

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 149

45° anno

21 giugno 2002

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	390ª sessione plenaria del 24 e 25 aprile 2002	
2002/C 149/01	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Sovraindebitamento delle famiglie»	1
2002/C 149/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione degli specchi e dei sistemi supplementari per la visione indiretta e dei veicoli muniti di tali dispositivi, che modifica la direttiva 70/156/CEE» (COM(2001) 811 def. — 2001/0317 (COD))	5

Prezzo: 18,00 EUR



(segue)

Spedizione in abbonamento postale, articolo 2, comma 20/C, legge 662/96 — Milano.

2002/C 149/03	<p>Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modificazione della Direttiva 92/81/CEE riguardo alla facoltà di applicare aliquote di accise ridotte a taluni oli minerali che contengono biocarburanti e ai biocarburanti» <p>(COM(2001) 547 def. — 2001/0265 (COD) — 2001/0266 (CNS))</p>	7
2002/C 149/04	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio concernente la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura e che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999» (COM(2001) 617 def. (Vol. I) — 2001/0256 (CNS))</p>	11
2002/C 149/05	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose» (COM(2001) 624 def. — 2001/0257 (COD))</p>	13
2002/C 149/06	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport — 2004» (COM(2001) 584 def.)</p>	17
2002/C 149/07	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC)» (COM(2001) 754 def. — 2001/0293 (COD))</p>	24
2002/C 149/08	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione» (COM(2001) 629 def.)</p>	26
2002/C 149/09	<p>Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Documento di lavoro della Commissione — La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione» (COM(2001) 743 def.)</p>	30
2002/C 149/10	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/311/CE, del 29 aprile 1999, recante adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)» (COM(2002) 47 def. — 2002/0037 (CNS))</p>	36
2002/C 149/11	<p>Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'accordo di partenariato ACP-UE»</p>	38

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2002/C 149/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» (COM(2001) 257 def. — 2001/0111 (COD))	46
2002/C 149/13	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'ampliamento ad est dell'Unione europea e il settore forestale»	51
2002/C 149/14	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee»	60
2002/C 149/15	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le PMI nelle regioni insulari dell'Unione europea»	68
2002/C 149/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La concorrenza fiscale e il suo impatto sulla competitività delle imprese»	73
2002/C 149/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale» (COM(2001) 672 def.)	79
2002/C 149/18	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Libro bianco della Commissione europea — Un nuovo impulso per la gioventù europea» (COM(2001) 681 def.)	84

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Sovraindebitamento delle famiglie»

(2002/C 149/01)

Il Comitato economico e sociale, in data 13 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, par. 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Sovraindebitamento delle famiglie».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ataíde Ferreira, in data 8 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 6 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Il sovraindebitamento: attualità del tema

1.1. Il 13 luglio 1992, in una risoluzione sulle future priorità per lo sviluppo della politica di protezione dei consumatori, il Consiglio ha per la prima volta inserito, tra queste priorità, l'esame del problema dell'eccessivo indebitamento.

1.2. Da allora, nonostante il fenomeno del sovraindebitamento abbia manifestamente assunto un'importanza crescente nei vari Stati membri, al punto da giustificare l'adozione di misure legislative e amministrative specifiche nella maggior parte di essi, a livello comunitario nessuna iniziativa di carattere politico è stata presa, a parte la promozione dello studio del Professor Nick Huls⁽¹⁾ e i lavori dei servizi dell'attuale DG SANCO sull'argomento, svolti peraltro con grande professionalità e competenza.

1.3. Il 27 maggio 1999, il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare alla Sezione «Mercato unico, produzione e consumo» l'elaborazione di una relazione informativa sul tema «Sovraindebitamento delle famiglie», relazione inviata a tutte le istituzioni comunitarie per decisione dell'assemblea plenaria.

1.4. Nel corso dell'elaborazione di detta relazione informativa e durante la Presidenza portoghese, il Consiglio «Consumatori» di Lussemburgo del 13 aprile 2000 ha ripreso l'argomento e ha richiamato l'attenzione della Commissione e degli Stati

membri sulla necessità che della materia ci si occupasse a livello comunitario.

1.5. La relazione informativa del CES terminava raccomandando alla Commissione «come primo passo in questa direzione, di elaborare quanto prima un Libro verde relativo al sovraindebitamento delle famiglie in Europa, nel quale riferisca in merito agli studi già esistenti in materia, faccia il punto della situazione dei regimi giuridici e dei dati statistici dei diversi Stati membri e dei paesi candidati all'adesione, cerchi di dare una definizione univoca di sovraindebitamento e definisca gli orientamenti che ritiene debbano essere seguiti successivamente allo scopo di realizzare gli obiettivi sottolineati nella presente relazione».

1.6. In seguito a tale raccomandazione, la Commissione ha indetto una gara per la realizzazione di due studi, il primo relativo agli aspetti statistici e il secondo concernente i diversi regimi giuridici del sovraindebitamento negli Stati membri.

Si sa, tuttavia, che la Commissione non ha accettato lo studio relativo agli aspetti giuridici e ha rescisso il relativo contratto, che sta analizzando lo studio statistico e si scontra con la difficoltà di dover comparare i dati ivi riportati, cosa prevedibile data la diversità dell'interpretazione del fenomeno e dell'approccio allo stesso nei vari Stati membri. Finora la Commissione non ha rivelato ufficialmente quale senso intenda dare al suo approccio al fenomeno, ma si può constatare che questo

(1) «Il sovraindebitamento dei consumatori negli Stati membri dell'Unione europea: situazione e ricerca di soluzioni», Nick Huls e altri, pubblicato nella collezione «Droit et Consommation», n. 29, 1994

argomento non rientra nel suo Programma d'azione. Si giudicano però positive, anche se frammentarie, alcune singole misure adottate nell'ambito della revisione della direttiva sul credito al consumo.

1.7. Nell'ambito dell'elaborazione del presente parere d'iniziativa, il CES ha deciso di organizzare un'audizione pubblica con il sostegno della Presidenza svedese. L'audizione si è tenuta a Stoccolma il 18 giugno 2001, al fine di raccogliere informazioni aggiornate e di esaminare le diverse esperienze in questo campo dei paesi nordici, un aspetto di cui si notava l'assenza nella relazione informativa.

1.7.1. Durante l'audizione, il Sottosegretario di Stato svedese presso il Ministero della giustizia ha colto l'occasione per esprimere l'importanza che il governo del suo paese attribuisce all'approccio comunitario di questo tema, in quanto esso può risolvere gli inconvenienti derivanti dalle diversità delle impostazioni nazionali del problema e dalle diverse soluzioni adottate dagli Stati membri con risultati divergenti ⁽¹⁾.

1.8. Inoltre, il 2 luglio 2001 il «Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti» (CNCU) ha organizzato, in collaborazione con la Commissione europea, un importante convegno sul tema «Regole di concorrenza nell'UE e sistemi bancari a confronto», nel quale il Capo dell'Unità «Servizi finanziari» della DG SANCO ha colto l'opportunità per presentare gli orientamenti seguiti nella nuova proposta di direttiva sul credito al consumo. Il convegno è stato altresì l'occasione per discutere gli aspetti comunitari dei problemi del sovraindebitamento ⁽²⁾.

1.8.1. Sempre la DG SANCO ha preso l'iniziativa di organizzare a Bruxelles, il 4 luglio 2001, un'audizione con esperti governativi per discutere le proposte di modifica alla direttiva sul credito al consumo. Nel corso dell'audizione sono stati sottolineati taluni aspetti specifici concernenti la prevenzione del sovraindebitamento.

1.9. Durante la presidenza belga, si è svolto a Charleroi il 13 e 14 novembre 2001 un importante colloquio sul tema «Credito al consumo e armonizzazione comunitaria» nel quale il Ministro belga dell'economia e della ricerca scientifica ha sottolineato gli aspetti sociali ed economici del problema e ha messo in risalto il suo legame con lo sviluppo dei servizi finanziari e del commercio transfrontaliero nel mercato interno ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Nel suo discorso, ha sottolineato «il rischio che l'attuale diversità di regimi all'interno dell'Unione europea contribuisca ad aumentare gli ostacoli tecnici alla libera circolazione di beni e servizi nel mercato unico».

⁽²⁾ In Italia l'Adiconsum (associazione di consumatori) ha promosso, insieme ad altre ONG e ad alcuni enti creditizi, un progetto di legge per risolvere le situazioni di sovraindebitamento delle famiglie.

⁽³⁾ Il 25 gennaio 2002, il governo belga ha adottato un progetto di legge sul credito al consumo nel quale si prevede di vietare pubblicità che possano stimolare il sovraindebitamento.

1.10. Una menzione particolare merita inoltre il recente Consiglio «Consumatori» del 26 novembre 2001, in cui i Ministri hanno formulato una serie di osservazioni e raccomandazioni, affermando che «le divergenze fra Stati membri a livello di disciplina sia preventiva che sociale, giuridica ed economica dell'indebitamento eccessivo possono dar luogo ad importanti disparità sia fra i consumatori europei che fra i fornitori di credito». Per tale motivo hanno ritenuto che «si potrebbe prevedere una riflessione a livello comunitario per apportare, ad integrazione delle misure a favore dello sviluppo del credito transfrontaliero, delle misure volte a prevenire l'indebitamento eccessivo per tutta la durata del ciclo di credito».

2. La dimensione comunitaria del sovraindebitamento delle famiglie

2.1. Il fenomeno del sovraindebitamento riveste aspetti sociali, economici, finanziari giuridici (sia sul piano civile che procedurale) e naturalmente politici, che meritano tutti di essere seguiti a livello comunitario.

2.1.1. Nella prospettiva che il presente parere d'iniziativa intende adottare, risultano fondamentali gli aspetti giuridici che hanno un'influenza diretta sulla politica di realizzazione del mercato interno.

2.2. Dagli studi e dalle audizioni effettuate, risulta chiaramente che lo sviluppo di un mercato dei servizi finanziari transfrontalieri si basa sulla fiducia di produttori, commercianti, liberi professionisti e consumatori.

2.2.1. Per garantire tale fiducia è fondamentale, da parte di chi mette a disposizione il credito, la trasparenza delle regole che disciplinano il mercato, anche nei casi di inadempimento.

2.3. Se è vero che una gran parte delle situazioni di inadempimento, che sono il primo passo verso il sovraindebitamento, può essere disciplinata nell'ambito della normativa sulla concessione del credito, in particolare del credito al consumo, esistono però una serie di misure di prevenzione e di soluzione delle situazioni di sovraindebitamento che rientrano piuttosto nel settore della giustizia e del mercato interno.

2.4. Tenendo conto del principio di sussidiarietà nonché della nuova formulazione dell'articolo 153 del Trattato di Roma e dell'articolo 34 del Trattato di Amsterdam, è non solo possibile ma assolutamente indispensabile, ai fini di un'efficace realizzazione del mercato interno, adottare un approccio armonizzato a livello comunitario degli aspetti prettamente giuridici del sovraindebitamento delle famiglie.

2.5. Questa affermazione si basa su tre ragioni fondamentali.

2.5.1. La prima concerne la realizzazione di uguali condizioni di concorrenza tra coloro che concedono il credito ai privati, siano essi enti creditizi, altri operatori finanziari, gli stessi commercianti e i prestatori di servizi nei casi di vendite rateali e a credito.

2.5.2. La seconda ragione concerne il funzionamento stesso del mercato interno che, ancora una volta, se è unico per le possibilità di operazioni transfrontaliere, risulta diviso in vari ordinamenti giuridici nazionali quando si tratta di risolvere problemi che sono originati da questo stesso mercato. In particolare, i recenti orientamenti in materia di commercio elettronico e di vendita a distanza di beni e servizi finanziari, rendono quanto mai opportuno, analogamente a quanto già avviene per il regime fallimentare dei commercianti, armonizzare il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento delle famiglie, altrimenti si corre il rischio di creare nuovi ostacoli alla concorrenza e distorsioni al livello della competitività delle imprese.

2.5.3. La terza ragione riguarda direttamente la protezione dei consumatori e si basa sulle disposizioni del nuovo articolo 153 del Trattato. Il paragrafo 3, lettera b) di detto articolo sancisce espressamente che la Comunità contribuisce al conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1, nel quale è incluso indiscutibilmente il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento, con «misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri». Pertanto, non è lecito dubitare della necessità di inquadrare la questione del sovraindebitamento delle famiglie in una politica comunitaria che garantisca l'armonizzazione delle iniziative nazionali in questo settore, per non creare situazioni che possono essere considerate discriminatorie nei confronti sia degli operatori sia dei consumatori.

2.6. Altre tre ragioni puntuali giustificano un'azione immediata della Commissione.

2.6.1. La prima concerne l'introduzione fisica della moneta unica e l'impulso che questo evento darà al commercio transfrontaliero e, di conseguenza, al credito ad esso collegato, eliminando uno dei principali ostacoli riconosciuti alle operazioni transfrontaliere.

2.6.2. La seconda è legata allo sviluppo del commercio elettronico e delle vendite a distanza e riguarda tutti gli elementi che le direttive in materia intendono prevedere per eliminare gli ostacoli geografici e logistici e per incrementare la fiducia di operatori e consumatori. La futura adozione della proposta di direttiva sulle vendite a distanza di servizi finanziari completerà il quadro giuridico necessario allo sviluppo del credito transfrontaliero.

2.6.3. Infine, il futuro ampliamento dell'Unione europea rende opportuna come minimo un'armonizzazione immediata, prima che il quadro giuridico diventi ancora più complesso e difficile da gestire.

3. Conclusioni e raccomandazioni

3.1. Il Comitato in conclusione afferma quanto segue:

- (a) il fenomeno del sovraindebitamento si è generalizzato in tutti i paesi dell'Unione europea, è presente nei paesi candidati all'adesione e tende ad aggravarsi con l'apertura delle frontiere e con il commercio transfrontaliero;
- (b) quasi tutti i paesi dell'Unione europea hanno definito e applicato, a livello nazionale, diversi sistemi di prevenzione e di soluzione delle situazioni di sovraindebitamento, divergenti o addirittura contrastanti sia a livello di diritto sostanziale sia sul piano delle procedure giudiziarie o amministrative;
- (c) tali differenze costituiscono degli ostacoli allo sviluppo del credito transfrontaliero e alla realizzazione stessa del mercato unico, in quanto non contribuiscono a creare la necessaria fiducia degli operatori economici nelle potenzialità e nei benefici del mercato interno;
- (d) è auspicabile pertanto uno sforzo di armonizzazione degli aspetti giuridici legati al sovraindebitamento. Tale armonizzazione è possibile nell'ambito delle disposizioni contenute agli articoli 2 e 34 del Trattato sull'UE e agli attuali articoli 3, lettera t) e 153 del Trattato di Roma.

3.2. Il CES raccomanda pertanto

3.2.1. alla Commissione:

- (a) di procedere immediatamente alla pubblicazione ufficiale degli studi da essa commissionati in merito agli aspetti statistici e di bandire una nuova gara per l'elaborazione di uno studio sul diritto comparato del sovraindebitamento in Europa;
- (b) di preparare, nel più breve tempo possibile, un Libro verde che analizzi le conseguenze della situazione attuale nella prospettiva della realizzazione del mercato interno;
- (c) di proporre le misure di armonizzazione del quadro giuridico di prevenzione e soluzione delle situazioni di sovraindebitamento, per quanto concerne sia gli aspetti sostanziali sia quelli procedurali, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e tenendo conto del disposto degli articoli 2 e 34 del Trattato sull'UE e degli articoli 3 e 153 del Trattato di Roma;
- (d) di definire e realizzare una rete di scambi di informazioni tra gli Stati membri e i suoi stessi servizi per seguire l'evolversi del fenomeno del sovraindebitamento delle famiglie negli Stati membri e nei paesi candidati all'adesione, al fine di creare un Osservatorio europeo del sovraindebitamento;

(e) di prestare una particolare attenzione agli effetti che l'adozione di misure in vari settori delle politiche comunitarie, in particolare in riferimento al credito al consumo e ipotecario, alle comunicazioni commerciali, alla pubblicità, al «marketing» e alle pratiche commerciali, può avere sul nascere o sull'aggravarsi del sovraindebitamento delle famiglie;

3.2.2. agli Stati membri:

- (a) di proseguire sulla strada intrapresa con la Risoluzione del 13 luglio 1992 e ripresa nei Consigli Consumatori del 13 aprile 2000 e del 26 novembre 2001, fino a definire un quadro giuridico per l'approccio comunitario al problema del sovraindebitamento delle famiglie;
- (b) di prendere in considerazione la possibilità di disciplinare taluni aspetti giuridici del sovraindebitamento in un regolamento parallelo a quello che ha definito il regime di insolvenza delle imprese;
- (c) di sollecitare la Commissione affinché, alla luce dell'esperienza acquisita e dello scambio d'informazioni con gli Stati membri, valuti e presenti proposte di armonizzazione per quanto concerne le informazioni da fornire ai consumatori nei contratti di credito, l'uso dei dati sulla loro solvibilità, il ruolo degli intermediari di credito o

delle società finanziarie, il regime procedurale delle esecuzioni in caso di inadempimento e le procedure speciali di recupero crediti;

- (d) di considerare la possibilità di stabilire, nell'ambito della coregolamentazione, codici di condotta su base volontaria per la risoluzione delle situazioni di sovraindebitamento;
- (e) di valutare le possibilità di cooperazione al fine di dare soluzione alle situazioni di pluriindebitamento che hanno origine in crediti transfrontalieri, con l'aiuto di strumenti extra giudiziari;
- f) di promuovere, sin dall'età scolare, azioni di informazione e di istruzione volte a prevenire il sovraindebitamento.

3.2.3. al Consiglio e al Parlamento europeo:

- (a) di riconoscere in modo chiaro e inequivocabile la necessità di prendere iniziative, a livello comunitario, per armonizzare gli aspetti giuridici del regime del sovraindebitamento. L'ambito e la portata di tali misure sono quelli espressi al precedente punto 3.2.2, lettera (c);
- (b) di prevedere e mettere a disposizione le risorse finanziarie indispensabili per consentire alla Commissione di continuare a seguire il fenomeno del sovraindebitamento e di realizzare le iniziative necessarie per l'adozione delle misure di armonizzazione legislativa sopraccitate.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione degli specchi e dei sistemi supplementari per la visione indiretta e dei veicoli muniti di tali dispositivi, che modifica la direttiva 70/156/CEE»

(COM(2001) 811 def. — 2001/0317 (COD))

(2002/C 149/02)

Il Consiglio, in data 21 marzo 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 8 aprile 2002 (Relatore: Colombo).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 94 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Contenuti della proposta

1.1. La proposta di direttiva in oggetto ha come obiettivo l'introduzione di norme armonizzate per gli specchi retrovisori ed i sistemi supplementari destinati sia ai veicoli della categoria M (veicoli per il trasporto passeggeri), sia per i veicoli della categoria N (veicoli per il trasporto merci).

1.2. Essa modifica e sostituisce la direttiva 71/127/CEE⁽¹⁾ del 1º marzo 1971, direttiva particolare adottata nell'ambito del procedimento di omologazione CE istituito dalla direttiva 70/156/CEE⁽²⁾ concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'omologazione dei veicoli a motore e loro rimorchi.

1.3. La base giuridica sulla quale essa si basa è l'articolo 95 del Trattato CEE e pur mantenendo in parte la struttura originaria della direttiva 71/127/CEE ne modifica in modo sostanziale il contenuto.

1.4. Questa proposta si propone la riduzione dei rischi derivanti da un'incompleta visione laterale e posteriore del veicolo, attraverso un ampliamento della visibilità perseguita con particolari innovativi dei componenti degli autoveicoli e con l'introduzione di nuove tecnologie. L'obiettivo perseguito è quello di migliorare la sicurezza degli utenti della strada.

1.5. L'aspetto più rilevante è costituito dal passaggio dalla base volontaria nel sistema di omologazione previsto dalla direttiva 71/127/CEE all'obbligatorietà di tale procedura per tutti i veicoli leggeri e pesanti coperti dalla presente modifica.

2. Obiettivi della proposta

2.1. Appare evidente come questa proposta tenda all'armonizzazione delle diverse soluzioni presenti nei singoli Stati membri e al raggiungimento di norme uniche valide per tutta l'Unione europea. Essa prevede pertanto l'abrogazione, entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente proposta, della direttiva 71/127/CEE.

2.2. I principali aspetti modificati, oltre all'introduzione della norma obbligatoria, sono costituiti dal montaggio di specchi supplementari e dalla modifica di talune caratteristiche degli stessi per ampliare il campo di visibilità indiretta oltre alla possibilità di sostituire gli specchi attualmente previsti con sistemi a telecamera e monitor.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato nella valutazione del testo proposto dalla Commissione è partito dalla considerazione che il problema della sicurezza costituisca un elemento prevalente rispetto ad eventuali problemi nell'applicazione delle novità previste.

3.1.1. Il Comitato condivide le linee generali della proposta in esame poiché ha sempre considerato positivamente ogni intervento legislativo volto al miglioramento degli standard di sicurezza che abbiano come conseguenza, oltre ad una tutela dei veicoli stessi, un'attenzione specifica alla sicurezza degli utenti più vulnerabili (pedoni, ciclisti, motociclisti ecc...).

3.1.2. Esso ritiene che il passaggio dalla situazione «volontaria» prevista dalla direttiva 71/127/CEE a quella «obbligatoria» prevista dalla proposta in esame costituisca, pur con alcuni problemi tecnici di cui alle osservazioni generali e specifiche, una condizione importante per una progressiva armonizzazione delle norme che regolano i sistemi di omologazione.

⁽¹⁾ GUL 68 dell'1.3.1971.

⁽²⁾ GUL 42 del 23.2.1970.

3.1.3. La sua completa attuazione introdurrà nell'Unione europea prescrizioni obbligatorie e standard qualitativi dei sistemi di visione indiretta destinati ai veicoli a motore delle categorie M e N. Tutto ciò in attesa della Direttiva quadro sull'intera materia dei veicoli del trasporto merci, attualmente in discussione alla Commissione, che dovrà costituire il superamento della situazione attuale che vede gli Stati membri esercitare il diritto di conservare le proprie normative.

3.1.4. Il Comitato si rammarica che la proposta di Direttiva è carente dal punto di vista della valutazione economica in quanto manca un qualsiasi riferimento all'analisi di impatto dovuto all'applicazione degli specchi aggiuntivi.

4. Osservazioni specifiche

4.1. *Tempi di applicazione*

4.1.1. Per le considerazioni sopra riportate il Comitato si domanda se le date previste di implementazione della proposta non appaiano troppo ravvicinate e quindi non rapportate alle difficoltà tecniche che sono diversificate in funzione della complessità degli apparati da montare.

4.1.2. Nello specifico mentre appaiono congrue le date previste all'art. 2 (paragrafi 1 e 2), la data relativa all'applicazione della direttiva per quanto riguarda le «nuove immatricolazioni» (prima immatricolazione) prevista al punto 3 dello stesso articolo, potrebbe essere troppo ravvicinata.

