

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione

COM(2004) 494 def. — 2004/0166 (AVC)

(2005/C 255/17)

Il Consiglio, in data 1° dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 26 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 marzo 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore SILVA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 aprile 2005, nel corso della 416a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 121 voti favorevoli, nessun voto contrario e 10 astensioni.

1. Introduzione — Origine e obiettivi essenziali del Fondo di coesione

1.1 Il Fondo di coesione, previsto dal Trattato di Maastricht, è stato creato nel 1993 come «Strumento finanziario di coesione» e istituzionalizzato come «Fondo» dal Regolamento 1164/94 del 16 maggio 1994⁽¹⁾, successivamente modificato dai Regolamenti 1264/99 e 1265/99, entrambi del 21 giugno 1999⁽²⁾.

1.2 Il Fondo di coesione fu istituito a sostegno degli Stati membri il cui Prodotto nazionale lordo fosse inferiore al 90 % della media comunitaria (percentuale calcolata su base triennale in seguito alla modifica del 1999; ciò ha limitato dall'inizio la sua applicabilità a quattro Stati membri: i tre paesi del secondo ampliamento (Grecia, Spagna, Portogallo) e l'Irlanda.

1.3 Conformemente al Regolamento 1164/94, il Fondo di coesione contribuisce a rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità, sostenendo progetti nei seguenti settori:

- ambiente,
- reti transeuropee e infrastrutture di trasporto,
- studi preparatori e misure di sostegno tecnico riguardanti i progetti ammissibili.

2. L'impatto del Fondo di coesione dalla sua creazione ai giorni nostri

2.1 Il contributo fornito dai fondi strutturali, e in particolare dal Fondo di coesione, alla realizzazione dell'obiettivo «**Convergenza**» nei quattro Stati membri che finora ne hanno beneficiato è evidente e quantificabile.

2.2 Per esempio, la densità della rete autostradale di questi quattro paesi, che nel 1991 rappresentava circa il 20 % della media comunitaria, nel 2001 aveva superato la stessa media del 10 %⁽³⁾.

⁽¹⁾ GU L 130 del 25.5.1994, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 161 del 26.6.1999, pag. 57.

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione «Terza relazione sulla coesione economica e sociale» COM(2004) 107 def.

2.3 Tuttavia, sempre nel settore delle infrastrutture di trasporto, non si sono raggiunti gli stessi risultati in termini di modernizzazione dei trasporti ferroviari e di densità della copertura della rete ferroviaria nei quattro paesi della coesione, la quale è pari al 55 % della media comunitaria.

2.4 Si è inoltre osservato che gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto realizzati con il sostegno del Fondo di coesione costituiscono un importante fattore di attrazione nelle regioni beneficiarie, in quanto consentono di aumentare l'attività economica con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di incrementi della produttività e del reddito reale della popolazione.

2.5 Recenti studi hanno poi rivelato che il contributo dei fondi strutturali in generale e del Fondo di coesione in particolare può influire positivamente anche sugli insediamenti di attività con una forte componente di R&S, il che rappresenta certamente uno stimolo alla crescita sostenibile in tutto il territorio europeo.

2.6 Prendendo come base il PIL pro capite nel periodo tra il 1994 e il 2001, si è constatato che l'aumento in questi quattro Stati membri (una media del 3 % in termini reali) ha superato di più dell'1 % l'incremento medio annuo registrato nell'Unione europea⁽⁴⁾.

3. La nuova proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione, presentata dalla Commissione nel 2004 — Osservazioni generali

3.1 L'ampliamento del 1° maggio 2004, che ha portato l'Unione europea da 15 a 25 Stati membri (numero che passerà tra breve a 27 con l'adesione di Bulgaria e Romania, due paesi che avranno anch'essi diritto al sostegno del Fondo di coesione), impone una seria riflessione sull'importanza (qualitativa, nella scelta delle priorità, e quantitativa, nell'ammontare destinato ai fondi comunitari) dei meccanismi impiegati per realizzare i **tre obiettivi essenziali dei fondi strutturali: «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione», «Cooperazione territoriale europea».**

⁽⁴⁾ idem.

3.2 Questa riflessione risulta ancor più urgente se si considerano le nuove sfide che la contemporanea adesione di 10 nuovi Stati membri, con un PIL inferiore a quello dell'Europa a 15, presenta per la realizzazione dell'obiettivo «Convergenza», cui il Fondo di coesione è destinato insieme al FESR e al FSE.

