



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

Quaderni del Dipartimento

n.14/1998

Novembre 1998

Sulla coerenza e compatibilità tra le politiche economiche della Comunità europea, nella prospettiva della nuova riforma della politica strutturale e dei progetti di ulteriore allargamento dell'Unione

Aurelio Bruzzo

Novembre 1998

Sulla coerenza e compatibilità tra le politiche economiche della Comunità europea, nella prospettiva della nuova riforma della politica strutturale e dei progetti di ulteriore allargamento dell'Unione ^(*)

Aurelio Bruzzo^(°)

Sommario: In vista della scadenza del periodo di programmazione attualmente in corso, nonché del prossimo allargamento dell'U. E. ad una diecina di P.E.C.O., nel corso del 1997 la Commissione europea ha delineato in "Agenda 2000" una profonda riforma delle politiche comunitarie per la coesione economica e sociale.

Tale riforma si richiama alla necessità di applicare con maggior rigore i principi cui si ispirava la riforma dei Fondi strutturali introdotta nel 1988, tra i quali quello della concentrazione delle risorse finanziarie impiegate nella politica di riequilibrio interregionale al fine di aumentarne l'efficacia. Finora la maggiore implicazione che è stata colta riguarda la conseguente riduzione della popolazione assistibile (dal 51 % al 35 – 40 % di quella totale) a scala europea.

In realtà, un altro non trascurabile effetto sembra essere costituito da un arretramento o, quantomeno, da una netta battuta d'arresto di quel processo evolutivo che la politica regionale della C.E. aveva fatto registrare negli ultimi anni e che l'ha imposta come una politica "strutturale", di notevole rilievo anche in termini finanziari.

Al fine di dimostrare il ruolo centrale ormai assunto dalla politica strutturale comunitaria si è qui provveduto ad una sintetica rassegna dei principali contenuti manifestati dalle politiche di settore (dalla politica agricola a quella urbana) condotte dalla Comunità tra la seconda metà degli anni '80 e la prima metà del decennio successivo, in modo da evidenziarne i punti di contatto con quelli della politica di riequilibrio tra le diverse aree dell'Europa. In effetti, nel periodo considerato si è assistito ad una progressiva integrazione tra le politiche settoriali e quella strutturale, ma tale processo non può ritenersi ancora del tutto concluso e perfetto.

Pertanto, se si continua a considerare la coesione tra le regioni dell'U.E. come una delle finalità prioritarie che la Comunità deve per seguire nello svolgimento della propria politica, risulterebbe più opportuno rendere almeno più numerosi e solidi i punti di convergenza attualmente esistenti tra le varie politiche economiche comunitarie, così da rafforzare il processo di integrazione economica e sociale tra gli attuali Stati membri, quale condizione per procedere con maggiore probabilità di successo nell'ormai inevitabile allargamento verso Est.

Classificazione: E61, R58

Parole chiave: Coordinamento tra politiche economiche, politiche strutturali, politiche di settore

^(*) Studio svolto nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca finanziato con il contributo del M.U.R.S.T. (fondi ex 60 %).

^(°) Università degli Studi di Ferrara – Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio, Corso Ercole I d'Este, ee – 44100 Ferrara, E-mail: bza@dns.unife.it

1. Introduzione

1.1 Presupposti, obiettivo e risultati del lavoro

Dopo un periodo di quasi 25 anni in cui la politica regionale adottata dalla Comunità europea (C.E.) si è evoluta fino ad imporsi – soprattutto con la riforma del 1988 – come una politica “strutturale”, di notevole rilievo anche quantitativo in termini finanziari¹, la Commissione intende apportare ad essa – in vista del preannunciato allargamento dell’Unione europea (U.E.) ad alcuni Paesi dell’Europa centrale ed orientale (P.E.C.O.) - una nuova serie di radicali modifiche che a nostro avviso rischiano di rappresentare un arretramento o, quantomeno, una netta battuta d’arresto rispetto all’accennato processo evolutivo fin qui registrato.

Lo scopo del presente lavoro è pertanto quello di evidenziare la “centralità” ormai raggiunta dalla politica strutturale della C.E. rispetto a tutte le altre politiche economiche comunitarie, settoriali ed orizzontali, le quali tra la fine degli anni '80 e l’inizio del decennio successivo sono state progressivamente riviste e adeguate, al fine di risultare maggiormente compatibili e coerenti - in termini di obiettivi e strumenti - proprio con la politica strutturale.

A tal fine qui di seguito si provvederà ad una puntuale rassegna dei contenuti più recentemente assunti dalle politiche di settore e dei fattori condotte dalla Comunità, in modo da rinvenire i punti di connessione con i contenuti della politica di coesione economica e sociale, cioè quella tendente a ridurre i profondi squilibri ancora esistenti tra le varie aree geografiche che compongono l’U.E.

Ci proponiamo, in sostanza, di verificare se tali politiche contribuiscano o meno a favorire la coesione all’interno dell’Unione, considerata come la finalità prioritaria che la Commissione dovrebbe perseguire nello svolgimento della propria politica affinché l’allocazione delle risorse risulti ottimale dal punto di vista sia settoriale che territoriale.

Ne emerge che dopo l’adozione dell’Atto Unico europeo (A.U.E.) e, soprattutto, con l’entrata in vigore del Trattato di Maastricht si è assistito ad una progressiva integrazione sia tra le politiche settoriali ed orizzontali, direttamente condotte dalla C.E., sia tra queste e la politica strutturale nel momento in cui il modello dello sviluppo endogeno sembra essere diventato più o meno esplicitamente il riferimento teorico comune a tutte le politiche comunitarie.

¹ La politica finanziata dai Fondi strutturali attualmente assorbe il 32 % circa delle spese stanziare del bilancio della C.E. per il periodo di programmazione 1994 – 99.

Solo che tale processo non è stato ancora del tutto completato, giacché rimangono alcuni contrasti, contraddizioni e sovrapposizioni di non marginale rilievo.

Da qui la conclusione secondo la quale - se non è possibile stanziare una maggiore quantità di risorse a favore della politica strutturale - i punti di convergenza attualmente rinvenibili vengano almeno resi ancora più numerosi e solidi per poter effettivamente giungere ad una politica economica comunitaria coerente e coesa, così da rafforzare il processo di integrazione economica e sociale tra gli attuali Stati membri, quale condizione di successo per procedere nel previsto e, in qualche modo, imprescindibile allargamento verso Est e Sud-est.

1.2 Definizione e riferimenti teorici della politica strutturale

Poiché rispetto alle più tradizionali politiche settoriali e fattoriali il concetto di politica strutturale non risulta altrettanto unanimemente acquisito neppure tra gli studiosi e gli altri addetti ai lavori, pare opportuno fornirne un'adeguata definizione, nonché indicarne i presumibili riferimenti teorici.

Tra le varie definizioni fornite dalla stessa Comunità nelle sue pubblicazioni ufficiali la più valida - a nostro avviso - appare quella secondo cui la politica strutturale è costituita da una serie di interventi di medio-lungo periodo, volti a ridurre gli squilibri territoriali dovuti alle differenti "intelaiature" delle realtà economiche e sociali presenti negli Stati membri².

Più specificatamente, le politiche strutturali sono tese ad affrontare le maggiori problematiche comunitarie nella loro globalità, non considerandone solo gli aspetti strettamente economico-finanziari, ma tentando di dare una soluzione complessiva anche a questioni di carattere più generale, quali quelle legate all'elevato livello di disoccupazione, al permanere o, addirittura, all'accentuarsi dei divari territoriali nel livello di benessere delle popolazioni, all'aggravamento dell'impatto ambientale delle attività produttive, ecc. Per tale motivo, i connessi interventi che si distinguono ovviamente da quelli di breve periodo (o di correzione del ciclo economico), puntano a migliorare, dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, la dotazione di risorse e di fattori produttivi di cui dispone ciascuna area geografica, regionale o nazionale.

² Cfr. Bruzzo, Venza (1998), par. 1.3. E' per questo specifico motivo che non si ritiene possibile individuare una netta distinzione tra la politica strutturale e quella volta alla coesione economica e sociale, soprattutto se si precisa che cosa intende la Comunità per coesione: nel Trattato sull'U.E. tale concetto viene definito in termini di "sviluppo armonioso" con una specifica dimensione territoriale, tanto che l'obiettivo tendenziale prefissato per la corrispondente politica consiste nel ridurre il divario esistente tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, nonché il ritardo nel processo di sviluppo accusato dalle regioni meno favorite, tra cui in particolare le zone rurali. Tutt'al più si potrebbe affermare che la politica è un sottoinsieme della politica strutturale, nel momento in cui la prima riguarda soltanto alcune aree dell'Europa ed alcuni specifici settori d'intervento (ambiente, trasporti e telecomunicazioni).

In definitiva, le politiche comunitarie di tipo strutturale, in senso lato, si configurano come politiche sia micro che macroeconomiche, finalizzate al riallineamento delle strutture economiche nazionali, le quali - intervenendo a supporto delle risorse umane, delle attività produttive e delle infrastrutture di base nelle aree europee attualmente ancora sottosviluppate - agiscono sui fattori di sviluppo sia nel medio che nel lungo periodo, conseguendo risultati determinanti ai fini della riduzione della disoccupazione, dell'aumento del reddito e del miglioramento delle condizioni di vita in tali aree³.

Conseguentemente, se ne deduce che le politiche strutturali si differenziano anche dalla tradizionale politica regionale finalizzata al riequilibrio sociale ed economico tra le aree geografiche di un sistema nazionale, in quanto questa - se intesa in senso keynesiano puro - si avvale quasi esclusivamente di interventi incentrati sul lato della domanda e gestiti dalle autorità centrali di governo, mentre le prime appaiono maggiormente rivolte al lato dell'offerta e vanno più opportunamente affidate alle Amministrazioni pubbliche decentrate, nonché alle altre Istituzioni, sociali, economiche e produttive (imprese, sindacati, organismi *no-profit*, ecc.) operanti in ambito locale. In altre parole, le politiche strutturali comportano l'intervento attivo di più soggetti contemporaneamente e pertanto richiedono un più stretto coordinamento tra essi⁴, ispirandosi al noto principio di sussidiarietà⁵.

Per rendere più esauriente l'illustrazione del concetto di politiche strutturali è forse opportuno cercare di collocarle in un più ampio contesto teorico, individuando quello che potrebbe essere considerato il loro più congeniale filone di riferimento.

Ci si riferisce al modello dello sviluppo endogeno che si differenzia dagli altri modelli teorici per la particolare considerazione dei fattori interni dello sviluppo e, più in generale, dei fattori di offerta; esso infatti sostiene che la vera forza di un'economia regionale vada ricercata nelle capacità interne, seppure latenti, adattandole ai mutamenti imposti dal sistema complessivo, cambiando le proprie abitudini, cioè trovando al proprio interno le qualifiche, i prodotti, le istituzioni di supporto e le infrastrutture necessarie per adeguarsi ai cambiamenti economici.

L'idea essenziale della teoria della crescita endogena che si è sviluppata per l'esigenza di spiegare l'assenza di una convergenza spontanea dello sviluppo economico fra comunità

³ Cfr. Fallucchi (1997), p. 94. Ovviamente, le politiche strutturali di tipo microeconomico sono quelle che intervengono sui fattori produttivi e sugli investimenti delle imprese, mentre sono di tipo macroeconomico quelle che puntano alla realizzazione delle infrastrutture di base sul territorio di una regione.

⁴ Sul ruolo dei vari livelli istituzionali di governo, con particolare riferimento all'Italia, cfr. Osservatorio delle Politiche Regionali (1994).

⁵ Il principio di sussidiarietà - secondo l'accezione più diffusa - sostiene che le funzioni di governo vengano svolte al livello amministrativo più decentrato possibile, ovvero che le competenze a livello statale o sovranazionale debbano riguardare solamente quei compiti che non possono essere efficacemente svolti a livello locale.

diverse, è che lo sviluppo economico, perseguito dai singoli agenti per fini individualistici, crea delle esternalità che si ripercuotono positivamente e in modo non influenzabile dai singoli sulla produttività dei fattori⁶; ad esempio, l'istruzione, la ricerca scientifica e le stesse attività produttive sono iniziative economiche che sembrano tutte in grado di dispiegare le due caratteristiche ora segnalate.

Secondo Biehl (1991), la disponibilità di infrastrutture, la localizzazione delle attività produttive, la struttura agglomerativa e quella settoriale sono considerate le quattro determinanti principali del potenziale di sviluppo di una regione, in quanto ne rappresentano la complessiva capacità produttiva. Rispetto al modello di sviluppo neoclassico, però, le risorse private e i tradizionali fattori della produzione, come il capitale e il lavoro, sono elementi necessari per sfruttare il potenziale di sviluppo regionale, ma non lo determinano, giacché essi possono essere facilmente importati - nel caso di loro carenza - purché venga offerta loro un'adeguata remunerazione.

Tra queste quattro categorie di risorse pubbliche, pertanto, solo la realizzazione delle infrastrutture rappresenta uno strumento rientrante nel diretto controllo governativo. Una simile strategia, poi, non richiedendo una pesante regolazione burocratica, si dimostra compatibile con un approccio di mercato come quello privilegiato dalla C.E., in quanto non interferisce in modo sostanziale con il processo decisionale dei soggetti privati; in effetti, i suoi elementi essenziali sarebbero costituiti, da un lato, da un sistema progressivo di finanziamento delle attività e, dall'altro, da una netta preferenza per gli investimenti materiali e in capitale umano nelle regioni arretrate.

E' importante sottolineare, prima di concludere, che quelle appena descritte, sono le caratteristiche di un processo di sviluppo endogeno che è sostenibile nel tempo, in grado cioè di autoriprodursi, e pertanto di un modello di sviluppo più efficiente e, nello stesso tempo, più efficace rispetto a quelli cui si erano ispirate le politiche di riequilibrio territoriale condotte in genere all'interno degli Stati membri della C.E. nei decenni precedenti alla sua adozione.

⁶ Sul ruolo del capitale sociale e dei cosiddetti beni relazionali nell'ambito della teoria della crescita endogena cfr., in particolare, Scandizzo (1997).

2. Le relazioni tra le principali politiche, settoriali ed orizzontali, e la politica strutturale

2.1 Premessa

Qui di seguito si illustrano le principali politiche economiche, settoriali ed orizzontali, condotte dalla C.E., le quali manifestano evidenti, quanto rilevanti, connessioni e ripercussioni sulla politica strutturale⁷.

Le politiche settoriali a cui qui si intende fare riferimento, sono ovviamente quelle politiche che si occupano di specifici settori di attività (prevalentemente produttiva, ma non esclusivamente), come - ad esempio - l'agricoltura o l'industria, le quali - allorquando erano state inizialmente formulate da parte dei competenti organismi comunitari - avevano un'impostazione strettamente "verticale", tanto da risultare pressoché disgiunte e talvolta anche contrapposte - in termini di impatto - a quelle invece volte al riequilibrio socio-economico tra le varie aree geografiche, in quanto le prime non tenevano in adeguata considerazione le implicazioni sul piano territoriale da loro stesse derivanti.

