tra centri di

ricerca e aziende, nonché da una particolare lentezza nella raccolta d'informazioni e nell'adozione delle tecnologie della comunicazione. I Centri di collegamento per l'innovazione appositamente creati e la rete delle Regioni innovative in Europa sono perciò diretti a incoraggiare le regioni a sviluppare politiche innovative e a fornire sostegno tecnologico alle imprese.

Le disparità in termini di accesso ai finanziamenti comunitari per i programmi di ricerca sono ancora evidenti, in particolare a livello regionale, sebbene il Sesto programma quadro sia in parte rivolto a migliorare i collegamenti tra le associazioni scientifiche nelle aree più centrali dell'Unione e quelle delle zone periferiche.

Potenziamento dell'istruzione e della formazione

Le competenze delle sue forze di lavoro sono il primo vantaggio comparato dell'Unione europea esposta alla concorrenza globale. Un alto livello d'istruzione e l'offerta di uno standard elevato di formazione, reso accessibile alle persone durante tutta la loro vita lavorativa, sono fattori chiave per il potenziamento della capacità innovativa in ambito UE e per il conseguimento dell'obiettivo fissato a Lisbona di fare dell'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo. Il programma 'Education and Training 2010' è stato attuato per contribuire a raggiungere tale scopo, con la finalità complementare di rendere l'istruzione e la formazione in Europa 'uno standard di riferimento mondiale in termini di qualità entro il 2010'.

Posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità in una società inclusiva

Al Consiglio europeo di Lisbona, l'Unione ha definito una strategia completa mirante alla crescita economica a lungo termine, alla piena occupazione, alla coesione sociale e allo sviluppo sostenibile in una società basata sulla conoscenza. La Strategia europea per l'occupazione (SEO) è stata rivista nel 2003 per meglio rinsaldare in un'Unione allargata gli obiettivi fissati a Lisbona ed è stata indirizzata al sostegno degli sforzi da parte degli Stati membri per riformare i loro mercati del lavoro, realizzare la piena occupazione, aumentare la qualità e la produttività del lavoro e ridurre le disparità sociali.

Il successo nell'attuazione della SEO dipende da un chiaro impegno da parte degli Stati membri ad aiutare i lavoratori e le imprese ad accrescere la loro adattabilità, attrarre un maggior numero di persone nell'occupazione, investire di più, e più efficacemente, in capitale umano e migliorare l'amministrazione. Gli interventi per aumentare l'inclusione sociale contribuiscono sia a ridurre le ineguaglianze nell'accesso all'occupazione sia ad accrescere il potenziale di sviluppo dell'economia. Proseguendo l'azione di Lisbona, nel 2001 l'Unione europea ha adottato una strategia comune per l'inclusione sociale. La seconda generazione di piani d'azione nazionali presentati dagli Stati membri nel 2003 riconosce la natura pluridimensionale dell'esclusione sociale e intende combatterla attraverso un'ampia gamma di misure di reciproco sostegno fra le politiche economica, occupazionale e sociale.

L'impegno dell'Unione in favore della parità tra uomini e donne deve tradursi in un approccio *mainstream* completo, che assicuri che tutte le politiche tengano conto del loro impatto in termini di genere in fase di pianificazione e attuazione. Se l'obiettivo occupazionale fissato a Lisbona per il 2010 deve essere conseguito, i fattori alla base del divario tra i sessi in ordine a occupazione, disoccupazione e retribuzione vanno energicamente affrontati. A questo riguardo, dovrebbero essere ulteriormente approfonditi gli interventi che attraggono le donne verso l'occupazione, le incoraggiano a rimanere più a lungo nel mercato del lavoro e rendono più agevole conciliare una carriera professionale con le responsabilità familiari mediante la previsione di strutture assistenziali.

Tutela ambientale per una crescita e un'occupazione sostenibili

Il sostegno allo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro stabili a lungo termine dipendono dalla protezione dell'ambiente dagli effetti potenzialmente dannosi della crescita e dall'impedimento di un eccessivo depauperamento delle risorse esauribili. Il Sesto programma di azione ambientale, *Il nostro futuro: una nostra scelta*, definisce gli interventi sull'ambiente necessari a sostenere il perseguimento degli obiettivi economico-sociali dell'Unione. Tra questi si ricordano la limitazione

del cambiamento climatico, la conservazione dell'ambiente naturale e della biodiversità, la riduzione delle emissioni dannose per la salute e la diminuzione dello sfruttamento delle risorse naturali mediante il contenimento degli sprechi. Gli interventi includono altresì la considerazione di questioni ambientali in fase di attuazione delle decisioni di politica strutturale che comportano investimenti.

Sebbene vi siano costi connessi alla tutela dell'ambiente, tutt'altro che lievi nelle regioni arretrate, dove le esigenze infrastrutturali sono tendenzialmente le più pressanti, esistono anche notevoli guadagni potenziali derivanti dai miglioramenti nella salute e dalla creazione di posti di lavoro nelle eco-industrie, nonché da uno sviluppo più sostenibile.