3.3 Per tale ragione, la Commissione prevede di destinare circa 264 000 milioni di euro (il 78 % del bilancio totale per i programmi europei di sviluppo) all'obiettivo «Convergenza»; di questi circa 63 000 milioni verranno assegnati al Fondo di coesione, con un aumento notevole rispetto al bilancio di detto Fondo per il periodo 2000-2006 (18 000 milioni di euro).

3.4 Il CESE valuta pertanto positivamente l'iniziativa della Commissione di elaborare una nuova regolamentazione sui fondi strutturali per il periodo 2007-2013 e di dare un nuovo quadro giuridico alla politica europea di coesione.

3.5 Nel periodo per cui si prepara l'attuale revisione della regolamentazione sui fondi strutturali, il Fondo di coesione, sulla base dei più recenti dati statistici, fornirà sostegno alla Grecia, al Portogallo, ai 10 nuovi Stati membri e, una volta finalizzata la loro adesione, alla Bulgaria e alla Romania.

3.6 Per quanto concerne la proposta di regolamento relativa al Fondo di coesione, la quale sostituisce il regolamento (CE) n. 1194/94 del Consiglio, il CESE approva l'orientamento volto a concentrare in questo regolamento unicamente gli obiettivi fondamentali e le grandi linee in materia di applicazione e di accesso, rinviando al regolamento generale applicabile a tutti i fondi strutturali per il complesso degli aspetti operativi (principi fondamentali, definizione delle funzioni e loro ripartizione tra gli Stati membri e la Commissione, regole di gestione finanziaria, regole di audit e di controllo).

3.7 In questo contesto, il Fondo di coesione continua pertanto ad assecondare la tendenza a concentrare la politica comunitaria di coesione su un numero limitato e selezionato di priorità, basate sugli impegni e sulle strategie sottoscritte a Lisbona nel 2000 (un'economia più competitiva basata sulla conoscenza e sulla coesione sociale) e a Göteborg nel 2001, (accentuazione dell'impegno per la protezione dell'ambiente e la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile).

4. La nuova proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione, presentata dalla Commissione nel 2004 — Osservazioni specifiche

4.1 Si ammette che l'uniformazione delle norme e delle procedure dei fondi strutturali è una misura di buona gestione, tra i cui aspetti positivi si segnala ad esempio l'orientamento secondo cui gli interventi a titolo del Fondo di coesione, tradizionalmente destinati ad investimenti elevati, dovranno essere programmati insieme a quelli del FESR, principio che costituisce un'eccezione rispetto a quello in base al quale ciascun programma deve essere finanziato da un unico fondo. Tuttavia, è importante segnalare che da tale uniformazione discende anche l'applicazione al Fondo di coesione di norme sulle quali il Comitato nutre notevoli riserve.

4.2 Ad esempio, il CESE esprime riserve sull'utilità di applicare al Fondo di coesione per la prima volta la regola «n + 2». È quanto è stato sottolineato dal CESE nel parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali (5).

4.3 È positivo che l'obiettivo del Fondo di coesione (contribuire al rafforzamento della coesione comunitaria) preveda, conformemente all'**articolo 1, paragrafo 1**, sia un approccio economico e sociale, sia un approccio **territoriale**, coprendo le regioni il cui PIL pro capite sia inferiore al 75 % della media comunitaria (Europa a 25).

4.4 È facile capire l'importanza di questo nuovo aspetto, se si considera che l'ampliamento dell'Unione europea da 15 a 25 Stati membri ha ridotto la ricchezza media pro capite di circa il 12,5 % e, al tempo stesso, ha fatto aumentare la quota della popolazione che vive in zone meno sviluppate dal 20 % al 25 %.

4.5 Nei 10 Stati membri che sono entrati a far parte dell'Unione nel 2004, circa il 92 % della popolazione vive in regioni nelle quali il PIL pro capite è inferiore al 75 % della media comunitaria (Europa a 25) (6).

4.6 Nella proposta di regolamento all'esame, il rafforzamento della coesione comunitaria rientra in una prospettiva comprendente anche la **promozione dello sviluppo sostenibile**.

4.6.1 Questo è esemplificato dall'**articolo 2, paragrafo 3**), che elenca i seguenti possibili settori di intervento:

— l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, per le misure riguardanti l'ambiente,

— le ferrovie, le vie navigabili fluviali e marittime, i sistemi intermodali e i trasporti urbani puliti, per le misure nel campo dei trasporti.