5. Allegato II — Specchi asferici

5.1. L'allegato II (punti 3.1 e 3.3.3) prevede l'obbligo di installare sui veicoli della categoria M₁ ed N₁ uno specchio asferico addizionale sia sul lato guida che sul lato passeggero allo scopo di eliminare il cosiddetto «angolo morto».

5.2. Il Comitato pur consapevole che la ricerca di eliminazione di tale fattore negativo possa presentare qualche problema tecnico, legato per esempio alla distorsione della visione, valuta positivamente la diffusione di tutti quei dispositivi che possono offrire un incremento alla sicurezza.

5.3. Esso ritiene che le difficoltà nell'utilizzazione di specchi asferici dipenda in larga misura dalla necessità di adattamento dell'utilizzatore, d'altra parte questo adeguamento verrà facilitato dal processo di uniformazione obbligatoria e generalizzata di tali apparati.

5.4. Il Comitato auspica che anche i veicoli non sottoposti alle normative comunitarie, ma circolanti nel territorio dell'Unione, vengano dotati di sistemi di sicurezza previsti dalla Direttiva.

6. Allegato III — Campo di applicazione per i veicoli di categoria M₁

6.1. Nell'allegato III i nuovi campi previsti per i retrovisori principali della categoria III punto 5.3 del documento si impone, sia per lo specchio lato guida sia per il lato passeggero, una visibilità al suolo a 4 metri dai punti oculari.

6.2. Il Comitato, pur riconoscendo che per ottenere tale campo di visibilità si dovrà aumentare la dimensione degli specchi, con qualche riflesso negativo sull'aerodinamica, privilegia comunque l'applicazione di tali dispositivi che considera fattore importante per l'incremento della sicurezza degli utenti più vulnerabili della strada.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato sostiene ed approva, fatte salve le osservazioni espresse, le linee generali della proposta e si augura, inoltre, che la prevista direttiva quadro per un'omologazione europea per i veicoli a trasporto merci veda presto la luce e costituisca un punto fondamentale a livello comunitario per le omologazioni del settore.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dei biocarburanti nei trasporti», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modificazione della Direttiva 92/81/CEE riguardo alla facoltà di applicare aliquote di accise ridotte a taluni oli minerali che contengono biocarburanti e ai biocarburanti»

(COM(2001) 547 def. — 2001/0265 (COD) — 2001/0266 (CNS))

(2002/C 149/03)

Il Consiglio, in data 18 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 80, par. 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere, in data 5 aprile 2002, sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Wilkinson.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 e 25 aprile 2002, nel corso della 390^a sessione plenaria (seduta del 25 aprile 2002), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione ha elaborato una comunicazione e due progetti di direttiva in materia di carburanti alternativi. Questi documenti sono contenuti nel documento COM(2001) 547 def. Le due direttive sono costituite da una prima proposta sulla promozione dell'uso dei biocarburanti e da una seconda proposta per consentire agli Stati membri di applicare aliquote d'accisa ridotte a taluni biocarburanti.

1.2. La proposta sulla promozione dell'uso di carburanti alternativi è motivata da considerazioni legate alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico a livello comunitario. La proposta che consente (ma non impone) agli Stati membri di applicare aliquote d'accisa ridotte intende rendere competitivi i biocarburanti, dato che per sostituire 1 000 litri di diesel con biocarburante si ha un costo supplementare di circa 300 euro⁽¹⁾. In effetti, secondo la Commissione il prezzo del petrolio dovrebbe essere di circa 70 EUR al barile perché i biocarburanti risultino competitivi in condizioni di parità con i carburanti a base di petrolio⁽²⁾.

1.3. Si propone che entro il 2005 gli Stati membri siano tenuti a garantire che i biocarburanti costituiscano una determinata percentuale dei carburanti per autotrazione venduti sul loro territorio (quota inizialmente pari al 2 % del totale ma destinata ad aumentare nel tempo). In funzione dei risultati di un esame che sarà condotto dalla Commissione entro la fine

del 2006, in una seconda fase gli Stati membri sarebbero tenuti a garantire che tutti i carburanti da trasporto venduti contengano dei biocarburanti. L'obiettivo è arrivare, entro il 2020, a sostituire il 20 % dei carburanti convenzionali in modo che l'8 % sia costituito da biocarburanti⁽³⁾.

1.4. La Commissione ritiene che alcune automobili potrebbero funzionare con miscele contenenti un massimo di biocarburanti pari al 15 % per la benzina e al 5 % per il diesel senza che occorrono modifiche tecniche di rilievo. È probabile che l'impiego di veicoli capaci di utilizzare biocarburante «puro» sarà fortemente limitato per alcuni anni⁽⁴⁾ alle flotte vincolate, per esempio i trasporti pubblici e i taxi.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore il principio fondamentale di questa proposta, vale a dire la sostituzione di alcuni carburanti fossili con carburanti alternativi ricavati da fonti rinnovabili. Attira l'attenzione sulla notevole varietà di carburanti alternativi in via di sviluppo o già in uso e giudica positivamente le possibilità di diversificazione nel settore agricolo e di maggiore occupazione illustrate nella proposta, come pure i vantaggi previsti per l'ambiente, in particolare nella lotta contro il cambiamento climatico, e la maggiore sicurezza dell'approvvigionamento.

⁽³⁾ Il restante 12 % sarebbe costituito da gas naturale e idrogeno.

⁽⁴⁾ È confortante notare che un numero crescente di «veicoli con uso flessibile del carburante» che utilizzano una miscela all'85% di bioetanolo viene venduto negli USA e in Svezia, il mercato UE pilota per Ford. Ciò potrebbe indicare che tale tipo di veicoli avrà una diffusione più rapida del previsto fra i singoli consumatori. Ai fini della competitività occorrerà prevedere che la componente di bioetanolo sia esentata dalle tasse oppure che i costi di produzione beneficino di aiuti.

⁽¹⁾ Questa cifra tiene conto del fatto che per sostituire 1 000 litri di diesel normale sono necessari circa 1 100 litri di biodiesel; d'altro canto, per sostituire 1 000 litri di benzina occorrono 1 000 litri di bioetanolo nelle condizioni di miscela autorizzate nell'UE (con un massimo di 2,7 % di ossigeno).

⁽²⁾ Questo dato riflette la situazione attuale, ma con il tempo le economie di scala dovrebbero ridurre tale cifra a circa 55 EUR al barile.

2.2. Pur dando atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per proporre cifre che possano essere sostenute, il Comitato rileva che le cifre possono variare sensibilmente a seconda dei diversi studi di riferimento. Il Comitato evidenzia la necessità d'impegnarsi per affinare le cifre indicate, fornire più ampie informazioni sui costi probabili previsti e chiarire alcuni aspetti di carattere ambientale, tecnico ed economico. Occorre prestare particolare attenzione all'entità dei vantaggi che le proposte presenterebbero per l'ambiente applicando la stessa metodologia in tutti i casi.

2.3. La proposta riguarda un'area complessa che interessa elementi propri di numerose politiche comunitarie (ambiente, agricoltura, fiscalità, ecc.) oltre a un settore in cui si registrano numerosi sviluppi tecnologici. Sarà importante seguirne attentamente gli sviluppi per garantire il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti con la massima efficacia e con la minima spesa. Quest'ultimo aspetto riveste particolare importanza dati i costi in gioco ora che per il prossimo decennio sono già in programma notevoli investimenti per la produzione di carburanti privi di zolfo ⁽¹⁾.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Flessibilità

3.1.1. Come indicato sopra, molti tipi di carburante alternativo vengono attualmente prodotti o sono in fase di sviluppo ⁽²⁾. Non è possibile prevedere con esattezza la rapidità degli sviluppi nella maggior parte di questi settori né i relativi vantaggi per l'ambiente o i benefici di tipo economico. Il Comitato accoglie pertanto con favore l'intento della Commissione di seguire attentamente tutti gli sviluppi.

3.1.2. Inoltre, attualmente per i carburanti alternativi la situazione risulta diversa a seconda dei singoli Stati membri; anche i rispettivi parchi autoveicoli differiscono notevolmente. Di conseguenza soluzioni diverse favoriranno Stati membri diversi: è quindi importante garantire agli Stati membri la massima flessibilità per conseguire l'obiettivo generale. Questo potrebbe anche significare prendere in considerazione tutti i tipi di carburanti rinnovabili per conseguire l'obiettivo concordato per ciascuno Stato membro, sempre a condizione che questa flessibilità non induca alcuni Stati membri a non conseguire i loro obiettivi e che essa non comporti distorsioni del mercato interno.

3.1.3. Nel contesto generale delle politiche energetiche dell'UE, il vantaggio della diversificazione sarebbe che per sviluppare carburanti alternativi e investire in questo settore si potrebbe scegliere tra una serie di soluzioni diverse, per cui le forze di mercato avrebbero la possibilità di svolgere un ruolo più rilevante.

3.1.4. Se la Commissione identifica nel commercio di biocarburanti tra Stati membri la strada del futuro, il Comitato si chiede se, per massimizzare la flessibilità, non si possano, ad esempio, stabilire obiettivi specifici per ogni Stato membro (come proposto), seguendo poi però un «modello di commercio di emissioni» per consentire agli Stati membri la flessibilità nel conseguimento dei loro obiettivi. L'effetto globale a livello comunitario sarebbe lo stesso (in materia di emissioni, sicurezza e occupazione) e ogni Stato membro sarebbe comunque tenuto a raggiungere il proprio obiettivo individuale, però gli Stati membri avrebbero un maggiore margine di manovra circa le modalità da seguire per raggiungere i loro obiettivi.

3.1.5. La proposta di una miscela obbligatoria di biocarburante in ogni tipo di carburante disponibile sul mercato, soggetta a revisione nel 2006, ridurrebbe la flessibilità, quindi richiede un'analisi più approfondita.

3.2. Ambiente

3.2.1. Il vantaggio maggiore dell'attuale proposta, fortemente appoggiata dal Comitato, consisterebbe nella sostituzione di alcuni carburanti derivati da fossili con altri prodotti ricavati da fonti rinnovabili. La direttiva dovrebbe chiarire che l'elemento fondamentale per assicurare migliori risultati ambientali e garantire l'approvvigionamento è costituito dai carburanti «rinnovabili» piuttosto che da quelli «alternativi». In aree di nicchia si otterrà una positiva riduzione dei rifiuti (per esempio, usando oli e grassi vegetali di scarto — fino a 3 milioni di tonnellate all'anno nell'UE — come biomassa secondaria).

3.2.2. Inizialmente i biocarburanti produrranno un effetto contenuto sulle emissioni di CO₂ e di altre sostanze a causa delle quantità limitate utilizzate.

3.2.3. Le opinioni sui vantaggi per l'ambiente derivanti dai biocarburanti sono contrastanti, sebbene la Commissione abbia constatato che la maggioranza degli studi in materia forniscono conclusioni positive. Dal momento che l'obiettivo principale della proposta è la tutela dell'ambiente, è indispensabile disporre delle migliori informazioni possibili su questo aspetto. L'argomento va quindi approfondito.

⁽¹⁾ Occorre tuttavia notare che l'aggiunta di estere metilico oleaginoso può compensare in modo positivo la diminuzione del tasso di zolfo dei carburanti.

⁽²⁾ Biocarburanti (ricavati da un numero crescente di materie prime), gas naturale (incluso il diesel ricavato da gas naturale e i derivati metanolo e dimetiletere), idrogeno e pile a combustibile, elettricità, gas di petrolio liquefatto.

3.3. Agricoltura ⁽¹⁾

3.3.1. La proposta consente una varietà assai positiva nel settore agricolo, stimolando allo stesso tempo le economie rurali. Non fa tuttavia alcun riferimento all'elevata probabilità che una quota significativa del fabbisogno di biocarburanti venga soddisfatta grazie agli scambi con paesi terzi. Benché alcuni paesi in via di sviluppo possano beneficiare di questa situazione, è probabile che a trarne i maggiori vantaggi saranno gli Stati Uniti e il Brasile; entrambi i paesi hanno una notevole capacità in questo settore ed è probabile che grazie all'entità della loro produzione offrano prezzi interessanti. Questi scambi potrebbero influire in misura determinante sulle previsioni relative all'aumento dell'occupazione. D'altra parte, con il tempo le esportazioni di biocarburanti prodotti nell'UE potrebbero anche diventare una possibilità interessante. Il Comitato tiene a far presente la necessità di evitare che l'evoluzione dell'agricoltura nel senso della produzione di maggiore biomassa comprometta le precauzioni prese nell'UE in relazione agli organismi geneticamente modificati.

3.3.2. Un altro sistema promettente a medio termine è l'uso di residui di origine forestale (e di altre materie prime contenenti cellulosa) per produrre biocarburanti. Come avviene nelle altre aree con potenziale di sviluppo, la velocità dei progressi compiuti dipenderà in ampia misura dalle risorse che saranno dedicate a queste attività.

3.3.3. In pratica gli sviluppi in materia di biocarburanti dipenderanno da tutto un complesso di cose, fra cui la futura evoluzione della Politica agricola comune (PAC) e le politiche energetiche dell'UE. Ciò includerà anche l'equilibrio fra la destinazione dei terreni agricoli alla produzione alimentare e ad altri usi. Il Comitato fa presente che, fermi restando i biocarburanti, la produzione di energia dalla combustione di un certo tipo di biomassa offrirà un altro metodo per ridurre il consumo di combustibili fossili secondo criteri di economicità offrendo al tempo stesso vantaggi per l'agricoltura, l'ambiente e la sicurezza degli approvvigionamenti.

3.4. Occupazione

3.4.1. Se le stime riguardanti gli effetti sull'occupazione variano in modo considerevole, va comunque tenuto presente che la produzione di biocarburanti è un'attività relativamente ad alta intensità di manodopera. La Commissione ritiene che ogni 1 % del totale del carburante utilizzato nella Comunità che venga sostituito da biocarburanti dovrebbe creare tra 45 000 e 75 000 nuovi posti di lavoro, per lo più nelle zone rurali (notare tuttavia quanto osservato nel punto 3.3.1 che precede). La Commissione fa notare che la produzione di colture da cui si ricavano biocarburanti dovrebbe agevolare

l'assorbimento dei settori agricoli dei paesi candidati nel corso dell'adesione alla UE. Con la creazione delle nuove infrastrutture necessarie verrebbero creati molti posti di lavoro addizionali (tuttavia in larga misura temporanei).

3.5. Sicurezza dell'approvvigionamento energetico

3.5.1. Di fronte all'ampliarsi del parco autoveicoli all'interno della UE, diventerà sempre più importante assicurare l'approvvigionamento di carburante. È probabile che nel migliore dei casi le politiche proposte avrebbero un effetto limitato di contenimento dei prezzi del petrolio ⁽²⁾, anche se contribuirebbero senza dubbio all'autosufficienza della UE. Si rileva che la UE dispone di un surplus di benzina ⁽³⁾, fatto che assicura in misura ragionevole l'approvvigionamento. L'introduzione del biodiesel come garanzia di approvvigionamento sarebbe accolta con particolare favore e merita il massimo sostegno.

3.6. Fiscalità

3.6.1. Inevitabilmente le forze di mercato contribuiranno in maniera significativa a incoraggiare il passaggio ai biocarburanti. È evidente che se i biocarburanti, incluse le miscele, non possono essere competitivi a livello dei prezzi effettivamente pagati dai consumatori, non esisterà alcun incentivo a spendere le notevoli somme necessarie per passare a un utilizzo più diffuso dei biocombustibili. La tassazione è l'unico modo realistico per raggiungere quest'obiettivo. Tuttavia, il Comitato dubita che la proposta di ridurre le accise fino a un massimo di 50 % sarà sufficiente per conseguire questo risultato, almeno nella maggior parte degli Stati membri ⁽⁴⁾. Né comprende per quale motivo sia stato proposto questo limite alla riduzione delle accise, dal momento che i Ministri delle Finanze resteranno pienamente liberi di decidere le aliquote. L'eliminazione dell'attuale accordo che prevede l'esenzione dall'imposizione fiscale per i biocarburanti puri fungerà inoltre da disincentivo.

3.6.2. Il Comitato ritiene che la proposta dovrebbe semplicemente autorizzare gli Stati membri ad applicare alla componente «bio» dei carburanti venduti sul loro territorio qualsiasi accisa fino all'aliquota zero. Sarà importante che tali incentivi non distorcano il mercato dell'alcol etilico, prodotto che ha numerosi usi industriali.

⁽¹⁾ Cfr. il recente parere del CES sul tema «Rilanciare un piano in materia di proteine vegetali a livello comunitario» (CES 26/2002)

⁽²⁾ Una riduzione del 2 % della domanda di petrolio farebbe diminuire il consumo nella UE di ca. 4 miliardi di barili all'anno.

⁽³⁾ Tuttavia, occorre notare che solo il 44 % circa del fabbisogno di petrolio greggio è coperto dalla produzione europea.

⁽⁴⁾ La proposta consentirebbe alla componente «bio» del carburante di essere completamente esentasse per la quota fino al 50 % del prodotto. Per i carburanti la cui componente «bio» è superiore al 50 % non sarebbero previste altre agevolazioni.

3.6.3. Per ottenere progressi concreti in questo nuovo settore industriale sarà essenziale poter operare in un clima di stabilità. Il Comitato si domanda se i sei anni previsti per la pianificazione siano un lasso di tempo adatto a creare questa situazione: giudica opportuno riflettere sulla possibilità di prolungarlo.

3.7. *Promozione*

3.7.1. Gli incentivi fiscali (cfr. sopra) sono le uniche misure specifiche di promozione proposte. Il Comitato suggerisce che la Commissione e gli Stati membri svolgano una campagna d'informazione per illustrare all'opinione pubblica i vantaggi dei biocarburanti e delle altre fonti rinnovabili di energia.

3.8. *Costi*

3.8.1. Le proposte in esame non forniscono informazioni certe sui costi probabili dell'operazione. È verosimile che siano molto elevati e già per questo motivo il calendario proposto apparirebbe molto ottimista. La Commissione dovrebbe includere nelle proprie proposte un preventivo accurato dei costi.

4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato appoggia decisamente gli obiettivi delle proposte in esame. Accoglie con particolare favore i vantaggi previsti per l'ambiente grazie ad un utilizzo più generalizzato dei carburanti rinnovabili, come pure le opportunità di promuovere la varietà della produzione agricola e di ridurre il ritiro dei seminativi dalla produzione nel quadro della PAC.

4.2. Si preoccupa di assicurare la massima flessibilità nei sistemi seguiti per ottenere i risultati attesi dall'uso di biocarburanti, ciò al fine di tener conto delle diverse situazioni riscontrabili nei singoli Stati membri. In quest'ottica occorrerebbe prendere nella dovuta considerazione i vari tipi di carburanti rinnovabili.

4.3. Il Comitato sottolinea l'esigenza, da una parte, di assicurare alle nuove attività produttive necessarie per conseguire gli obiettivi UE in questo settore un clima di stabilità in cui possano svilupparsi e, dall'altra, di creare una situazione economica che incoraggi i consumatori a utilizzare i biocarburanti.

4.4. Considerato il ruolo chiave che gli incentivi fiscali svolgeranno nella diffusione dei biocarburanti (e di altri carburanti rinnovabili), il Comitato ritiene che la direttiva non dovrebbe prevedere limiti alla riduzione delle accise su questi carburanti lasciando invece piena libertà in proposito agli Stati membri.

4.5. Il Comitato si rammarica della scarsa disponibilità di informazioni sui possibili costi di attuazione delle proposte e invita la Commissione a fornire sufficienti informazioni per consentire di pianificare adeguatamente e di chiarire l'efficacia economica dell'attuazione delle proposte.

4.6. In considerazione dei dubbi espressi da alcuni circa i vantaggi concreti che le proposte offrono per l'ambiente, la Commissione è invitata a garantire che tutti gli studi disponibili, presenti e futuri, siano rivisti per chiarire la situazione al riguardo.

Bruxelles, 25 aprile 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio concernente la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura e che modifica il regolamento (CE) n. 1258/1999»

(COM(2001) 617 def. (Vol. I) — 2001/0256 (CNS))

(2002/C 149/04)

Il Consiglio, in data 22 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 37 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ribbe, in data 4 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 89 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il regolamento (CE) n. 1467/94 del Consiglio concernente la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura ha varato nel 1994 un programma d'azione quinquennale che è scaduto il 31 dicembre 1999. Con tale programma d'azione la Commissione ha fatto proprie le iniziative intraprese dal Parlamento europeo negli anni Ottanta; quest'ultimo, infatti, aveva già posto l'accento, in alcune sue risoluzioni, sull'erosione genetica, proponendo interventi a livello comunitario per far fronte al problema.

1.2. Grazie a questo programma d'azione, è stato possibile finanziare numerosi progetti che riguardano in particolar modo la caratterizzazione (valutazione) delle risorse genetiche disponibili ex situ; a tali progetti hanno partecipato segnatamente banche di geni, istituti scientifici, utilizzatori e, sotto la direzione degli istituti scientifici, a volte anche le ONG.

1.3. Come previsto dal regolamento (CE) n. 1467/94, al termine del programma d'azione un gruppo di esperti indipendenti ne ha valutato i risultati, elaborando una relazione che è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento. Tale relazione esprime un giudizio nel complesso positivo delle iniziative intraprese e invita a portarle avanti e a rafforzarle facendo in modo di:

- garantire un maggiore equilibrio tra i progetti relativi ai «vegetali» e agli «animali»,
- includere il concetto di conservazione in situ/nell'azienda agricola per tener conto degli impegni internazionali e delle caratteristiche delle ecoregioni,
- promuovere una partecipazione più attiva delle ONG,
- migliorare il coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione in vista di negoziati e azioni a livello FAO e,

- in generale, orientare le iniziative in modo da garantire una più ampia partecipazione degli Stati membri.

1.4. La proposta di regolamento della Commissione in esame presenta un nuovo programma d'azione comunitario, anch'esso della durata di cinque anni.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato valuta con estremo favore la proposta della Commissione di varare un nuovo programma d'azione comunitario e sottolinea che il depauperamento delle risorse genetiche in agricoltura è tutt'altro che finito e vanno pertanto profusi ulteriori sforzi al fine, da un lato, di valutare, inventariare e preservare il potenziale genetico e, dall'altro, di salvaguardare l'utilizzazione della diversità genetica da parte delle aziende agricole.

2.2. Si tratta di una valutazione solo frammentaria delle proprietà, vale a dire del potenziale genetico delle specie conosciute, che in alcuni casi sono in grave pericolo o minacciate di estinzione. Un importante motivo per conservare tutte le risorse genetiche è quindi costituito dall'utilizzazione potenziale delle loro proprietà finora sconosciute.

2.3. L'inventariazione del potenziale genico nelle banche dati e la messa in rete delle banche esistenti presentano notevoli lacune e non sono chiari i criteri di accesso a tali banche e i relativi diritti d'uso.