Il mercato interno e i servizi d'interesse economico generale

La liberalizzazione dei mercati dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia ha condotto a una maggiore efficienza e a prezzi più bassi. Tuttavia, essa ha comportato altresì per particolari gruppi sociali o regioni la minaccia di essere esclusi dall'accesso a servizi essenziali. Sono stati, dunque, stabiliti obblighi di servizio pubblico per garantire che tutti possano ottenere servizi essenziali — o 'servizi d'interesse economico generale' — di qualità ragionevole e a prezzi accessibili, come richiesto dal Trattato dell'Unione europea (articolo 16). Finanziamenti comunitari sono stati resi disponibili per contribuire ad assicurare che questi obblighi siano rispettati in tutti i paesi dell'Unione.

Al tempo stesso, le reti di trasporto transeuropee hanno aumentato l'accessibilità delle regioni più remote e agevolato l'espansione degli scambi; è, dunque, probabile che le reti pianificate per collegare i nuovi Stati membri a quelli esistenti avranno effetti analoghi. Le linee guida delle reti energetiche transeuropee, adottate nel 2003, hanno posto l'accento sugli investimenti dei prossimi anni in gasdotti e in sistemi di distribuzione dell'elettricità nelle regioni isolate, periferiche e ultra-periferiche. Il programma delle reti di telecomunicazione transeuropee (eTEN) è rivolto non soltanto a migliorare le comunicazioni tra regioni più remote e altre aree dell'Unione, ma anche ad affrontare le carenze nelle applicazioni e nei servizi ICT.

Riforma delle politiche comuni: agricoltura e pesca

Sebbene la spesa ai sensi della Politica agricola comune (PAC) sia gradualmente diminuita nel tempo, essa rappresenta ancora quasi il 47% del bilancio comunitario. Dall'inizio del processo di riforma nel 1992, gli aiuti diretti ai produttori sono saliti al 70% della spesa totale, ma restano inferiori alla media UE in Spagna, il solo paese beneficiario del Fondo di coesione dove ciò avvenga. I pagamenti sono mediamente più cospicui rispetto al reddito per le aziende agricole grandi e medie che per quelle di piccola dimensione.

Il sostegno allo sviluppo rurale nel periodo 2000–06 è più consistente nelle regioni dell'Obiettivo 1 (56% del totale speso) che in altre aree dell'Unione, benché solo il 10% circa sia destinato a misure per potenziare l'economia rurale diversa dall'agricoltura. Nel prossimo periodo di programmazione 2007–13, la spesa per la PAC sarà minore in termini reali, con una scissione dei pagamenti diretti dalla produzione, una riduzione delle erogazioni alle aziende di grandi dimensioni, prezzi più bassi e una maggiore enfasi sullo sviluppo rurale e sull'ambiente.

Con l'ampliamento, l'occupazione agricola nell'UE crescerà approssimativamente del 60%, con un incremento sostanziale nel numero di piccole aziende. Le stime indicano un aumento dell'ordine di 10 punti percentuali — a circa due terzi — della quota di spesa totale assegnata ai sensi della PAC alle regioni dell'Obiettivo 1 nei nuovi Stati membri e in quelli esistenti.

La Politica comune per la pesca (PCP) mira principalmente a conservare le riserve ittiche e a ristrutturare il settore per garantirne la sostenibilità. Le misure d'emergenza recentemente introdotte avranno effetti significativi su alcune economie regionali, specialmente in Spagna e in Portogallo. Mentre, nel più lungo periodo, un'industria snellita dovrebbe tornare alla redditività una volta concluse le misure di emergenza, a breve termine spetta decisamente agli Stati membri la responsabilità di alleviare le conseguenze socio-economiche avverse.

Tra i paesi prossimi all'adesione, soltanto la Polonia e i tre Stati baltici possiedono industrie ittiche e queste sono già in declino. Nell'insieme, il loro pescato totale

ammonta a meno del 7% di quello degli Stati membri esistenti.

Aiuti di Stato e politica di coesione

Nella misura in cui l'attuale regime consente la discriminazione in favore delle regioni problematiche, il controllo sugli aiuti di Stato può sia contribuire alla politica di coesione sia sostenerla. In linea con gli impegni assunti al Consiglio di Stoccolma, la spesa complessiva per aiuti di Stato è significativamente diminuita in termini monetari tra il 1997 e il 2001 ed è calata in rapporto al PIL in 12 dei 15 Stati membri. Al tempo stesso, la spesa viene sempre più dirottata verso obiettivi orizzontali. Nondimeno, essa resta più elevata negli Stati membri più prosperi che nei paesi beneficiari del Fondo di coesione.

Nel 2001, soltanto il 9% circa del totale degli aiuti di Stato nell'Unione ha assunto la forma di assistenza alle regioni dell'Obiettivo 1 e la somma interessata è stata pari a meno di un terzo di quella dell'anno di picco massimo nel 1993, soprattutto a causa di ampie riduzioni nei sussidi ai nuovi Länder tedeschi e all'Italia meridionale. Gli aiuti regionali alle aree dell'Obiettivo 2 rappresentano approssimativamente il 6% degli aiuti di Stato totali.