Per politiche orizzontali, invece, si intende solitamente quelle misure che si occupano di una varietà di aspetti (anche extraeconomici), interessando i sistemi socio-economici nel loro insieme; ci si riferisce all'ambiente, alla ricerca scientifica e tecnologica, ecc. Queste - come risulterà più chiaramente dopo aver esaminato anche le politiche strutturali - sono concettualmente più vicine alle misure che puntano alla coesione economica e sociale, e pertanto risultano anche più coerenti, avendo obiettivi più simili tra loro.

Sebbene la maggior parte delle politiche settoriali ed orizzontali rientrano tra le politiche che sono state avviate per prime dalla Comunità, qui ci si limiterà ad esporre i contenuti da quelle evidenziati nel periodo più recente in cui appunto diventa più stretto ed evidente il loro coordinamento con le politiche strutturali.

Sebbene tali politiche comunitarie differiscano tra loro per natura e portata in misura significativa, la loro esposizione può essere organizzata raggruppandole convenzionalmente in quattro grandi categorie, così come suggerito dalla stessa Commissione europea⁸:

- iniziative per il settore primario (agricoltura e pesca);
- misure destinate a migliorare la competitività delle strutture produttive, tra cui le politiche industriali, della ricerca scientifica e tecnologica, ecc.;
- politiche per le reti nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia;

⁷ Da Bruzzo, Venza (1998), cap. 3.

⁸ Cfr. Unione europea (1997).

- misure volte a promuovere la qualità della vita, con particolare riferimento alla protezione ed al miglioramento ambientale.

2.2 Politiche per il settore primario

2.2.1 La politica agricola

Dopo che durante gli anni '80 il Consiglio dei Ministri della C.E. aveva assunto una serie di misure tendenti a riequilibrare la domanda e l'offerta nel settore agro-alimentare, senza però riuscire a modificare le strutture agricole di base e, perciò, neppure a migliorare l'efficienza complessiva del settore agricolo, nel 1992 è stata adottata una riforma della Politica Agricola Comune (P.A.C.) di ampie dimensioni, che si colloca tra i maggiori cambiamenti politico-istituzionali degli ultimi anni ed alla base della quale è possibile rinvenire diversi importanti fattori, sia interni che esterni all'U.E.⁹. Tra questi la ratifica del Trattato di Maastricht il quale punta, tra l'altro, ad avvicinare le politiche economiche degli Stati membri e della stessa Comunità attraverso la politica strutturale, cui sono particolarmente interessati il settore agricolo e le aree rurali.

In effetti, si possono cogliere quantomeno due importanti punti di convergenza della P.A.C. nei confronti della politica strutturale, anche se il primo si esplica in modo contraddittorio. Esso consiste nel fatto che, alla drastica ma non generalizzata modifica del meccanismo di sostegno via mercato, si è aggiunta una forte enfasi sul potenziamento delle cosiddette "misure di accompagnamento" a livello settoriale e territoriale, anche se le risorse finanziarie ad esse assegnate sono state e sono tuttora modeste.

Tali misure consistono fondamentalmente in:

- a) misure agro-ambientali, volte - insieme a quelle per favorire l'imboschimento di terreni agricoli - a promuovere forme di agricoltura meno intensive delle attuali, nonché non pregiudizievoli per la tutela dell'ambiente;
- b) misure per il prepensionamento che mirano a favorire l'ingresso dei giovani nell'attività agricola ed una mobilitazione fondiaria e di altre risorse che consenta un più diffuso ammodernamento delle aziende agricole.

L'effettiva rilevanza della riforma della P.A.C. emerge con una certa evidenza dai dati relativi all'applicazione, nei primi due anni successivi alla riforma stessa, del nuovo regime di sostegno adottato per i comparti agricoli che ne sono stati finora interessati, cioè quelli dei prodotti di tipo continentale. In particolare, risulta che nei Paesi dell'Europa settentrionale l'adozione del nuovo regime ha interessato quote del numero totale delle aziende e della

superficie agricola totale notevolmente maggiori che in quelli meridionali, tanto che si è affermato che sull'agricoltura di questi ultimi l'influenza della riforma della P.A.C. si è finora presentata molto meno rilevante che su quella della maggior parte degli altri Stati membri; molto probabilmente una maggiore influenza su di essa avrà l'attuazione della riforma dell'organizzazione del mercato nei comparti ortofrutticolo e vitivinicolo.

Tutto ciò sembra essere aggravato da un'ulteriore circostanza che potrebbe ridurre in misura significativa il livello di efficacia e soprattutto di equità dell'applicazione della nuova P.A.C. e, per questa via, la sua sostenibilità politica¹⁰. Ci si riferisce alla squilibrata distribuzione territoriale, nell'agricoltura comunitaria, della domanda e dell'offerta del "sostegno disaccoppiato" previsto dalla riforma: da un lato, infatti, i potenziali beneficiari del nuovo sistema risultano molto numerosi e relativamente più bisognosi in alcune regioni ad agricoltura povera e destrutturata, dove le aziende sono più piccole e meno efficienti; dall'altro lato, proprio in queste realtà meno sviluppate sotto il profilo socio-economico - per lo più localizzate nelle aree meridionali dell'Unione Europea - è lecito aspettarsi una pubblica Amministrazione meno efficiente e, dunque, un maggior rischio dell'insorgere dei problemi di gestione della nuova politica, in termini di maggiori costi di transazione.

Inoltre, una compiuta applicazione della riforma Mac Sharry riguarda proprio anche la gestione delle "misure di accompagnamento", le quali - soprattutto ai fini del presente lavoro - rappresentano un punto qualificante del pacchetto di modifiche approvato nel 1992. Infatti, la messa a regime di tali misure è ancora più complessa rispetto a quella delle compensazioni per ettaro, giacché presuppone da parte delle Amministrazioni periferiche la redazione di dettagliati piani di attuazione, da approvare in sede comunitaria; in altre parole, oltre alla capacità amministrativa nella applicazione degli strumenti, in questo caso c'è bisogno di un'adeguata capacità progettuale per la definizione degli obiettivi di politica agraria a livello regionale. E' dunque più che lecito attendersi, soprattutto nelle realtà più povere, un decollo assai difficile delle misure di accompagnamento, in special modo per quello che riguarda i loro potenziali effetti benefici di lungo periodo.

Nonostante tutto ciò, si è sostenuto che si è di fronte ad una svolta importante nella P.A.C., per cui quella che è stata adottata, non è una sua ennesima riforma conservativa, bensì un primo passo verso un processo di effettivo cambiamento ed una prima risposta alla più generale crisi del modello "accoppiato" di politica agraria cui la P.A.C. si era fino ad allora ispirata, soprattutto se - in una visione e in una strategia di lungo periodo - verrà privilegiato

⁹ Da Fanfani (1996), p. 319 e ss.

¹⁰ Cfr. De Filippis, Salvatici (1994), p. 27 e ss.

il superamento degli attuali squilibri territoriali mediante il potenziamento delle azioni per lo sviluppo delle zone rurali.

2.2.2 La politica per la pesca

La Politica comune per la pesca (P.C.P.) è connessa in modo diretto con la politica strutturale da tre punti di vista: geografico, settoriale ed istituzionale. Essa infatti è innanzi tutto destinata alle regioni che, dipendendo fortemente da questa attività produttiva e da quelle ad essa collegate, di solito sono costiere e che pertanto si trovano alla periferia geografica dell'Unione¹¹.

In secondo luogo, come altri settori economici, anche questo soffre di eccesso di capacità produttiva, anche perché attualmente sta sovrasfruttando una risorsa naturale, sebbene rinnovabile in tempi relativamente lunghi e a determinate condizioni. La conseguente esigenza di ridurre l'attività nel settore della pesca comporta un impatto negativo, almeno nel breve periodo, sul livello di occupazione nelle regioni interessate.

Conseguentemente, l'esercizio della politica della pesca da parte della Comunità che è incentrata su quattro aree principali (misure strutturali, conservazione delle risorse, organizzazione dei mercati e accordi internazionali) produce alcuni potenziali effetti sulla coesione, come i seguenti:

- la politica di conservazione delle riserve ittiche a livelli sostenibili e, laddove necessario, della loro ricostituzione comporta altresì la protezione delle aree geografiche e dei gruppi sociali particolarmente dipendenti dalla pesca;
- l'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca e dell'acquicoltura incoraggia i produttori ad organizzarsi in modo più efficiente, riducendo così il rischio di insuccesso delle attività e contribuendo alla coesione sociale.

In terzo luogo, la complessità dei problemi lamentati dal settore ittico, insieme alla scarsità delle risorse finanziarie stanziata nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (F.E.O.A.G.), all'inizio degli anni '90 hanno indotto le Istituzioni comunitarie a modificare lo schema originariamente adottato per la P.C.P. e ad istituire uno strumento *ad hoc* a favore delle strutture dedite alla pesca, facendo uso dell'ampia facoltà concessa loro dal generico dettato del Trattato¹².

¹¹ Il 70 % circa degli addetti alla pesca e il 60 % degli impieghi del settore si concentrano in regioni di Grecia, Spagna, Portogallo e Italia meridionale, che sono i Paesi che dispongono di livelli di PIL pro capite fra i più bassi dell'Unione; molte di esse sono relativamente svantaggiate ed inoltre offrono scarse occasioni alternative di occupazione.

¹² Cfr. Sico (1994).

Pertanto, con la riforma apportata ai Fondi strutturali nel 1993, si è provveduto ad istituire lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (S.F.O.P.) che – affiancandosi al preesistente F.E.A.O.G. - si riflette chiaramente sull'intera P.A.C. In effetti, l'istituzione dello S.F.O.P. consegue ad un più ampio riconoscimento delle particolarità del settore della pesca e trae origine dal convincimento che tale settore possa essere gestito soltanto attraverso una precisa e puntuale regolamentazione concernente la conservazione e il razionale sfruttamento delle risorse marine viventi, le quali non sono così facilmente rinnovabili come i prodotti del suolo.

Il nuovo Regolamento del 1993 che ha modificato il precedente, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, ha ampliato la portata dell'obiettivo 5a - prima riferito unicamente all'adeguamento delle strutture agricole e rilevante, per la pesca, solo relativamente alle misure intese a migliorare la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti di tale settore - includendovi anche le misure di adeguamento delle strutture della pesca. Inoltre, la normativa riveduta prevede che le zone colpite dal declino delle attività della pesca siano incluse in regioni o in zone in cui trovano applicazione, anche in virtù dei criteri da ultimo adottati, gli obiettivi prioritari di sviluppo 2 e 5b dei Fondi strutturali.

Da quanto appena esposto emerge chiaramente che la creazione di questo nuovo strumento finanziario, sebbene di natura strettamente settoriale, costituisca il secondo punto di convergenza della P.A.C. verso la politica strutturale, andandosi a collocare fra le numerose azioni comunitarie volte alla realizzazione della coesione economica e sociale: il miglioramento delle strutture per la pesca nelle regioni in ritardo di sviluppo contribuisce, infatti, senza dubbio a colmare le disparità socio-economiche rilevabili all'interno dell'Unione.

Oltre al fatto che tra le missioni di tale fondo vi sia quella di incentivare la competitività delle strutture operanti nel settore ittico e lo sviluppo delle aziende economicamente più valide, si segnala poi che è ammessa la finanziabilità - e implicitamente si sottolinea il carattere prioritario dell'interesse comunitario a riguardo - dei progetti tendenti a migliorare le condizioni operative esistenti a bordo dei pescherecci, la selettività delle tecniche di pesca e degli attrezzi impiegati, la qualità dei prodotti, nonché a realizzare l'adeguamento alle norme comunitarie in materia di igiene dei prodotti, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e di tutela dell'ambiente. Si tiene a sottolineare come tali disposizioni abbiano un evidente carattere trasversale, in quanto mirano palesemente a raccordare l'azione condotta nel settore della pesca con altre politiche comunitarie, strutturali e di settore, nell'intento di massimizzare le sinergie.

Infine, si precisa che le modalità di intervento adottate nell'ambito dello S.F.O.P. sono ispirate ai medesimi principi (concentrazione, *partnership*, addizionalità, ecc.) che informano l'attività degli altri Fondi strutturali (F.E.S.R., F.S.E. e F.E.O.A.G. – Sezione Orientamento), così come l'intervento finanziato da tale strumento può assumere una delle forme proprie di tali strumenti finanziari comunitari.

2.3 Politiche per la competitività del sistema produttivo extragricolo

2.3.1 La politica per la concorrenza

Come noto, secondo la teoria economica prevalente, la politica per la concorrenza ha in genere l'obiettivo di creare e mantenere un sistema produttivo in grado di garantire una concorrenza non falsata all'interno di un determinato spazio economico. In altre parole, la politica per la concorrenza mira a garantire mercati di concorrenza perfetta e si adopera per prevenire la formazione di monopoli e di oligopoli che possano imporre i loro prezzi a svantaggio dei consumatori. I regimi di monopolio sono ammessi solo in casi eccezionali, per garantire l'approvvigionamento di beni o servizi di particolare interesse pubblico.

Nel quadro giuridico dei Trattati, la C.E. che segue un'impostazione chiaramente liberista, dispone di una vasta gamma di strumenti di politica per favorire la concorrenza, i quali servono a far rispettare il divieto di "cartelli" nel mercato unico europeo e dell'abuso di posizione dominante sul mercato, a garantire uguale trattamento per le imprese pubbliche e private, nonché a vigilare sulle concentrazioni e sulle sovvenzioni statali.

L'iniziativa di più vasta portata assunta in materia negli anni recenti è rappresentata dal Programma per il Mercato Unico (P.M.U.), che comprende le misure legislative attuate nel periodo 1988-93, come previsto dall'A.U.E. Tali provvedimenti hanno mirato a conseguire la libera mobilità del lavoro, delle merci, dei servizi e dei capitali attraverso :

- la rimozione delle formalità doganali, l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza e la creazione di norme tecniche comuni nella produzione, nell'imballaggio e nella commercializzazione;
- l'eliminazione delle restrizioni ai movimenti di capitale e la creazione di un mercato europeo del lavoro.

Il P.M.U. fa parte di un più vasto pacchetto di politiche, comprendente sia le misure specifiche relative alla mobilità che le politiche accessorie per agevolarne l'attuazione, in particolare con riguardo alla deregolamentazione e alla promozione della concorrenza.

A causa della globalizzazione dell'economia, tuttavia, la C.E. si è ultimamente trovata sempre più a confronto con il problema di dover conciliare il mantenimento della concorrenza

all'interno del mercato unico europeo con la competitività delle imprese europee sul mercato mondiale. In effetti, una delle principali preoccupazioni della Comunità fin dalla sua istituzione è stata anche quella di favorire la competitività dell'industria europea di fronte all'intensa e crescente concorrenza internazionale. A tal fine sono state elaborate a livello comunitario diverse politiche, volte in particolare ad accrescere l'efficienza delle imprese ed a sfruttare più pienamente la tecnologia e l'innovazione¹³.