4.7 Anche se tale preoccupazione non è citata espressamente, il CESE ritiene che una utilizzazione efficace del Fondo di coesione per investimenti destinati ad un miglior uso delle fonti tradizionali di energia e ad un potenziamento di quelle rinnovabili contribuirà a ridurre la dipendenza energetica dei paesi della coesione, i quali attualmente importano quasi l'80 % della loro energia nonostante i dieci nuovi Stati membri registrino un livello di dipendenza energetica dall'estero abbastanza inferiore.

4.8 Gli esempi succitati di settori di promozione dello sviluppo sostenibile, non devono tuttavia far dimenticare che per promuovere tale obiettivo in Europa è urgente l'applicazione delle politiche di coesione nelle zone rurali. Per tale ragione, questo settore d'intervento deve rientrare nell'ambito di applicazione del Fondo di coesione, senza che questo pregiudichi i finanziamenti assegnatigli a titolo di altri fondi strutturali volti a realizzare gli obiettivi della PAC.

(5) CESE 389/2005.

(6) Comunicazione della Commissione in merito alla «Terza relazione sulla coesione economica e sociale» COM(2004) 107 def.

4.9 Pur continuando a tener presente che il consolidamento di bilancio è uno dei pilastri fondamentali della convergenza e del consolidamento della crescita dell'economia europea, il CESE nutre tuttavia dubbi per quanto concerne un'eventuale applicazione rigida delle condizioni concernenti i «disavanzi pubblici eccessivi» in relazione agli obiettivi essenziali del Fondo di coesione, come stabilito all'articolo 4 della proposta di regolamento all'esame.

4.10 Infatti, **tale rigidità potrebbe avere un «effetto perverso» sull'utilizzazione efficace delle risorse a titolo del Fondo di coesione:** l'assegnazione di tali risorse è infatti condizionata alla eliminazione di un disavanzo eccessivo, ma quest'ultimo potrebbe essere causato, tra le altre cose, dall'impegno delle autorità nazionali di materia di lotta alle disparità economiche, sociali e territoriali.

4.11 È opportuno ricordare che per gli Stati membri che sono riusciti a contenere il disavanzo pubblico entro limiti accettabili, ciò non implica necessariamente l'eliminazione delle loro disparità economiche, sociali e territoriali.

5. Conclusioni e raccomandazioni

5.1 Il CESE è in linea di massima favorevole alla nuova proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione e all'armonizzazione delle procedure applicabili a detto Fondo con le norme generali definite per gli altri fondi strutturali.

5.2 Un aspetto positivo, che merita altresì di essere sottolineato, è l'estensione dell'ambito del Fondo di coesione alle politiche per lo sviluppo di infrastrutture rispettose dell'ambiente (ad esempio il finanziamento di mezzi di «trasporto puliti»).

5.3 Ai fini di una realizzazione più rapida ed efficace dell'obiettivo «Convergenza», si raccomanda alla Commissione di agire in collaborazione con gli Stati membri affinché i programmi operativi elaborati da questi ultimi garantiscano un'efficace armonizzazione delle risorse a titolo del FESR e del Fondo di coesione, facendo in modo che negli Stati membri destinatari la convergenza a livello nazionale vada di pari passo con la convergenza territoriale.

5.4 Nell'ambito dell'attuale analisi dei vantaggi e degli eventuali svantaggi del Patto di stabilità e di crescita, il CESE raccomanda alla Commissione di riflettere attentamente sull'opportunità di applicare le condizioni concernenti il disavanzo pubblico eccessivo in relazione agli obiettivi degli Stati membri beneficiari. Occorre tener sempre presente che l'applicazione di dette condizioni non deve ostacolare l'utilizzazione delle risorse finanziarie a titolo del Fondo di coesione per il raggiungimento dell'obiettivo «Convergenza».

5.5 Infine, come espresso nel parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali (⁷), il CESE approva l'assegnazione di maggiori risorse finanziarie al Fondo di coesione, ma ricorda che il previsto aumento di tali finanziamenti in termini reali sarà estremamente diluito a causa del numero di Stati membri che, a seguito dell'ultimo ampliamento, saranno beneficiari del Fondo di coesione.

Bruxelles, 6 aprile 2005.

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

(⁷) CESE 389/2005.