Dato il suo effetto sulla distribuzione regionale dell'attività economica e del reddito, il controllo degli aiuti di Stato conserva un'importanza decisiva nel contesto dell'ampliamento. Per il periodo successivo al 2006, pertanto, continueranno ad essere compiuti sforzi per modernizzare, semplificare e chiarire le regole per le sovvenzioni statali, tenendo conto dei cambiamenti nella politica di coesione, al fine di disporre di un'assistenza minore ma più mirata.

Giustizia e affari interni: miglioramento delle condizioni per lo sviluppo

Un tasso di criminalità elevato, l'esistenza del crimine organizzato e la corruzione tendono a inibire lo sviluppo economico e a scoraggiare gli investitori potenziali. Pertanto, un rafforzamento della capacità di combattere il crimine, un'accresciuta collaborazione transfrontaliera, migliori controlli dei confini esterni e una più stretta integrazione sociale dei residenti provenienti da paesi terzi sono tutti modi di sostenere lo

sviluppo regionale. Ciò è particolarmente vero nei paesi prossimi all'adesione.

Percezione delle politiche comunitarie nelle regioni

Da alcune indagini condotte tra funzionari regionali dell'Unione emerge che le politiche comunitarie sono largamente identificate con le erogazioni della Comunità e che i progetti finanziati dai Fondi Strutturali tendono ad essere sia i più visibili sia quelli considerati promotori del maggiore impatto. Ciò vale soprattutto nelle regioni dell'Obiettivo 1 e, più in particolare, nei paesi della coesione. È stata altresì riconosciuta l'influenza positiva dell'iniziativa comunitaria INTERREG a causa dei suoi obiettivi di visibilità e stimolo alla cooperazione.

Mentre l'effetto della PAC sulla coesione è stato generalmente giudicato positivo nelle regioni in cui l'agricoltura è più importante, in altri casi se ne è denunciata l'iniquità nelle regioni del Mediterraneo e la si è accusata di favorire le aziende agricole più redditizie e le aree maggiormente sviluppate. È stata criticata l'assenza di un collegamento tra la PAC e la politica ambientale, mentre l'integrazione di considerazioni ambientali nella politica di sviluppo regionale è stata accolta favorevolmente, come l'incorporazione in quest'ultima degli investimenti nell'infrastruttura di R&S, considerati particolarmente importanti nelle regioni dell'Obiettivo 1.

Nel contempo, sono state mosse ampie critiche agli elevati costi di gestione dei programmi dei Fondi Strutturali nel periodo in corso e alla crescente complessità delle procedure. Per contro, il maggiore coinvolgimento delle imprese e delle parti sociali è stato visto come un importante avanzamento che dovrebbe progredire ulteriormente.

Impatto e valore aggiunto delle politiche strutturali

Entità e orientamento degli interventi nelle regioni dell'Obiettivo 1

I Fondi Strutturali e il Fondo di coesione, che ammontano soltanto allo 0,4% circa del PIL dell'UE, sono

incentrati sull'assistenza alle aree meno prospere dell'Unione. Nel periodo 2000–06, l'importo trasferito alle regioni dell'Obiettivo 1 è pari allo 0,9% del PIL in Spagna e superiore al 2,5% del PIL in Grecia e Portogallo. Più significativamente, si stima che questi trasferimenti aggiungano un 3% circa agli investimenti in Spagna, l'8–9% in Grecia e Portogallo, il 7% nel Mezzogiorno d'Italia e il 4% nei nuovi Länder tedeschi.

Nella maggior parte dei casi, la spesa pubblica nazionale supplementare agli interventi dei Fondi Strutturali è stata più cospicua in termini reali nel periodo di programmazione 1994–99 che in quello precedente, incrementando l'ammontare disponibile per gli investimenti del 40–50%. A tale cifra ha contribuito ulteriormente il finanziamento privato, particolarmente significativo in Austria, Germania, Paesi Bassi e Belgio, benché le somme 'aggregate' in questo modo siano state relativamente modeste nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, in Francia e nel Regno Unito. L'effetto leva sull'investimento privato appare analogo nell'attuale periodo, sebbene molto più limitato in Germania.

Le spese strutturali sono integrate anche dai prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI). Il finanziamento alle aree assistite nell'UE15 ha totalizzato 20 miliardi di euro annui tra il 2000 e il 2002, oltre metà dei quali assegnati alle regioni dell'Obiettivo 1, e quello ai paesi prossimi all'adesione 3 miliardi di euro annui. I prestiti sono stati destinati per oltre un terzo al finanziamento del settore dei trasporti nelle attuali regioni dell'Obiettivo 1, mentre nei paesi prossimi all'adesione il 90% è stato assegnato ai trasporti, all'ambiente e all'energia.