Date tuttavia le forti disparità economiche esistenti tra i Paesi membri, la Comunità ha sempre dovuto affrontare, allo stesso tempo, il problema concernente gli effetti distributivi di tali politiche e la misura in cui esse rispondono alle particolari esigenze delle aree più deboli e dei gruppi sociali più svantaggiati¹⁴.

La politica comunitaria per la competitività, allo scopo di rafforzare la base industriale europea, ha finito per individuare alcune priorità, tra cui le seguenti:

- la promozione di investimenti immateriali nelle fasi produttive sia a monte (commercializzazione, ideazione del prodotto, gestione strategica ed operativa) che a valle (distribuzione e vendita);
- la formazione di reti internazionali, fondamentale per la crescita delle imprese ubicate nelle zone meno sviluppate dell'Unione, e le iniziative di cooperazione con i P.E.C.O., finalizzate a costruire una rete internazionale di agenzie di consulenze alle imprese, quali Camere di Commercio, banche e società di consulenza.

In realtà, gli effetti prodotti sulla coesione da simili iniziative non sono certi, in quanto i fenomeni connessi tendono piuttosto a rafforzare le grandi aree metropolitane, già avvantaggiate nella dotazione di servizi qualificati, di personale specializzato e di efficienti reti di trasporto, tanto che già nella seconda metà degli anni '80 si era autorevolmente ipotizzato che il processo di liberalizzazione potrebbe implicare seri rischi di aggravamento dei divari regionali¹⁵.

¹³ Da quanto detto è evidente che la politica della concorrenza e la politica industriale sono tra loro in conflitto: quest'ultima mira a garantire i migliori risultati di mercato, mentre la politica di concorrenza si occupa dell'ottimizzazione del funzionamento del mercato. Più precisamente, mentre la politica della concorrenza intende mantenere condizioni di mercato eque, cioè non discriminatorie, per tutte le imprese, la politica industriale effettua interventi selettivi sul mercato, intesi a tutelare le industrie minacciate dalle importazioni (da Paesi terzi) oppure a promuovere la cooperazione tra le PMI nella "fase precompetitiva" della produzione (finanziamento, R&S, ecc.), allo scopo di consolidare i "settori chiave" d'avanguardia o di promuovere la produttività ed abbassare i costi di produzione in tutti i settori.

¹⁴ Su questo delicato aspetto cfr. Wishlade (1993).

¹⁵ Cfr. Padoa Schioppa (1987).

2.3.2 *La politica industriale europea*

L'approccio "costruttivistico" seguito dalla politica industriale comunitaria durante gli anni '70 è stato progressivamente sostituito, nel decennio successivo, da un approccio "evoluzionistico" di stampo maggiormente liberista, implicitamente inteso dall'A.U.E. e poi pienamente assunto nel Trattato di Maastricht¹⁶.

L'A.U.E., entrato in vigore nel 1987, era teso infatti a stabilire in Europa un chiaro contesto competitivo attraverso una lineare applicazione degli accordi sul completamento del Mercato unico, rimuovendo qualsiasi ostacolo al commercio sia interno sia mondiale.

L'impostazione contenuta nel cosiddetto *Rapporto Bangemann*¹⁷ con cui è stato ridisegnato il ruolo della Commissione nella definizione di una politica industriale unica per tutti gli Stati membri grazie alla quale le Autorità nazionali e locali fossero indotte a concertare la loro azione con la Commissione stessa e ad armonizzare le loro iniziative attraverso la stesura e la realizzazione di piani integrati per opera di diversi soggetti istituzionali, è stata poi ripresa dal Trattato di Maastricht del 1993, prevedendo l'attuazione di politiche rivolte allo sviluppo della competitività industriale.

L'art.130, in particolare, afferma che la Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità; la loro azione è in effetti tesa a promuovere:

- l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali ;
- un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese, in particolare delle P.M.I. ;
- un ambiente favorevole tra le imprese ;
- un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico.

Questa norma ha introdotto nel Trattato un importante mutamento rispetto alla consolidata visione di un'azione diretta dell'autorità di governo a sostegno delle imprese nazionali. Il nuovo approccio comunitario tende a creare un'economia aperta in cui la politica industriale comunitaria abbia il duplice obiettivo di ampliare l'estensione del mercato e di accelerare il mutamento organizzativo e tecnologico delle imprese. Si combinano così tra loro due approcci diversi, ma complementari :

¹⁶ Da Bianchi (1995).

¹⁷ Si tratta di una Comunicazione della Commissione presentata al Parlamento nel novembre del 1990.

- a) da una parte, si delinea un'azione pubblica rivolta a favorire lo sviluppo di un ambiente favorevole alla crescita di soggetti imprenditoriali senza interagire direttamente sull'attività delle imprese stesse ;
- b) dall'altra, si prevede un'interazione sui comportamenti d'impresa attraverso un'accelerazione delle loro capacità di innovazione.

Le due visioni trovano completa realizzazione a favore di quelle imprese che profittano dell'apertura dei mercati per creare reti di imprese, gruppi settoriali, insiemi operativi transnazionali, perché si basano su specializzazioni complementari.

Questa impostazione con cui si è definitivamente superata la precedente visione di stampo dirigista, ha affermato una ben più complessa idea di politica industriale basata su un insieme di interventi volti a garantire forme e condizioni di collaborazione tra imprese e, quindi, a delineare meccanismi individuali di cooperazione tra singoli a livello anche sovranazionale.

Infine, nel nuovo approccio viene meno l'idea di una politica industriale come azione di sostegno di una autorità centrale a favore di uno specifico settore merceologico ed emerge invece l'idea di un'azione pubblica che coinvolge l'intera varietà di soggetti istituzionali per definire adeguate opportunità di sviluppo. La principale azione comunitaria riguarda quindi lo sviluppo della ricerca e l'adozione di nuove tecnologie che dipendono fondamentalmente dalle capacità di aggregazione tra imprese ed autorità locali, come previsto dal modello dello sviluppo endogeno¹⁸.

2.3.3 La politica per le piccole e medie imprese

La politica di sostegno alle P.M.I. e alle imprese artigiane condotta dalla Comunità è sorta negli anni '80, allorché divenne evidente che il processo di riorganizzazione industriale conseguente alla crisi delle grandi imprese non avrebbe ripristinato una situazione di piena occupazione; essa è finalizzata quindi non solo al rafforzamento a livello europeo di imprese usualmente confinate a livello locale, ma anche a promuovere la nascita di nuove imprese¹⁹.

Tale politica si inseriva all'interno delle nuove procedure delineate dall'A.U.E. per un equilibrato mercato interno attraverso la diminuzione del divario di sviluppo tra le diverse regioni europee. Le politiche a favore delle P.M.I. sono considerate infatti un'azione fondamentale per lo sviluppo delle aree meno favorite, dove non esistono grandi imprese

¹⁸ Al margine si ritiene importante sottolineare che a questo nuovo modo di concepire la politica industriale come capacità di promuovere aggregazioni di interessi che abbiano poi a loro volta capacità di catalizzare fattori di sviluppo, la Comunità è giunta progressivamente attraverso modifiche successive, fortemente influenzate dalla ricca anche se eterogenea riflessione che si stava sviluppando in Europa sulla crescita dei sistemi d'impresa.

¹⁹ Cfr. Vitale (1995).

subfornitrici né vi sono servizi diffusi in grado di sostenere lo sviluppo autonomo di forze produttive endogene.

Questa impostazione è stata recepita nel Trattato di Maastricht nel quale, all'art. 130, si prevede che le politiche industriali devono promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta la comunità, soprattutto delle piccole e medie imprese.

La politica per le P.M.I. è divenuta così un insieme di azioni mirate che devono essere attuate nel concreto tra autorità locali, nazionali e comunitarie. Non più quindi una mera azione di politica industriale a sostegno di imprese marginali, ma una vasta azione rivolta a ricreare condizioni locali e *network* settoriali e, possibilmente, transnazionali per superare il tradizionale isolamento in cui di solito operano le imprese minori.

Dopo che il Libro Bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione²⁰, presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993, ha affermato la centralità del ruolo delle P.M.I. ai fini della crescita economica dell'Unione europea, nel maggio del 1994 è stato adottato il Programma integrato per le P.M.I. al fine di "raccogliere le varie iniziative, nuove o in atto, in un quadro globale per garantire loro la coerenza e visibilità" e proporre "una più ampia cooperazione tra tutte le parti interessate allo sviluppo delle P.M.I., a livello comunitario, statale e regionale, per ottenere una maggiore convergenza di azioni"²¹.

Infine, con il Terzo Programma pluriennale d'azione (in vigore dalla metà 1993 alla fine del 1996) si è puntato ad includere le P.M.I. in tutte le iniziative ed i programmi comunitari, finanziati con i Fondi strutturali, ivi comprese le attività di ricerca. Esso prevede anche specifiche azioni indirizzate alle piccole aziende artigianali, per metterle in condizione di utilizzare le opportunità recate dal mercato unico, ed azioni tese a sostenere le donne imprenditrici ed i giovani che cercano di avviare un'attività industriale.

In conclusione, lo scopo fondamentale delle iniziative promosse dalla C.E. a favore delle P.M.I. è stato quello di far partecipare tali imprese ad un mercato allargato ponendole, ove adeguatamente stimolate, in condizione di sviluppare delle abilità specifiche per affrontare una competizione a più vasto raggio rispetto a quello a cui esse erano in precedenza avvezze.

2.4 La politica per la ricerca scientifica e tecnologica

La politica della C.E. per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (R.&S.T.) riveste un ruolo fondamentale non solo per raggiungere un elevato livello di competitività e di efficienza

²⁰ Cfr. Commissione delle CE (1993).

²¹ Commissione delle CE (1994). Si precisa però che tale programma non intendeva sostituirsi alle varie azioni condotte sul piano nazionale o comunitario, né prevedeva la creazione di nuovi strumenti di intervento, in quanto era privo di autonoma dotazione finanziaria.

dell'industria europea a livello mondiale, ma anche per mettere il progresso delle conoscenze a servizio di tutti i cittadini, migliorando così la qualità della loro vita²².

Lo sforzo comune degli Stati membri si scontra tuttavia con due rilevanti fattori: da un lato, la necessità di assicurare che tutte le regioni ed aree locali dispongano della capacità di trarre vantaggio dagli sviluppi scientifici e tecnologici, in particolare tramite la diffusione del *know-how* abbinata al perseguimento dell'eccellenza; dall'altro, l'ormai più volte richiamata esistenza di disparità tra le regioni in termini di competitività, che la politica per la coesione si propone di ridurre.

Verso la fine degli anni '80, lo squilibrio tra regioni ha mostrato una temporanea tendenza a ridursi, in parte anche per effetto del sostegno fornito dai Fondi strutturali, che destinavano il 5 % della loro spesa complessiva a misure connesse alla R.&S.T.. Tale quota non si è rivelata, tuttavia, sufficiente a permettere a tutti gli Stati membri di beneficiare delle conoscenze acquisite nelle aree più avanzate.

La C.E. fin dal 1985 conduce un'attività politica a sostegno della R.&S.T. la quale si è concretizzata nell'elaborazione di cinque programmi quadro di durata quinquennale²³. Gli obiettivi principali cui puntano i suddetti programmi sono, da una parte, di accrescere la competitività europea a livello internazionale e, dall'altra, di sviluppare la capacità di R.&S.T. nelle aree relativamente deboli dell'Unione, rafforzando il loro sviluppo strutturale.

In particolare, con il Terzo Programma Quadro (1990–94) – pur seguendo la linea tracciata dai precedenti – sono stati adottati i principi della sussidiarietà, della concentrazione in un numero limitato di azioni strategiche e della programmazione flessibile. Elemento di novità è costituito inoltre dal sensibile incremento dei fondi destinati ai settori “ambiente” e “capitale umano e mobilità”, ai quali viene assegnato il 9 % degli stanziamenti complessivi.

Nel 1993 poi la Commissione ha delineato un nuovo approccio volto a potenziare la sinergia tra le politiche per la R.&S.T. e quelle per la coesione, con l'obiettivo di colmare il divario tra le regioni europee, particolarmente evidente dell'ambito della ricerca²⁴.

Tra i punti di forza – in termini di contenuto e di metodo – del Quarto Programma Quadro (1994–98) va segnalato il finanziamento di attività di ricerca destinate a sostenere altre politiche comunitarie, ad esempio nel settore dei trasporti, dell'ambiente e delle problematiche sociali.

²² Cfr. Unione europea (1997).

²³ Cfr. Mura (1996).

²⁴ Questa impostazione nel 1997 è stata rielaborata in una specifica comunicazione della Commissione sui rapporti tra la politica per la coesione e la RS&T .

Infatti, concependo in un'ottica globale tutte le attività di R.&S.T. intraprese dalla C.E., il Quarto Programma Quadro risponde all'obiettivo - innovativo rispetto ai Programmi precedenti - di collocare la ricerca in un contesto più ampio e soprattutto in più stretta relazione con le altre politiche comunitarie.

Il Programma si proponeva, inoltre, di sostenere le regioni svantaggiate dell'Unione nell'elaborare strategie, politiche e progetti tecnologici su quattro linee di azione:

- le strategie regionali per l'innovazione;
- le strategie e le infrastrutture di trasferimento di tecnologie sul piano regionale;
- la preparazione e l'attuazione di progetti pilota regionali;
- una serie di azioni di supporto ai parchi scientifici.

Sebbene il sostegno della Comunità abbia aiutato le regioni svantaggiate a partecipare maggiormente ai programmi quadro, si deve ammettere che persiste la supremazia del cosiddetto "Arcipelago Europa": infatti, quasi la metà dell'ammontare complessivo dei contratti stipulati in base al Secondo e al Terzo Programma Quadro è stata assegnata a nove regioni che insieme rappresentano solo il 28 % della popolazione comunitaria. La partecipazione ai programmi da parte dei Paesi destinatari del Fondo di coesione, poi, è aumentata solo gradualmente e con lentezza, tanto che essi sono riusciti a stabilire rapporti con alcuni *partner* del Nord dell'Unione, come Regno Unito, Francia e Germania, e talvolta solo come subappaltatori. Se poi si spinge tale valutazione fino a considerare gli aspetti qualitativi dell'intervento e la sua rilevanza per le necessità industriali delle regioni più deboli, ci si accorge che la partecipazione risulta proporzionalmente più elevata per gli istituti di ricerca e/o le Università piuttosto che per il settore privato, così come la partecipazione industriale è largamente garantita dalle P.M.I., soprattutto perché questi Paesi non dispongono di molte aziende di grandi dimensioni. Inoltre, i principali benefici ottenuti con il coinvolgimento consistono nell'acquisizione di conoscenze e competenze scientifiche, nonché nell'addestramento nella loro concreta applicazione.