2.4. Da un lato si può individuare un approccio scientifico volto a garantire la conservazione del potenziale genetico per una sua eventuale utilizzazione futura. A tal fine basta in teoria creare delle banche di geni o mantenere un numero comparativamente limitato di esemplari viventi in una sorta di «giardino botanico o zoologico».

2.5. L'evoluzione della diversità biologica, specie in agricoltura, è legata — per quanto concerne il mondo vegetale — senz'altro a criteri economici, ma anche alle condizioni climatiche, alla comparsa di nuove malattie sul territorio europeo e ad un'evoluzione positiva delle condizioni fitosanitarie. D'importanza almeno pari all'approccio scientifico è il fatto di salvaguardare l'utilizzazione della molteplicità di risorse genetiche nelle attività agricole favorendo, nel quadro del secondo pilastro della PAC, pratiche che rispettino l'ambiente, come le rotazioni di colture diversificate. Andrebbero anche previste altre misure volte a salvaguardare l'utilizzazione di specie animali da allevamento in via d'estinzione.

2.6. La conservazione di tale diversità è indubbiamente un compito di interesse non soltanto pubblico, ma anche europeo. Nel suo parere sul tema «La natura e la tutela della natura in Europa»⁽¹⁾, il Comitato ha già dichiarato che la tutela delle specie animali e vegetali selvatiche è un compito da espletare a livello europeo anche se alcune di queste specie esistono solo in determinate regioni. Lo stesso discorso vale per le specie animali e vegetali che non vivono allo stato selvatico e che non costituiscono «soltanto» delle sequenze geniche con un potenziale economico; esse sono infatti espressione della diversità della cultura agricola e paesaggistica in Europa che merita di essere salvaguardata.

3. Osservazioni particolari

3.1. Non passa certo inosservato il fatto che tra la scadenza del programma d'azione precedente (31 dicembre 1999) e l'attuale proposta di una nuova azione siano trascorsi quasi due anni, il che induce a pensare che in seno alla Commissione si sia a lungo ponderato sull'opportunità di proseguire tale azione.

3.2. Il Comitato constata con piacere che la dotazione finanziaria del programma, in precedenza pari — complessivamente — a 20 milioni EUR, è ora passata a 10 milioni EUR l'anno. Sia ben chiaro, però, che tale cifra, se consente di finanziare misure sicuramente importanti in materia di inventariazione, caratterizzazione e archivio delle risorse genetiche, non consente invece di sostenere l'ampio ricorso — in agricoltura — a specie meno interessanti in termini economici.

3.2.1. Il Comitato accoglie pertanto con favore l'idea, esposta all'art. 9 della proposta di regolamento, di aggiungere all'art. 1, par. 2 del regolamento (CE) n. 1258/1999, «le azioni che riguardano la conservazione, la caratterizzazione, la raccolta e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura».

3.2.2. In tal caso, però, è importante che gli Stati membri siano obbligati a offrire le misure e i programmi relativi e che questi non si limitino — come avvenuto finora — alle specie di cui restano pochi esemplari, in grave pericolo, cioè, di estinzione.

3.3. Il Comitato ha l'impressione che, nonostante la proposta della Commissione di avviare un nuovo programma d'azione, l'importanza di un'azione comunitaria diretta in questo campo non venga riconosciuta appieno. Al contrario di quanto avvenuto con il precedente programma, non verranno d'ora in poi più avviati e realizzati progetti comunitari. Il programma d'azione proposto si tradurrà esclusivamente in misure a livello di Stati membri e, solo in parte, in programmi multinazionali. I programmi finanziati dalla Comunità non verranno neppure decisi a Bruxelles, in quanto gli Stati membri si limiteranno a comunicare alla Commissione i programmi e le loro eventuali modifiche (cfr. art. 4, par. 1). La Commissione rinuncia così alla possibilità di avviare iniziative comunitarie nei settori in cui non intervengono gli Stati membri. Si tratta di una grave omissione.

3.4. La prevista abrogazione del regolamento (CE) n. 1467/94, che rende possibile l'avvio di progetti propri, andrebbe riconsiderata attentamente. Bisognerebbe inoltre mantenere l'importante funzione di coordinamento della Commissione in questo campo. Ciò esula dal campo d'applicazione del regolamento in esame e interessa, ad esempio, il coordinamento degli Stati membri a livello internazionale.

3.5. Ai sensi dell'art. 7 della proposta, la partecipazione finanziaria degli Stati membri alla realizzazione dei programmi è fissata almeno al 15 %, mentre quella comunitaria è del 35 %. Ciò significa che il promotore del progetto dovrà coprire fino al 50 % dei costi. Nel caso di programmi come questi, a volte privi di un interesse finanziario diretto, vi è pertanto il rischio che determinati progetti che possono essere importanti ai fini della conservazione e, in special modo, dell'utilizzazione delle risorse genetiche non vengano mai concretizzati.

3.6. Al Comitato non risulta affatto chiara la posizione della Commissione rispetto alla continuità degli impegni assunti in questo importante settore. Le istituzioni e i cittadini europei dovrebbero essere informati — tramite un'apposita comunicazione — delle misure e delle attività previste dalla Commissione, le quali sono necessarie per adempiere questo compito di ampia portata e devono andare ben oltre la programmazione quinquennale presentata.

(1) Parere CES sul tema «La natura e la tutela della natura in Europa», GU C 221 del 7.8.2001, pagg. 130-137.

3.7. Il Comitato si chiede come vada inteso esattamente il concetto di «ecoregioni» [cfr. art. 4, par. 1, lettera c)]. A chi spetta definire tali regioni (e secondo quali criteri)?

3.7.1. La Commissione dovrebbe elaborare una relazione in cui analizza come modificare il regolamento (CE) n. 1257/

99 sul sostegno allo sviluppo rurale in modo da favorire maggiormente la coltivazione di varietà vegetali divenute rare e l'allevamento di specie animali in via d'estinzione, quale parte integrante dell'agricoltura multifunzionale e di un programma globale per la conservazione e l'utilizzazione delle risorse genetiche.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose»

(COM(2001) 624 def. — 2001/0257 (COD))

(2002/C 149/05)

Il Consiglio, in data 21 dicembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Levaux, in data 4 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Obiettivo della proposta

1.1. La proposta in esame intende modificare la Direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996, detta direttiva «Seveso II», volta a prevenire gli incidenti gravi connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per l'uomo e l'ambiente.

1.2. L'aggiornamento viene effettuato per tener conto di taluni incidenti industriali dalle ripercussioni rilevanti avvenuti di recente, ad esempio:

- quello di Baia Mare, in Romania, accaduto nel gennaio 2000, con un versamento dai bacini cianurati nel Danubio,
- quello di Enschede, in Olanda, avvenuto nel maggio 2000, con una serie di esplosioni in un deposito di materiale pirotecnico.

1.2.1. A seguito dell'esplosione del 21 settembre nell'impianto chimico AZF di Tolosa, la Commissione si è interrogata

sulla necessità di modificare immediatamente la direttiva Seveso II. In questo caso infatti si è constatato che, a differenza dei siti in cui sono avvenuti gli incidenti prima citati, il sito di Tolosa rispondeva pienamente agli obblighi imposti dalla direttiva. Inoltre l'attesa dei risultati completi dell'inchiesta avrebbe condotto al rinvio dell'applicazione delle modifiche oggetto della presente proposta di direttiva.

1.2.2. Di conseguenza, la Commissione ha rinviato la decisione sulla scadenza della nuova revisione della direttiva Seveso II sottolineando fin d'ora che le conseguenze dell'incidente di Tolosa, come di quello di Enschede, sono state acute dalla vicinanza degli stabilimenti coinvolti a zone abitate. Il Comitato sottolinea che, sfortunatamente, tali zone sono state talvolta costruite dopo l'insediamento degli stabilimenti.

1.2.3. La Commissione precisa che l'articolo 12 sulla pianificazione territoriale della direttiva Seveso II intende, nel lungo termine, allontanare gli stabilimenti industriali pericolosi dalle zone abitate e che, nella pratica, gli Stati membri ignorano o non impongono questa separazione.

1.2.4. A tal fine la Commissione precisa che rafforzerà la collaborazione con gli Stati membri per assicurare un adeguato seguito degli incidenti su vari aspetti specifici e che, alla luce dei risultati dei lavori e delle indagini in corso, valuterà l'opportunità di modificare la sua proposta o, se del caso, di proporre una nuova modifica alla direttiva Seveso II.

1.3. L'aggiornamento proposto si prefigge ugualmente di tener conto dei risultati dei lavori di due gruppi tecnici di lavoro:

- TWG 7 «Sostanze pericolose per l'ambiente»
- TWG 8 «Sostanze cancerogene».

1.4. Infine, l'aggiornamento permette di apportare alcune modifiche redazionali all'allegato I della direttiva Seveso II al fine di correggere talune lievi imprecisioni ed ambiguità.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato condivide i punti di vista espressi nell'introduzione della proposta di direttiva. Il testo particolarmente dettagliato e ben argomentato offre una visione chiara riguardo a:

- il carattere pragmatico della procedura che mira a tener conto delle conseguenze degli incidenti man mano che questi accadono,
- le modalità di concertazione messe in atto per elaborare le modifiche che permettono di coinvolgere ben a monte il massimo numero di parti interessate.

2.1.1. A questo proposito, il Comitato nota che la Commissione sottolinea, a giusto titolo, tutto l'interesse del processo di consultazione continua avviato per l'attuazione della direttiva Seveso II e le modifiche ed i miglioramenti che potrebbero esservi apportati.

2.1.2. La Commissione ricorda di aver organizzato convegni e seminari in materia, e menziona che per l'elaborazione della proposta in esame ha consultato gli Stati dello spazio economico europeo, i paesi candidati all'adesione, le ONG ambientali, le federazioni e le associazioni industriali europee e nazionali ed infine alcune organizzazioni internazionali, tra cui l'ONU.

2.1.3. Il Comitato, da parte sua, osserva di essere stato coinvolto solo tardivamente in questo processo di consultazione continua e di venir chiamato ad esprimere un parere in tempi brevi, senza poter disporre dell'insieme delle informazioni accumulate nella fase di consultazione.

2.2. In merito all'incidente AZF di Tolosa, avvenuto il 21 settembre 2001, il Comitato approva la decisione della Commissione di non ritardare la presente proposta e di rinviare, in attesa dei risultati dell'inchiesta, l'inclusione delle conseguenze di questa recente catastrofe.

2.2.1. Tuttavia, e senza nulla anticipare sui risultati dell'inchiesta, né sulle proposte future della Commissione, il Comitato sottolinea che l'incidente di Tolosa si è verificato su un sito che rispondeva pienamente agli obblighi imposti dalla Direttiva Seveso II. Sottolinea che comunque questa «piena rispondenza» non ha permesso di evitare l'incidente, né di limitarne le conseguenze catastrofiche. Insieme alla Commissione stima che pertanto si imponga un'urgente riflessione sulle modifiche da apportare alla direttiva.

2.2.2. Quanto all'articolo 12 sulla pianificazione territoriale, e dunque sull'ubicazione dei siti industriali pericolosi rispetto alle zone abitate o frequentate dal pubblico, il buon senso e l'esperienza tratta dagli incidenti inducono, evidentemente, ad imporre regole severe in materia di distanza e protezione per l'installazione di nuovi siti. Il Comitato approva nuovamente — come già nel parere del 2 giugno 1994 ⁽¹⁾ — le decisioni approvate nel 1996, che ora saranno riesaminate alla luce dei recenti avvenimenti.

2.2.3. Per quanto riguarda i siti esistenti, il Comitato si interroga tuttavia sulla pertinenza della presentazione dell'intervento della Commissione che nell'introduzione (punto 1, paragrafo 5), enuncia che «nel prossimo futuro la Commissione rafforzerà la collaborazione con gli Stati membri per predisporre una normativa adeguata e/o misure non legislative per verificare le conseguenze degli incidenti».

2.2.4. Trarre insegnamenti dagli incidenti e metterli a profitto è certamente utile ed indispensabile, ma, presentato in questo modo, l'intervento minimizza l'aspetto prioritario della politica di prevenzione che è precisamente alla base della direttiva Seveso II.

2.2.5. Il Comitato sottolinea che tale politica di prevenzione deve prevedere l'informazione sistematica della popolazione adulta che abita nelle vicinanze, ma anche di tutti gli allievi delle scuole.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale del 2 giugno 1994 in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sulla limitazione del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose» [doc. COM(94) 4 def. — SYN 94/0014] — CES 760/94, GU C 295 del 22.10.94.

2.2.6. Inoltre, trattandosi di rischi particolarmente gravi, l'espressione «Nel prossimo futuro» sembra inappropriata. Il Comitato ritiene che occorra invece sottolineare l'urgenza delle decisioni da prendere e imporre dunque agli imprenditori coinvolti la pianificazione delle modalità di realizzazione per programmare di conseguenza propri investimenti.

2.2.7. Infine il Comitato è sorpreso dal fatto che la Commissione preveda di rafforzare la collaborazione unicamente con gli Stati membri, mentre proprio in questo campo i paesi candidati presentano degli evidenti ritardi e devono fin d'oggi porre rimedio a questa situazione preoccupante per l'incolumità delle loro popolazioni.

2.3. Per quanto riguarda l'incidente di Baia Mare, il Comitato condivide l'opinione della Commissione sulla necessità di modificare il campo d'applicazione della direttiva Seveso II. Il fatto che l'incidente sia accaduto dimostra l'esistenza di gravi rischi allorché una certa mancanza d'esperienza poteva giustificare le esclusioni contenute nelle direttive Seveso I del 1980 e Seveso II del 1996.

2.3.1. Il Comitato accetta le argomentazioni sviluppate al punto 3.1 della motivazione. Tuttavia, per meglio apprezzare la portata di tali esclusioni, deplora che la Commissione non abbia indicato il numero dei siti di deposito e trattamento di sostanze pericolose collegati alle attività minerarie coinvolti. Ciò vale anche per le discariche il cui uso è collegato al trattamento dei minerali. Il Comitato ritiene doveroso fornire un'informazione completa al pubblico e agli imprenditori, ai fini di una trasparenza indispensabile per rendere più accettabili misure e regolamentazioni che saranno necessariamente limitative.

2.4. Riguardo alle modifiche conseguenti all'incidente di Enschede, il Comitato approva le proposte della Commissione che tengono conto delle lezioni tratte dal tragico incidente.

2.4.1. Il Comitato segnala che, per quanto riguarda gli esplosivi ed in particolare il materiale pirotecnico, durante l'elaborazione del presente parere è stata rilevata l'esistenza di numerosi problemi relativi a prodotti di tale natura importati in Europa soprattutto dall'Asia. Le dichiarazioni doganali, che permettono di classificare tali prodotti sotto diverse categorie, sono di sovente errate e per tanto l'istradamento, il trasporto ed il deposito avvengono in condizioni di sicurezza non regolamentari, fatto che può provocare ugualmente gravi incidenti.

2.4.2. Il Comitato desidera che la Commissione, essendo a conoscenza di tali problemi, li integri nella riflessione su una prossima revisione della direttiva Seveso II.

2.4.3. Il Comitato ha altresì constatato che, a differenza degli incidenti che si producono nei siti compresi nel campo d'applicazione della direttiva Seveso II, a livello europeo non esistono né un rilevamento, né un monitoraggio sistematico degli incidenti connessi al trasporto di sostanze pericolose via pipeline, su strada, per ferrovia, o per vie fluviali e marittime.

2.4.4. Il Comitato osserva che la questione non rientra direttamente nell'ambito della direttiva Seveso II; tuttavia, trattandosi di sostanze pericolose, ricorda che oltre a disciplinarne la presenza nei siti di lavorazione e immagazzinaggio occorre tener presente che tali sostanze vengono anche trasportate e possono, durante questa fase, causare incidenti rilevanti.

2.4.5. Il Comitato propone che la Commissione esamini la possibilità di creare, sulla scorta del modello usato per il seguito degli incidenti sui siti connessi con sostanze pericolose, un meccanismo di monitoraggio analogo anche per gli incidenti relativi alla fase di trasporto. Tale missione potrebbe essere affidata, per estensione del campo d'attribuzione, all'Ufficio rischi di incidenti rilevanti (MAHB- Major Accident Hazards Bureau) o ad un altro organismo competente in materia.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. La proposta di direttiva comporta 4 articoli.

3.2. L'articolo primo, riducendo le esclusioni previste dall'articolo 4, lettere e) e f), amplia il campo d'applicazione della direttiva Seveso II alle operazioni di preparazione chimica o termica e di deposito, collegate alle operazioni minerarie. Il Comitato constata che le attività minerarie in senso stretto (sfruttamento, esplorazione, estrazione e preparazione) così come le attività delle cave rimangono escluse dal campo d'applicazione ed approva la proposta della Commissione, frutto di un equilibrato consenso raggiunto tramite la consultazione preventiva delle parti interessate. Tuttavia, per quanto riguarda il ritrattamento degli sterili contenenti sostanze pericolose, il Comitato approva sia l'applicazione della direttiva Seveso II, sia l'elaborazione di una regolamentazione specifica.

3.3. Lo stesso articolo allarga il campo d'applicazione agli impianti di smaltimento degli sterili utilizzati in relazione alla lavorazione chimica e termica dei minerali che contengono sostanze pericolose. Il Comitato nota che le discariche di rifiuti di altra natura rimangono escluse dal campo d'applicazione ed approva la proposta della Commissione negli stessi termini di cui sopra.

3.4. Per quanto riguarda l'aggiornamento dell'allegato I della direttiva Seveso II, il Comitato, presa conoscenza delle motivazioni, approva le proposte della Commissione nel loro complesso.

3.4.1. Il Comitato sottolinea tuttavia che la Commissione ha aggiunto l'idrazina alla lista delle sostanze cancerogene a seguito di un dibattito che ha rivelato una grande divergenza di opinioni. Le soglie fissate sono il risultato di un compromesso raggiunto durante incontri con professionisti del settore.

3.4.2. Il Comitato suggerisce inoltre alla Commissione di rendere più chiaro il testo proposto la cui formulazione attuale non è facilmente accessibile e di far sì che, in occasione di una prossima modifica, si riesamini la posizione adottata per l'idrazina per verificarne la fondatezza alla luce dei nuovi lavori disponibili in materia.

3.4.3. Il Comitato propone altresì di inserire nelle note riguardanti la seconda parte dell'allegato I un riferimento alla Direttiva del Consiglio 91/689/CEE del 12 Dicembre 1991 ⁽¹⁾ relativa ai rifiuti pericolosi al fine di assicurare una classificazione completa e coerente delle sostanze e dei preparati pericolosi.

3.5. L'articolo 2 fissa a 12 mesi il termine per il recepimento della direttiva. Tenuto conto della natura delle modifiche proposte e dell'importanza della direttiva Seveso II per il controllo delle conseguenze degli incidenti rilevanti connessi a sostanze pericolose, il Comitato approva questo termine che considera molto breve, ma ragionevole.

3.5.1. Auspica che in funzione della situazione reale degli impianti esistenti ogni Stato membro fissi, di concerto con le parti interessate, dei termini realistici per l'applicazione delle nuove disposizioni negli impianti in questione. Tali termini saranno compatibili con le particolari condizioni economiche e la necessaria tutela dei posti di lavoro.

⁽¹⁾ GU L 377 del 31.12.1991, pag. 20.

4. Conclusioni

Il Comitato desidera insistere su tre punti.

4.1. A seconda degli Stati membri esistono grandi differenze per quanto riguarda la valutazione dei rischi. Pertanto, per favorire l'armonizzazione delle pratiche, la Commissione dovrebbe organizzare con gli Stati membri degli scambi di ispettori incaricati della individuazione di questi rischi.

4.2. Le infrastrutture di trasporto attraversano zone ad alta densità di popolazione in cui un incidente rilevante potrebbe avere conseguenze drammatiche. Non esiste alcuna base dati in materia; sulla scorta del modello utilizzato per i siti connessi con sostanze pericolose, la Commissione dovrebbe affidare il seguito degli incidenti accaduti in fase di trasporto all'Ufficio rischi di incidenti rilevanti (MAHB).

4.3. Nell'introduzione del documento la Commissione sottolinea che l'obbligo di fornire al pubblico informazioni sui rischi industriali e sul comportamento da tenere in caso di incidente rappresenta un elemento fondamentale per il contenimento delle conseguenze degli incidenti rilevanti. Tuttavia, pur rispettando il principio della sussidiarietà, la Commissione dovrebbe estendere il proprio messaggio di sensibilizzazione agli enti locali ed al grande pubblico, consigliando l'uso delle linee direttrici pubblicate dalla Commissione ⁽²⁾. Inoltre essa dovrebbe suggerire agli Stati membri di diffondere questo messaggio ai giovani, attraverso il canale delle scuole.

⁽²⁾ Linee direttrici generali relative al contenuto dell'informazione al pubblico, Direttiva 85/501/CEE, allegato VII; documento pubblicato dalla Commissione europea e disponibili in inglese, francese, tedesco e spagnolo su <http://mahbsrv.jrc.it/guidanceDocs.html> — Information to the Public Guidance.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport — 2004»

(COM(2001) 584 def.)

(2002/C 149/06)

La Commissione, in data 23 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 149 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Koryfidis, in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 98 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. «Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori sociali, educativi e culturali essenziali. È un fattore d'inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole. L'attività sportiva dev'essere accessibile a tutte e a tutti, nel rispetto delle aspirazioni e delle capacità di ciascuno e nella diversità delle pratiche agonistiche o amatoriali, organizzate o individuali.»⁽¹⁾

1.2. «Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale.»⁽²⁾

1.3. «Oltre al suo significato economico, lo sport professionistico e dilettantistico ha un'importante funzione educativa e sociale nel promuovere uno spirito di amicizia, di solidarietà e di lealtà e nel contribuire a superare la xenofobia e il razzismo.»⁽³⁾

1.4. «Le evoluzioni economiche osservate nel settore sportivo e le risposte apportate ai problemi che esse sollevano, da parte delle varie autorità pubbliche e delle organizzazioni sportive, non consentono di garantire a priori che le strutture attuali dello sport e la sua funzione sociale possano essere

salvaguardate. La moltiplicazione delle procedure giurisdizionali è il sintomo di tensioni crescenti.»⁽⁴⁾

1.5. L'opinione pubblica europea sarà particolarmente sensibile nel 2004 alle questioni sportive. Il campionato europeo di calcio e, in particolare, lo svolgimento dei Giochi olimpici e paraolimpici ad Atene contribuiranno a mettere in evidenza lo sport ad alto livello.

La Comunità, che ha sempre sottolineato il suo attaccamento ai valori educativi che lo sport può comportare, potrà quindi disporre di una possibilità eccezionale di sensibilizzare i governi degli Stati membri, le organizzazioni didattiche e le organizzazioni sportive all'importanza di costruire un vasto partenariato per utilizzare al meglio le attività sportive in materia di educazione.