I Fondi Strutturali sono stati utilizzati, in particolare, per ridurre le disparità nella dotazione di infrastrutture e capitale umano tra le regioni dell'Obiettivo 1 e altre aree dell'Unione. I sistemi di trasporto, sia collegamenti transeuropei sia reti secondarie all'interno delle regioni, sono stati, quindi, nettamente potenziati nel corso degli ultimi dieci anni, mentre sono state fornite consulenza e formazione ai disoccupati e agli occupati vulnerabili alla perdita dell'impiego, in modo da accrescere la loro occupabilità e migliorare le loro competenze. Al tempo stesso, è stato offerto un sostegno alla R&S e all'innovazione, sia per costruire nuova capacità di ricerca sia, in modo ugualmente importante, per aiutare a formulare le strategie regionali in grado

di indirizzare la R&S verso lo sfruttamento delle opportunità locali di sviluppo, nonché per promuovere la diffusione dell'ICT e delle competenze di base richieste per utilizzare le nuove tecnologie.

Inoltre, una proporzione significativa dei Fondi Strutturali (il 14% nel periodo 2000–06) è stata destinata a finanziare gli investimenti per migliorare l'ambiente, specialmente nel settore dello smaltimento dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue, mentre viene esplicitamente tenuto conto delle considerazioni ambientali nella fase decisionale degli interventi strutturali.

Effetto degli interventi sulla convergenza reale e l'integrazione economica

L'analisi empirica mostra non solo che la crescita del PIL, dell'occupazione e della produttività nelle regioni dell'Obiettivo 1 ha superato quella nel resto dell'Unione soprattutto dalla metà degli anni '90, ma che la convergenza è stata più pronunciata nelle aree meno prospere all'interno di tali regioni. Si dovrebbe notare che quest'analisi si basa su una serie coerente di dati espressamente compilati per la presente relazione. Dall'indagine emerge altresì che gli interventi strutturali hanno dato slancio alla crescita nei paesi della coesione sia alimentando la domanda sia rafforzando l'economia dal lato dell'offerta. Si stima, pertanto, che nel 1999 il PIL sia risultato più elevato in Spagna di circa l'1,5% rispetto a quanto sarebbe stato in assenza di interventi; in Grecia la cifra corrispondente è di oltre il 2%, in Irlanda di quasi il 3% e in Portogallo di oltre il 4,5%. Nei nuovi Länder tedeschi, inoltre, l'aumento del PIL per effetto degli interventi è stimato nell'ordine del 4% circa.

Gli interventi strutturali hanno anche incoraggiato una crescita degli scambi commerciali (più che raddoppiati negli ultimi dieci anni) tra i paesi della coesione e altre aree dell'Unione, oltre a promuovere una maggiore integrazione. I dati indicano che, in media, circa un quarto della spesa strutturale ritorna al resto dell'Unione sotto forma di un aumento delle importazioni, specialmente di macchinari e attrezzature. Questa 'diffusione' è particolarmente accentuata nel caso della Grecia (42% della spesa) e del Portogallo (35%).

Dato che un'ampia proporzione di ogni incremento della spesa nei nuovi Stati membri viene destinata alle importazioni e approssimativamente il 60% di queste proviene

dai paesi attualmente partecipanti all'UE, la spesa strutturale in questi Stati comporterà probabilmente effetti di propagazione analogamente copiosi a vantaggio della crescita nel resto dell'Unione. Come nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, questa spesa tende ad essere sproporzionatamente destinata alle importazioni di macchinari e attrezzature, in particolare a beneficio della Germania, responsabile del 45% circa del totale di tali importazioni acquistate dall'UE15.

Interventi nelle regioni dell'Obiettivo 2: ristrutturazione e creazione di impieghi

Nel corso del periodo 1994–99, 82 regioni in 12 Stati membri hanno ricevuto assistenza ai sensi dell'Obiettivo 2 per un totale di circa 2,4 miliardi di euro annui (salito a 3,3 miliardi nel periodo attuale) a causa della presenza di aree di declino industriale. Tale somma è stata integrata da importi analoghi di finanziamenti provenienti da fonti pubbliche e private nazionali, facendo crescere la spesa strutturale complessiva in queste aree ad approssimativamente 7 miliardi di euro annui. La spesa si è concentrata, in particolare, sulla riconversione di vecchi siti industriali e sui servizi di sostegno alle imprese (che insieme rappresentano circa la metà del totale), mentre un 20% è stato assegnato allo sviluppo delle risorse umane e il 10% al sostegno alla R&S e all'ICT.

Studi di valutazione indicano che gli interventi strutturali in queste aree hanno complessivamente condotto alla creazione di circa 700 mila posti di lavoro nel periodo in esame (poco meno di 500 mila in termini netti), mentre quasi 300 mila PMI hanno ricevuto assistenza per il miglioramento dei loro metodi di produzione e la ricerca di nuovi sbocchi di mercato. Nel contempo, all'incirca 115 milioni di metri quadrati di superficie industriale degradata sono stati bonificati e riconvertiti, consentendo lo sviluppo di nuove attività economiche, comprese quelle culturali e del tempo libero. In parte grazie a queste misure, la disoccupazione è calata a un tasso leggermente superiore in queste aree rispetto al resto dell'Unione, sebbene il PIL pro capite sia cresciuto in misura lievemente minore.