La complementarità con le politiche strutturali prevista a partire dal Quarto Programma Quadro dovrebbe comunque consentire di ottenere le sinergie essenziali per il miglioramento della competitività nei Paesi beneficiari del Fondo di coesione e nelle altre regioni meno sviluppate, permettendo alle aziende ed ai centri di ricerca di aumentare la loro partecipazione alle politiche comunitarie in questa area e di trarne un maggior beneficio.

2.5 Politiche per il lavoro e l'occupazione

2.5.1 Le politiche attive del lavoro e la politica sociale

Sebbene già nel Trattato di Roma figure l'impegno a garantire un elevato livello di occupazione, a causa fondamentalmente della mancata previsione in esso di specifici strumenti l'intervento condotto in materia di occupazione da parte della Comunità si è basato per lungo tempo sul principio della libera circolazione dei lavoratori e si è concretizzato nell'istituzione del F.S.E., oltre che nella presentazione di numerose raccomandazioni e risoluzioni²⁵. Si è dovuto attendere fino al dicembre del 1986 per giungere all'approvazione di una risoluzione da parte del Consiglio concernente uno specifico programma d'azione per l'aumento dell'occupazione articolato nei seguenti quattro punti:

- la promozione di nuove attività d'impresa e della crescita dell'occupazione, con interventi rivolti in particolare a sostenere le piccole e medie imprese;
- il miglioramento del funzionamento dei mercati del lavoro, attraverso la diffusione di forme di lavoro e di accesso alla vita attiva più flessibili;
- la formazione dei giovani e degli adulti, in modo da disporre di una popolazione attiva avente le competenze e, allo stesso tempo, la flessibilità necessarie per far fronte ai cambiamenti già allora in atto;
- il sostegno ai disoccupati di lunga durata, incoraggiando l'adozione di specifiche misure per tale fascia sociale.

Gli orientamenti della Comunità per gli anni '90, oltre a fondarsi su tale bagaglio di riflessione ed azioni, risentono ovviamente del mutato quadro economico e produttivo, rivelando quindi novità di un certo rilievo.

Innanzitutto, nel Protocollo di Maastricht sono contenuti - oltre alla conferma dell'obiettivo comunitario di uno "sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo" (art. 117) - anche importanti elementi innovativi rispetto al passato, come la previsione di una serie di strumenti di intervento (art. 118):

- la Comunità può sostenere e completare l'azione degli Stati membri, adottando direttive in materia di integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e di contributi finanziari destinati alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro;
- la possibilità di avviare esperienze di contrattazione collettiva a livello europeo, ritenuto uno strumento più adatto di quello legislativo ad affrontare le tematiche inerenti alla regolazione del mercato del lavoro.

In tale nuovo approccio si inseriscono tre linee di politica del lavoro di carattere generale:

- la necessità di conciliare la competitività del sistema economico-produttivo con la ricerca di solidarietà sociale;
- la valorizzazione della soggettività sociale, cioè la salvaguardia dello specifico ruolo attivo delle diverse espressioni sociali nelle realtà nazionali;
- la costruzione di una coesione economica e sociale sempre più forte fra gli Stati membri²⁶.

In secondo luogo, al fine di avviare a soluzione la sempre più preoccupante problematica occupazionale, nel Libro Bianco di Delors vengono prospettate le seguenti politiche strutturali per l'occupazione:

- strategie di sostegno e indirizzo della ricerca e dei processi di innovazione;
- politiche selettive (sul piano settoriale e territoriale) della spesa pubblica, con particolare riguardo alle infrastrutture materiali e immateriali;
- politiche di incentivazione/regolazione/indirizzo selettivi (nel quadro di organiche politiche industriali e di sviluppo "sostenibile" in specifiche aree) degli investimenti di impresa;
- strategie di incentivazione selettiva dei consumi delle famiglie²⁷.

Inoltre, viene sottolineata l'esigenza che le strategie per lo sviluppo di sistemi produttivi locali siano adeguatamente inserite in più ampi quadri di politica economica regionale che tengano conto della complessa articolazione territoriale e delle relative prospettive di mutamento nel tempo, con particolare riguardo alle risorse umane coinvolgibili, nonché dei sistemi produttivi nazionali ed internazionali. In effetti, le politiche strutturali dell'occupazione e del lavoro non sembrano in grado di per sé di risolvere durevolmente tale problematica se non nel quadro di articolate politiche di equilibrio dinamico e di sviluppo armonico dei sistemi economici e sociali integrabili a vario livello territoriale.

Nell'ambito di tale quadro strategico è stata ripensata la stessa politica dell'occupazione che nel Libro Bianco sulla politica sociale europea viene presentata come una "priorità assoluta"²⁸. Più specificatamente vengono proposti sette aspetti qualificanti di una nuova strategia, ovvero:

- il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, in particolare di formazione permanente;
- il miglioramento della flessibilità all'interno delle imprese e sul mercato del lavoro;
- la riorganizzazione del lavoro a livello delle imprese;

²⁵ Cfr. Zucchetti (1996).

²⁶ Finalizzata a quest'ultimo obiettivo di fondo appare la riforma dei Fondi strutturali e, in particolare, del FSE adottata appunto verso la fine degli anni '80.

²⁷ Cfr. Frey (1996).

²⁸ Cfr. Commissione europea (1994).

- le riduzioni mirate del costo indiretto del lavoro (prelievi obbligatori) e segnatamente del lavoro scarsamente qualificato;
- il migliore impiego dei fondi pubblici destinati alla lotta contro la disoccupazione;
- le azioni specifiche relative ai giovani privi di una adeguata formazione;
- lo sviluppo di posti di lavoro in relazione ai nuovi bisogni.

Si può constatare, dunque, come la formazione delle risorse umane abbia ormai assunto un ruolo decisivo, tanto che all'inizio degli anni '90 viene elaborato anche un piano organico di sostegno politico ed istituzionale a favore dell'innovazione nei sistemi e nei processi formativi degli Stati membri, dal quale vengono successivamente sviluppate due linee di intervento principali: azioni relative alle Università, istruzione superiore e scuole; azioni inerenti alla formazione professionale e alle qualifiche.

In sostanza, le novità di maggior rilievo che tra la fine degli anni '80 e l'inizio del decennio successivo si sono profilate in materia, sono l'inserimento dell'istruzione tra le politiche comunitarie per la promozione delle risorse umane e l'emersione di un disegno piuttosto articolato ed organico del sistema formativo, con una forte integrazione tra sistema di base e formazione professionale.

Infine, si sottolinea come l'azione di tali programmi si leghi a quella dei Fondi strutturali ed a quella dei programmi comunitari in materia (Erasmus, Comett, ecc.); in particolare, il F.S.E. è chiamato ad intervenire nella lotta alla disoccupazione di lunga durata, a facilitare l'inserimento professionale dei giovani (obiettivi 3 e 4), accompagnando le politiche occupazionali condotte dagli Stati membri, e - in interazione con gli interventi promossi dagli altri due Fondi strutturali (F.E.S.R. e F.E.A.O.G. - Sezione Orientamento) - a favorire la stabilità dell'occupazione e sviluppare nuove possibilità d'impiego a favore delle persone minacciate dalla disoccupazione nelle regioni interessate da fenomeni di ritardo nello sviluppo economico e di riconversione o declino industriale, nonché nelle zone rurali (rispettivamente, obiettivi 1, 2 e 5b dei Fondi strutturali).

2.5.2 Politiche per l'occupazione e Fondi strutturali

Poiché alla fine del precedente paragrafo è emerso con una certa evidenza il collegamento tra le politiche comunitarie per l'occupazione e l'azione svolta dalla stessa C.E. grazie al finanziamento dei Fondi strutturali, pare opportuno approfondire in questa sede tale argomento così rilevante ai fini del presente lavoro.

I Fondi strutturali attualmente mirano, mediante diversi strumenti finanziari, ad incoraggiare lo sviluppo territoriale in generale, il quale risulta di vitale importanza per mantenere costante

l'occupazione nel lungo periodo; essi però contribuiscono anche alla lotta contro la disoccupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata, nonché ad assistere i lavoratori nel processo di adeguamento alle evoluzioni tecnologiche nei vari settori produttivi²⁹.

Un altro obiettivo dei Fondi è quello di garantire la compatibilità tra i diversi strumenti e le politiche concordate a livello comunitario nel quadro di un programma di azione comune inteso a soddisfare le raccomandazioni formulate in occasione del vertice svoltosi ad Essen³⁰. Tale necessità di coerenza ed il potenziamento degli accordi di partenariato conclusi tra tutti i soggetti interessati alla loro attuazione sono stati riaffermati nel programma di azione sociale a medio termine di recente adozione.

La creazione ed il mantenimento di posti di lavoro nel lungo periodo sono elementi determinanti alla base di tutti i programmi finanziati dai Fondi. Più specificatamente, l'aiuto strutturale favorisce il sostegno della domanda attraverso sovvenzioni che accrescono il reddito delle regioni in ritardo di sviluppo e, nel contempo, contribuiscono a finanziare gli investimenti nelle infrastrutture, nella capacità produttiva, nelle risorse umane e nel potenziale tecnologico, fattori che rafforzano la competitività delle economie regionali.

Al fine di potenziare gli effetti delle misure adottate a favore dell'occupazione, pur rispettando l'orientamento dei programmi finanziati coi Fondi strutturali e già concordati per il periodo 1994 – 99, si prevedono i seguenti interventi:

- migliorare il funzionamento dei programmi di aiuti regionali e settoriali ed il contenuto occupazionale a livello locale nel quadro dei progetti infrastrutturali e dell'aiuto agli investimenti produttivi;
- intervenire tempestivamente per consentire una migliore evoluzione tecnologica (in particolare nel settore dell'informazione) al fine di massimizzarne il potenziale;
- integrare l'obiettivo di aumentare l'occupazione in tutte le decisioni assunte in materia di finanziamenti, prevedendo anche le esigenze future in termini di manodopera e di competenze richieste;

²⁹ Da Commissione europea, D.G. Occupazione, relazioni industriali e affari sociali (1995).

³⁰ In occasione del vertice di Essen sono state individuate cinque aree di intervento prioritarie per far fronte ai problemi occupazionali dell'Unione:

- a) il miglioramento delle possibilità occupazionali grazie all'incentivazione degli investimenti nella formazione professionale;
- b) l'incremento dei benefici della crescita mediante un'organizzazione del lavoro più flessibile, una politica salariale che favorisca gli investimenti atti a creare posti di lavoro ed infine la promozione di iniziative, soprattutto a livello regionale e locale, volte a creare posti di lavoro rispondenti alle nuove esigenze nei settori dell'ambiente e dei servizi sociali;
- c) la riduzione dei costi accessori del lavoro, in particolare dei lavoratori non qualificati;
- d) il rafforzamento dell'efficacia della politica occupazionale, passando da una politica passiva ad una più attiva per quanto riguarda il mercato del lavoro;
- e) il rafforzamento delle misure a favore dei giovani che hanno concluso la scuola dell'obbligo.

- sfruttare pienamente le occasioni di creazione di posti di lavoro sia nei settori tradizionali (quali i prodotti locali e le attività culturali) sia nei nuovi (servizi personali, sociali ambientali);
- incoraggiare l'organizzazione dinamica del lavoro e dell'orario di lavoro riorientando le misure di sostegno, cioè passando dal mantenimento passivo del reddito a politiche attive a favore dell'occupazione, al fine di contribuire a sostenere i costi della transizione verso nuovi modelli di produzione;
- sovvenzionare in modo equilibrato gli investimenti negli impianti e nelle risorse umane, entrambi essenziali per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale;
- contribuire infine alla promozione dei servizi alle imprese e delle capacità locali, fondamentali per la messa a punto e la diffusione delle nuove tecnologie e, di conseguenza, per il rafforzamento della competitività e della crescita a lungo termine.

2.6 Le politiche per le reti infrastrutturali

Come si è accennato in sede introduttiva sui fondamenti teorici della politica strutturale, è opinione diffusa presso gli studiosi che le infrastrutture possano svolgere un ruolo determinante ai fini della promozione di un processo di sviluppo autodeterminato anche nelle regioni depresse o sottosviluppate³¹. Per Biehl³², in particolare, una migliore dotazione di infrastrutture innalza il livello di produttività degli investimenti privati e riduce invece i costi di produzione, influenzando positivamente su due variabili determinanti ai fini della convenienza e della redditività delle nuove iniziative promosse in regioni ancor in ritardo di sviluppo. Ad esempio, l'energia è un elemento chiave nello sviluppo regionale, in quanto gli Stati membri più poveri sono particolarmente vulnerabili agli andamenti in campo energetico, poiché - importando di più ed occupando un maggior numero di persone nei sistemi di distribuzione - gli sviluppi registrati nel settore hanno un maggiore effetto potenziale sui costi.

Per questo motivo, qui di seguito si illustrano brevemente le più importanti politiche condotte dalla C.E. negli anni più recenti in materia di infrastrutture, nei principali settori d'intervento (trasporti, energia e telecomunicazioni), al fine di cogliere ed evidenziare le connessioni tra queste e quella di coesione.

³¹ Sul ruolo delle infrastrutture (con particolare riferimento a quelle di trasporto) nello sviluppo regionale e nella crescita economica si veda, tra gli altri, OCDE (1993) e Quinet (1992).

³² Cfr. Biehl (1991).

2.6.1 Trasporti

Dalla fine degli anni '80 la politica comune dei trasporti ha registrato considerevoli progressi nel contesto dell'attuazione del mercato interno³³. In seguito all'avvio della fase finale del processo di integrazione europea nel 1993, è stato istituito un Mercato Comune dei Trasporti, nel quale le imprese dell'U.E. sono libere di offrire ovunque i propri servizi, senza ostacoli alle frontiere³⁴.

Un rilevante problema, però, è attualmente rappresentato dall'elevato livello di congestione del traffico, segnalato soprattutto nelle zone di transito e nelle aree urbane a forte concentrazione, che è dovuto all'insufficienza delle infrastrutture stradali ed aeree. Inoltre, la predominanza dei trasporti su strada nell'attuale sistema urbano e metropolitano conduce a frequenti ingorghi stradali, con grave danno per la salute dei residenti e per l'ambiente.

Per rispondere a tali problemi la Commissione ha proposto una strategia globale comune che prevede: il completamento del mercato interno ed il miglioramento e l'inasprimento delle disposizioni relative ai trasporti automobilistici privati sia mediante misure fiscali intese a recuperare i costi delle infrastrutture stradali e dell'impatto ambientale, sia invocando maggiore rigore nelle norme tecniche di costruzione degli autoveicoli.

È stata prevista inoltre la creazione di Reti di Trasporto Transeuropee (T.E.N.) al fine di eliminare le strozzature ed adeguare le norme tecniche di tutti gli Stati membri (interoperabilità), le quali dovrebbero apportare un notevole contributo alla coesione.