Di fronte alle deviazioni commerciali che minacciano lo sport professionale e appannano la sua immagine presso i cittadini, occorre recuperare quelli che sono i veri ideali olimpici in modo che possano partecipare al pieno sviluppo della persona. L'Anno europeo contribuirà quindi a rivalutare l'immagine dello sport nella società europea e ad agire come contrappeso ai rischi della vita sedentaria e dell'isolamento sociale connessi con l'impiego crescente delle nuove tecnologie.⁽⁵⁾

1.6. «Lo spirito olimpico è una legge non scritta. In quanto spirito, non si presta ad essere codificato o sistematizzato, né si può racchiudere tutto in una definizione. Lo spirito olimpico va vissuto». (...) Di conseguenza, costituisce una posizione e «una proposta di vita che riunisce cultura, sport, istruzione e divertimento in un tutto unico indissolubile, proprio come la paideia degli antichi greci.»⁽⁶⁾

(1) Punti 3 e 4 del IV Allegato alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000).

(2) Id., punto 1.

(3) Risoluzione del Parlamento europeo sulla (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni concernente il piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport), (Relazione di Helsinki sullo sport) A5-203/2000.

(4) COM(1999) 644 def. (punto 4.1, primo capoverso).

(5) Punto 6 (Conclusione) delle Motivazioni che accompagnano la proposta della Commissione COM(2001) 584 def.

(6) <http://www.sport.gov.gr> (Le Olimpiadi dei giovani).

1.7. «L'importante alle Olimpiadi non è vincere, ma partecipare, così come l'essenziale nella vita non è conquistare la vittoria, ma battersi lealmente.»⁽¹⁾

1.8. Noi sollecitiamo gli Stati membri a rispettare la Tregua olimpica, individualmente e collettivamente, adesso e in futuro, e a sostenere il Comitato internazionale olimpico nei suoi sforzi per promuovere la pace e la comprensione tra gli uomini attraverso lo sport e l'ideale olimpico.⁽²⁾

1.9. «La generazione nata tra il 1985 e il 1995 diserta in massima parte la pratica di uno sport all'interno di un'associazione riconosciuta o in forma autorganizzata. Essa dirige la propria attenzione sui videogiochi e sugli apparecchi di simulazione della pratica sportiva, che procurano emozioni senza rischi e senza sforzi. Nel 2003 il tasso di pratica dello sport virtuale presso i giovani tra i 10 e i 25 anni raggiunge già il 40 %»⁽³⁾

1.10. Questa carrellata di commenti e di dichiarazioni tratti da diverse fonti serve a definire con una certa esattezza il clima che prevale attualmente nel mondo dello sport e il quadro di riferimento adottato dalla Commissione nella proposta di proclamare il 2004 «Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport».

2. La proposta della Commissione

2.1. Con la sua proposta, la Commissione compie un importante passo avanti sul piano pratico per colmare il divario esistente tra le politiche sociali ed economiche dell'UE e la vita quotidiana dei cittadini europei.

2.2. In primo luogo, tale proposta si rivolge al mondo sportivo organizzato e a quello dell'educazione.

2.2.1. Essa è altresì diretta a tutti i cittadini, a quanti appartengono al mondo dello sport (atleti, simpatizzanti od operatori del settore), nonché a coloro che hanno o tendono ad avere un rapporto puramente economico con questo mondo. È destinata infine a coloro che giudicano negativamente le attuali vicende sportive, in particolare l'accentuarsi negli ultimi tempi di atteggiamenti esagerati e di degenerazioni non solo sul piano commerciale.

(1) Motto delle Olimpiadi (cfr. sito Internet <http://www.at-hens.2004.gr>).

(2) Nazioni Unite: assemblea del millennio (Punto 10), New York, 6-8 settembre 2000.

(3) Possibile scenario evolutivo dell'attività sportiva europea [Sport e occupazione in Europa — Relazione finale (PR-div/99-09/C6, Capitolo IV-2-1, penultimo capoverso)].

2.3. In tale contesto, gli obiettivi dell'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport sono precisi, chiari e si possono così riassumere:

- sensibilizzare la società europea ai valori classici, al ruolo attuale e alla particolare funzione educatrice dello sport;
- incoraggiare le organizzazioni educative e quelle sportive della Comunità a forgiare e sviluppare un partenariato stretto e obiettivi comuni;
- individuare e valorizzare il potenziale educativo insiti nell'associazionismo sportivo, specie per quanto concerne il volontariato nei suoi vari aspetti, la mobilità e gli scambi, il corretto processo di familiarizzazione con un ambiente multiculturale scevro di discriminazioni sociali o di altra forma e il relativo inserimento in tale ambiente;
- sensibilizzare il mondo dell'educazione all'attuale esigenza di lottare contro la vita sedentaria promuovendo lo sport nelle scuole;
- affrontare e mettere in risalto, infine, i problemi educativi dei giovani atleti, i quali vengono avviati alla carriera sportiva con sempre maggior anticipo.

2.4. Secondo la proposta della Commissione, la proclamazione di quest'Anno europeo costituisce l'iniziativa comunitaria più indicata a raggiungere gli obiettivi appena elencati, tanto più che essa è concomitante ad alcuni eventi sportivi di particolare interesse mediatico, quali i Giochi olimpici e paraolimpici ad Atene e il campionato europeo di calcio in Portogallo.

2.4.1. La Commissione ritiene che i Giochi olimpici e paraolimpici di Atene, in particolare, siano destinati a dare risalto ai valori e agli ideali dell'Olimpismo, consentendo così alla società europea tutta di avvicinarsi non soltanto allo sport, ma anche all'educazione in modo nuovo.

2.5. L'articolo 149 del Trattato CE è stato adottato quale base giuridica della proposta; inoltre, per l'attuazione dell'Anno europeo sono stati stanziati 11,5 milioni di EUR.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore la proposta della Commissione di istituire nel 2004 l'«Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport» e ne sottoscrive gli obiettivi. Concorda inoltre con la necessità di affrontare questo tema, prima che sia troppo tardi, con un approccio comunitario globale attentamente studiato e integrato, il cui scopo sia ridefinire il quadro funzionale del movimento sportivo, la sua compatibilità con i valori classici dello sport e la sua conformità agli attuali bisogni educativi ed economici.

3.1.1. In tale contesto, le osservazioni e le proposte contenute nel presente parere perseguono i seguenti obiettivi:

- chiarire alcuni punti della proposta;
- suggerire idee, modalità e strumenti d'azione comunitaria complementari o alternativi per conseguire gli obiettivi della proposta;
- contribuire con misure pratiche a un maggiore successo dell'Anno europeo.

3.2. *La rilevanza dello sport*

3.2.1. La portata degli aspetti che caratterizzano lo sport è di tutto rispetto. Quando si parla di sport, si intende nello specifico:

- un concetto diacronico che attraversa quasi per intero l'orizzonte culturale della storia umana, un'attività svolta dall'uomo (singolarmente o collettivamente), la cui peculiarità risiede nella possibilità di descriverla come un continuum sul piano storico;
- un fenomeno sociale che ha svolto un ruolo decisivo nel forgiare la civiltà mondiale;
- un processo che per lunghi periodi è stato il principale mezzo di comunicazione tra i giovani e di adesione ai sistemi di valori propri di ogni singola epoca e regione geografica del pianeta;
- un importante fattore di sviluppo e di realizzazione dell'individuo, ma anche di promozione della coesione sociale;
- un elemento di rilevanza economica chiaramente enorme, la quale però non è misurabile in funzione del tempo e delle risorse che l'uomo vi ha dedicato in quanto atleta, simpatizzante o sul piano intellettuale.

3.2.2. Il Comitato ritiene che lo sport rivesta grande importanza per l'avvenire della società europea, del suo modello di vita e delle sue prospettive in termini di civiltà. Esprime quindi una chiara opposizione a qualunque scelta contraria ai valori che hanno generato lo sport e che ne hanno fatto un fenomeno sociale di primaria importanza.

3.3. *Il quadro funzionale dello sport*

3.3.1. Il quadro funzionale dello sport, rimasto pressoché invariato per secoli, era un tempo determinato in sostanza da esigenze personali e sociali (salute, educazione, azione collettiva, disciplina, esigenze militari, ecc.), definibili anche come necessità di sopravvivenza. Su tale base si è venuta a creare un'etica sportiva rigida e chiaramente inoppugnabile.

3.3.1.1. Va notato che l'etica sportiva era in origine coltivata sempre e soltanto nell'ambito della scuola e dell'educazione. Educazione e sport hanno sempre condotto un'esistenza parallela nell'ambito di un rapporto dialettico.

3.3.1.2. Il quadro funzionale dello sport rischia oggi di subire un cambiamento radicale, che con ogni evidenza è dovuto all'eccessivo sfruttamento del fenomeno a fini commerciali.

3.3.1.2.1. Va rilevato che ormai lo sport si sta affermando come un settore economico redditizio e in rapido sviluppo⁽¹⁾, con tutto ciò che tale evoluzione comporta per il mantenimento della sua identità classica.

3.3.1.2.2. È indispensabile pertanto chiedersi come si possa scongiurare questo cambiamento, affinché lo sport continui ad adempiere le proprie missioni primarie connesse alla tutela della salute pubblica e alla sfera educativa, sociale, culturale e ricreativa.

3.3.2. Il Comitato respinge qualunque proposta di accogliere un modello sportivo europeo che operi esclusivamente — anche se marginalmente — in condizioni di mercato e in funzione dell'unico principio del guadagno economico. Lo sport, in quanto fenomeno sociale, costituisce un'entità indissolubile, e come tale va affrontato in chiave politica.

3.3.2.1. La sua struttura associativa⁽²⁾ fondata sulla libertà di associazione e sull'offerta volontaria, costituisce la base dello sviluppo futuro di un rapporto dialettico sano con l'educazione, che andrà promosso soprattutto dagli enti locali. Tale rapporto, peraltro, dovrà:

- presentare obiettivi comuni (promuovere i valori classici dello sport, migliorare le condizioni fisiche e psichiche dell'individuo, favorirne la socializzazione, ecc.);
- riconoscere i ruoli e le attività che spettano a ciascuna delle parti (alla scuola, una funzione integrativa in termini di attività sportiva; alle associazioni sportive, una funzione complementare sul piano educativo — educazione parallela);

⁽¹⁾ Il volume d'affari delle attività sportive è valutato a 107 miliardi di dollari (sponsorizzazioni: 15 miliardi, diritti televisivi: 42 miliardi, vendita biglietti: 50 miliardi di dollari), ed è così ripartito: Europa: 36 % e Stati Uniti: 42 %. (Cfr. Relazione di Helsinki sullo sport. Fonte: Stephen Townley, «Finding the right balance for sport», in: Sportvision, rivista del GAIFS, gennaio 1998).

⁽²⁾ Si calcola che nell'UE esistano oltre 600 000 associazioni sportive.

— funzionare in modo trasparente e sotto un controllo democratico e, ovviamente, abbracciare un'etica comune.

3.3.2.2. In tale contesto, il Comitato ritiene che la commercializzazione dell'attività sportiva non sia compatibile con gli obiettivi di quest'Anno europeo.

3.4. Gli obiettivi

3.4.1. L'obiettivo principale di una politica unitaria e globale a livello comunitario a favore dello sport — nella quale l'educazione è destinata chiaramente ad avere un ruolo centrale — consiste senz'altro nel creare le premesse per l'attuazione di tale politica.

3.4.1.1. Ciò significa in sostanza che bisognerà elaborare una politica volta a rimuovere gli ostacoli (istituzionali, giuridici, economici e sociali) che si frappongono allo sviluppo di tale politica.

3.4.1.2. Notevole importanza rivestono in tale contesto le misure volte a favorire la percezione e la coscienza sociale.

3.4.2. A giudizio del Comitato, l'Anno europeo e i suoi obiettivi dovranno fornire un contributo positivo in tale direzione. A suo avviso, la portata e la gravità del problema impongono di definire sin d'ora gli obiettivi più ampi, a medio e lungo termine, della proposta in esame.

3.4.2.1. A questo proposito il Comitato ravvisa la necessità di elaborare già da ora una strategia più specifica, che comprenda, tra l'altro, le prospettive di sviluppo di un grande movimento di massa consapevole e attivo.

3.4.2.1.1. Lo sviluppo di tale movimento sociale necessita di un sostegno politico, specie per diffondere le relative conoscenze ed evidenziare le ricadute negative che la commercializzazione incontrollata dello sport e la possibile scomparsa dell'ideologia sportiva possono avere sul modello di vita europeo. Al tempo stesso, però, esso deve potersi integrare in un movimento sociale di più ampia portata che va già delineandosi e che attiene al problema più generale dell'avvenire del modello di vita europeo e della civiltà europea nel quadro del nuovo millennio e della nuova realtà creata dalla globalizzazione e dagli sviluppi tecnologici.

3.5. Il campo d'applicazione e gli strumenti

3.5.1. La Commissione propone di creare un partenariato tra istituti d'istruzione e organizzazioni sportive, quale strumento principale per perseguire gli obiettivi della proposta. Tra le misure da adottare figurano peraltro iniziative destinate alla società europea tutta.

3.5.2. Il Comitato ritiene fondamentale stabilire in modo inequivocabile a chi si rivolge la proposta. A suo giudizio, infatti, lo sport e l'educazione, in quanto attività esercitate a livello individuale e collettivo, riguardano tutti i cittadini europei di ogni età, sesso e professione.

3.5.2.1. In quest'epoca caratterizzata dagli obiettivi ambiziosi della società della conoscenza, dalla padronanza delle tecnologie digitali e dalla necessità da parte dei cittadini europei di adeguarsi a nuove condizioni economiche e lavorative, l'osservazione appena formulata assume più che mai un significato speciale. Va pertanto chiarito una volta per tutte che a quest'Anno europeo sono invitati a contribuire e a partecipare attivamente tutti i rappresentanti della società civile organizzata europea.

3.5.2.2. La riuscita dell'Anno europeo non potrà, in ultima analisi, essere giudicata sulla scorta delle manifestazioni — peraltro necessarie — a cui partecipano solo specialisti del settore o di messaggi che i destinatari non capiscono, ma in funzione della diffusione dei suoi obiettivi a livello locale, in particolare tra i cittadini europei di quella fascia d'età che detiene ed esercita oggi una qualche forma di potere.

3.5.2.3. In tale contesto, bisogna puntare al coinvolgimento nell'intero processo della società civile organizzata, delle parti sociali e di tutte le organizzazioni nel campo dell'istruzione (circoli di studio, università popolari, associazioni culturali ecc.). Inoltre, però, bisognerebbe cercare di coinvolgere gli enti locali e regionali, i quali dispongono di un notevole margine di intervento tanto sui sistemi d'istruzione quanto sulle associazioni sportive.

3.6. Il 2004

3.6.1. Il Comitato giudica indovinata la scelta della Commissione di indire l'«Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport» nel 2004. I principali eventi sportivi che caratterizzano quest'anno (Giochi olimpici e paraolimpici ad Atene, campionato europeo di calcio in Portogallo) offrono infatti un'eccellente occasione per effettuare interventi specifici al livello della società europea. Restano naturalmente da definire il contenuto di tali interventi e le relative modalità di attuazione.

3.6.2. Secondo il Comitato, gli specifici interventi comunitari dovranno in prima istanza mirare alla qualità dei rapporti tra educazione e sport. Ciò significa, in altri termini, che l'Anno europeo dovrà concentrarsi su interventi il cui contenuto si fondi sui valori classici dello sport, come quelli esaltati dal movimento olimpico. Significa, inoltre, che il 2004 fornisce un'eccellente occasione per riconsiderare i fondamentali principi educativi e didattici su cui si basano i sistemi d'istruzione in Europa, cercando di individuare le modalità più appropriate per adeguarli alla nuova realtà creata dalle tecnologie moderne e dalle nuove esigenze educative, anche in funzione dell'evoluzione dello sport.

3.6.2.1. L'opera di correlazione degli interventi comunitari in materia di sport ed educazione con i valori classici dello sport e gli ideali olimpici è ardua e richiede uno sforzo sistematico, globale e a largo raggio. Porre in risalto e promuovere tali ideali, farli conoscere ai cittadini europei e dar vita a un movimento di massa finalizzato a sostenerli sono alcune fasi importanti nell'ambito di tale sforzo.

3.6.2.2. Di qui al 2004 si possono compiere importanti passi avanti per porre in risalto e promuovere i valori classici dello sport, nonché per farli conoscere al grande pubblico. A tal fine è sufficiente adottare politiche specifiche che godano dell'appoggio della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie.

3.6.2.3. L'orientamento dei programmi europei già esistenti (servizio volontario europeo, gioventù, altri programmi in materia di mobilità, ecc.) verso gli obiettivi dell'Anno europeo può contribuire a dare nuovo impulso ai rapporti tra educazione e sport.

3.6.2.4. Per garantire la riuscita dell'Anno europeo, il Comitato tiene comunque a sottolineare che si può e si deve sviluppare una dinamica specifica a livello locale. Propone pertanto un'azione diretta rivolta ad ogni scuola ed organizzazione sportiva: un messaggio che annunci l'iniziativa della Commissione di proclamare il 2004 «Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport», e che — quel che più conta — inviti tutti ad adottare azioni volte a perseguirne gli obiettivi.

4. Osservazioni particolari

4.1. Sulla scorta delle osservazioni generali appena formulate, il Comitato riconosce la necessità di definire più chiaramente le attività e le azioni specifiche proposte dalla Commissione (cfr. articolo 3 della proposta e relativo allegato), come pure i soggetti invitati a promuoverle. Più concretamente, occorre definire le attività che intende sviluppare la stessa Commis-

sione, quelle da realizzare a livello internazionale, nazionale, regionale e locale, nonché le modalità per indurre gli organismi pubblici e privati ad avviare iniziative specifiche non finanziate. Tale opera di definizione può anche essere presentata come proposta esplicativa della Commissione in preparazione dell'Anno europeo, al fine di venire incontro alle richieste specifiche degli attori locali. A tale proposito, il Comitato formula in particolare le proposte che seguono.

4.1.1. Un posto per lo sport nelle scuole

4.1.1.1. A giudizio del Comitato, l'approccio che ripropone la funzione educativa dello sport costituisce una premessa importante per riconsiderare gli attuali rapporti tra educazione e sport. Ciò significa in pratica che occorre creare una nuova gerarchia degli obiettivi, dei metodi e dei modelli educativi attualmente vigenti, il che si tradurrà in ultima analisi in una ridefinizione del modo di vita attuale del cittadino europeo. Specie per i bambini e i giovani, tale ridefinizione offre sbocchi maggiori, più naturali, duraturi e alternativi a quelli forniti dalla realtà virtuale e dai videogiochi.

4.1.1.2. Del resto, secondo il Comitato questo tentativo di modificare gli attuali rapporti tra educazione e sport sarà coronato da successo solo se verranno effettuate determinate scelte, tra cui in special modo:

- valorizzare la sensibilità e le capacità sportive individuali dei giovani;
- creare reti, favorevoli allo sport, anch'esse informate ai criteri della sensibilità e dell'attitudine individuale;
- sviluppare reti internazionali e paneuropee di comunicazione sportiva sulla base dei singoli istituti d'istruzione o delle associazioni sportive locali;
- promuovere una dimensione europea dello sport nelle scuole mediante, tra l'altro, l'istituzione di campionati scolastici paneuropei per singole discipline sportive o settori educativi;
- sviluppare reti elettroniche integrate a livello europeo, allo scopo di favorire la comunicazione e, soprattutto, qualunque forma di mobilità sportiva.

4.1.1.3. Il Comitato sostiene in special modo la necessità di collegare lo sport nelle scuole all'attuale realtà europea e alle sue prospettive. In tale contesto, propone di creare le condizioni necessarie a coltivare e sviluppare una coscienza sportiva europea, incoraggiando in particolare la creazione di squadre sportive transfrontaliere e internazionali. Le cosiddette scuole «della seconda opportunità» potrebbero eventualmente costituire il nucleo delle prime squadre di questo tipo.

4.1.1.4. Ad ogni modo, il Comitato osserva che l'attività sportiva — specie nelle scuole — non deve originare alcun tipo o grado di divisione, ma, al contrario, creare condizioni tali da appianare ogni forma di conflitto o emarginazione.

4.1.1.5. Il Comitato propone alla Commissione di ricorrere agli specialisti esistenti per promuovere quest'Anno europeo.

4.1.2. Alcune riflessioni sullo sport di massa

4.1.2.1. Lo sport di massa merita particolare attenzione e va sviluppato per poter raggiungere gli obiettivi definiti nella proposta della Commissione, allo scopo di combattere gli effetti dell'attuale stile di vita sedentario sia durante le ore di lavoro sia nel tempo libero. Oggi come non mai, la salute fisica e psichica dell'individuo presuppone esercizio fisico individuale e di massa. Qualunque forma di sport di massa giova anche allo sviluppo individuale e alla socializzazione di chi lo pratica.

4.1.2.2. Per accrescere al massimo il potenziale dello sport di massa, tutti i diretti interessati devono partecipare al suo sviluppo. L'accesso allo sport dev'essere universale e tutte le strutture, ovunque siano ubicate (specie quelle finanziate con fondi pubblici di qualunque tipo) devono essere aperte al maggior numero di persone. Per questo è importante che al suo sviluppo partecipino tutti gli enti e gli organismi interessati allo sport di massa e ai suoi risultati.

4.1.2.3. Secondo il Comitato, in tali categorie rientrano gli istituti d'istruzione superiore e di formazione permanente, gli enti locali e regionali, i servizi pubblici nel campo dello sport, della salute, dell'istruzione, delle questioni sociali e ambientali, ecc., e gli organismi privati che offrono strutture e servizi correlati allo sport di massa. Questa cooperazione dovrà mirare a ottimizzare gli effetti dello sport di massa sull'educazione, la salute e il comportamento sociale dei cittadini.

4.1.3. Proposte di attività sportive per i gruppi sociali più vulnerabili

4.1.3.1. Il Comitato reputa che, per essere completa, una politica dell'educazione attraverso lo sport debba tenere dovuto conto del rapporto attualmente esistente tra i gruppi sociali più vulnerabili e lo sport in senso lato. Il Comitato apprezza l'attività condotta da numerose associazioni sportive in materia d'integrazione sociale, specie tra i giovani. Tali iniziative meritano di essere sostenute ed estese alle associazioni che operano in altri campi.

4.1.3.2. Il Comitato attira l'attenzione della Commissione sulla necessità di tener conto dei seguenti aspetti nelle iniziative da avviare in occasione dell'Anno europeo:

- la situazione delle regioni in cui, per mancanza di mezzi e per condizioni socioeconomiche poco favorevoli (regioni in ritardo di sviluppo) non è nata alcuna forma — individuale o collettiva — di sport organizzato;
- la promozione dello sport femminile;
- la promozione dello sport tra i disabili;
- l'inserimento dell'intera iniziativa in un quadro politico più generale che promuova una cultura della salute;
- il potenziamento, infine, delle attività sportive che coltivano e promuovono nell'individuo uno spirito contrario al razzismo e alla xenofobia.