Un'analisi più dettagliata indica che il sostegno alla R&S, all'innovazione e al trasferimento tecnologico è risultato particolarmente efficace nel creare nuovi posti di lavoro o nel mantenere quelli esistenti, benché in generale la capacità innovativa della maggior parte

delle aree dell'Obiettivo 2 rimanga meno sviluppata che nelle regioni più fiorenti. Per contro, la dotazione di infrastrutture e capitale umano appare paragonabile ai livelli riscontrati altrove.

Sebbene gli interventi abbiano avuto effetti positivi, questi avrebbero potuto essere più intensi se le aree ammissibili al sostegno e l'entità delle operazioni finanziate fossero state più ampie e se l'orizzonte temporale dei progetti (tre anni) fosse stato più esteso. Queste modifiche permetterebbero di assicurare il sostegno ai programmi di maggiore importanza strategica per lo sviluppo regionale.

Sostegno all'agricoltura, allo sviluppo rurale e alla pesca

Gli interventi ai sensi dell'Obiettivo 5a durante il periodo 1994–99 erano rivolti al miglioramento dell'efficienza in agricoltura e alla conservazione delle campagne e sembra siano stati relativamente efficaci nel sostenere la ristrutturazione delle piccole aziende agricole nelle regioni dell'Obiettivo 1.

Gli interventi ai sensi dell'Obiettivo 5b hanno totalizzato circa 1,2 miliardi di euro annui e sono stati attuati in aree ospitanti quasi il 9% della popolazione dell'Unione. Essi sembrano aver determinato una certa diversificazione della produzione agricola e una crescita delle attività, quali l'agriturismo e i servizi ambientali, contribuendo contemporaneamente al rinnovamento dei villaggi e allo sviluppo dei servizi di pubblica utilità.

Nell'attuale periodo di programmazione, l'assistenza allo sviluppo rurale è stata integrata in un'unica strategia complessiva, benché suddivisa tra due programmi, di cui uno soggetto ai regolamenti dei Fondi Strutturali e l'altro a quelli del FEAOG-Garanzia. I regolamenti di quest'ultimo sono progettati per le politiche del mercato agricolo e non molto adatti ai programmi d'azione pluriennali.

Il settore della pesca è concentrato in un limitato numero di regioni nelle aree periferiche dell'Unione, che sono state colpite dalle misure adottate per preservare le riserve ittiche e dove, di conseguenza, gli interventi ai sensi del programma comune per la pesca possono contribuire in misura significativa allo sviluppo di altre attività economiche.

Promozione dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione attraverso il FSE

Durante il periodo 1994–99, il Fondo sociale europeo (FSE) ha fornito assistenza allo sviluppo delle risorse umane per un ammontare pari a un terzo del complesso degli interventi dei Fondi Strutturali, destinando circa la metà del sostegno alle regioni dell'Obiettivo 1.

Gli interventi ai sensi dell'Obiettivo 3 hanno mirato a integrare nel lavoro i giovani, i disoccupati di lunga durata e coloro che sono a rischio di esclusione e a promuovere le pari opportunità. Gli interventi ai sensi dell'Obiettivo 4 si sono incentrati sull'aiuto ai lavoratori al fine dell'adattamento al cambiamento industriale. I dati indicano che le misure di maggiore successo sono state quelle basate su una combinazione di sostegno (ad esempio, l'orientamento), formazione e ricerca d'impiego, commisurata alle esigenze individuali.

Inoltre, il FSE mette a disposizione finanziamenti per l'occupazione, l'istruzione e i sistemi formativi a livello nazionale e regionale. Nelle regioni dell'Obiettivo 1, il FSE ha contribuito a innalzare i livelli d'investimento pubblico nel campo dell'istruzione e della formazione. Sebbene la Strategia europea per l'occupazione (SEO) sia stata lanciata quando il periodo di programmazione era già in corso, il FSE ha fornito un sostegno significativo, a partire dal 1997, alle politiche incluse nei Piani d'azione nazionali per l'occupazione, specialmente negli Stati membri meridionali.

Nel periodo 2000–06, è stato considerevolmente rafforzato il legame tra FSE e SEO. Con un bilancio complessivo di circa 60 miliardi di euro, il FSE è diventato il principale strumento finanziario comunitario a sostegno della SEO e la SEO offre, a sua volta, un quadro politico più solido per gli interventi del FSE e la creazione occupazionale.

Promozione della cooperazione e creazione di reti

Le iniziative comunitarie sono intese a promuovere l'innovazione, i partenariati e lo sviluppo di accordi di collaborazione tra paesi e regioni, recependo bisogni spesso non soddisfatti dai programmi *mainstream* attuati ai sensi degli obiettivi dei Fondi Strutturali.