Tali misure sono state coadiuvate da disposizioni specifiche - in accordo con le regole del Trattato - sugli obblighi di servizio pubblico, che definiscono le esigenze anche in base a fattori regionali e sociali, anziché considerare solo le necessità del mercato

Per quanto riguarda, in particolare, i quattro Paesi beneficiari del Fondo di coesione, la loro periferica ubicazione geografica rende necessario il trasporto intermodale, il quale richiede un'ampia scelta logistica per i trasporti da punto a punto, sfruttando tutte le tecniche disponibili attraverso più efficienti collegamenti tra le varie modalità.

Il settore dei trasporti, infine, ha trovato ampio sviluppo all'interno del quarto Programma Quadro per la ricerca (il Programma 1994 - 1998), il quale prevede l'adozione di un *Programma specifico di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione nel settore dei trasporti*, il quale mira a migliorare l'efficienza dei singoli modi di trasporto e ad accelerare l'integrazione strategica nelle reti di trasporto europee anche in termini settoriali. Lo sviluppo

³³ Per una più estesa illustrazione della politica comunitaria nel settore dei trasporti si veda Nijkamp (1995) e Ponti (1995).

³⁴ Sul punto cfe., in particolare, Bayliss (1995).

e l'attuazione della politica comune dei trasporti comporta infatti che la ricerca realizzi reti di trasporto per le merci ed i passeggeri, improntate sia all'efficienza che all'efficacia, in condizioni il più possibile ottimali sotto il profilo ambientale, sociale e di consumo energetico nell'ambito dell'obiettivo generale della mobilità sostenibile.

2.6.2 Telecomunicazioni

La recente politica della C.E. nel settore delle telecomunicazioni è volta ad offrire servizi efficaci ed a prezzi accessibili allo scopo di accrescere la competitività dell'industria europea, ma anche per elevare la qualità della vita dei cittadini.

L'approccio adottato prevede una graduale apertura dei mercati, nonché l'elaborazione di un quadro di riferimento armonizzato per la fornitura di servizi universali.

Relativamente alla graduale liberalizzazione del settore, la strategia comunitaria risale al *Libro Verde sulle Telecomunicazioni* del 1987: successivamente, sono stati liberalizzati i mercati delle apparecchiature (a partire dal 1988), i servizi a valore aggiunto (nel 1990) e la trasmissione dati (nel 1993); altri settori, quali le comunicazioni mobili digitali, si sono sviluppati invece sulla base delle regole sulla concorrenza già incluse nel Trattato di Roma.

La piena liberalizzazione di tutti i servizi e delle infrastrutture di telecomunicazioni avrà luogo a partire dal 1998, con possibili periodi di transizione della durata massima di cinque anni, per consentire a Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna di portare a termine i necessari adeguamenti strutturali, soprattutto nelle tariffe.

La Commissione nutre un certo ottimismo sul fatto che l'apertura del mercato delle telecomunicazioni e le misure di armonizzazione si dimostreranno vantaggiose nel lungo periodo per le regioni meno densamente popolate e periferiche, anche se le conseguenze a breve termine potrebbero essere negative. Il rischio principale è che i nuovi investimenti si concentrino in aree caratterizzate da una domanda relativamente elevata e da minori costi e che i cambiamenti nelle strutture tariffarie ritardino lo sviluppo di nuovi servizi in alcune regioni dei Paesi della coesione, creando così un'ulteriore situazione di squilibrio.

Sebbene a livello globale la ristrutturazione delle tariffe sia destinata a produrre una diminuzione dei prezzi, ciò non comporterà necessariamente una riduzione delle disparità regionali, essenzialmente a causa dei maggiori oneri di accesso da sostenere nelle regioni in ritardo di sviluppo. La portata dell'effetto dipenderà dall'entità delle sovvenzioni incrociate, che varia da Paese a Paese. Per moderare tale effetto, è necessario un approccio attivo da parte delle autorità nazionali, che hanno l'obbligo di garantire l'accessibilità a un servizio

universale all'interno della Comunità, accompagnato da una valutazione di qualsiasi altra azione che risulti necessario intraprendere.

Primo quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di servizio universale (O.S.U.) previsti dalla Comunità, va innanzi tutto osservato che essa è sotto la responsabilità dei governi nazionali. Un problema chiave riguarda attualmente il mantenimento o meno di una tariffa nazionale unica e uniforme per il servizio di base. È probabile che nella maggior parte degli Stati membri verrà mantenuta una tariffa unica, ma ciò riguarda solamente una prospettiva di breve periodo. Sarà sempre più importante trovare un punto di equilibrio tra il perseguimento degli obiettivi della coesione, da un lato, ed il libero dispiegarsi delle forze di mercato, con il probabile seguito di maggiore efficienza e di più rapida innovazione, dall'altro.

Per quanto riguarda, in particolare, i quattro Paesi beneficiari del Fondo di coesione, il sistema delle telecomunicazioni – come noto – è fortemente arretrato, il costo dell'investimento è elevato ed il guadagno è minore che altrove. Mentre gran parte degli altri Stati membri è giunta agli stadi più avanzati di sviluppo delle telecomunicazioni e gli O.S.U. hanno uno scopo essenzialmente sociale, nei Paesi in questione, dove il sistema è un mercato di massa ancora in via di sviluppo, gli O.S.U. svolgono un'importante funzione economica e le basse tariffe dovrebbero aiutare a stimolare l'espansione della rete.

Lo sviluppo delle telecomunicazioni su scala comunitaria è una forza potenzialmente importante per la crescita europea e la maggiore integrazione, anche in considerazione del singolare aumento delle possibilità di trasferimento elettronico delle informazioni. L'attuale obiettivo della politica è l'omogeneizzazione della tecnologia, allo scopo di creare un'area informativa comune in Europa attraverso l'azione delle reti transeuropee di telecomunicazioni (TEN-Telecoms). Questa azione, diversamente da quelle per l'energia ed i trasporti, anziché essere incentrata sulle infrastrutture, riguarda applicazioni avanzate e servizi di pubblico interesse ed include una rete di autostrade urbane dell'informazione, un'applicazione di telemedicina, uno schema di istruzione e formazione a distanza, l'accesso al patrimonio culturale, servizi generici, il telelavoro e il commercio elettronico delle P.M.I..

Gli interventi della C.E. nel comparto sono diretti a ridurre l'incertezza ed il rischio finanziario esistenti e ad incoraggiare servizi di pubblico interesse, da avviare a livello transeuropeo sulla base di *partnership* pubblico-private. Pure lo sviluppo dell'azione TEN-Telecoms è guidato dalla domanda, essendo i progetti definiti attraverso richieste pubbliche di proposte, sulla base però di una serie definita di criteri che includono anche il rafforzamento della coesione sociale ed economica.

In conclusione, vi è il rischio che, senza interventi in alcune aree, l'ammodernamento della rete telefonica pubblica commutata e lo sviluppo di reti a banda larga, in particolare, non abbiano luogo con la rapidità desiderata e, di conseguenza, il sistema non sarà in grado di offrire importanti servizi (quali Internet) in alcune regioni. Poiché molti servizi generano reddito, è lecito attendersi che la concessione di prestiti e/o la disponibilità di capitali privati finanzieranno alcuni dei nuovi sviluppi; date le elevate somme necessarie, tuttavia, i Fondi strutturali dispongono di un margine di intervento per finanziare almeno una parte dei relativi costi.

2.6.3 Energia

Analogamente alle altre politiche per le reti, la principale iniziativa a livello dell'Unione - con implicazioni ai fini della coesione - è la liberalizzazione, identificata nel *Libro Bianco* del 1995 in termini di necessità di completare il mercato energetico interno. Il Libro Bianco ha anche proposto misure atte a garantire la sicurezza negli approvvigionamenti e la protezione dell'ambiente.

La liberalizzazione probabilmente comporterà una serie di miglioramenti nell'efficienza, per effetto dell'accresciuta concorrenza e del migliore utilizzo dell'infrastruttura da esse incoraggiata. Liberalizzando al massimo il mercato europeo dell'energia, si intende dare impulso alla crescita congiunturale, specialmente nei settori del gas e dell'elettricità, e smantellare gli ostacoli nazionali dell'integrazione. La tutela dell'ambiente dovrà nel contempo diventare un elemento integrante della politica energetica. Il Trattato di Maastricht ha sottolineato l'importanza di tali obiettivi senza però istituire nuove basi giuridiche per la politica energetica europea.

Il progetto di limitare le emissioni di gas ad effetto serra mediante una tassa europea sull'energia è però fallito, a causa dei contrapposti interessi tra i Paesi membri, sebbene i programmi energetici/ambientali, quali "Altener" (per lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili) e "Save" (per la promozione dell'uso razionale dell'energia) abbiano anch'essi in certa misura incoraggiato gli obiettivi della coesione nei loro più ampi scopi; altri programmi, quali "Thermie", che aiutano a promuovere la diversificazione energetica, sono ugualmente vantaggiosi per le regioni dei Paesi della coesione, fortemente dipendenti dal petrolio.

Il coinvolgimento finanziario della Comunità del settore energetico - al di fuori delle politiche strutturali - tende ad essere limitato, ma, in ogni caso, si propone in genere di tenere conto degli obiettivi della coesione; infatti, oltre metà dei fondi per gli studi di fattibilità per la rete

energetica transeuropea è stata destinata ai Paesi del Fondo di coesione, che hanno beneficiato di una quota significativa dei prestiti della B.E.I.

In una prospettiva di lungo periodo, infine, il bilancio della politica energetica non può essere considerato totalmente positivo. L'obiettivo di un approvvigionamento in energia sicura, a costi contenuti e «pulita» è stato sostanzialmente conseguito nei decenni scorsi; si tratta peraltro di un successo solo momentaneo: infatti, dopo la realizzazione del mercato interno dovranno essere ridefinite e motivate alcune posizioni controverse nel settore della politica dell'energia, essenzialmente relative al ruolo dell'energia nucleare ed alle priorità alla tutela dell'ambiente.

2.7 Politiche per la qualità della vita

Una sfida fondamentale individuata nel Libro Bianco "Crescita, competitività ed occupazione" consiste nel rendere compatibile il rapporto tra economia ed ecologia, cioè tra sviluppo economico e protezione dell'ambiente. Ciò è particolarmente importante per la coesione sul piano regionale, per la quale l'imperativo è quello di promuovere un rapido recupero da parte delle regioni a più basso reddito. A tal fine, le preoccupazioni concernenti la sostenibilità non devono essere considerate come degli impedimenti alla crescita regionale dove essa è più necessaria, bensì fonte di nuove opportunità.

A questo proposito, si presentano però questioni di una certa complessità: da un lato, vi è una crescente consapevolezza circa il fatto che la qualità dell'ambiente rappresenta un fattore determinante della capacità da parte di una regione di attrarre nuove attività, così come le regioni possono fare un uso migliore del loro patrimonio naturale se le politiche economiche vengono condotte in modo da conseguire uno sviluppo sostenibile. Pertanto, il settore ambientale viene sempre più visto dalle imprese come un'opportunità di *business* e dalle autorità regionali come un elemento da sfruttare a proprio favore. Di conseguenza, salvaguardia dell'ambiente e riduzione delle disparità regionali, secondo la Commissione, potrebbero rafforzarsi a vicenda.

D'altro canto, le scelte di politica ambientale devono tenere conto delle disparità regionali esistenti, che vanno prese esplicitamente in considerazione al fine di minimizzare il rischio di un loro ulteriore ampliamento a scapito della coesione economica e sociale, soprattutto nelle regioni periferiche.

Per tutto ciò, nei prossimi paragrafi si illustrerà come la Comunità abbia cercato di incorporare i temi ambientali ed urbani nella sua politica economica, fino a delineare delle politiche specificatamente destinate ad essi.

2.7.1 La politica ambientale

Il tema della difesa ambientale era stato ignorato al momento della redazione del Trattato di Roma, per cui - dal punto di vista normativo - i più importanti passi in avanti anche in questa materia sono stati compiuti solo negli ultimi anni del passato decennio³⁵. Infatti, è con l'A.U.E. del 1987 che si è conferita nuova dignità alla politica ambientale comunitaria, sanzionandone l'indispensabilità ed inserendo delle norme ad *hoc* nel Trattato revisionato. Più precisamente, l'Atto Unico ha introdotto un intero titolo (Titolo VII, articoli 130 R, 130 S, 130 T), il quale riconosce che la politica ambientale fa parte integrante delle altre politiche comunitarie e ne fissa gli obiettivi:

- salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
- contribuire alla protezione della salute umana;
- garantire un utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali.

Dopo che nella dichiarazione del Consiglio europeo svoltosi a Dublino nel 1990 si è insistito sulla necessità di integrare la nozione di "sviluppo compatibile" nelle altre politiche comuni, si è giunti al Trattato sull'Unione europea del 1992, il quale ha definitivamente sancito che la Comunità ha il compito di promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile, non inflazionistica e rispettosa dell'ambiente, precisando che la politica della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul famoso principio "chi inquina paga".

Dopo il Vertice di Parigi del 1972, in cui era stato convenuto di inserire nella politica comunitaria il problema ambientale, affermando il principio secondo cui l'espansione economica non è fine a se stessa, ma deve tradursi in un miglioramento della qualità e del livello di vita, la Commissione ha predisposto alcuni Programmi d'azione in materia di ambiente³⁶.

Da una disamina dei primi quattro Programmi d'azione appare evidente l'evoluzione delle linee di tendenza, l'affinamento dei principi e la ricerca di una maggiore incisività per gli atti posti successivamente in essere. In estrema sintesi, si è passati da una visione da primo intervento per bloccare le principali cause del dissesto, a visioni più articolate, da tentativi di ripristino dello stato *quo ante*, fino a misure di prevenzione ed al riconoscimento del valore anche economico dell'ambiente e, quindi, della sua centralità fra gli elementi di valutazione

³⁵ Cfr. Di Gioia (1993).

³⁶ Cfr. Masini (1994).

delle altre politiche comunitarie. Tutto ciò però non è bastato per far migliorare il rapporto fra uomo ed ambiente a livello europeo, giacché non si è riusciti ad imporre una vera cultura della salvaguardia e del recupero.

Come si è già accennato, con il nuovo Trattato sull'U.E. è stata inserita tra le attività della Comunità anche una politica nel settore dell'ambiente, specificando che la sua tutela va integrata nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie. In questo modo la politica ambientale, da tradizionale politica di settore, come era considerata in precedenza, diventa una politica di tipo "orizzontale".