4.1.3.2.1. Per quanto concerne, più in particolare, i disabili, il Comitato osserva che occorre:

- collegare l'«Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport» (2004) con quello delle persone con disabilità (2003);
- promuovere, grazie all'Anno europeo, lo sport di massa per i disabili;
- favorire, infine, un rapporto complessivamente più favorevole tra l'associazionismo sportivo e i disabili, creando tra l'altro le premesse necessarie per un loro accesso alle strutture sportive.

4.1.4. La dimensione europea dell'educazione attraverso lo sport

4.1.4.1. Lo sport costituisce un ambito privilegiato per mettere a punto una cooperazione internazionale, nazionale e interregionale ai fini dello sviluppo di piani d'azione educativi e culturali comuni. L'«Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport» consente di affrontare il problema più generale della creazione di uno spazio europeo dell'apprendimento e dell'educazione in senso lato, un problema rimasto finora irrisolto, nonostante il crescente impatto che esercita, ad esempio, sulla competitività dell'economia europea.

4.1.5. Per una nuova etica sportiva

4.1.5.1. A giudizio del Comitato, quest'Anno europeo avrà raggiunto il suo scopo se sarà riuscito a mettere in dubbio l'attuale realtà agonistica, la quale identifica l'impresa sportiva con l'immagine dell'atleta «superuomo» che supera continua-

mente i propri limiti, un atleta virtuale che esiste solonell'attimo e per l'attimo della vittoria. Se l'Anno europeo sarà riuscito ad alimentare questo dubbio soprattutto nelle scuole e tra i giovani, è certo che subentrerà una nuova etica sportiva.

4.1.5.2. La nuova etica sportiva del XXI secolo non potrà non rispondere alle esigenze imposte dai tempi e dall'educazione del cittadino europeo. Questa nuova etica andrà pertanto ricercata nei messaggi provenienti dallo sport di massa e dilettantistico, nonché dalle centinaia di migliaia di associazioni sportive basate sul volontariato. Tale etica ha bisogno di un sostegno politico che è necessario generare.

4.1.6. I Giochi di Atene: riflettori puntati sui valori dell'Olimpismo

4.1.6.1. I giochi olimpici di Atene, in quanto evento sportivo e culturale di prim'ordine, offriranno all'Olimpismo un'occasione da non mancare. Il Comitato si rallegra di vedere di nuovo alla ribalta i valori fondamentali dell'Olimpismo e li sostiene con convinzione. Il *fair play*, la tregua olimpica, lo sviluppo dello spirito associato a quello del corpo devono affermarsi ancora una volta come i valori a cui potrebbe aspirare anche la società europea moderna. In tale contesto, la società europea avrà così l'occasione di analizzare, individuare e forse riconsiderare alcune delle sue posizioni e vedute sull'aspetto della qualità della vita moderna, l'occasione cioè di:

- stabilire, riconoscere e dimostrare che il problema del «vivere bene» è più complesso e difficile da risolvere del problema di garantire termini e condizioni di sopravvivenza;
- stabilire, riconoscere e dimostrare che la ricerca della qualità della vita costituisce un'istanza sentita dal singolo individuo, ma anche dalla collettività, con tutto quel che comporta, vista la difficoltà di distinguere ciò che rientra o meno nel concetto di qualità;

- stabilire, riconoscere e dimostrare che l'attività sportiva determina in modo sostanziale la qualità dell'esistenza individuale e collettiva, creando al tempo stesso i presupposti per una maggiore longevità all'insegna dell'attività;
- stabilire, riconoscere e dimostrare che nella vita non esiste soltanto la competizione, ma anche la collaborazione, e che non esistono parametri solo quantitativi, ma anche qualitativi;
- stabilire, riconoscere e definire i limiti dell'uomo moderno, distinguendo, cioè, quel che oggi è umano da ciò che non lo è;
- stabilire, riconoscere e dimostrare, infine, che «vivere bene» non significa sempre e comunque conquistare obiettivi quantitativi ogni giorno più elevati, ma consiste principalmente in uno sforzo costante ed equilibrato da parte dell'individuo e della collettività verso l'acquisizione della conoscenza e dell'educazione in senso lato ⁽¹⁾.

4.1.6.2. A giudizio del Comitato, l'obiettivo non è quello di riproporre i modelli dei tempi andati, ma sviluppare una «mobilità» intellettuale che consenta di analizzare i parametri grazie ai quali un determinato periodo è passato alla storia come «epoca d'oro». Con l'aiuto di questi parametri, le ricerche e gli accordi tra cittadini europei sullo stile di vita moderno, sull'avvenire dell'Europa e le nuove forme di *governance* da scegliere, saranno senza dubbio più facili da realizzare, con chiara consapevolezza e — eventualmente — in un'ottica a lungo termine.

⁽¹⁾ Cfr. ultimo punto della nota 1 dell'Allegato (CES 1113/99 fin ANN, disponibile solo in EL, DE, EN, ES) al Parere CES 1113/99 fin dal titolo «La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive». La *paideia*, o educazione in senso lato, è il risultato dell'insieme di influssi che riceve un individuo e l'insieme di aspetti sociali risultanti dalle attività di formazione e apprendimento; tale risultato si manifesta in modo attivo, sotto forma di atteggiamento positivo nei confronti della vita.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC)»

(COM(2001) 754 def. — 2001/0293 (COD))

(2002/C 149/07)

Il Consiglio, in data 18 febbraio 2002, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Florio (Correlatori: Bento Gonçalves, Burani) in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 24 aprile 2002, nel corso della 390^a sessione plenaria, con 98 voti favorevoli, 0 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La necessità di un regolamento relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU SILC) si ravvisa nell'alta priorità data dal Consiglio e dalla Commissione alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Tale priorità rende, infatti, indispensabile la raccolta di dati certi e comparabili e tempestivi per poter disporre di un quadro realistico della situazione e seguire l'andamento delle politiche messe in atto a tale scopo.

1.2. Il regolamento relativo alle statistiche comunitarie EU-SILC trova, inoltre, la sua base giuridica negli articoli 136, 137 e 285 del trattato di Amsterdam, nei quali viene sottolineata la necessità e la possibilità di predisporre statistiche in materia di reddito, condizioni di vita ed esclusione sociale.

1.3. Inoltre, le conclusioni dei Consigli europei di Lisbona (23-24 marzo 2000) e di Nizza (7-9 dicembre 2000) hanno affermato l'obiettivo comunitario dell'eliminazione della povertà attraverso il dialogo continuo, lo scambio d'informazioni e di buone pratiche sulla base di indicatori stabiliti di comune accordo.

1.4. Nel 2000 la commissione ha sviluppato il «Programma d'azione comunitaria inteso a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale»; tra gli scopi del programma vi era «la raccolta e la diffusione di statistiche confrontabili negli Stati membri e a livello comunitario». Lo stesso programma ha stabilito le condizioni di finanziamento per ottenere dati statistici affidabili e comparabili relativi all'analisi della povertà e dell'emarginazione sociale.

1.5. La comunicazione della Commissione sugli indicatori strutturali ⁽¹⁾ include tra questi quelli relativi alle disparità nella distribuzione del reddito e sui tassi di povertà.

1.6. Alle origini della concezione del regolamento relativo alle statistiche EU-SILC vi è la pubblicazione del Secondo rapporto sulle politiche di coesione economica e sociale.

2. La proposta di regolamento

2.1. Il regolamento si propone di stabilire un quadro comune a tutti gli Stati membri per la produzione sistematica di statistiche comunitarie relative al reddito e alle condizioni di vita della popolazione, al fine di meglio comprendere il fenomeno della povertà e dell'emarginazione sociale a livello di singole nazioni e europeo. Di per sé, il regolamento rappresenta un utile strumento per il raggiungimento degli obiettivi ed il monitoraggio dei processi in atto.

2.2. Si stabilisce che i dati raccolti prendano in considerazione, da un lato, nuclei familiari e dall'altro, singoli individui, utilizzando metodologie e definizioni armonizzate, comuni a tutti gli Stati.

2.3. Le indagini statistiche predisposte prenderanno in considerazione dimensione trasversale e dimensione longitudinale. Si intende con dimensione trasversale una raccolta dei dati che fornisca un quadro della situazione in relazione a un determinato momento nel periodo in esame.

2.4. Si intende, invece, per dimensione longitudinale un'analisi che prenda in considerazione i mutamenti intervenuti in un determinato lasso di tempo nello stesso gruppo campione. La dimensione longitudinale prevede un campione ridotto rispetto a quello della dimensione trasversale; deve prendere in considerazione un arco di tempo di almeno quattro anni.

⁽¹⁾ COM(2000) 594 def.

2.5. Per quanto, riguarda le fonti dei dati, il regolamento si ispira ed incoraggia una certa flessibilità, prendendo soprattutto in considerazione dati nazionali già esistenti — registri, indagini, campionamenti nazionali, ecc. — nonché promuovendo l'integrazione di nuove fonti. Quindi, pur prevedendo interviste dirette permette anche il ricorso, per esempio, a dati ricavati da registri, laddove esistono.

2.6. La raccolta dei dati avviene su basi annuali.

2.7. Sono individuate delle tematiche target, determinate su variabili primarie e secondarie, per rendere possibile l'introduzione annuale di diversi moduli per l'osservazione di nuovi fenomeni).

2.8. Durante i primi quattro anni di avvio del Programma verranno stanziati dei finanziamenti ad hoc per gli Stati membri. In seguito, due terzi dei costi di rilevazione dei dati saranno a carico della Commissione.

3. Le proposte del Comitato economico e sociale europeo ⁽¹⁾

3.1. Come già rilevato in precedenti pareri, tuttavia rimane ancora troppo differenziata la raccolta dati a livello nazionale per i singoli sistemi di rilevazione, rendendone difficile la comparazione e l'analisi.

(1) Cfr. anche

- Parere del CESE sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 577/98/CE relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità» — GU C 48 del 21.2.2002
- Parere del CESE in corso di elaborazione sul tema «Gli indicatori sociali».

3.2. Il Comitato economico e sociale europeo ritiene limitativo il fatto che le statistiche previste nel regolamento prendano in considerazione solo la dimensione nazionale dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale. Non sono, infatti, previste nel regolamento raccolte di dati a livello regionale e locale. Ciò sembra in aperta contraddizione con gli orientamenti dell'Unione europea, soprattutto in relazione alla politica di coesione economica e sociale che a partire dal 1992 costituisce uno dei tre pilastri dell'Unione.

3.3. Si richiede che venga esplicitato il legame con politiche regionali, in particolare per quanto riguarda le regioni a ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), dove disoccupazione, povertà ed emarginazione raggiungono punte particolarmente preoccupanti.

3.4. Un'analisi più mirata dovrebbe inoltre essere lanciata per le grandi aree urbane, nelle cui periferie tali fenomeni sono particolarmente evidenti. Una grande attenzione andrà inoltre rivolta alle zone rurali colpite da tassi di povertà più accentuati.

3.5. Non sono esplicitamente previsti dati per genere, mentre numerose indagini svolte dagli Organismi internazionali e dalla Commissione europea hanno rilevato che esclusione e povertà sono fenomeni che colpiscono soprattutto la popolazione femminile.

3.6. Quanto alla necessità di pervenire a metodologie e definizioni armonizzate che permettano una reale comparabilità dei dati, si dovrebbero determinare dei tempi e richiedere un impegno, anche in termini economici, preciso degli Stati membri in tal senso.

3.7. Si ritiene fondamentale il rapporto di collaborazione tra Eurostat, la Commissione europea, le organizzazioni socio-professionali e le associazioni più radicate nella realtà in cui sono presenti emarginazione ed esclusione rappresentate nel Comitato economico e sociale europeo affinché gli strumenti di analisi e monitoraggio (come EU-SILC) siano valorizzati e utilizzati al meglio.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Rafforzare la dimensione locale della strategia europea per l'occupazione»

(COM(2001) 629 def.)

(2002/C 149/08)

Il Comitato economico e sociale, in data 17 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Vinay, in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 0 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione e presentazione della proposta

1.1. La comunicazione in esame si inserisce in un percorso di sempre più marcata attenzione alla rilevanza della dimensione locale nel contesto della SEO da parte della Commissione e fa seguito ad una comunicazione dell'aprile 2000, sulla quale si è svolta, nell'arco dello stesso anno, una consultazione estremamente ampia, la cui sintesi — presentata nel corso della conferenza di Strasburgo — alimenta con ulteriori approfondimenti la nuova fase propositiva.

1.1.1. Il Comitato, nel parere formulato in merito alla precedente comunicazione⁽¹⁾, aveva espresso una serie di approfondimenti sugli attori locali, tra i quali includeva le parti sociali, e sui loro ruoli; sulla rilevanza di una completa e intensa informazione/formazione degli attori locali; sulla problematicità di una definizione comune per il settore dell'economia sociale; sull'esigenza di agire a livello locale in maniera coerente e finalizzata a tutti e quattro i pilastri della strategia per l'occupazione. Esso rileva ora con soddisfazione che, nel nuovo documento, alcuni di questi temi hanno trovato rispondenza.

1.2. Dopo aver tracciato una breve cronistoria dello sviluppo della tematica sin dall'avvio del processo di Lussemburgo, la comunicazione in esame sottolinea come negli orientamenti per l'occupazione del 2002 gli Stati membri siano stati sollecitati ad appoggiare enti regionali e locali nell'elaborazione di strategie occupazionali, e constata che in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione è in atto una tendenza alla decentralizzazione, al sostegno dell'economia sociale ed alla costituzione di partenariati. Anche i PAN per il 2001 indicano l'instaurarsi di una più stretta collaborazione tra governi nazionali ed autorità locali e regionali.

1.3. La Commissione ribadisce come un punto cruciale sia tuttora costituito dall'informazione nettamente insufficiente e dal coinvolgimento non sistematico del livello locale nel processo dei PAN e nell'attuazione del FSE ed afferma di ritenere che lo sviluppo di una dimensione locale nella SEO darebbe un contributo determinante sia al perseguimento degli obiettivi comunitari in materia di occupazione, sia alla lotta contro l'emarginazione sociale.

1.4. Per lo sviluppo di una dimensione locale della SEO, fatto salvo il principio di sussidiarietà, la Commissione rileva che è necessaria una volontà politica coerente a livello comunitario, nazionale, regionale e locale. È fondamentale instaurare un costante scambio di buone pratiche, e diffondere a livello locale la conoscenza della SEO e dei relativi piani d'azione nazionale, dei PAN per l'inclusione sociale e dei programmi dei fondi strutturali.

1.5. Indicando i criteri che devono improntare l'elaborazione di strategie locali per l'occupazione, la Commissione invita inoltre e ad avvalersi maggiormente degli strumenti esistenti e a trarre esperienza, citando in particolare, oltre ai fondi strutturali, Eures, Urban ed Equal. Un richiamo specifico rimanda alle azioni innovative promosse sulla base dell'articolo 6 del FSE ed alla linea di bilancio prevista per il 2000 ed il 2001 per sostenere azioni preparatorie a favore di iniziative locali per l'occupazione.

1.6. Il documento preannuncia una serie di momenti di valutazione delle iniziative e dei programmi in corso, nell'ottica specifica della dimensione locale e osserva che la Commissione considererà lo sviluppo locale come una priorità nella valutazione del periodo di programmazione.

⁽¹⁾ Parere in merito alla comunicazione della Commissione «Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione» GU C 14 del 16.1.2001.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore la comunicazione, al pari della precedente, valutando positivamente la maggiore attenzione che la Commissione rivolge allo sviluppo di una vera e propria strategia locale dell'occupazione che il Comitato ha sempre e da tempi lontani propugnato.

2.2. Si ritiene particolarmente apprezzabile il modo in cui è stata messa a frutto la fase di consultazione svolta nel 2000. Se infatti tale fase ha messo in luce numerosi problemi che limitano lo sviluppo di iniziative a livello locale, la Commissione ha tuttavia inteso, con il documento in esame, individuare azioni e strumenti che consentano, nei limiti del possibile, di affrontare questi problemi, segnalando spazi e forme praticabili per gli attori a livello locale e, contemporaneamente, sensibilizzando ulteriormente gli Stati membri all'esigenza di creare un flusso biunivoco nell'elaborazione dei PAN.

2.3. La scelta di valutare tutta la programmazione in corso alla luce prioritaria della sua incidenza sullo sviluppo a livello locale assume un significato che, da un lato, trascende quasi il tema in esame, ma, dall'altro, rafforza l'istanza che la strategia per l'occupazione definita dal Consiglio di Lisbona venga sviluppata fino in fondo con una precisa attenzione ai Piani locali per l'occupazione che ne costituiscono un completamente operativo indispensabile.

2.4. Il documento evidenzia come il ruolo del livello locale nella SEO sia stato riconosciuto esplicitamente negli orientamenti per le politiche occupazionali per il 2002, e riporta una citazione letterale del punto 11. Questa è però inserita nel capitolo afferente al secondo pilastro «Sviluppare l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro». Il Comitato aveva già espresso nel precedente parere la convinzione che la creazione di strategie di sviluppo dell'occupazione a livello locale consenta, proprio anche in funzione della pluralità di soggetti e di funzioni che ad essa possono concorrere, il perseguimento degli obiettivi fissati in tutti e quattro i pilastri della strategia europea. Ribadisce quindi questa considerazione e auspicherebbe che la Commissione la facesse propria, anche perché nella stessa comunicazione viene richiamato estesamente il quarto pilastro, relativo alle pari opportunità.

2.4.1. L'attenzione che il documento dedica alle politiche per le pari opportunità tra uomini e donne è coerente con la convinzione, totalmente condivisibile, che proprio nel livello locale si determinano le condizioni che possono limitare o far crescere la parità di genere, non solo con politiche attive specifiche e con interventi di formazione mirati, ma anche con una crescita di consapevolezza culturale e sociale. Sotto quest'ultimo profilo, l'invito alle autorità locali a promuovere l'occupazione femminile con «misure volte a conciliare la vita lavorativa e quella familiare» appare inappropriato, poiché tale conciliazione andrebbe fatta nell'interesse paritario di uomini

e donne. Questa consapevolezza è infatti presente negli orientamenti per le politiche occupazionali 2002, in cui il capitolo intitolato «Conciliare lavoro e vita familiare» ribadisce che le politiche messe in atto a questo fine «rivestono particolare importanza per le donne e per gli uomini»⁽¹⁾.

2.5. Il ruolo delle parti sociali ha assunto maggior risalto nel documento attuale rispetto al precedente; viene sottolineato come esse siano sempre più coinvolte nello sviluppo dell'attuazione di strategie locali.

2.5.1. Tuttavia, come già sottolineato nel parere espresso a suo tempo, questo ruolo non ha rilevanza solo nell'ambito della concertazione sociale — sullo sviluppo della quale ha preso un'importante decisione il recente Consiglio di Laeken — ma anche in quanto elemento attivo nei partenariati, ruolo che è stato tra l'altro già svolto in maniera positiva e propositiva nei Patti territoriali e nei partenariati transfrontalieri operanti sulla base di Eures. Se inoltre, come già definito al Consiglio di Feira, le parti sociali devono svolgere un ruolo preminente nella «definizione, implementazione e valutazione delle linee guida per l'occupazione», tale ruolo acquista ancor più enfasi a livello locale.

2.6. La Commissione riconosce la difficoltà, già ampiamente documentata dal Comitato, che deriva dalle differenti accezioni negli Stati membri dell'economia sociale, ma sottolinea come questo settore — comunque esso sia catalogato — sia un elemento di grande potenzialità nelle iniziative di sviluppo locale, ed evidenzia come il concetto dei partenariati a livello locale maturi sotto la spinta delle priorità politiche della strategia europea per l'occupazione. Sarebbe tuttavia opportuno che la Commissione operasse, nei limiti del possibile e della sussidiarietà, per una definizione di massima comune, anche in vista del forum sullo sviluppo locale preannunciato per l'inizio del 2003.

2.7. In tema di sussidiarietà, ferma restando la intangibile validità della sua tutela, si apprezza tuttavia il riferimento della Commissione al Libro bianco sulla governance europea che sollecita, in linea generale, ma anche e specificamente in relazione al problema occupazionale e di coesione, una forte interazione fra i vari livelli di governo dell'Unione e dei singoli paesi ed i livelli regionale e locale. Tale interazione non è necessaria solo per dare la massima spinta di efficacia alle politiche unitarie, ma anche per ricostruire i rapporti fra le istituzioni europee e i cittadini e per consentire a questi di contribuire alla realizzazione ed alla qualità delle scelte politiche ed economiche.

(1) Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2002 — COM(2001) 511 def.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Tra le varie iniziative europee efficaci per lo sviluppo dell'occupazione a livello locale, la Commissione cita Eures, uno strumento nato nel 1993, sempre rinnovato per la sua riconosciuta importanza e di cui è al momento in esame una riforma della base giuridica. È singolare tuttavia che la Commissione, preso atto delle potenzialità di tale strumento, non ritenga di proporle una riforma completa, né suggerisca di integrarlo a pieno titolo nella SEO e, infine, proponga criteri e fonti di finanziamento variamente articolati, anziché inserirlo nelle voci di bilancio dei fondi strutturali. Come è noto, la rete Eures associa al suo interno i servizi pubblici per l'impiego e le parti sociali, due soggetti il cui ruolo di attori di una strategia occupazionale a livello locale è evidenziato nella comunicazione in esame. Questo è un ulteriore elemento di logica e di coerenza che dovrebbe orientare la Commissione verso un modello di riforma come quello sopra accennato.

3.2. La Commissione evidenzia l'impatto positivo sotto il profilo occupazionale di Urban, un'altra iniziativa comunitaria, dedicata ad interventi socio-ambientali in zone estremamente critiche dei centri urbani. Già a suo tempo, nel parere in merito al rinnovo di questa iniziativa ⁽¹⁾ il Comitato aveva sottolineato come, nonostante non fosse la sua finalità primaria, Urban avesse buone potenzialità di ricadute occupazionali. Inoltre l'iniziativa ha l'importante peculiarità di attivare un forte coinvolgimento dell'insieme della società civile nella programmazione delle attività finanziate. Il Comitato auspicherebbe che, nell'analisi che la Commissione ha programmato dei risultati sia di Urban che di ogni altra iniziativa, venisse anche individuato ed evidenziato l'effetto di ricaduta della diffusione di buone prassi che vi è sempre prevista.

3.2.1. Nel richiamo della Commissione alle potenzialità di programmi e iniziative già in corso, ai fini dell'occupazione a livello locale, si ritiene che vada anche inserito Interreg III, che indica tra i criteri di programmazione questo specifico tema.

3.3. Nel presentare i criteri di attuazione di azioni innovative finanziate sulla base dell'articolo 6 del regolamento del FSE, la Commissione aveva già a suo tempo ⁽²⁾ indicato un esplicito collegamento, peraltro naturale anche alla luce dell'esperienza precedente, con lo sviluppo dell'occupazione a livello locale. Inoltre si segnalava che avrebbero avuto priorità le proposte basate sul principio del partenariato di diversi attori, e si citavano autorità pubbliche, settore privato, parti sociali, terzo sistema ecc. La comunicazione della Commissione richiama

questi antefatti ed evidenzia che una delle tematiche prioritarie è intitolata «Strategie di occupazione locale e innovazione». Il Comitato condivide, ovviamente, tutto quanto sopra, ma fa rilevare che l'invito a presentare proposte è riservato, al momento, «alle autorità pubbliche competenti o alle amministrazioni territoriali ...».