Nel periodo 1994–99, INTERREG II ha sostenuto tre ampi tipi di programma: cooperazione transfrontaliera (sezione A), reti energetiche (sezione B) e cooperazione nella pianificazione regionale e territoriale (sezione C). La maggior parte dei finanziamenti è stata destinata ai programmi della sezione A per il miglioramento dell'ambiente, il sostegno delle attività culturali, del turismo e dei servizi per le PMI e l'assistenza allo sviluppo dei collegamenti nel settore dei trasporti, specialmente le vie di comunicazione transfrontaliere. Sono stati realizzati progressi significativi per quanto riguarda, in particolare, i valichi di confine nelle regioni dell'Obiettivo 1 di Grecia, Germania e Finlandia. I vantaggi principali sono, tuttavia, scaturiti dal maggiore contatto e dalla migliore comprensione tra autorità pubbliche e organizzazioni semi-pubbliche e private da entrambi i lati del confine.

Durante il periodo 2000–06, INTERREG III — con una dotazione di circa 5 miliardi di euro — ha rafforzato la componente transfrontaliera (sezione A), promosso la cooperazione strategica a livello transnazionale sui temi della pianificazione territoriale (sezione B) e favorito la cooperazione e lo scambio di esperienze tra regioni (sezione C).

In futuro, INTERREG dovrà tenere conto del nuovo contesto in cui le aree di confine rappresentano una parte più estesa dell'Unione europea in termini sia demografici sia territoriali.

L'iniziativa URBAN riguarda il 44% della popolazione UE che vive nelle città di oltre 50.000 abitanti. Nel periodo 1994–99, il sostegno ha totalizzato 148 milioni di euro annui ed è stato suddiviso tra 118 città. Nel periodo di programmazione attuale, la cifra è stata ridotta a 104 milioni di euro l'anno ripartiti tra progetti in 70 città. L'attenzione si concentra principalmente su piccoli quartieri urbani e sull'incoraggiamento del coinvolgimento locale in schemi che incidono direttamente sulla vita delle persone. Ciò ha contribuito ad aumentare la visibilità della politica strutturale dell'Unione nel suo complesso. Ha concorso altresì ad attrarre l'investimento privato. D'altro canto, la concentrazione dell'assistenza in aree di modeste dimensioni esclude i progetti rivolti ad affrontare temi regionali di più ampio respiro, quali il rapporto tra le aree urbane e le zone rurali confinanti.

Le iniziative EMPLOYMENT e ADAPT hanno assistito circa 9.300 progetti nel periodo 1994–99,

interessando quasi 1,8 milioni di persone in programmi per l'integrazione nel mercato del lavoro e la creazione d'impieghi a livello locale. I progetti finanziati hanno incluso misure per facilitare l'accesso al lavoro e alla formazione, il sostegno a nuove fonti di occupazione, l'aiuto alle PMI per anticipare il cambiamento e l'assistenza all'infanzia per agevolare le donne nel perseguimento di una carriera lavorativa.

Nel periodo 2000–06, gli interventi ai sensi di EQUAL sono caratterizzati da nuovi approcci innovativi per combattere le ineguaglianze e la discriminazione nel mercato del lavoro, accentuando fortemente la cooperazione transnazionale, il partenariato e lo scambio di esperienze e prassi positive.

LEADER II ha fornito assistenza nelle aree rurali a circa 900 gruppi d'azione locale durante il periodo 1994–99 a valere su un bilancio di 300 milioni di euro l'anno, saliti a 700 milioni grazie al cofinanziamento. La principale attività finanziata è stata quella turistica, sebbene si sia assicurato un sostegno anche alle PMI e allo sviluppo di prodotti locali.

Con LEADER+ (periodo 2000–06), iniziativa dotata dello stesso bilancio annuale di LEADER II, è stata data maggiore importanza alla natura pilota dei progetti ed è stata agevolata la cooperazione.

Azioni innovative pilota

Quasi un'autorità regionale su tre nell'UE15 ha formulato una Strategia regionale d'innovazione (RIS) o una Iniziativa regionale per la società dell'informazione (RISI). Gli effetti maggiormente visibili delle due iniziative sono stati i partenariati nei settori pubblico e privato e il sostegno alle PMI per l'accesso alle nuove tecnologie.

Nel 2001 è stato introdotto un nuovo sistema di azioni innovative, con un sostegno dei Fondi Strutturali di circa 400 milioni di euro in totale, al fine di incoraggiare le regioni a sviluppare programmi per potenziare la competitività regionale attraverso la tecnologia e l'innovazione (strategia di Lisbona), applicando nuove forme di ICT (piano d'azione eEurope) e promuovendo uno sviluppo sostenibile (Goteborg). Ad oggi, tre regioni dell'Unione su quattro hanno presentato richiesta di finanziamento per programmi connessi a uno di questi tre temi.