In tale prospettiva, è stato elaborato il quinto Programma d'azione ambientale (1992 – 95) con il quale è stato profondamente innovato l'approccio alle questioni ambientali, per cui la strategia da seguire diventa quella di realizzare uno "sviluppo sostenibile" e gli interventi programmati sono volti all'integrazione con le politiche di mercato. Di conseguenza, l'azione normativa che in precedenza aveva avuto sempre un ruolo preponderante in ambito comunitario, adesso ne assume uno più defilato, in quanto le norme servono a poco se non vengono rispettate e la loro proliferazione si rivela controproducente, portando a processi di elefantiasi e burocraticismo³⁷. In compenso, la Commissione ha proposto l'adozione di strumenti di tipo economico e fiscale sotto varie forme, come l'applicazione di ecotasse (dirette sulle emissioni e indirette sui prodotti) e l'introduzione dell'*ecolabel* e dei sistemi di ecogestione e *audit*³⁸.

Oltre alla presentazione dei Programmi d'azione, l'attività della C.E. in materia di ambiente ha riguardato altre iniziative, strettamente connesse a quella principale, sebbene mostrino una evidente "trasversalità"; esse consistono in:

- attività di studio;
- ricerca scientifica;
- attività d'informazione.

Per quanto riguarda l'attività di studio, in particolare, vanno menzionati i vari Rapporti elaborati in materia di ambiente, con particolare riferimento a quello delle città, e di trasporti, per le sue implicazioni sull'ambiente, tra cui un importante volume è quello intitolato "Europa 2000 – prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario", nel quale viene affrontato il problema della sana gestione dell'ambiente in relazione all'esigenza di inserire i temi

³⁷ Si pensi che nei primi vent'anni di politica ambientale sono stati prodotti oltre 200 atti normativi, ovviamente di vario spessore ed incisività.

ambientali nella politica regionale comunitaria. Tale rapporto non offre soluzioni puntuali, ma descrive piuttosto lo stato di fatto, compiendo principalmente un'analisi socio-economica dei problemi rilevati.

In conclusione, l'azione politica della C.E. in materia di protezione dell'ambiente appare articolata su vari livelli e si è sviluppata attraverso diverse fasi, caratterizzate da una progressiva precisazione degli obiettivi e delle scelte d'intervento. Il bilancio complessivo che se ne può fare, porta a rilevare che la Comunità non ha adottato soltanto misure legislative con le quali sono state dettate norme volte a impedire comportamenti, da parte di cittadini o di imprese, dannosi per l'ambiente ed a fissare *standard* di produzione, giacché essa ora dispone anche di strumenti di tipo economico (strumenti fiscali e di mercato): ci si riferisce, in particolare, alla concessione di contributi, nell'ambito dei Fondi strutturali, con i programmi "Envireg" e "Life" che riguardano, rispettivamente, i rapporti tra ambiente e politica regionale e lo sviluppo di tecnologie pulite in settori ad alto impatto inquinante.

2.7.2 *La politica urbana*

Al fine di illustrare sinteticamente le politiche urbane condotte alla scala europea, individuando i soggetti e i contenuti dell'azione comunitaria in questo specifico campo, si può affermare che, in generale, le odierne attività della C.E. per le aree urbane possono essere rubricate sotto tre profili³⁹:

- il riconoscimento della dimensione urbana nella formulazione delle politiche comunitarie, pur con le limitazioni che si avrà modo di sottolineare;
- l'allestimento di politiche settoriali, operanti soprattutto nel campo dell'economia e dei sistemi infrastrutturali, le quali esercitano sulle singole aree urbane effetti di natura indiretta ma, in ogni caso, non trascurabili;
- l'apertura di forme di dialogo e consultazione con le città e le loro organizzazioni.

Se la questione urbana ha acquistato rilievo crescente sia nei Rapporti di studio ispirati dalla stessa Commissione, sia - in modi meno espliciti - nella formulazione delle strategie di sviluppo e riequilibrio delle economie regionali, va tuttavia tenuto presente che il principio di sussidiarietà che è alla base dell'intervento comunitario, fa sì che la maggior parte delle politiche indirizzate alla soluzione dei problemi urbani sia ancor oggi prevalentemente e di preferenza affidata ai singoli Stati membri o, addirittura, alle singole collettività locali. Tale

³⁸ L'*ecolabel* è in un sistema di etichettatura da assegnare ai prodotti conformi alle disposizioni comunitarie in materia di ecologia, mentre l'*ecoaudit* consiste nell'adesione volontaria delle imprese ad un sistema comunitario di controllo ambientale.

³⁹ Cfr. Salone (1997).

“ambivalenza” dell’atteggiamento della C.E. trova immediata conferma nella decisione di escludere dal Trattato di Maastricht del 1992 qualunque riferimento specifico ai centri urbani e di non affidare alla Commissione alcuna delega per la formulazione di una politica urbana - o almeno di indirizzi strategici per una sua definizione - che sia espressione della volontà delle Istituzioni comunitarie⁴⁰.

Per quanto concerne le politiche “dirette” per le aree urbane, si può rilevare che a cavallo tra gli anni '80 e il decennio successivo le Istituzioni europee hanno certamente impresso un’accelerazione alle iniziative riguardanti le questioni urbane, tanto che i temi dello sviluppo e della rigenerazione urbana sono divenuti oggetto di numerosi programmi comunitari, tra i quali il più importante è indubbiamente il Programma “Urban”, d’iniziativa comunitaria, che cofinanzia programmi multisettoriali a forte contenuto sociale, come il recupero di quartieri in crisi.

Passando alle politiche comunitarie aventi effetti indiretti sulle aree urbane si deve prendere innanzi tutto in considerazione quelle tese ad accrescere la coesione economica e sociale, le quali vengono attuate mediante programmi integrati multisettoriali, che si prefiggono lo sviluppo di una o più aree regionali. Infatti, nell’ambito di tali programmi trovano accoglienza anche iniziative destinate a singole città: vi è dunque un effetto potenziale delle politiche regionali sullo sviluppo delle aree urbane, ancorché la tematica urbana esuli dagli obiettivi dichiarati di tali politiche.

In particolare, la realizzazione di alcuni Programmi settoriali finanziati dai Fondi strutturali⁴¹, che si prefiggono la riconversione strutturale di aree fortemente dipendenti da produzioni industriali in crisi (siderurgia, industria mineraria, cantieristica navale e industria tessile), può avere evidenti ricadute positive sulle città in esse comprese.

Non vi è dubbio, poi, che anche le politiche comunitarie strettamente settoriali interagiscano con i processi di sviluppo delle aree urbane, agendo sulla caratterizzazione della qualità e delle funzioni urbane. In particolare, le politiche per lo sviluppo delle reti infrastrutturali transeuropee, per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, per la tutela dell’ambiente generano effetti non irrilevanti sulle aree urbane.

Infine, anche la P.A.C., influenzando le modalità d’uso dei terreni agricoli, interviene soprattutto sulle dinamiche di trasformazione delle aree periurbane, che sono quelle

⁴⁰ Si ricorda al margine che la proposta, emersa nel corso dei lavori di preparazione del Trattato dell’Unione, di includere la nozione di “declino urbano” tra quelle che concorrono a definire gli obiettivi del FESR, non ha avuto successo, anche se in molti casi le aree dell’obiettivo 2 dei Fondi strutturali, cioè quelle a declino industriale, comprendono casi paradigmatici di declino urbano.

maggiormente esposte all'erosione degli usi agricoli a favore dei processi di diffusione urbana.

2.8 Politica finanziaria e di bilancio

Con la riforma della Comunità derivata dall'A.U.E. del 1986 e nella prospettiva del Trattato sull'Unione europea, il sistema finanziario comunitario è stato rivisto, in due tappe successive – nel 1988 e nel 1992 – in una nuova struttura a medio termine, cioè fino al 1999, strettamente collegata con il completamento del Mercato unico e con una politica strutturale mirata, in grado di garantire la “sicurezza del bilancio”⁴².

Nel febbraio 1988 il Consiglio europeo ha approvato il cosiddetto “pacchetto Delors”, ovvero un insieme di misure finanziarie coordinate, concernenti la politica agricola e le politiche strutturale e regionale. Gli elementi centrali di questo nuovo sistema, entrato in vigore nello stesso anno, sono i seguenti:

- il massimale complessivo delle risorse proprie, comprendente pertanto tutti i tipi di risorse, è stato fissato all'1,2 % del Prodotto nazionale lordo (P.N.L.) annuale complessivo degli Stati membri a prezzi di mercato;
- alle prime tre risorse proprie è stata aggiunta una “quarta risorsa”, risultante dal calcolo di una base imponibile uniforme applicata alla somma dei P.N.L. degli Stati membri, ai prezzi di mercato. La quarta risorsa ha carattere addizionale, ossia viene riscossa solo nella misura in cui il fabbisogno della Comunità non può essere coperto dalle tre risorse proprie tradizionali;
- un'altra innovazione riguarda le entrate provenienti dall'I.V.A.: al fine di garantire una ripartizione più equilibrata dell'onere finanziario fra gli Stati membri, la base imponibile di ciascuno Stato da considerare per il versamento a titolo delle risorse provenienti dall'I.V.A. non deve superare il 55 % del suo P.N.L.

Al vertice di Edimburgo, nel dicembre del 1992, il Consiglio europeo ha approvato il “pacchetto Delors” II: basato sulla riforma del 1988, esso introduce nuovi elementi destinati a garantire il finanziamento della Comunità fino al 1999 nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'U.E., compresi la crescita degli aiuti strutturali, il miglioramento della competitività dell'industria europea e il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune. I principali elementi finanziari del “pacchetto Delors II” sono:

⁴¹ Si tratta – per la precisione - dei Programmi di iniziativa comunitaria “Resider”, “Renaval”, “Rechar” e “Retex”.

⁴² Sull'argomento si veda Commissione europea (1995).

- la modifica della struttura delle risorse proprie comunitarie, a partire dal gennaio 1995, allo scopo di ridurre la parte di risorse I.V.A. aumentando quella della risorsa basata sul P.N.L.;
- il mandato alla Commissione di esaminare e, quindi, riferire in merito all'introduzione, all'orizzonte del 1999, di una quinta risorsa.

Come per qualsiasi altra istituzione pubblica, anche per la C.E. il bilancio costituisce lo strumento finanziario di supporto per le strategie di sviluppo sociale ed economico condotte dalla Comunità⁴³ e – in analogia ad altri documenti contabili a valenza generale – garantisce anche il finanziamento delle spese necessarie per il funzionamento degli Organi e delle Istituzioni comunitarie. Dal punto di vista della struttura, il bilancio comunitario si compone della sezione “Entrate”, costituita dalle quote di partecipazione dei singoli Stati membri, cosiddette “Risorse proprie”, e dalla parte relativa alle “Spese”, distinte in operative e di funzionamento.

Dal quadro complessivo del bilancio comunitario per gli anni 1994 – 96, cioè per il primo sottoperiodo del periodo di programmazione attualmente in corso, emerge che tra le risorse proprie il peso decisamente più rilevante è rivestito, da un lato, dall'I.V.A. con oltre il 43 % del totale⁴⁴ e, dall'altro, dalla risorsa P.N.L. con quasi il 27 %; seguono, nell'ordine, i dazi doganali (meno del 16 %) e, a notevole distanza, i contributi zucchero ed i prelievi agricoli, con circa l'1 % ciascuno.

Delle spese complessive del bilancio le più interessanti, ai fini della presente analisi, sono quelle a carattere operativo, le quali possono essere classificate in :

- spese connesse con la garanzia e la stabilità dei prezzi dei prodotti sui mercati agricoli, in attuazione della P.A.C.;
- spese per interventi a finalità strutturale, volti a promuovere la politica di coesione economica e sociale;
- spese nei settori energetico, industriale, tecnologico e della ricerca;
- spese relative alla cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (P.V.S.) e con i Paesi terzi.

Delle spese operative, che – come si è accennato – sono finalizzate a supportare finanziariamente il complesso delle politiche economiche che la Comunità persegue, la quota

⁴³ Poiché il riequilibrio economico e sociale delle aree più deboli dell'UE è diventato uno dei momenti fondamentali della politica di coesione tra gli stati membri ispirata dal Trattato di Maastricht del 1993, in questa prospettiva il bilancio comunitario potrebbe essere considerato come la proiezione, in termini finanziari, dell'attività svolta dalla stessa CE ai fini del conseguimento di questo obiettivo.

⁴⁴ Si coglie l'occasione per ricordare che l'IVA, essendo un'imposta indiretta, produce effetti regressivi e, pertanto, agisce in senso opposto alle finalità della politica comunitaria della coesione economica e sociale; in effetti, il sistema di prelievo europeo risulta – anche secondo alcune elaborazioni effettuate da Prud'homme (1993) – lievemente regressivo.

più consistente di risorse è tuttora destinata agli interventi a favore della salvaguardia dei mercati e redditi agricoli, cofinanziato dalla sezione Garanzia del F.E.A.O.G., la quale assorbe ancora poco più della metà del totale. Notevole importanza assumono, altresì, le iniziative attinenti alle politiche strutturali e della pesca, con quasi il 32 %, le quali, anche in seguito agli accordi sottoscritti a Maastricht, sarebbero destinate ad avere un ruolo sempre più rilevante nel contesto delle politiche comunitarie.

La quota residuale, pari a poco meno del 18 % degli stanziamenti, risulta suddivisa tra una serie di azioni relative ai vari settori di intervento, tra cui maggior peso assumono le spese relative alla cooperazione con i P.V.S. (oltre il 5 %), nonché quelle destinate alla ricerca scientifica e tecnologica.

Nel corso del triennio considerato, si sono registrate le seguenti principali tendenze:

- per le entrate, una non trascurabile, quanto presumibilmente temporanea modifica nella composizione, in seguito alla contrazione del peso delle risorse proprie ed al parallelo aumento dell'eccedenza da esercizi precedenti. Anche all'interno della prima categoria di entrate si nota una tendenza contrapposta, tra la riduzione dell'incidenza dell'I.V.A. e l'aumento di quella del P.N.L., con una diminuzione dell'effetto regressivo del sistema comunitario di finanziamento;
- per le spese, invece, la struttura rimane sostanzialmente immutata tra le due voci principali, mentre si può cogliere una lieve crescita dell'incidenza di alcuni comparti (dalla cooperazione con i P.V.S. alle azioni strutturali), a scapito di una modesta riduzione dell'incidenza delle spese destinate a stabilizzare i prezzi dei prodotti agricoli sui mercati.

In sostanza, si può convenire sulla ragguardevole rilevanza ormai acquisita anche in termini finanziari dalla politica strutturale rispetto alle altre politiche economiche comunitarie, la cui continuità nel tempo dipende sia dall'efficacia delle prime che dalle eventuali modifiche che potrebbero essere apportate nei prossimi anni.

3. Considerazioni riassuntive e conclusioni

3.1 Quadro riepilogativo delle principali connessioni tra le politiche economiche comunitarie

Dall'analisi della più recente evoluzione delle principali politiche comunitarie risulta in particolare come le politiche strutturali, ufficialmente introdotte con l'A.U.E., abbiano comportato un netto cambiamento di rotta nell'approccio comunitario, individuando quale obiettivo prioritario non più solo la competitività delle attività produttive europee, bensì anche

lo sviluppo armonioso di tutto il territorio comunitario, sebbene in questo modo alla precedente impostazione “liberista” se ne sia affiancata una di stampo più “interventista”, come suggerito da alcuni studiosi⁴⁵.