3.3.1. Questo crea una sorta di gerarchia implicita tra gli attori locali, che si potrebbe riproporre anche nel campo della comunicazione in esame, mentre sia nel primo documento della Commissione, sia in quello attuale, è indicata sotto la voce «attori locali» un'ampia gamma di soggetti. Non è chiaro se l'iniziativa per una strategia locale per l'occupazione possa essere elaborata, proposta e presentata da uno qualunque di questi soggetti che organizzi un partenariato finalizzato, o se invece il «motore primo» di ogni iniziativa debba essere sempre un'autorità pubblica o amministrativa del livello locale.

3.4. Il documento dedica positiva attenzione all'esigenza che si attivi un forte flusso di informazione degli attori locali sulle politiche dell'UE e nazionali, il che è ovviamente indispensabile per alimentare la nascita di iniziative e strategie che siano non solo praticabili attraverso strumenti e risorse attivati a livello comunitario, ma anche coerenti con le politiche definite sia in ambito europeo che nazionale. Tuttavia, nel delineare gli elementi costitutivi di una strategia locale per l'occupazione, il documento trascura un punto che il Comitato considera essenziale e che aveva già evidenziato nel precedente parere: la formazione.

3.4.1. Il tracciato procedurale strategico proposto dalla Commissione si articola nei seguenti passi: delimitazione dell'area; diagnosi dei punti di forza e di debolezza; identificazione degli attori potenziali; analisi delle opportunità e minacce per l'occupazione nel territorio individuato; coinvolgimento delle autorità regionali e nazionali. È importante sottolineare che punti di forza e debolezza ed anche opportunità e minacce per l'occupazione possono risiedere, oltre che nelle condizioni socioeconomiche, infrastrutturali, produttive o organizzative di un territorio, anche — e in grande misura — nelle esigenze di formazione che facilitano l'occupabilità, che sostengono lo sviluppo di capacità imprenditoriali, che favoriscono l'adattabilità di lavoratori e imprese, che alimentano, sotto il profilo delle competenze professionali, ma anche sotto quello della consapevolezza socioculturale, il percorso verso la parità di genere.

3.4.2. Il Comitato intende sottolineare che la formazione, accanto all'istruzione ed alla formazione per tutto l'arco della vita, sono elementi costitutivi di qualsiasi iniziativa di sviluppo dell'occupazione a livello locale. Naturalmente ci possono essere, e ci saranno, progetti che hanno la formazione (una formazione specifica anche se diffusa) come obiettivo di una strategia locale, ma nell'allegato 2 del documento è ripresa la proposta, avanzata dal Comitato nel precedente parere, sulla promozione di «iniziative e accordi territoriali per la formazione». È ancora questa l'esigenza che si pone all'attenzione della Commissione, come elemento di impostazione strategica più ampia e più significativamente essenziale nel formulare qualsiasi iniziativa.

(1) Parere in merito alla comunicazione della Commissione recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile — Urban — GU C 51 del 23.2.2000

(2) Comunicazione della Commissione sull'attuazione di azioni innovative nel quadro dell'articolo 6 del regolamento del Fondo sociale europeo per il periodo di programmazione 2000-2006 — COM(2000) 894 def.

3.5. Il Comitato valuta positivamente la decisione della Commissione di organizzare l'anno prossimo un Forum sullo sviluppo locale, e si dichiara sin d'ora interessato e disponibile a dare il suo contributo ad un momento di ampia riflessione. Dal documento sembrerebbe che tale appuntamento sia programmato per l'inizio del 2003, mentre si informa che, per la metà dello stesso anno, sarà finalmente disponibile un'analisi valutativa degli 89 Patti territoriali avviati come progetti pilota nel 1997. Trattandosi di una distanza temporale di pochi mesi, e dato che il forum si propone come sede di scambio di esperienze e informazioni, sarebbe forse più opportuno far coincidere le due scadenze.

3.6. La trasposizione della SEO a livello locale ed il suo successo, la partecipazione attiva della società civile all'individuazione di strategie e percorsi, costituiscono, come si è già accennato, un forte tramite nel promuovere un senso di appartenenza comune nei cittadini europei e nel ricostituire il loro rapporto con l'istituzione. Bisogna tuttavia che le politiche occupazionali restino fedeli ai principi fissati a Lisbona ed arricchiti ulteriormente dal recente Consiglio di Laeken. Da un lato, quindi, si devono creare posti di lavoro durevoli e di qualità (è preoccupante, per inciso, che, in un recente documento, la Commissione abbia riconosciuto che il concetto di «lavoro di qualità» manca di indicatori certi ed efficaci di riferimento), dall'altro va definito, sostenuto e promosso il modello sociale europeo, in quanto si tratta di due elementi fondamentali per alimentare la coesione sociale

all'interno dell'Unione e per rafforzarla in vista dell'allargamento.

3.6.1. L'economia europea ha tuttavia dato forti segnali di rallentamento e le aspettative di ripresa sono molto timide. Il livello locale non può prescindere da quello nazionale e comunitario. Si impongono quindi decisioni che rilancino prioritariamente e decisamente la crescita economica ed occupazionale.

3.6.2. Esistono margini di manovra che vanno tutti sfruttati con decisione e contemporaneamente va consolidato un modello sostenibile di sviluppo, sia sotto il profilo ambientale che sotto quello sociale, ed entrambi impongono garanzie e tutele. A tutti i livelli, da quello comunitario a quello locale, si devono individuare e rispettare questi due punti di equilibrio fondamentali.

3.6.3. Il livello locale è un microcosmo in cui l'opportunità ed il rischio più immediati e reali sono riuniti in un medesimo aspetto: l'immediata capacità del singolo cittadino di verificare l'effettiva efficacia delle scelte politiche. Il successo, quindi, anche per le scelte che sono oggetto della comunicazione in esame, dipenderà, nell'immediato, ma soprattutto nel tempo, non solo dall'efficacia delle proposte cui abbiamo cercato di dare un nostro contributo, ma anche e fundamentalmente dalle scelte di progresso che saranno state fatte a livello di vertice.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Documento di lavoro della Commissione — La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione»

(COM(2001) 743 def.)

(2002/C 149/09)

La Commissione, in data 21 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al Documento di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore unico Retureau in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390^a sessione plenaria, con 92 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il documento di lavoro della Commissione mira a individuare soluzioni politiche, giuridiche e pratiche in materia di sicurezza interna, vale a dire per ciò che concerne la protezione della società europea dalla presenza e dalle attività di gruppi terroristici e dei loro affiliati sul territorio dell'Unione. Esso fa seguito alle conclusioni del Consiglio straordinario GAI, svoltosi il 20 settembre 2001 sulla scia del terribile attentato commesso a New York l'11 settembre precedente.

1.2. In tale occasione, il Consiglio aveva invitato la Commissione «ad analizzare con urgenza il rapporto tra salvaguardia della sicurezza interna e rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione».

1.3. Il documento della Commissione verte sugli strumenti relativi alla protezione dei richiedenti asilo e delle persone ammesse a godere dello status di rifugiato o di un altro status di protezione in uno degli Stati membri. La Commissione non si limita infatti a considerare la protezione sancita dalla Convenzione di Ginevra e del relativo Protocollo (ratificati da tutti gli Stati membri), ma anche quella garantita da altri testi di portata internazionale e regionale a talune categorie di persone costrette, per motivi di incolumità, a lasciare il rispettivo paese di origine o di residenza e a chiedere asilo a uno Stato membro dell'Unione.

1.4. Il documento esamina anzitutto le possibilità giuridiche, a norma degli strumenti in vigore, di escludere dallo status di rifugiati le persone che non meritano una tale protezione, in particolare chi è implicato in attività terroristiche o criminali di altro genere (Capitolo 1). Successivamente si sofferma sulle conseguenze giuridiche dell'esclusione di talune persone da un regime di protezione internazionale (Capitolo 2). Passa poi ad analizzare le misure giuridiche o amministrative che possono essere oggetto di armonizzazione fra gli Stati membri, come

pure la cooperazione amministrativa e il ricorso al metodo aperto di coordinamento (Capitolo 3), e infine esamina le disposizioni di «sicurezza interna» contenute nella legislazione comunitaria in vigore e in quella in preparazione nel settore dell'asilo e dell'immigrazione (Capitolo 4).

1.5. Come sottolinea la Commissione, il documento poggia su due importanti principi:

- quello secondo cui i rifugiati e coloro che richiedono asilo in buona fede non devono pagare per i recenti avvenimenti;
- quello secondo cui i terroristi e chi li sostiene sul piano finanziario o in altro modo non devono poter accedere facilmente al territorio degli Stati membri.

1.6. La richiesta di asilo è presentata come un potenziale canale di penetrazione del terrorismo, anche se tale affermazione viene subito dopo attenuata dalla constatazione che il ricorso a tale canale è di fatto improbabile: infatti, i terroristi dispongono di vie illegali più discrete per fare il loro ingresso sul territorio dell'Unione, al pari di chi commette azioni criminose o reati di altro genere. La Commissione concorda con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Acnur) sul fatto che, anziché prevedere disposizioni nuove o eccezionali, sarebbe meglio limitarsi ad applicare, nei casi opportuni, alcune clausole di esclusione già presenti nell'articolo 1 F della Convenzione relativa allo status dei rifugiati.

1.7. Criteri di esclusione e loro applicazione al terrorismo

1.7.1. Non esiste una definizione comune del terrorismo nei vari strumenti internazionali o europei applicabili negli Stati membri. Tale reato viene definito caso per caso dagli organi giudiziari, a seconda delle circostanze specifiche. Il terrorismo non costituisce un motivo di esclusione ai sensi dell'articolo 1 F della Convenzione, ma secondo la Commis-

sione può rientrare nell'interpretazione delle tre categorie generali di criteri che la Convenzione consente di invocare per motivare l'esclusione dal beneficio del diritto d'asilo (ad eccezione della seconda, poiché il terrorismo è per sua natura un crimine politico o che punta a obiettivi politici o ideologici):

- crimine contro la pace, crimine di guerra o crimine contro l'umanità, così come vengono definiti negli strumenti internazionali pertinenti;
- crimine grave di diritto comune commesso al di fuori del paese di accoglienza prima di esservi ammesso come rifugiato;
- atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ⁽¹⁾.

1.7.2. Il terrorismo, stando alla giurisprudenza e a varie risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite citate dalla Commissione, costituirebbe un chiaro criterio di esclusione in base a una delle motivazioni di cui al primo trattino dell'articolo 1 F. Quanto al terzo trattino, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha dichiarato nella risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, che «gli atti, i metodi e le pratiche del terrorismo sono azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite» e che «anche le azioni deliberate di finanziamento, pianificazione e istigazione degli atti terroristici sono contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite».

1.7.2.1. Tali atti terroristici consistono in particolare, secondo le giurisprudenze nazionali, nel dirottamento di aerei o di altri mezzi di trasporto, nella presa di ostaggi, negli attentati dinamitardi, ecc.

1.7.3. La Commissione aggiunge che la mera appartenenza a un gruppo terroristico può in certi casi essere considerata partecipazione personale e consapevole o acquiescenza equivalente a complicità, per quanto si debba tenere conto delle circostanze specifiche di ciascun caso e dell'effettivo livello di coinvolgimento.

1.7.4. Ne consegue, secondo la Commissione, che il terrorismo può essere addotto a motivo per respingere una richiesta di asilo o per revocare uno status di rifugiato o un altro status di protezione.

(1) Cfr. Al riguardo, la silloge di orientamenti e posizioni adottate di volta in volta per applicare le disposizioni di questo articolo, pubblicata a cura dell'Acnur.

2. Osservazioni del Comitato

2.1. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene appieno l'elaborazione di una strategia globale e coordinata di lotta al terrorismo su scala europea, come anche l'armonizzazione delle norme che definiscono e sanzionano il reato di terrorismo. L'Unione ha il pieno diritto di proteggere dagli attentati terroristici tutti coloro che risiedono o transitano sul suo territorio, nonché i beni pubblici e privati, come pure di impedire la pianificazione, l'organizzazione e il finanziamento di tali attentati da parte di gruppi o di individui.

2.2. Le cause del terrorismo, tanto sul territorio dell'Unione quanto nei paesi terzi, sono complesse e spesso riconducibili a situazioni di crisi politica e spirituale, a matrici ideologiche di natura politica e religiosa, a istanze nazionalistiche, ecc. Di conseguenza, i rimedi dovrebbero essere quanto più possibile preventivi e adeguati alle cause scatenanti: essi possono richiedere interventi diversificati, come la ricerca di soluzioni pacifiche ai conflitti, la repressione penale e l'adozione di misure socioeconomiche. L'Europa dovrebbe reagire in modo proporzionato, in funzione delle cause e della natura delle minacce.

2.3. Il Comitato però si chiede se sia davvero utile concentrarsi sulla politica in materia d'asilo nell'ambito di una strategia di lotta al terrorismo, poiché teme che tale orientamento possa dare origine a misure restrittive, contrarie alla Convenzione o limitative dei diritti dell'uomo. Ciò detto, le lettere a) e c) dell'articolo 1 F potrebbero costituire all'occorrenza una base giuridica accettabile per escludere una persona dallo status di rifugiato o da un altro status di protezione, qualora fosse dimostrato che tale protezione viene effettivamente utilizzata per commettere atti terroristici.

2.4. Al riguardo il Comitato ricorda in particolare il proprio parere ⁽²⁾ sul progetto di direttiva sulle norme minime ai fini del riconoscimento o della revoca dello status di rifugiato, e le posizioni di principio espresse in tale sede.

2.5. Il Comitato è convinto che non si possa rimettere in questione il diritto di ognuno a richiedere asilo e che il principio di «non respingimento» (non-refoulement) dei richiedenti debba essere scrupolosamente rispettato anche nelle situazioni di crisi e di pericolo per la pace e la sicurezza, le quali impongono una maggiore vigilanza da parte delle autorità.

(2) Cfr. GU C 193 del 10.7.2001 (Relatore: Melicias).

2.6. Come ha sottolineato la stessa Commissione, la domanda d'asilo non è un modo consueto di penetrazione del territorio da parte del terrorismo e lo status di rifugiato non offre una copertura fra le più indicate a chi intende esercitare attività terroristiche, anche se tale ipotesi non può essere completamente scartata a priori.

2.7. Anche l'assenza di una definizione internazionale o comune del reato di terrorismo costituisce un problema. Non bisogna infatti sottovalutare il rischio che l'interpretazione dei criteri di esclusione venga generalizzata e che tali criteri si applichino con eccessivo rigore a fattispecie non direttamente legate alla preparazione e all'esecuzione di quegli atti criminali che gli ordinamenti e gli organi giudiziari degli Stati membri qualificano in genere di terrorismo.

2.8. Le norme internazionali e regionali in materia di diritti dell'uomo devono costituire un quadro di riferimento permanente ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione della Convenzione e del Protocollo sulla protezione dei rifugiati. Fra le norme a carattere regionale si possono citare la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la Convenzione europea contro la tortura e, in materia di diritto d'asilo, anche la Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza, la quale ne fa un cenno esplicito.

2.9. In particolare, il diritto alla difesa e a una procedura equa non possono essere sospesi per via di un sospetto o di un'incriminazione per terrorismo. Non si può invocare la legittimità della lotta al terrorismo per ridurre il livello delle garanzie e della protezione, o per ignorare il principio di non respingimento.

2.10. Il Comitato richiama altresì l'attenzione sulla vasta accezione che il concetto di terrorismo trova in numerosi paesi, i quali definiscono terroristi i propri oppositori politici interni o in esilio. Pertanto, è necessario considerare le circostanze effettive di ciascun caso e procedere a un'indagine oggettiva suffragata da prove concrete, evitando di interpretare in senso lato talune disposizioni o ampliarne la portata per analogia al fine di definire talune azioni come terroristiche o assimilarle ad atti di terrorismo, incriminando di conseguenza una persona che chiede asilo o beneficia di protezione.

2.11. Il Comitato esprime quindi preoccupazione per le disparità riscontrabili fra la qualità della prova nell'ambito di un procedimento penale e quella richiesta per l'esclusione o la revoca dello status di protezione: basta infatti avere «serie ragioni per ritenere» che la persona in questione abbia commesso uno degli atti considerati di terrorismo o ne sia stato complice, ivi compresa l'«istigazione», senza che sia

necessario dimostrare che essa ha davvero commesso tale atto (1.1.4). Il Comitato chiede che si adduca la prova del reato commesso o per lo meno che un'inchiesta sufficientemente approfondita apporti elementi seri e convergenti del coinvolgimento in un'attività destinata a recare o recante pregiudizio alle persone e ai beni allo scopo di seminare il terrore, giacché non ci si può limitare a esprimere dei sospetti.

2.12. Peraltro, la decisione di negare la protezione prevista dalla Convenzione o da un altro strumento internazionale non dovrebbe necessariamente condurre all'espulsione verso il paese d'origine o un paese terzo, specie se ivi i diritti dell'uomo non fossero pienamente garantiti come sul territorio dell'Unione, e il medesimo principio deve valere anche in caso di procedura d'estradizione. Tuttavia, il documento della Commissione appare piuttosto vago in proposito, e andrebbe precisato. La procedura di revoca non deve riguardare automaticamente gli intimi e i familiari dell'interessato, a meno che non se ne provi il coinvolgimento in un'attività terroristica.

2.13. Inoltre, il Comitato esprime profonda preoccupazione per il fatto che i documenti di lavoro sulla lotta al terrorismo rischiano di istituire — o quanto meno suggerire — un legame fra quanti richiedono asilo o protezione internazionale e le persone colpevoli del reato di terrorismo o, in un altro contesto, fra i lavoratori migranti e il terrorismo.

2.14. Il documento non considera il terrorismo alla stregua di un «crimine contro la pace». Nondimeno, il Comitato è dell'avviso che atti di guerra perpetrati in tempo di pace e volti a scatenare conflitti armati interni, a favorire colpi di stato militari o dittatoriali, o ancora a esacerbare una controversia fra paesi per provocare un'escalation militare, potrebbero rientrare nel concetto di crimini contro la pace.

2.15. Viceversa, è con la massima prudenza che si deve ricorrere al termine «terroristico» per qualificare determinati atti commessi in tempo di guerra. In effetti, l'attività dei movimenti di liberazione, specie quelli riconosciuti dall'ONU, le azioni di resistenza a interventi armati provenienti dall'esterno, eccetto quelli decisi dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, o gli atti di guerra di fazioni opposte in una situazione di conflitto civile sono di solito definiti «atti terroristici» dalla parte avversa, mentre l'altra parte li ritiene leciti. È quindi opportuno considerare la natura del regime politico, le cause del conflitto, l'eventuale legittimità dei mezzi impiegati, ad esempio contro un regime totalitario o dittatoriale o contro un intervento armato arbitrario, per determinare in ciascun caso e in modo oggettivo quali azioni si possano definire atti terroristici o crimini di guerra, contro la pace o contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

2.16. Peraltro, il fatto di definire taluni atti terroristici come crimini di guerra implicherebbe che si tratta di azioni gravi perpetrate in uno scenario di conflitto armato relativamente generalizzato, o di interventi armati di notevole intensità o rilievo e di lunga durata, posti in atto da gruppi armati, guerriglieri o bande paramilitari, contro la popolazione civile o la magistratura democraticamente designata.

2.17. Infine, il Comitato ritiene che anche la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, adottata in un momento di profonda emozione internazionale, e che considera il reato di terrorismo contrario alle finalità e agli obiettivi delle Nazioni Unite, sia da interpretare come già indicato per l'articolo 1 F della Convenzione, cioè alla luce delle norme e dei principi consuetudinari relativi ai diritti dell'uomo; del pari, le azioni giudicate in tale contesto non dovrebbero formare oggetto di interpretazioni in senso lato o di deduzioni per analogia volte a definirle terroristiche, e quindi contrarie alle finalità e agli obiettivi delle Nazioni Unite.

2.18. Per quanto concerne i crimini internazionali (crimini di guerra, crimini contro l'umanità — o di lesa umanità, come li definisce la Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo —, o genocidio), gli Stati membri dovrebbero contemplare l'adozione di strumenti giuridici che consentano loro di dotarsi di competenze giurisdizionali internazionali, sì da reprimerli con maggiore efficacia. In questo modo, chi si è reso colpevole di un tale crimine sarebbe dissuaso dal chiedere protezione a uno Stato membro, dove rischierebbe di essere giudicato per degli atti commessi in un paese terzo.

2.19. Il Comitato si chiede se non sia più opportuno «congelare» le domande di asilo o lo status di protezione, anziché adottare (1.4.2) la proposta di dichiarare «inammissibili» le domande di persone di cui sia stata chiesta l'estradizione o l'incriminazione da parte di un tribunale penale internazionale, sulla scorta di una decisione o di una convenzione delle Nazioni Unite. Quando la richiesta di estradizione o di incriminazione per «reato grave» proviene da un tribunale penale del paese del richiedente o di un altro paese, è opportuno procedere a verifiche accurate sull'effettiva natura dell'illecito, appurando se effettivamente esso si configuri come reato negli ordinamenti penali degli Stati membri, oltre che nella legislazione del paese richiedente. Quest'ultimo infatti potrebbe qualificare di «reato» le manifestazioni politiche pubbliche, l'espressione di idee «sovversive», ecc. Una volta emanata la sentenza, se il richiedente è assolto, la domanda di asilo potrebbe essere ripresa al punto in cui era stata «congelata» o lo status di protezione potrebbe essere ripristinato. Al contrario, la domanda potrebbe essere dichiarata inammissibile e lo status revocato qualora il tribunale penale pronunciasse in via definitiva una sentenza di condanna per reato grave o attività terroristica, tale da giustificare il rifiuto o la revoca di uno status di protezione.

2.20. La procedura di respingimento (refoulement) o di estradizione deve tenere conto della sorte che eventualmente attende il richiedente o il beneficiario a cui sia stato revocato il diritto d'asilo. Qualora esistano fondati timori che l'interessato possa incorrere nella pena capitale, nella tortura o in altri trattamenti inumani o degradanti, bisognerebbe senz'altro opporsi al respingimento o all'estradizione, anche laddove gli atti commessi giustificassero il rifiuto o la revoca di uno status di protezione.

2.21. Quanto ai «fattori d'attrazione» che in taluni paesi favorirebbero la concessione di diritti economici e sociali alle persone escluse dallo status di protezione ma non passibili di espulsione, il Comitato ritiene che non bisognerebbe allinearsi a quei paesi che non riconoscono nemmeno i più elementari diritti umani. I diritti socioeconomici fondamentali da accordare a tali persone, sulla base in particolare della Carta di Nizza e della Carta sociale europea, dovrebbero essere i medesimi in tutti gli Stati membri, per consentire ai beneficiari di sopperire legalmente alle proprie esigenze primarie, come pure, all'occorrenza, a quelle delle loro famiglie. Sarebbe opportuno che gli Stati membri trovassero un'intesa in materia.