Potenziamento dell'efficacia della gestione dei Fondi Strutturali

Nell'ultima revisione dei regolamenti dei Fondi Strutturali, nel 1999, vi è stato un tentativo sia di semplificare il sistema sia di decentrarne la gestione ordinaria agli Stati membri. Benché le competenze degli Stati membri aumentino sempre più per quanto riguarda le modalità di spesa dei Fondi, la Commissione resta la responsabile ultima della spesa nei confronti dell'autorità di bilancio. Prima del nuovo periodo di finanziamento occorre riesaminare i regolamenti nell'ottica di accrescere l'efficacia del sistema e ridurre ulteriormente la complessità.

I principi fondamentali

Dalla riforma del 1988, programmazione, partenariato, concentrazione e addizionalità sono rimasti i principi centrali dei Fondi Strutturali. La programmazione, intesa come pianificazione della spesa nell'arco di un certo numero di anni per conseguire obiettivi strategici, si è tradotta in maggiore certezza, stabilità e coerenza nelle politiche seguite e nei progetti finanziati. Mentre il periodo di programmazione si è allungato con l'aumento delle capacità di pianificazione e la quantificazione degli obiettivi, si sono diffusi timori circa la complessità e il tempo necessario all'approvazione dei documenti di programmazione, oltre che in merito all'esigenza di assicurare che i programmi siano sufficientemente flessibili da adattarsi al cambiamento.

Il partenariato nell'ideazione e attuazione dei programmi è divenuta più forte e più inclusiva, coinvolgendo una varietà di organismi del settore privato, comprese le parti sociali, nonché le autorità regionali e locali. Ciò ha dato luogo a progetti più innovativi e meglio indirizzati, a un potenziamento del controllo e della valutazione dei risultati e alla più ampia divulgazione delle informazioni concernenti questi dati, in alcuni casi a prezzo di ulteriore complessità nella gestione dei programmi.

La concentrazione, intesa come indirizzamento dei fondi alle aree più bisognose di assistenza, è aumentata nel corso del tempo, benché alcune valutazioni indicano che le risorse sono a volte ancora distribuite troppo diffusamente ed esiguamente. Nell'attuale periodo di programmazione, il 41% della popolazione

dell'UE15 vive in regioni dell'Obiettivo 1 o dell'Obiettivo 2, sebbene il complicato processo di definizione delle seconde generi qualche frammentazione delle regioni e un'eccessiva dispersione di risorse.

L'addizionalità è stata largamente rispettata nelle regioni dell'Obiettivo 1, nel senso che i Fondi Strutturali hanno integrato piuttosto che sostituito la spesa pubblica esistente. Tuttavia, si è dimostrato arduo verificare che ciò sia effettivamente avvenuto anche per quanto riguarda i programmi degli Obiettivi 2 e, soprattutto, 3.

La ricerca di una maggiore efficacia

Benché l'esperienza nella gestione dei Fondi sia cresciuta nel tempo, il potenziamento dell'efficacia dei programmi resta una sfida decisiva. Le procedure di controllo richieste sono spesso considerate dagli Stati membri come ingiustificate dati i costi e come una duplicazione dei sistemi nazionali. Una critica particolare è che gli attuali requisiti siano stati decisi così tardivamente da determinare ritardi nell'attuazione dei programmi, creando pressioni per una rapida erogazione dei fondi a discapito della qualità. I costi della gestione finanziaria sembrano particolarmente elevati per i programmi dell'Obiettivo 2.

Mentre è migliorata la gestione dei fondi pubblici, nell'ultimo periodo di programmazione si è ancora verificato che soltanto un terzo dei progetti dell'Obiettivo 1 valutati è stato completato in tempo, mentre un terzo ha registrato un ritardo di oltre un anno. Per di più, due terzi dei progetti hanno ecceduto gli stanziamenti in bilancio. La disciplina imposta dalla regola 'n+2' durante il periodo attuale ha contribuito a migliorare in misura significativa il ricorso ai finanziamenti strutturali. Nel 2003, l'attuazione finanziaria dei Fondi Strutturali è stata prossima al 100%.

Il monitoraggio è una parte essenziale del sistema, ma le valutazioni indicano che non ha corrisposto alle attese quanto a efficacia, in parte a causa della difficoltà di raccogliere informazioni significative. Inoltre, la messa a fuoco su questioni finanziarie anziché strategiche porta tendenzialmente a spendere i fondi dove sono più facilmente assorbiti e non dove potrebbero risultare più efficaci. Sebbene siano stati realizzati progressi nell'attuale periodo di programmazione con l'individuazione di indicatori e obiettivi, i primi sono spesso non ben definiti e i secondi troppo ampi.

Anche la valutazione è stata migliorata nel corso del tempo, ma varia ancora considerevolmente tra Stati membri per il modo in cui viene attuata. Attualmente, è richiesto che gli Stati membri intraprendano le valutazioni *ex ante*, a medio termine in collaborazione con la Commissione — in tempo perché i risultati influenzino le decisioni sulla parte rimanente del programma — ed *ex post* da parte della Commissione, benché soltanto due anni dopo la fine del programma. Un maggiore coinvolgimento di regioni e Stati membri nel processo potrebbe renderlo più utile e rilevante.