Si ritiene utile a questo punto presentare le più importanti connessioni che possono essere individuate tra le più tradizionali politiche settoriali ed orizzontali e le più innovative politiche strutturali, nella convinzione che – come suggerisce la crescita dell’incidenza in termini finanziari fatta recentemente registrare dalle seconde – il primo tipo di politiche debba gradualmente lasciare il campo all’altro, nel momento in cui diventa massimo il grado di coordinamento e di integrazione tra le varie politiche comunitarie.

In effetti, la Comunità, sorta come un’Istituzione a competenza settoriale, ha ampliato i propri poteri decisionali verso la realizzazione di un’Unione europea, sebbene la maggior parte delle politiche qui analizzate e la stessa responsabilità di promuovere la coesione economica e sociale siano ancora di prevalente competenza degli Stati membri. Di fronte alle sfide recate dal profondo mutamento intervenuto nel panorama economico mondiale negli ultimi vent’anni, la Commissione ha cercato di coinvolgere tutti gli Stati nel gravoso impegno di affrontare gravi problemi quali quello del debito pubblico e della disoccupazione, senza trascurare però la prosecuzione delle politiche strutturali in un’ottica di lungo periodo.

Come gli stessi Stati membri hanno riconosciuto - all’atto della firma del Trattato di Maastricht – lo sviluppo armonioso dell’intera Unione non può essere realizzato solo mediante politiche nazionali, per cui è necessario che le politiche strutturali della C.E. affrontino il tema della coesione, affiancate da altre politiche, di tipo non strutturale, le quali possono recare un non trascurabile contributo al perseguimento di questo obiettivo, allorquando però risultino adeguatamente coordinate con le prime, oltre che tra loro.

Le **politiche strutturali** sono basate sul sostegno nel lungo periodo alle regioni svantaggiate, in considerazione delle profonde disparità che persistono nell’Unione tra le regioni in ritardo di sviluppo e quelle più evolute. La solidarietà nei confronti delle prime regioni costituisce un fondamentale fattore di progresso non solo per ragioni sociali, ma anche al fine di accrescere il potenziale produttivo dell’Unione nel suo complesso. Il recupero del ritardo però si è rivelato un processo lento, che richiede un impegno destinato a protrarsi ben oltre le scadenze temporali fissate dalla Comunità per l’avvio dell’Unione monetaria.

Dall’analisi del contenuto dei programmi dei Fondi strutturali che è stata svolta⁴⁶, sono emersi alcuni temi prioritari che le politiche per la coesione della C.E. si sono specificatamente

⁴⁵ Cfr., ad esempio, Sudgen (1997).

⁴⁶ Cfr. ancora Bruzzo, Venza (1998), cap. IV.

proposte di affrontare: la creazione di posti di lavoro, che attualmente è diventata una priorità assoluta anche per la Comunità oltre che per i singoli Stati membri, la competitività delle attività produttive e la protezione dell'ambiente naturale. Più specificatamente, esse puntano a conseguire una serie di obiettivi prioritari di sviluppo ed operano su alcuni privilegiati ambiti di intervento (infrastrutture collettive, investimenti produttivi e risorse umane) sui quali insistono quasi tutte le politiche settoriali ed orizzontali.

Va però ricordato che l'importanza delle politiche strutturali della C.E. non è circoscritta alle aree geografiche meno sviluppate che sono quelle direttamente e immediatamente coinvolte nella numerosa serie di progetti promossi ai fini del riequilibrio interregionale, bensì si estende a tutte le altre aree, cioè anche a quelle già sviluppate, le quali traggono un non irrilevante beneficio economico in termini di espansione delle loro esportazioni verso le prime in seguito alle interdipendenze commerciali tra i settori produttivi, in ciò favorite dalla realizzazione del M.U.E. In tal modo il loro iniziale "sacrificio", grazie al quale la Commissione può acquisire le risorse finanziarie necessarie per dar vita agli interventi nelle regioni in ritardo, viene discretamente compensato, anche se non è stato finora possibile stabilirne l'esatta misura a livello comunitario⁴⁷. In ogni caso, è possibile sostenere che, pur non risultando prioritaria la politica fiscale della C.E., le politiche strutturali da essa condotte producono effetti redistributivi del tutto analoghi a quelli ottenuti nei singoli Stati membri dalle tradizionali politiche fiscali condotte a livello nazionale⁴⁸.

Nel prospetto allegato si riportano le principali politiche comunitarie⁴⁹, in modo da facilitare l'individuazione delle connessioni (in termini di obiettivi) e, in taluni casi, anche dell'esistenza di sovrapposizioni che – invece di rafforzare l'intervento comunitario – possono ridurne l'efficacia⁵⁰.

Le **politiche settoriali**, pur continuando a rispondere principalmente agli specifici obiettivi per cui erano originariamente sorte, possono avere in realtà notevoli effetti anche ai fini della coesione tra le economie degli Stati membri, affiancandosi ed integrando così le stesse politiche strutturali. D'altro canto, la Comunità promuove le **politiche orizzontali**, intendendo per tali le politiche che si sviluppano in modo trasversale rispetto alle precedenti

⁴⁷ Una recente ricerca che si muove in questa direzione è quella condotta da Pola (1998) per conto della D.G. XIX della Commissione europea.

⁴⁸ Per una più puntuale e documentata verifica di tale questione si rinvia a Molle (1997).

⁴⁹ Si precisa che il prospetto qui allegato non intende risultare completo comprendendo tutte le politiche comunitarie; in effetti, tra le politiche settoriali non compare la politica commerciale, così come tra le politiche orizzontali non figura quella per i consumatori, e così via.

⁵⁰ Ad esempio, la politica delle reti infrastrutturali si interseca con la creazione di infrastrutture nell'ambito della politica per la coesione, la politica industriale con quella per le PMI, ecc..

politiche⁵¹. Anche in questo caso si possono individuare diversi punti di contatto con le finalità delle politiche strutturali, in quanto – essendo quelle rivolte ad accrescere le potenzialità delle imprese – forniscono loro strumenti per facilitare iniziative transnazionali e, nel contempo, danno un notevole contributo alla coesione tra gli Stati membri.

La P.A.C., in seguito all'impostazione adottata con la riforma avviata nel 1992, può sviluppare ulteriormente i suoi risvolti ambientali e sociali nel contesto del completamento della stessa riforma in modo da diventare una politica di sviluppo rurale più integrata e contribuire così ancora più efficacemente alla coesione, assieme alla politica per la pesca, finanziata in modo autonomo.

Quadro riepilogativo delle principali politiche economiche comunitarie

Obiettivi della politica strutturale (al 1993)	Politiche settoriali ed orizzontali
1: Promuovere il progresso e l'aggiustamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo	Politica della concorrenza Politica per le P.M.I. Politica per la R.&S.T. Politica delle reti infrastrutturali Politica ambientale
2: Riconvertire le aree colpite dal declino delle industrie tradizionali	Politica industriale Politica delle reti infrastrutturali Politica ambientale Politica urbana
3: Integrare i giovani e i disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro	Politica per il lavoro e l'occupazione (formazione professionale) Politica sociale
4: Adattare i lavoratori ai mutamenti industriali	Politica per il lavoro e l'occupazione (formazione professionale) Politica sociale
5: Accelerare l'adattamento dei settori agricoli e della pesca (a) e promuovere lo sviluppo e l'adeguamento delle strutture rurali (b)	Politica agricola Politica della pesca

⁵¹ Si osserva che una netta distinzione tra questi due tipi di politiche non è possibile, né conveniente, in quanto – anche in seguito alla evoluzione da loro fatta registrare – alcune di esse, come la politica ambientale, si sono più

Con la politica per la concorrenza la Commissione intende accrescere l'efficienza e la trasparenza nell'amministrazione degli aiuti statali, accettando tuttavia una maggiore flessibilità nella loro concessione, come nel caso della creazione di una struttura dedicata a specifici problemi territoriali. Inoltre, i programmi di azione per le P.M.I. – nell'ambito della politica industriale - hanno una notevole rilevanza, non solo al fine di accrescere l'efficienza dell'industria europea, ma anche per promuovere lo sviluppo nelle aree più arretrate per la loro capacità di suscitare le potenzialità endogene e per i loro bassi costi di gestione.

Con la politica per la R.&S.T. si continua nell'impegno di sviluppare le attività e le capacità di ricerca anche nelle aree più deboli dell'U.E., contribuendo così ad attenuare il forte divario attualmente rinvenibile nei confronti delle regioni più ricche.

In materia di politica sociale, si perseguono evidentemente obiettivi del tutto coerenti con quello della coesione, quali la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini, in particolare le pari opportunità tra maschi e femmine, e la riduzione della disoccupazione⁵².

Relativamente alle politiche per le reti di trasporto, di telecomunicazione ed energetiche l'esigenza fondamentale è quella di assicurare che l'intera Unione sia partecipe dei benefici derivanti dall'innovazione e dalla liberalizzazione dei mercati.

Mediante la politica per l'ambiente si incentra l'attenzione sui Paesi più arretrati che devono trovare un equilibrio fra l'impulso alla crescita economica e l'esigenza di proteggere l'ambiente al fine di assicurare uno sviluppo realmente sostenibile.

In conclusione, affinché la C.E. possa riuscire a sostenere il processo di adeguamento ai grandi cambiamenti che stanno investendo tutti i settori economici, essa deve incentrare la propria attenzione sul miglioramento delle scelte strategiche e sul coordinamento delle diverse politiche, snellendo così il suo sistema di erogazione. La stessa Commissione avanza alcune proposte volte ad aumentare l'attuale livello di efficacia dei provvedimenti assunti, tra cui merita di essere sottolineata la maggiore flessibilità che le politiche comunitarie - ivi comprese quelle strutturali - dovrebbero assumere, in modo da adattarsi al veloce mutare delle

o meno gradualmente trasformate da settoriali in orizzontali.

⁵² L'esistenza di una stretta sebbene indiretta relazione tra la politica sociale e quella regionale nella UE è confermata anche da Thöni (1997), secondo il quale la Comunità utilizzerebbe la politica regionale come uno strumento per influenzare indirettamente la politica sociale (nazionale). Da questo punto di vista una graduale convergenza degli *standard* sociali all'interno dell'UE rappresenterebbe il coronamento di una efficace politica di coesione. In altre parole, la politica regionale della CE, nel momento in cui punta a ridurre le disparità tra regioni, non costituisce semplicemente un'aggiunta ai suoi obiettivi di politica sociale, ma piuttosto il suo più importante canale per perseguire gli obiettivi di politica sociale, costituiti – come si può facilmente immaginare – dalla riduzione dell'ineguaglianza tra individui.

circostanze e, in particolare, essere in grado di rispondere alle nuove sfide ed opportunità che si presentano a livello mondiale.

A tali proposte sembra di dover aggiungere un pressante invito a riconsiderare l'effettiva compatibilità tra le varie misure di politica economica attivate dalla Comunità in fasi temporali successive e, talvolta, su pressione delle componenti (nazionali, settoriali e sociali) interessate, con il presumibile rischio di pervenire ad un esito finale molto vicino ad un mero compromesso e, in quanto tale, a soluzioni non del tutto in grado di affrontare in modo risolutivo i gravi problemi sul tappeto, tra cui quello degli squilibri interregionali.

La stessa numerosità delle misure e degli strumenti a cui la C.E. ha dato vita negli ultimi dieci anni, sta ad indicare, non solo la varietà di situazioni e di problematiche, ma forse anche la mancanza di preventiva consapevolezza circa la loro reale portata e la loro effettiva incisività. In altre parole, ricorrendo alla terminologia propria della teoria della politica economica, l'intervento comunitario volto alla coesione economica e sociale corre un duplice rischio: da un lato, di fissare obiettivi che già sulla carta appaiono non del tutto coerenti tra loro o, talvolta, anche in aperto contrasto⁵³; dall'altro, di cercare di risolvere un sistema che nella realtà dei fatti si dimostra indeterminato a causa dell'eccesso di variabili strumentali rispetto a quelle obiettivo.

3.2 Conclusioni alla luce delle prospettive di attuazione dell'Agenda 2000

Con il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, facente parte del Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997, si è precisato che la "sussidiarietà è un concetto dinamico", da applicare alla luce dei diversi obiettivi, il quale consente che l'azione della Comunità possa essere ampliata, ristretta o sospesa in dipendenza delle circostanze. Pertanto, oltre ad essere esaurientemente motivate e valutate in termini di oneri e risultati, le "misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali". Questa evoluzione (o involuzione ?) di pensiero si è riflessa sulla concezione della coesione economica e sociale, di cui si occupa "Agenda 2000"⁵⁴, che una comunicazione della Commissione con la quale si intende riformare le politiche interne dell'Unione, per preparare il suo ampliamento e stabilire le nuove regole per il suo futuro finanziamento. Infatti, secondo

⁵³ Ci si riferisce, in particolare, alla politica per la concorrenza, i cui obiettivi - se perseguiti in modo rigoroso, come pretende la competente Direzione generale della Commissione - si presentano in palese contrasto con quelli della coesione economica e sociale; è evidente che tale ipotesi tende a diventare ancora più fondata se la politica per il MUE viene considerata come una politica di carattere permanente, mentre quella strutturale come una politica solo meramente temporanea, cioè destinata un giorno o l'altro ad essere abbandonata.

⁵⁴ Cfr. Stefani (1998). Per una sintetica illustrazione dei contenuti di questo documento si veda - tra gli altri - Bruzzo, Venza (1998), par. 7.3.

il Presidente della Commissione, l'allargamento ai nuovi Paesi candidati⁵⁵ è – insieme all'Unione monetaria – il nuovo orizzonte dell'avventura comunitaria⁵⁶.

E' inoltre sua convinzione che l'allargamento accentuerà la diversità dell'Unione e, per ciò stesso, la sua ricchezza; la diversità dei nuovi candidati porterà certamente ad un'Europa più eterogenea e proprio per questo occorrerà ancora una volta affrontare e risolvere difficoltà senza precedenti sul piano istituzionale, politico ed economico. L'allargamento costringerà la Comunità a riformare le sue Istituzioni e a ripensare le sue politiche. “Approfondimento” e “allargamento” – come suggerisce il sottotitolo della comunicazione – costituiscono quindi un solo ed unico traguardo che richiede una risposta organica e coerente.

Come è indicato nell'Agenda 2000, l'allargamento non si esaurisce semplicemente nell'ingresso di nuovi Paesi, ma postula anche un adeguamento delle politiche comunitarie ed una nuova cornice finanziaria. In altre parole, esso rende indispensabili delle riforme che investiranno anche le politiche strutturali, in modo da rendere ancora più incisiva la solidarietà europea.