2.22. Quanto alla creazione di unità di esclusione specializzate, tenuto conto che esse dovrebbero intervenire in un numero molto limitato di casi, il Comitato si chiede se, in caso di seri dubbi, non sarebbe meglio ricorrere di volta in volta ad agenti o a magistrati specializzati nella lotta al terrorismo o nel diritto penale per affiancare i servizi preposti all'esame delle domande. Dato l'esiguo numero di casi previsti, l'istituzione in via permanente di tali unità di esclusione specializzate rischia di tradursi in un loro impiego eccessivo per il semplice fatto che esistono e, di conseguenza, in un indebito aumento dei dinieghi.

2.23. Il ricorso agli specifici orientamenti interni di taluni Stati in materia di esclusione, al fine di ricavarne le «migliori pratiche», potrebbe comportare analoghi rischi di deriva, il che tuttavia non esclude la necessità di sottoporre tali orientamenti a una verifica per evitare prassi troppo divergenti o addirittura contraddittorie nell'interpretazione delle clausole di esclusione della Convenzione. Anche l'elaborazione di elenchi «europei» nominativi di esclusione, proposta nell'ambito dei meccanismi per lo scambio di informazioni (1.5.3), comporta dei rischi di esclusione abusiva se i criteri non sono uniformi o se tali elenchi non vengono opportunamente aggiornati (ad esempio nel caso di una persona estradata che frattanto sia stata assolta da una grave accusa criminale), senza contare le questioni relative alla riservatezza dei dati personali e al rispetto della vita privata. Ciò è particolarmente vero se il paese d'origine dell'interessato non applica gli stessi criteri di tutela dei dati personali o non si mostra sufficientemente rispettoso dei diritti umani, o ancora se il suo regime di governo non è pienamente democratico.

2.24. Il Comitato, pur approvando l'obiettivo di pervenire a definizioni comuni, o quanto meno a un elenco di azioni che si possano inequivocabilmente qualificare come terroristiche, invita a non optare per formulazioni troppo generiche suscettibili di applicarsi a situazioni prive di rapporti con il terrorismo, ad esempio i conflitti politici o sociali. I requisiti in materia di prova devono essere innalzati e bisogna prendere in considerazione il livello di coinvolgimento personale dell'interessato. Ciò non toglie che l'Unione necessita di criteri convergenti e universalmente accettati per evitare rischi di deriva o profonde divergenze interpretative.

2.25. Quanto alle persone escluse dallo status di rifugiati ma non passibili di espulsione, le quali si siano rese colpevoli di gravi reati o di terrorismo, se esse non rientrano nella giurisdizione di un tribunale internazionale, occorre riflettere sul modo di giudicarle (competenza universale) e più in generale sul modo di trattarle durante la loro permanenza sul territorio comunitario, nel rispetto degli obblighi in materia di diritti umani. Il Comitato è consapevole che si tratta di una questione complessa e che la detenzione deve potersi giustificare sul piano del diritto interno e delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo. Un'alternativa potrebbe essere il domicilio coatto, ma se un crimine restasse impunito si negherebbe giustizia alle vittime.

2.26. Riguardo al capitolo 3 sul ravvicinamento delle legislazioni e delle pratiche amministrative, il Comitato rinvia al proprio parere sulle norme minime per l'attribuzione dello status di rifugiato⁽¹⁾.

2.27. Sottolinea però che il cumularsi di norme supplementari non deve condurre a orientamenti comuni maggiormente restrittivi e che le modalità sempre più diversificate — e non necessariamente di origine statale —, con cui si mettono in discussione i diritti e l'integrità fisica o morale delle persone richiedono un approccio più aperto ed esteso alla Convenzione di Ginevra. L'Unione deve definirsi come territorio di tutela universale dei diritti della persona umana e adeguare di conseguenza la propria politica in materia d'asilo.

2.28. Infine, il capitolo 4 riguarda i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti, considerati sotto l'angolatura della «sicurezza interna».

2.29. Prima ancora di esaminare le proposte del documento di lavoro, il Comitato tiene a sottolineare che non bisognerebbe stabilire, né suggerire alcun legame fra il terrorismo internazionale e i richiedenti asilo o i migranti. Il solo fatto di ipotizzare l'esistenza di un tale legame a livello ufficiale rischia di

incoraggiare le organizzazioni e le idee xenofobe e razziste. Al contrario, conformemente alle politiche dell'Unione in materia di lotta al razzismo e alla discriminazione, è necessario impedire il diffondersi di tali concezioni intolleranti.

2.30. Il documento propone di rivedere le attuali misure comunitarie di sicurezza interna alla luce delle nuove circostanze. Se è vero infatti che è cresciuta l'effettività degli atti terroristici commessi negli Stati Uniti, va anche notato che l'organizzazione indicata come responsabile è attualmente ricercata a livello internazionale e che, peraltro, il rischio di atti terroristici permane. Qualora le disposizioni vigenti nell'Unione si rivelassero inefficaci per proteggerne il territorio o favorissero la creazione di basi operative negli Stati membri per organizzazioni attive in paesi terzi, esse andrebbero rivedute. Il Comitato raccomanda di procedere a un tale esame prima di prevedere le modifiche o gli adeguamenti opportuni.

2.31. La protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati⁽²⁾ non deve significare una protezione di livello inferiore per gli interessati, né tanto meno può sostituirsi in via permanente a un regime di asilo. L'esclusione da tale tipo di protezione deve seguire regole altrettanto rigorose di quelle relative alla protezione derivante dal diritto d'asilo e dallo status di rifugiato.

2.32. Il Comitato si chiede se il sistema d'identificazione Eurodac, approvato dal Consiglio nel quadro del rafforzamento della sicurezza interna, il quale raccoglie e mette a disposizione di tutte le polizie europee i dati personali e le impronte digitali dei richiedenti asilo e di quanti hanno superato illegalmente le frontiere, senza però tracciare alcuna distinzione tra queste categorie di persone, sia davvero accettabile per coloro che richiedono asilo, i quali non commettono alcun reato e si limitano a sollecitare il beneficio di un diritto riconosciuto loro a livello internazionale.

2.33. Il Comitato continua a essere favorevole alla sospensione della procedura d'asilo, in caso di azione penale internazionale o di domanda di estradizione, rispetto a un'esclusione categorica per inammissibilità della domanda.

2.34. Quanto al punto 4.3.2 del documento della Commissione, il Comitato sottolinea che il criterio del finanziamento di un'organizzazione legata al terrorismo va valutato con prudenza. Possono esistere infatti organizzazioni caritatevoli, solidaristiche o politiche legate al terrorismo senza che i donatori ne siano a conoscenza. Va quindi dimostrato caso per caso che questi ultimi sono consapevoli di finanziare direttamente delle attività terroristiche con i loro contributi.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione» (Relatrice: Le Nouail-Marliere).

⁽²⁾ Cfr. al riguardo il relativo parere del CES, in: GU C 311 del 31.10.2000 (Relatrice: Cassina).

2.35. Del pari, la partecipazione ad associazioni politiche, sindacali, religiose o di altro genere non può essere accomunata ad attività terroristiche anche quando vengano dimostrati i legami fra alcuni membri o dirigenti di tali associazioni e gli autori di atti terroristici. Bisogna infatti provare l'elemento morale e la partecipazione pienamente consapevole degli interessati, giacché non basta addurre l'appartenenza a un'associazione presente in modo legale o riconosciuta de facto in uno Stato membro dell'Unione o in un paese terzo.

2.36. Analogamente, un'organizzazione che non commetta essa stessa atti di terrorismo e che propugni un'azione politica pacifica, ma disposta a giustificare sul piano politico degli interventi armati in determinate circostanze, non dovrebbe essere automaticamente accusata di complicità con il terrorismo, né tanto meno dovrebbero esserlo i suoi affiliati e quanti la sostengono finanziariamente.

2.37. Il Comitato auspica che nel quadro del metodo aperto di coordinamento previsto dal documento della Commissione si possa elaborare una definizione comune e limitativa dei concetti di «reati di terrorismo» e di «complicità con il terrorismo».

2.38. Nel punto 4.4.3 del documento di lavoro della Commissione si propone di modificare vari articoli della proposta di direttiva relativa allo status di residente di lungo periodo. Fra le proposte della Commissione figura quella di sopprimere il paragrafo 7 dell'articolo 13, che non ammette la procedura d'espulsione per direttissima. Il Comitato ritiene che, in caso di minaccia terroristica debitamente giustificata, ai residenti di lunga durata si debba applicare la procedura d'espulsione ordinaria.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato, che sostiene appieno un'azione coordinata contro il terrorismo su scala comunitaria e sottoscrive il metodo aperto di coordinamento raccomandato dalla Commissione⁽¹⁾, invita tuttavia alla massima prudenza e a una profonda riflessione sui metodi di lotta preventiva e di repressione, al di là della profonda e legittima emozione per

(1) Cfr. il parere del CES su questo tema, la cui adozione è prevista durante la sessione plenaria del 29-30 maggio 2002 (Relatrice: zu Eulenburg).

gli odiosi attentati commessi negli Stati Uniti lo scorso 11 settembre, come pure per gli altri atti di terrorismo perpetrati in diversi Stati membri e paesi terzi.

3.2. Raccomanda alla Commissione, e più in generale a tutte le istituzioni, di subordinare tutte le politiche e le misure comuni di lotta al terrorismo all'osservanza degli impegni internazionali, e in particolare degli strumenti universali e regionali volti a tutelare i diritti della persona umana, facendo prevalere in ogni circostanza il rispetto dei diritti e la dignità dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

3.3. Il principio di non respingimento (non-refoulement) deve continuare a caratterizzare la politica comune e le politiche nazionali relative ai rifugiati e a quanti richiedono asilo o protezione. Ciascun caso deve essere valutato in modo specifico e, ogniqualvolta la protezione venga negata, bisogna mettere degli strumenti di ricorso efficaci a disposizione degli interessati.

3.4. Infine, le politiche relative ai rifugiati e ai richiedenti asilo non possono essere confuse con quelle relative ai migranti. Tali politiche inoltre non devono in alcun modo contribuire ad avvalorare le tesi razziste e discriminatorie che tendono a fare delle persone provenienti da paesi terzi i capri espiatori dei problemi sociali e della delinquenza, incitando all'odio e al rifiuto dell'«altro».

3.5. Il diritto di chiedere asilo e protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra e del relativo Protocollo, o altre forme di protezione internazionale, non deve in nessun caso essere affievolito o disconosciuto dalle politiche in materia di lotta al terrorismo, di sicurezza interna o di migrazione, né tanto meno dall'urgenza con cui si reagisce agli afflussi di rifugiati provocati dai conflitti, come quello dei Balcani. Bisognerebbe inoltre pensare a forme effettive di solidarietà per dare accoglienza a tali massicci flussi di persone.

3.6. Pur ribadendo che il rispetto dei diritti dell'uomo e degli strumenti internazionali di protezione deve prevalere su qualunque altra considerazione, il Comitato è consapevole della necessità di migliorare la politica comune di sicurezza interna e di lotta al terrorismo: ciò deve però avvenire senza rimettere in questione tali principi e tale etica politica e umanistica, assicurando l'effettiva protezione delle persone e dei beni, e ricercando a tal fine un equilibrio tra le varie esigenze legate alla tutela dei singoli diritti e delle singole libertà.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/311/CE, del 29 aprile 1999, recante adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)»

(COM(2002) 47 def. — 2002/0037 (CNS))

(2002/C 149/10)

In data 28 febbraio 2002 il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Florio, in data 11 Aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, il seguente parere.

«La cooperazione nel settore dell'istruzione superiore rafforza e approfondisce l'intero sistema di relazioni esistenti tra i popoli d'Europa, esalta valori culturali comuni, consente un fruttuoso scambio di opinioni e favorisce attività internazionali in campo scientifico, culturale, artistico, economico e nella sfera sociale.»⁽¹⁾

1. La cooperazione nel camp dell'istruzione superiore: le ragioni del programma Tempus

1.1. Il programma Tempus viene lanciato nel 1990 come programma di cooperazione nell'ambito dell'istruzione superiore, concepito come parte integrante dei programmi che forniscono assistenza alle riforme economiche e sociali nei paesi dell'Europa centro-orientale, nelle Repubbliche dell'ex-Unione Sovietica e in Mongolia.

1.2. Nel corso degli ultimi dieci anni il programma ha subito una serie di modifiche ed aggiustamenti, dovuti soprattutto all'evoluzione dei rapporti tra l'Unione europea ed i PECO, tanto che dal 1993, anno in cui i paesi che potevano accedere a tale programma erano 11, si decise di estendere il programma anche ai paesi dell'ex-Unione Sovietica. Il programma fu modificato quindi altre due volte (Tempus II e Tempus II bis) con l'inserimento dei nuovi Stati indipendenti.

1.3. L'esigenza era quella di favorire un sistema comparato e riforme strutturali profonde nel settore dell'istruzione superiore, in modo da creare nei paesi dell'Europa centro-orientale

e nell'ex-Unione Sovietica una metodologia di insegnamento accademico moderna e adeguata alle sfide di sistemi economico sociali che mutavano radicalmente, nel obiettivo del rafforzamento delle istituzioni democratiche e di una pacifica convivenza tra tutti i popoli del continente.

1.4. Per questa ragione si è inserita, in fasi successive, nel programma, in vista del mutare della situazione geo-politica, anche l'area dei Balcani, partendo dal principio che la cooperazione in campo universitario potesse consolidare e migliorare visibilmente le giovani democrazie dei Balcani. Attualmente, Croazia e Albania, Bosnia Herzegovina e Fyrom, seguite e dalla Repubblica federale di Jugoslavia fanno parte del gruppo di paesi inseriti nel programma Tempus.

1.5. All'inizio il programma Tempus individuava tre aree di priorità:

- 1) sostegno alle riforme dei programmi di istruzione;
- 2) riforma delle strutture nell'istruzione superiore e della loro gestione;
- 3) sviluppo ed integrazione della formazione superiore, in modo da colmare il gap esistente tra i diversi sistemi di istruzione superiore. Le riforme mirano essenzialmente a modificare complessivamente il modello dell'istruzione superiore, in particolare nell'area dei paesi ex-socialisti, adattandolo alle necessarie riforme economiche, e migliorando e rafforzando il legame con il mondo del lavoro.

⁽¹⁾ Decisione del Consiglio del 29 aprile 1999 «recante adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)», 1999/311/CE — GU L 120 dell'8.5.1999, pag. 30.

1.5.1. Tutto ciò si concretizza principalmente tramite i PEC (Progetti europei comuni condotti da reti di istituzioni) e borse individuali per effettuare visite nei paesi partner, erogate ad insegnanti, ricercatori, formatori, amministratori di università e dei sistemi di istruzione, alti funzionari dei ministeri e esperti di formazione. Tali visite, che prevedono una gamma piuttosto vasta di attività, possono contribuire in maniera determinante ad una migliore comprensione tra le diverse culture e ad un loro ravvicinamento.

2. TEMPUS III: estendere il programma ai paesi MEDA

2.1. Il Consiglio, con una modifica alla decisione 1999/311/CE, vuole ora estendere l'applicazione del programma Tempus anche ad alcuni paesi del Mediterraneo che beneficiano già del programma MEDA in seno all'Unione europea.

2.2. Con l'approvazione della decisione di partenariato, il programma Tempus sarà, quindi, esteso a Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Giordania, Autorità Palestinese, Siria e Libano.

2.3. L'esigenza dell'inclusione di tali paesi si rende necessaria per colmare squilibri creati nel corso degli anni nei programmi di cooperazione, in particolare nel settore dell'istruzione superiore, ed ha i suoi fondamenti nel rafforzamento della cooperazione e del dialogo con i paesi ammissibili del Mediterraneo.

2.4. Si prevede che anche Israele possa far parte del partenariato previsto in Tempus; la sua partecipazione, però, sarà basata sull'autofinanziamento, in quanto il paese non usufruisce al momento degli accordi bilaterali MEDA.

3. Osservazioni generali

3.1. L'inclusione dei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo nel programma ha una rilevanza straordinaria perché rafforza la possibilità di una maggiore integrazione tra i paesi dell'Unione europea e un'area geografica il cui potenziale economico non è stato fino a questo momento valorizzato sufficientemente.

3.2. Tale cooperazione che affonda già le sue radici negli anni '60, si è notevolmente estesa negli anni '90, ricevendo un impulso decisivo con la dichiarazione di Barcellona, adottata nel novembre del 1995 alla Conferenza euro-mediterranea.

3.3. Lo stesso Comitato si è del resto già espresso recentemente sulla necessità di una più stretta cooperazione con i paesi del Mediterraneo ⁽¹⁾ anche e soprattutto alla luce degli eventi dell'11 settembre, considerando la dichiarazione della Conferenza di Barcellona come un mezzo essenziale per andare incontro alle necessità dei paesi di tale area e fronteggiare le sfide che le relazioni con questi pongono.

3.4. Tale processo di rafforzamento della cooperazione intermediterranea ha, inoltre, positivamente risentito degli influssi della dichiarazione di Lisbona in cui si sottolinea l'importanza dell'istruzione e della formazione come strumenti preziosi per affrontare in modo altamente qualitativo le nuove sfide di un mercato sempre più integrato.

4. Considerando, quindi, la sempre più pressante necessità di rafforzare la cooperazione fra l'Unione europea e i paesi ammissibili del Mediterraneo, il Comitato vede positivamente l'entrata di questi ultimi nel partenariato Tempus III e ciò per diversi ordini di motivi, attinenti alla natura stessa del programma e a quella delle relazioni internazionali.

4.1. Innanzitutto, il programma Tempus III si è rivelato già in passato uno strumento efficace per sviluppare la cooperazione interuniversitaria e lo scambio di esperienze e know-how fra i paesi che ne hanno beneficiato.

In secondo luogo, la struttura stessa del programma è facilmente applicabile anche a paesi di aree diverse, adottando uno schema semplice e facilmente adattabile.

4.2. Si prevedono infatti delle tipologie di progetti e delle azioni generali che costituiscono gli strumenti di base per il raggiungimento degli obiettivi e delle priorità indicate dagli stessi paesi terzi. Ne è la prova anche il fatto che lo schema del programma è stato più volte replicato nell'ambito della politica di cooperazione dell'Unione con altre realtà regionali (LINK, ALFA, Medcampus).

4.3. Giova anche ricordare come, dopo il fallimento del programma MEDA Campus (dovuto peraltro più a problemi gestionali che di struttura) la cooperazione interuniversitaria con i paesi ammissibili del Mediterraneo sia stata completamente sospesa, interrompendo così un legame prezioso per l'avvicinamento dei popoli e lo sviluppo della comprensione reciproca. Crediamo che l'inserimento di questi paesi nel programma Tempus sia ora lo strumento migliore per rilanciare questo tipo di collaborazione.

4.4. Sarà importante a questo proposito sviluppare un sistema d'informazione adeguato, per una più ampia diffusione del programma in tutte le strutture universitarie e di formazione superiore.

4.4.1. Il Comitato auspica la creazione di un sistema informativo elettronico tra istituti di istruzione superiore che rafforzi ulteriormente questo tipo di cooperazione scientifica e culturale.

⁽¹⁾ Parere d'iniziativa del 18 ottobre 2001 — GU C 36 del 8.2.2002.

4.5. Il Comitato s'impegna inoltre a seguire l'andamento del programma, in modo da informare e sollecitare alla partecipazione a Tempus MEDA le organizzazioni socioprofessionali dei paesi del Mediterraneo con le quali da anni ha stabilito proficui rapporti di stretta collaborazione.

4.6. Il Comitato si auspica altresì che le azioni svolte tramite il programma Tempus si integrino con quelle previste da altri programmi, quali il 6° Programma quadro di ricerca e sviluppo, e tengano conto di altre iniziative, in particolare quella sullo «Spazio europeo dell'educazione» che dovrebbe essere estesa anche ai paesi del Mediterraneo.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'accordo di partenariato ACP-UE»

(2002/C 149/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 febbraio e 1 marzo 2002, ha deciso, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3 del regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'accordo di partenariato ACP-UE».

La sezione «Relazioni esterne» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Baeza Sanjuan l'11 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 101 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La cooperazione ACP-UE trae origine dal trattato di Roma, i cui firmatari esprimevano la propria solidarietà con le colonie ed i territori di oltremare, impegnandosi a contribuire alla loro prosperità. Le convenzioni di Yaoundé I e II (rispettivamente 1963-69 e 1969-75) hanno regolato per la prima volta le relazioni tra gli Stati membri della CEE ed i paesi ACP. Nel 1975 è stata firmata la convenzione di Lomé I, rivista ogni cinque anni fino alla scadenza della quarta convenzione nel 2000.

1.2. Grazie al suo carattere innovativo, la convenzione di Lomé è stata considerata a lungo un modello per gli accordi di cooperazione internazionale. Il principio di uguaglianza tra le parti, il legame tra commercio ed aiuti — con strumenti di stabilizzazione dei prezzi e protocolli su prodotti specifici — la progressiva introduzione di impegni reciproci di natura politica e la creazione di una struttura istituzionale comune, hanno fatto della convenzione di Lomé un modello di riferimento nelle relazioni internazionali.

1.3. Tuttavia le trasformazioni politiche avvenute durante gli anni novanta hanno rimesso in questione il modello di relazione tra l'UE e i paesi ACP. Alcune delle disposizioni che costituivano la base essenzialmente commerciale della convenzione di Lomé sono diventate incompatibili con le nuove norme stabilite dalla Organizzazione mondiale del commercio (OMC). L'applicazione pratica della convenzione si è dimostrata difficile, data l'esistenza di procedure complesse che impedivano il pieno sfruttamento delle potenziali risorse. Nonostante le disposizioni della convenzione, la partecipazione relativa dei paesi ACP agli scambi commerciali dell'Unione europea non ha cessato di diminuire e lo sviluppo di tali paesi, salvo casi eccezionali, non ha dato adito a speranza. La povertà è aumentata, aggravata dal proliferare di conflitti armati. L'incremento degli aiuti umanitari d'emergenza ha messo in risalto le lacune delle politiche di sviluppo di lungo periodo, e non bisogna trascurare il fatto che una parte di tali aiuti è stata deviata dall'obiettivo finale, in molte occasioni a causa della corruzione. La scomparsa del bipolarismo nell'ordine internazionale ha favorito l'emergere di due aspetti in cui la convenzione di Lomé presentava limitazioni evidenti: la dimensione politica e la democratizzazione, con la partecipazione effettiva di attori non statali. Infine numerosi paesi ACP hanno creduto di percepire un calo dell'interesse da parte dell'Unione nei loro

confronti in favore dei paesi candidati all'adesione e del bacino del Mediterraneo.

1.4. In questo contesto, la Commissione europea ha lanciato un vasto processo di consultazione e di riflessione sul futuro delle relazioni tra la UE ed i paesi ACP, che si è sviluppato intorno ad un Libro verde pubblicato nel 1996, su cui il Comitato ha formulato a suo tempo un parere ⁽¹⁾. I negoziati per la conclusione di un nuovo accordo sono ufficialmente iniziati nel settembre del 1998.