Al fine di favorire una migliore gestione, nell'attuale periodo di programmazione è stato introdotto un incentivo finanziario sotto forma di riserva di efficacia e efficienza, con il 4% delle risorse dei Fondi Strutturali, da stanziare nel 2004 sulla base del conseguimento degli obiettivi programmatici specificati inizialmente.

Nel tempo, i sistemi gestionali sono in molti casi diventati più decentrati; secondo le valutazioni, ciò ha tendenzialmente accresciuto la loro efficacia rendendoli più reattivi ai bisogni regionali.

La sfida dell'ampliamento

I Fondi Strutturali rivestono un'importanza chiave nell'aiutare i nuovi Stati membri a rafforzare la loro competitività. Nel corso del periodo 2000–06, i paesi prossimi all'adesione stanno ricevendo circa 3 miliardi di euro l'anno da ISPA (per progetti di trasporto e ambientali), SAPARD (per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) e PHARE (per il rafforzamento della coesione economico-sociale e della capacità amministrativa e istituzionale). Dopo la loro adesione all'Unione, i 10 nuovi Stati membri continueranno, insieme con Bulgaria e Romania, ad essere ammissibili all'assistenza PHARE per tre anni (totalizzando 1,6 miliardi di euro l'anno).

Ai sensi di ISPA, alla fine del 2003 erano stati approvati 324 progetti, suddivisi abbastanza equamente tra trasporti e ambiente e, all'interno del primo settore, tra rete stradale e rete ferroviaria. Grazie a SAPARD, risorse dell'ammontare di 500 milioni di euro l'anno vengono destinate al sostegno di piani di sviluppo per l'agricoltura e le aree rurali formulati dai paesi stessi.

I nuovi Stati membri potranno ricevere il sostegno dei Fondi Strutturali dal 2004 al 2006. L'assistenza, per

un totale di circa 21,8 miliardi di euro nei tre anni considerati, sarà concentrata su un numero limitato di aree prioritarie per massimizzare l'impatto e minimizzare i problemi dell'attuazione dei programmi. Le aree prioritarie selezionate dai paesi differiscono nettamente in termini di importanza relativa annessa alla spesa per le infrastrutture, le risorse umane e gli investimenti produttivi, riflettendo in parte le diversità nello stato prevalente dello stock di capitale nelle aree suddette.

La necessità di sviluppare un approccio strategico e di focalizzarsi su un ristretto numero di priorità, evidenziata durante i negoziati, deve essere mantenuta nella fase di attuazione. Inoltre, occorrerà dedicare particolare attenzione ad assicurare la massima coerenza tra Fondi Strutturali e politiche nazionali, a considerazioni di ordine ambientale e relative alle pari opportunità. Al tempo stesso, nonostante i progressi realizzati dalle amministrazioni sia statali sia regionali, la questione della capacità amministrativa continua a destare preoccupazione, sebbene l'esperienza dell'effettiva attuazione dei programmi contribuirà a rafforzare tale capacità.

Da questo e altri punti di vista, il 2004–06 può essere visto come un periodo transitorio, che consentirà ai nuovi Stati membri interessati di preparare il terreno per il prossimo, e molto più lungo, periodo di programmazione.

La sfida che attende la politica strutturale nei nuovi Stati membri è:

- individuare in ciascuna regione le carenze strutturali che hanno gli effetti più dannosi sulla competitività e sul potenziale di crescita e affrontare prioritariamente queste;
 - formulare una strategia di sviluppo a lungo termine per ciascuna regione in linea con i suoi punti di forza e di debolezza, che riconosca come non sia possibile affrontare simultaneamente tutti i
- bisogni ma che ordini i progetti d'investimento alla luce dell'interazione tra essi e il sentiero di crescita che si intende seguire nel lungo periodo;
- dare il giusto peso alle considerazioni ambientali nelle decisioni d'investimento in modo da assicurare che il sentiero di crescita prescelto sia sostenibile;
 - evitare un'eccessiva concentrazione degli investimenti negli attuali centri di sviluppo, dove l'impatto sull'attività economica potrebbe essere maggiore a breve termine ma può realizzarsi a scapito di uno sviluppo equilibrato nel lungo periodo;
 - contribuire a rafforzare la capacità amministrativa per l'elaborazione, l'attuazione e la gestione dei programmi di sviluppo a livello regionale.

1 Cfr. ad esempio T. Padoa-Schioppa, *Efficienza, stabilità ed equità: una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Il Mulino, 1987, che sottolinea che “vi sono seri rischi di un aggravarsi degli squilibri regionali nel corso della liberalizzazione del mercato ... (e) sono necessarie adeguate misure di accompagnamento per accelerare l'aggiustamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli ... a questo scopo occorrono riforme e sviluppo dei fondi strutturali comunitari” [testo tradotto, non cercato originale di Padoa-Schioppa] (pp. 5-6).

2 Su questo ed alcuni punti precedenti, si veda *Agenda per un'Europa in crescita*, relazione di un gruppo di studio indipendente di alto livello, presieduto da André Sapir, luglio 2003.