Fin qui il pensiero della Commissione !

Per condurre un'analisi critica, qui si segue quella suggerita da Stefani (Stefani, 1998), secondo il quale la prospettiva che si evince da Agenda 2000 è complessa e punta su due diversi ambiti rilevanti per la politica regionale comunitaria: quello del rafforzamento della coesione tra gli attuali Stati membri e quello dell'ampliamento della U.E. ai numerosi e deboli Stati dell'Europa centrale ed orientale.

Circa il rafforzamento della coesione, bisogna prendere atto della priorità assegnata negli obiettivi alla lotta alla disoccupazione, la quale riguarda 18 milioni di lavoratori (pari a circa l'11 % della forza lavoro europea) ed è concentrata nelle regioni arretrate o in declino industriale dell'Europa. Per rafforzare la coesione la Commissione propone di concentrare e rendere più selettivi i Fondi strutturali, da un lato, e di semplificarne le procedure, dall'altro⁵⁷.

Per conseguire il primo fine propone di raggruppare gli attuali sette obiettivi in tre soltanto: due regionali, relativi rispettivamente alle regioni in ritardo nello sviluppo e a quelle in riconversione economica e sociale, ed uno orizzontale, relativo alle risorse umane.

In quanto alla semplificazione, tenuto conto della numerosità delle iniziative attualmente in corso da parte della Comunità, si condivide l'esigenza di ridurle, selezionando quelle di carattere più innovativo. La Commissione propone di limitarsi a tre settori: la cooperazione

⁵⁵ Oltre ai dieci Stati PECO (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, Romania e Bulgaria) sono candidati Cipro e Malta e, potenzialmente, anche la Turchia.

⁵⁶ Cfr. Santer (1998).

⁵⁷ Una più ampia e dettagliata illustrazione della futura politica strutturale è stata fatta da Naldini (1997).

transfrontaliera, transnazionale ed internazionale per promuovere un assetto armonioso ed equilibrato del territorio; lo sviluppo rurale; le risorse umane in un contesto di pari opportunità.

Passando a considerare l'allargamento dell'Unione, si afferma innanzi tutto che questo sarà positivo perché allarga il mercato interno, sebbene interessi componenti fortemente diseguali tra loro da vari punti di vista. Si ritiene quindi che questo allargamento abbia soprattutto motivazioni politiche.

La matrice eminentemente politica dell'allargamento dell'U.E. è confermata dal fatto che l'ammissione dei nuovi Stati membri è sottoposta al rispetto di tutta una serie di condizioni politiche⁵⁸, le quali però non determinano necessariamente lo sviluppo economico. Perciò si ammette che l'entrata degli Stati centro-orientali comporterà enormi differenze in termini di livello di sviluppo economico e sociale dentro l'U.E., con conseguenti difficoltà di aggiustamento dal punto di vista sia settoriale che regionale⁵⁹. Per questi motivi è prevista una strategia di preadesione e la graduale integrazione dell'economia di quegli Stati nel sistema economico dell'Europa occidentale, per le quali verrà stanziata una dotazione di 45 miliardi di ECU della complessiva disponibilità finanziaria di circa 275 miliardi di ECU (ai prezzi del 1997) destinata alla politica strutturale e di coesione economica e sociale per il periodo 2000 - 2006.

Ritornando a concentrare la nostra attenzione sulla politica strutturale volta a ridurre le disparità interregionali, si può sostenere che un simile allargamento provocherà tre diversi ordini di effetti, di cui due riguardanti gli Stati già membri ed uno i nuovi Stati:

- a) poiché – in termini comparativi – si abbasserà il livello medio del P.I.L. comunitario, alcune regioni che attualmente beneficiano dei Fondi strutturali, verranno a trovarsi al di sopra dei limiti prefissati. Ne consegue che per queste regioni, arretrate o in declino industriale, degli attuali 15 Stati membri sarà necessario restringere territorialmente e quantitativamente gli aiuti finanziari;
- b) l'ampliamento potrebbe contestualmente comportare una riduzione delle potenzialità di sviluppo a medio-lungo termine per le regioni meno favorite degli Stati già membri, in quanto aumenterà la competizione esercitata nei loro confronti da parte dei nuovi Stati che

⁵⁸ Si tratta di garantire la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani e la protezione delle minoranze, anche grazie alla stabilità istituzionale.

⁵⁹ Basti pensare che in seguito all'allargamento a 26 Paesi, con esclusione dunque di Malta e Turchia, la popolazione aderente all'Unione aumenterà del 29 %, mentre il PIL potrebbe aumentare solo del 9 %, con una diminuzione del PIL pro capite del 16 %.

entreranno a far parte dell'U.E. e che si trovano in condizioni socio-economiche e produttive analoghe. Di tutto ciò si potrebbero avvantaggiare le regioni già più sviluppate, le quali molto probabilmente riusciranno ad intrattenere con i nuovi sistemi produttivi rapporti commerciali preminenti o, addirittura, ad impadronirsi con le loro produzioni dei nuovi mercati di sbocco;

- c) d'altra parte anche i nuovi Paesi soffrono di squilibri regionali, per cui – oltre a trasformare il loro sistema economico per aprirsi all'iniziativa privata – dovranno preoccuparsi di attenuare le disparità regionali, le quali verranno fortemente sollecitate. In altre parole, le profonde diversità interne all'U.E. circa il suo potenziale di crescita tendono a contraddire l'attesa di una crescita economica generalizzata ed equilibrata come effetto della libera concorrenza e, pertanto, la necessità di una efficace politica regionale sembra valere anche per questi Paesi.

In sostanza, si condivide appieno l'affermazione di Stefani secondo la quale i Fondi strutturali e il Fondo di coesione “avranno un avvenire perché continuerà la necessità di contenere le disuguaglianze regionali e perché le scelte economiche dovranno tener conto delle esigenze sociali”⁶⁰. E' per questo motivo che si condivide invece solo parzialmente la soddisfazione della Commissione per il prospettato aumento di risorse finanziarie⁶¹ diretto a garantire la continuità dell'impegno a favore della solidarietà nell'Unione, della coesione economica e sociale e della ricerca di uno sviluppo sostenibile, che sia nello stesso tempo fautore di maggiore occupazione.

Infine, si deve tener conto dell'effettivo impatto che avranno sulla politica strutturale e sul suo coordinamento con le altre politiche economiche della C.E. i seguenti fattori:

- la menzionata accezione del principio di addizionalità che consente di fatto alla Comunità di ridurre il proprio impegno, a scapito di uno maggiore per gli Stati membri, già sottoposti allo sforzo di contenere il disavanzo del proprio bilancio pubblico entro i limiti del Patto di stabilità;
- sia la riforma delle altre politiche interne della C.E., tra cui la P.A.C., la quale sarà caratterizzata da una vasta gamma di misure a favore dello sviluppo rurale, con lo scopo

Per una complessiva rassegna delle opportunità e dei rischi derivanti all'UE da un suo allargamento verso Est cfr. Kaletsky (1998), secondo il quale “l'allargamento potrebbe ...rallentare di molti decenni le speranze di un'eventuale convergenza...” (p. 143).

⁶⁰ Da Stefani (1998), p. 52.

⁶¹ In effetti, per il periodo di programmazione 2000 – 2006 è previsto un aumento in valore assoluto dello stanziamento di bilancio a 275 miliardi di ECU rispetto ai 200 miliardi del precedente periodo 1993 – 99, ma in termini relativi l'aumento è minimo, giacché l'incidenza sul totale di bilancio passa da poco più del 36,9 % del 1999 a quasi il 37,4 % nel 2006, con un aumento dunque in termini percentuali di solo mezzo punto. Cfr. Bruzzo, Venza (1998), p. 222.

di rafforzare l'evoluzione attualmente in corso. Si tratterà di vedere che cosa implichi per gli squilibri territoriali esistenti in Europa il fatto che queste misure verranno applicate orizzontalmente ed attuate con un sistema decentrato a livello regionale, mentre le misure di "accompagnamento" saranno affiancate ai regimi per le zone svantaggiate⁶².

In conclusione, si ribadisce la convinzione che l'ampliamento che si sta per avviare, costituisca un processo le cui implicazioni ed i cui esiti complessivi sono di difficile valutazione preventiva; ciò nonostante si presume che, come i precedenti ampliamenti della C.E., di esso si potranno più probabilmente avvantaggiare i settori produttivi e le aree geografiche maggiormente consolidati, mentre per quelli non ancora maturi potrebbe costituire un'occasione per conseguire un più elevato livello di sviluppo, nella misura in cui sapranno avvalersi degli strumenti predisposti dalla Comunità nella situazione di aspra competizione che quasi certamente avrà luogo tra vecchie e nuove regioni in ritardo di sviluppo.

⁶² Si tenga anche conto della prevista contenuta diminuzione dell'incidenza delle risorse assorbite dalla politica agricola tra il 1999 (44,3 %) e il 2006 (43,7 %).

Riferimenti bibliografici

- Bayliss B. (1995), “L’impatto del mercato unico sui sistemi nazionali dei trasporti: regolazione e concorrenza”, in Federtrasporto, *Mercato unico e trasporti. Il sistema italiano nell’integrazione europea*, Roma, SIPI
- Bianchi P. (1995), *Le politiche industriali dell’Unione Europea*, Bologna, Il Mulino
- Biehl D. (1991), “Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale”, in F. Boscacci, G. Gorla (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, Scienze regionali, Milano, F. Angeli
- Bruzzo A., Venza A. (1998), *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell’Unione Europea. Un’analisi introduttiva con particolare riferimento all’Italia*, Quaderni del centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee, n. 8, Padova, CEDAM
- Commissione delle Comunità Europee (1993), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Bollettino delle Comunità Europee, Suppl. 6/93.
- Commissione delle CE (1994), *Programma integrato a favore delle PMI e dell’artigianato*, Com. (94) 207
- Commissione europea (1997), *Agenda 2000. Per un’Unione più forte e più ampia*, Bollettino dell’Unione Europea, Suppl. 5/97, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo
- Commissione europea (1995), *Le finanze pubbliche dell’Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo
- Commissione europea (1994), *La politica sociale europea. Uno strumento di progresso per l’Unione. Libro Bianco*, Bruxelles
- Commissione europea, D.G. Occupazione, relazioni industriali e affari sociali (1995), *L’occupazione in Europa*, Bruxelles
- De Filippis F., Salvatici L. (1994), “La nuova PAC dopo la riforma Mac Sharry”, *Europa e Mezzogiorno*, n. 30
- Di Gioia N. (1993), “La politica comune europea per la tutela dell’ambiente: il Quinto <Programma generale>”, *Europa e Mezzogiorno*, n. 29
- Fallucchi F. (1997), “I Fondi strutturali, strumenti comunitari della coesione economica e sociale: un’occasione da non perdere”, in R. Leonardi, F. Boccia (a cura di), *L’evoluzione della pubblica Amministrazione italiana*, Milano, Il Sole - 24 Ore Libri

- Fanfani R. (1996), “La politica agricola comunitaria”, in SVIMEZ, *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Bologna, Il Mulino
- Frey L. (1996), “Prospettive della problematica occupazionale in Europa e politiche economiche”, *Tendenze dell'occupazione*, n. 3
- Kaletsky A. (1998), “Opportunità e rischi dell'allargamento dell'Unione europea verso Est”, *Economia italiana*, n° speciale
- Masini M.S. (1994), “Approcci e indirizzi della Comunità Europea in materia di ambiente nelle aree metropolitane”, in C. Desideri (a cura di), *Inquinamento urbano e traffico veicolare. Le politiche d'intervento nella C.E. e negli USA*, Roma, Istituto di Studi sulle Regioni - CNR
- Molle W. (1997), “Cohesion and Fiscal Federalism: the European Experience” *The European Union Review*, n. 2, July
- Mura A. (1996), “Ricerca e sviluppo tecnologico nell'Unione Europea. Il quarto Programma quadro”, *Europa e Mezzogiorno*, n. 33
- Naldini A. (1997), “Le politiche strutturali dopo il 1999”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4
- Nijkamp P. (1995), “La politica di trasporto europea: un esame dei fattori critici per il successo”, in Federtrasporto, *Mercato unico e trasporti. Il sistema italiano nell'integrazione europea*, Roma, SIPI
- OCDE (1993), *Politique d'infrastructure pour les années 90*, Paris
- Osservatorio delle Politiche Regionali (1994), “La nuova politica regionale tra Regioni, Stato e Unione europea”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3
- Padoa Schioppa T. (1987), *Efficienza, stabilità e equità*, Bologna, Il Mulino
- Pola G. (1998), *The regional incidence of a central budget – The italian case*, Ferrara aprile
- Ponti M. (1995), “La politica infrastrutturale nella UE”, in Federtrasporto, *Mercato unico e trasporti. Il sistema italiano nell'integrazione europea*, Roma, SIPI
- Prud'Homme R. (1993), “The Potential Role of the EC Budget in the Reduction of Spatial Disparities in a European Economic and Monetary Union”, in European Commission, *The Economics of Community Public Finance*, European Economy, Reports and Studies, no. 5
- Quinet E. (1992), *Infrastructures de transport et croissance*, Economica, Paris
- Salone C. (1997), “Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino

- Santer J. (1998), “La grande sfida dell’allargamento”, *Dossier Europa*, n. 22. giugno
- Scandizzo P.L. (1997), “Il Mezzogiorno e l’Europa”, in L. Paganetto (a cura di), *Mezzogiorno e Mezzogiorni d’Europa*, Bologna, Il Mulino
- Sico L. (1994), “Un nuovo strumento finanziario per il miglioramento delle strutture della pesca: lo SFOP”, *Europa e Mezzogiorno*, n. 30
- Stefani G. (1998), “Politica regionale, disparità strutturali e ampliamento dell’Ue”, in Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee, *Verso la realizzazione della Unione europea*, Università di Ferrara, Facoltà di Giurisprudenza, Ferrara
- Sudgen R. (1997), “Intervento attivo nelle <regioni meno favorite> d’Europa; politiche strutturali per l’Unione Europea”, in Greco N. (a cura di), *Ripensare il Mezzogiorno*, Milano, F. Angeli
- Thöni E. (1997), “Politiche sociali per il riequilibrio territoriale: l’organizzazione dell’Unione europea”, in Istituto di Studi sulle Regioni – CNR, *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, Giuffré
- Unione europea, Commissione europea (1997), *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale 1996*, Bruxelles
- Vitale R. (1995), “La strategia comunitaria per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: finalità, strumenti e rapporti con la politica di coesione”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2
- Wishlade F. (1993), “Problemi di coerenza tra politica comunitaria della concorrenza e aiuti allo sviluppo regionale”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1
- Zucchetti E. (1996), “Gli orientamenti e le linee di azione della Comunità Europea in materia di politiche attive del lavoro”, in Zucchetti E. (a cura di), *Politica del lavoro e dimensione locale. L’esperienza europea e il caso italiano*, Milano, F. Angeli