1.5. L'accordo di partenariato è stato infine firmato a Cotonou (Benin) nel giugno del 2000 dai 15 Stati membri dell'UE e da 77 paesi ACP ⁽²⁾; esso ha una validità ventennale e prevede revisioni e protocolli finanziari quinquennali. L'accordo, caratterizzato dal rafforzamento del dialogo politico, si basa su due pilastri fondamentali vale a dire il commercio e gli aiuti, ai quali corrispondono due strumenti principali: gli investimenti e le sovvenzioni destinate a promuovere lo sviluppo a lungo termine (programmi indicativi nazionali — PIN — e regionali — PIR). A questi due pilastri bisogna aggiungerne un terzo, di pari importanza, che è il pilastro politico. Il funzionamento dell'accordo sarà sottoposto al controllo delle istituzioni congiunte ACP-UE.

1.6. Il Comitato si rallegra per la conclusione dell'accordo, in quanto è stata scongiurata l'eventualità — caldeggiata in alcuni ambienti — che il quadro di riferimento comune per le relazioni UE-ACP venisse eliminato, fatto che avrebbe messo in questione una delle caratteristiche essenziali della politica estera comune. Al tempo stesso il Comitato riconosce gli sforzi realizzati per ottenere un testo più comprensibile rispetto alle precedenti convenzioni.

2. Obiettivi e principi dell'accordo di Cotonou

2.1. L'obiettivo finale dell'accordo è l'eliminazione della povertà al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile ed alla graduale integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale. Il partenariato ACP-UE si fonda su alcuni principi fondamentali:

- situazione di parità dei partner e assunzione della responsabilità delle strategie di sviluppo; in altre parole spetta agli stati ACP determinare nell'esercizio della loro sovranità le strategie di sviluppo economico e sociale;

- partecipazione al partenariato ACP-UE di altri attori oltre al governo centrale (il settore privato, gli interlocutori economici e sociali — comprese le organizzazioni sindacali, e la società civile in tutte le sue forme);
- ruolo chiave del dialogo e degli impegni reciproci;
- differenziazione a seconda delle caratteristiche ed esigenze di ciascun partner ⁽³⁾ e regionalizzazione.

2.2. Sembra particolarmente adeguato e coerente il fatto che (come citato nel preambolo) l'accordo adottato come quadro di riferimento gli impegni internazionali sottoscritti dalla maggior parte degli Stati membri e dei paesi ACP, quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, le pertinenti convenzioni della OIL o gli impegni derivanti dalle diverse conferenze delle Nazioni Unite.

2.3. Al tempo stesso è giusto aver riconosciuto espressamente che gli obiettivi dell'accordo potranno essere raggiunti unicamente mediante un approccio integrato che tenga conto simultaneamente delle componenti politiche, economiche, sociali ed ambientali.

2.4. Dalla formulazione del testo dell'accordo si potrebbe dedurre che una delle parti svolge un ruolo essenzialmente di «donatore» (l'UE) mentre l'altra risulta «beneficiaria» (i paesi ACP). Sarebbe stato auspicabile esprimere in modo chiaro l'interesse ed il beneficio che trae l'Unione europea dalla piena integrazione all'economia mondiale dei paesi ACP e dal loro sviluppo sostenibile. In questo modo sarebbe stata messa in evidenza la solidità e la reciprocità del partenariato ACP-UE.

3. Il ruolo dei nuovi attori nel partenariato ACP-UE

3.1. All'epoca in cui erano in vigore le convenzioni di Lomé, il ruolo riservato agli attori non statali è stato generalmente limitato all'attuazione di progetti di piccola entità finanziati dalla linea di bilancio «cooperazione decentrata». Ed anche così le organizzazioni economiche e sociali hanno incontrato notevoli difficoltà ad accedere alle risorse previste dalla convenzione, sia per la complessità delle procedure stabilite sia a causa di una mancanza generalizzata di volontà politica di favorire la loro partecipazione.

⁽¹⁾ Parere «Libro verde sulle relazioni tra l'Unione europea e gli stati ACP all'alba del XXI secolo — Sfide e opzioni per un nuovo partenariato», Relatore: Malosse (GU C 296 del 29.9.1997).

⁽²⁾ Cuba è l'unico paese ACP che non ha ancora firmato l'accordo di Cotonou.

⁽³⁾ La differenziazione si riferisce in particolar modo ai paesi meno avanzati.

3.2. L'accordo di Cotonou segna un punto di svolta in questo ambito. Tra le sue principali innovazioni si dovrebbe porre in risalto l'approccio partecipativo che si manifesta con la volontà di ampliare il partenariato ACP-UE ad una serie di attori non statali tra cui le organizzazioni locali. Le disposizioni relative alla partecipazione degli attori non statali sono raccolte in più di trenta articoli, in una dichiarazione finale e nell'allegato IV relativo alle procedure di attuazione e di gestione. I riferimenti che meglio riflettono questo nuovo approccio sono inclusi nei «Principi fondamentali» (art. 2) e nel capitolo 2, interamente dedicato agli «attori del partenariato».

3.3. L'accordo prevede la piena associazione dei nuovi attori alle relazioni ACP-UE specialmente attraverso:

- la consultazione sulle politiche e sulle strategie di cooperazione e sul dialogo politico;
- la dotazione di risorse finanziarie;
- il coinvolgimento nell'attuazione dei progetti e dei programmi di cooperazione nei settori che li interessano o nei quali detengono un vantaggio comparato;
- il sostegno allo sviluppo delle loro capacità al fine di rafforzarne le competenze e di creare meccanismi di consultazione.

3.4. Le disposizioni dell'accordo di Cotonou implicano un notevole passo avanti sulla via della democratizzazione delle relazioni ACP-UE, in quanto prevedono il coinvolgimento di nuovi attori nella definizione delle politiche e delle strategie di sviluppo. Sembra in particolar modo opportuno sottolineare (come fa l'accordo) il ruolo complementare dei nuovi attori e dei governi: non si tratta di entrare in concorrenza su uno stesso spazio, bensì di apportare ciascuno il proprio valore aggiunto grazie al quale si dimostri di avere un vantaggio comparato, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo economico ed al benessere sociale del rispettivo paese. Il contributo degli attori non statali al consolidamento di strutture politiche stabili e democratiche non deve essere sottovalutato. Bisogna inoltre sottolineare che il pieno coinvolgimento di tali attori nella definizione delle strategie di sviluppo nazionali e settoriali incluse negli ambiti di concentrazione rappresenta una condizione sine qua non per l'attuazione di politiche efficaci di lotta contro la povertà, per l'integrazione dei paesi ACP all'economia mondiale e per lo sviluppo sostenibile, che sono gli obiettivi principali dell'accordo. Per questa ragione non si capisce come mai si preveda un'ampia consultazione a livello di programmazione nazionale, mentre su scala regionale tale consultazione venga considerata solo una possibilità. Risulta infine positivo il fatto che tali nuovi attori non vengano espressamente identificati solo con le ONG.

3.5. Tuttavia il coinvolgimento di nuovi attori, secondo le modalità previste dall'accordo, pone anche una serie di gravi interrogativi. In primo luogo la sempre difficile definizione di tali attori appare imprecisa e suscettibile di sovrapposizioni, cosa che permetterebbe ad alcuni governi di effettuare scelte arbitrarie. Non si può negare la difficoltà di trovare criteri che identifichino in modo chiaro ed univoco gli attori non statali di 77 paesi diversi. Ciò nonostante risulta ingiustificato che dal testo dell'accordo (art. 6, paragrafo b) e dichiarazione relativa agli attori del partenariato) si deduca che il settore privato non fa parte degli interlocutori economici e sociali, e che questi a loro volta non siano inclusi nella società civile. Tale definizione è in evidente contraddizione con le prassi in vigore nell'Unione europea e si presta a generare solo confusione.

3.6. Ancor più preoccupante è l'assenza di strumenti che impongano l'effettiva partecipazione degli attori non statali al partenariato ACP-UE. È vero che l'accordo prevede l'esistenza di elementi incentivanti e che non è realistico aspettarsi bruschi cambiamenti nella cultura politica di numerosi governi tradizionalmente poco inclini a condividere aree di potere con organizzazioni rappresentative della società civile. Ciò non toglie che la legittimità dell'accordo verrebbe seriamente posta in dubbio se uno dei suoi elementi centrali e maggiormente innovativi venisse impunemente trasgredito.

3.7. Occorre sottolineare che l'accordo (o la sua attuazione attraverso le direttrici in materia di programmazione) prevede espressamente l'accesso degli attori non statali a tre tipi diversi di risorse finanziarie: linee di bilancio essenzialmente comunitarie, risorse del fondo europeo di sviluppo (FES) previste dai settori di concentrazione identificati nella strategia di sostegno nazionale e risorse del FES direttamente accessibili agli attori non statali, con un limite del 15 % del totale assegnato al programma indicativo nazionale, e la cui destinazione principale è il finanziamento di attività di informazione, consulenza, promozione del dialogo e rafforzamento di capacità. La possibilità che gli attori non statali possano disporre direttamente di parte delle risorse assegnate ai PIN (altra novità introdotta dall'accordo di Cotonou) e che tali fondi possano essere gestiti direttamente dalle delegazioni della Commissione europea in ciascun paese deve essere valutata in modo estremamente positivo. Tuttavia si deve notare il permanere di incontestabili incertezze riguardanti la scelta degli attori che possono beneficiare del finanziamento; questa deve essere espressamente approvata dall'ordinatore nazionale (ON), rappresentante governativo che tradizionalmente ha una visione patrimoniale dei fondi e può avere la tentazione di non concederli ad attori che abbiano un'opinione critica — o anche solo divergente — sulle sue attività. Diventa pertanto indispensabile garantire che tutti gli attori rappresentativi abbiano la possibilità di accedere senza discriminazioni alle risorse previste dall'accordo. Allo stesso modo il principio di concentrazione non può andare a scapito dell'accesso di nuovi attori a tali risorse.

3.8. Attualmente l'esercizio di programmazione è ancora in una fase iniziale. Si può comunque effettuare una valutazione iniziale di questo processo in base alle informazioni raccolte dal CESE⁽¹⁾. Nonostante si sia potuto osservare un incremento dell'informazione e della consultazione degli attori non statali, resta ancora molto da fare: in termini generali l'informazione relativa all'accordo non ha avuto una diffusione sufficiente o continua ad essere difficilmente accessibile; per quanto riguarda la consultazione, laddove c'è stata, non è stata fatta sistematicamente e regolarmente ed in varie occasioni alcune organizzazioni rappresentative si sono viste escluse. La programmazione in corso dovrebbe non solo servire ad avviare un processo di apprendimento di tutte le parti che non sarà facile, ma anche a constatare se effettivamente si iniziano a fare passi nella direzione giusta. Pertanto si dovrebbe includere nelle revisioni operative annuali, intermedie e finali, una valutazione specifica del grado di consultazione e di utilizzazione delle risorse da parte degli attori non statali. Le organizzazioni internazionali che rappresentano la società civile, insieme al Comitato economico e sociale europeo, potrebbero inoltre collaborare in modo efficace con la Commissione europea e le istituzioni congiunte ACP-UE sia per identificare le difficoltà incontrate, sia per dare risonanza alle esperienze più proficue.

4. La dimensione politica

4.1. L'accordo di Cotonou, in confronto alle precedenti convenzioni, rafforza notevolmente la dimensione politica delle relazioni ACP-UE. Il dialogo politico, l'impegno a rispettare l'insieme dei diritti umani e delle libertà fondamentali (con una menzione specifica ai diritti sociali fondamentali, alla democrazia, allo stato di diritto e al buon governo) e le politiche di pacificazione e di prevenzione dei conflitti, occupano un posto centrale nella dimensione politica dell'accordo. Ci troviamo di fronte ad un nuovo approccio, basato su valori comuni che si esprimono attraverso elementi essenziali e fondamentali.

4.2. Il Comitato si rallegra per lo slancio che ha ricevuto la dimensione politica nel presente accordo ed in particolar modo per il collegamento esplicito tra gli impegni già citati e lo sviluppo sostenibile. Questo significa riconoscere espressamente che lo sviluppo è un concetto che non può limitarsi a considerazioni esclusivamente tecniche. Allo stesso modo, sono degni di nota i passaggi che si riferiscono alla partecipazione della società civile come elemento favorevole al consolidamento di ambienti politici stabili e democratici, ed al suo ruolo nel mantenimento della pace e nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, così come al suo coinvolgimento nel dialogo politico. In questo senso, l'attuazione dell'accordo

dovrebbe promuovere un'effettiva partecipazione degli attori non statali alle procedure di consultazione relative al rispetto dei diritti umani, ai principi democratici, allo stato di diritto e alla lotta contro la corruzione previste agli articoli 96 e 97.

4.3. Tuttavia l'accordo non contiene strumenti che garantiscano una reale tutela dei principi politici stabiliti e la loro enunciazione generale rende possibile l'applicazione di criteri diversi a seconda dei paesi. Nonostante il ricorso alle sanzioni debba restare un'eccezione, sarebbe stata auspicabile la fissazione di criteri più precisi sulla protezione delle democrazie emergenti, l'adozione di misure volte a penalizzare la conquista violenta del potere (specialmente contro regimi democratici), la lotta contro la corruzione, o il rispetto delle norme fondamentali stabilite dalla OIL. Si tratta di garantire un'attuazione concreta dei principi fondamentali dell'accordo, che sono degni della più grande attenzione.

4.4. La dimensione politica dell'accordo di Cotonou implica l'applicazione di nuovi metodi di lavoro, di nuove forme di cooperazione, il ricorso a nuovi indicatori e a nuove forme di dialogo. La grande sfida consiste nel coinvolgere la società, in ogni sua dimensione, nella condivisione e nell'attuazione dei valori espressi nell'accordo. A tal fine sarà indispensabile favorire i processi di dialogo tra attori statali e non statali.

5. Strategie di sviluppo

5.1. Le strategie di sviluppo, insieme alla cooperazione economica e commerciale, danno forma alle strategie di cooperazione dell'accordo di Cotonou. I principi, gli obiettivi e l'approccio delle strategie di sviluppo risultano adeguati. Sembra ugualmente opportuna la concentrazione nei quattro settori di sostegno prescelti (sviluppo economico, sviluppo umano e sociale, cooperazione e integrazione regionale e questioni a carattere trasversale — parità tra uomini e donne, ambiente e risorse naturali e sviluppo delle istituzioni).

5.2. Tuttavia in linea di massima è opportuno interrogarsi sul grado di coerenza esistente tra i due pilastri su cui si basano le strategie di sviluppo; in particolare sarebbe stato auspicabile sottolineare in modo più preciso i collegamenti tra lo sviluppo economico e sociale, specialmente per quanto riguarda la formazione (iniziale e professionale) e la tutela della salute.

5.3. Per quanto riguarda l'ambito economico risulta adeguata l'importanza del ruolo attribuito al settore privato in ogni parte dell'accordo, incluse le misure volte al suo potenziamento. Allo stesso modo, tra le politiche strutturali contemplate viene incluso il rafforzamento delle riforme dei mercati del lavoro, che espresso in questo modo risulta estremamente impreciso, lasciando spazio ad interpretazioni di ogni tipo, anche le più discordanti. All'obiettivo, pur condiviso, del sostegno all'occupazione sarebbe stato inoltre auspicabile aggiungere l'aggettivo «decente» secondo le raccomandazioni dell'OIL.

(1) Le informazioni di cui dispone il Comitato circa il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative della società civile organizzata — ed in particolare degli ambienti socioeconomici — nell'attuale esercizio di programmazione provengono dalla Commissione europea, dalle organizzazioni sociali e professionali internazionali e dalle conclusioni dei seminari regionali organizzati dal CESE in diversi paesi ACP.

5.4. Per quanto riguarda l'ambiente, è preoccupante constatare una minore sensibilità rispetto agli accordi precedenti. Per esempio la convenzione di Lomé vietava esplicitamente ogni esportazione diretta o indiretta di rifiuti pericolosi o radioattivi tra l'UE ed i paesi ACP, mentre l'accordo di Cotonou si limita a «tenere conto» dei problemi relativi al trasporto ed all'eliminazione dei rifiuti pericolosi. L'accordo avrebbe dovuto includere un riferimento esplicito alla relazione tra protezione ambientale, sicurezza alimentare e riduzione della povertà, oppure in un senso più lato, avrebbe dovuto approfondire il concetto di sviluppo sostenibile. L'accordo di Cotonou che vuole essere coerente e compatibile con le istituzioni economiche internazionali, avrebbe inoltre dovuto tener conto degli obiettivi e degli strumenti previsti dagli accordi internazionali in materia di tutela ambientale.

6. Cooperazione economica e commerciale

6.1. Nel periodo in cui erano in vigore le diverse convenzioni di Lomé (1975-2000), i paesi ACP hanno beneficiato del regime commerciale più favorevole concesso dall'UE a paesi terzi: preferenze commerciali non reciproche sulla maggior parte dei prodotti di base, industriali e trasformati⁽¹⁾, protocolli su prodotti specifici e strumenti di stabilizzazione dei prezzi per determinati prodotti agricoli (Stabex) e minerari (Sysmin). Tuttavia la generale diminuzione dei dazi doganali in seguito alla liberalizzazione del commercio mondiale, e le preferenze concesse dalla UE ad altre regioni in via di sviluppo (paesi terzi del Mediterraneo, Mercosur, ecc...) hanno provocato un calo del valore relativo delle preferenze accordate agli stati ACP. Si stima che in seguito all'Uruguay round i paesi ACP abbiano perso un margine preferenziale superiore al 30 %.

6.2. Il bilancio di questi ultimi 25 anni è deludente: gli scambi commerciali con gli ACP sono calati dall'8 % al 3 % del totale degli scambi effettuati dall'UE. Salvo alcune eccezioni i paesi ACP non sono stati in grado di aumentare, migliorare o diversificare i loro prodotti, a differenza di altri paesi che godono di un trattamento meno preferenziale. In termini generali sono quattro le caratteristiche commerciali dei paesi del gruppo ACP: emarginazione, dipendenza dalle materie prime, specializzazione statica, e dipendenza dal mercato europeo. Ma Lomé ha dimostrato in particolare che alcuni punti percentuali di preferenze tariffarie non riescono certo a compensare le lacune di altri fattori relativi alle condizioni dell'offerta (mancanza d'investimenti, infrastrutture inadeguate, basso livello tecnologico, formazione scarsa, ecc...) che determinano la competitività dei prodotti destinati all'esportazione.

6.3. L'accordo di Cotonou vorrebbe essere conforme alle disposizioni della OMC che vietano in linea generale le preferenze commerciali non reciproche o quelle limitate ad

uno specifico gruppo di paesi. Vale a dire che il regime commerciale concesso ai paesi ACP dovrà estendersi a tutti i PVS o adeguarsi ad accordi di libero scambio. Dunque l'accordo di Cotonou non è un accordo commerciale stricto sensu ma rappresenta un impegno ad intraprendere la negoziazione di accordi commerciali compatibili con le disposizioni dell'OMC.

6.4. Pertanto l'accordo di Cotonou prevede la negoziazione, tra il 2002 ed il 2008, degli accordi di partenariato economico — accordi di libero scambio — tra la UE e gli stati ACP. L'attuale regime commerciale sarà mantenuto fino al 2008, grazie ad una deroga concessa dall'OMC. Gli accordi di partenariato economico saranno caratterizzati dalla reciprocità e privilegeranno i negoziati con gruppi d'integrazione regionale. Tra il 2008 ed il 2020 è previsto un periodo transitorio per l'attuazione concreta degli accordi.

6.5. Allo scopo di facilitare la conclusione e l'esecuzione degli accordi di partenariato economico è prevista una serie di misure di sostegno: compensazioni parziali (finanziate dal FES e dalla BEI) per ridimensionare gli aggiustamenti fiscali e di bilancia dei pagamenti derivanti dalla liberalizzazione, collaborazione per adeguare le norme nazionali a quelle multilaterali o creazione di un comitato ministeriale misto incaricato di seguire i negoziati degli accordi di partenariato economico e di collaborare negli ambiti internazionali, in particolare in seno alla OMC, il che costituisce un'eccellente iniziativa.

6.6. Il testo dell'accordo prevede la possibilità che i paesi meno avanzati stabiliscano di non essere in grado di concludere accordi di partenariato economico. L'UE esprime comunque la volontà di trovare una formula compatibile con le disposizioni della OMC ma che permetta ai prodotti di questi paesi un accesso al mercato europeo esente da dazi o restrizioni quantitative, seguendo la via tracciata dall'iniziativa «Tutto fuorché le armi». L'accordo di Cotonou pone pertanto fine alla non discriminazione tra paesi ACP, prevedendo un trattamento differenziato per i paesi meno avanzati e per quelli che non appartengono a questo gruppo.

6.7. Ci troviamo di fronte ad un profondo cambiamento d'impostazione. Durante 25 anni le convenzioni di Lomé hanno posto una smisurata fiducia nelle preferenze commerciali come motore della crescita economica. L'accordo di Cotonou sembra attribuire questa stessa grande fiducia alla liberalizzazione del commercio, mettendola in relazione con l'integrazione all'economia mondiale, con lo sviluppo sostenibile e con l'eliminazione della povertà. I principali effetti dinamici sperati degli accordi di partenariato economico sono la promozione dei processi d'integrazione regionale, l'aumento di credibilità delle politiche economiche e commerciali dei paesi ACP derivante dalla sottoscrizione degli accordi multilaterali, il miglioramento della competitività interna, la modernizzazione dei sistemi d'imposizione fiscale, l'incremento della fiducia degli investitori e un più facile inserimento nell'economia mondiale. Questi effetti dinamici potrebbero costituire degli autentici catalizzatori dello sviluppo.

(1) Il 92 % delle esportazioni ACP entrano nel mercato europeo in franchigia doganale: l'esonero dai dazi copre il 100 % dei prodotti industriali e l'80 % dei prodotti agricoli. Se a questi ultimi si aggiungono i prodotti oggetto di accordi, solo l'1 % dei prodotti risultano assoggettati a protezione tariffaria.

6.8. Tuttavia gli accordi di partenariato economico suscitano non poche preoccupazioni, nonostante i lunghi periodi concessi per la loro negoziazione ed attuazione, che sembrano assolutamente opportuni.

6.9. In primo luogo, l'UE ha manifestato il desiderio di negoziare gli accordi di partenariato economico con blocchi d'integrazione regionale degli stati ACP. Tuttavia per il momento questi gruppi sono fragili: i loro partecipanti in molti casi non condividono interessi comuni chiari oppure sono protagonisti di conflitti armati. Inoltre pochi dispongono di una struttura sovranazionale in grado di negoziare accordi di libero scambio per conto dei propri componenti. A tutti questi fattori si aggiunge il fatto che i processi d'integrazione regionale in corso comprendono paesi meno avanzati e paesi che non rientrano in questa categoria, fatto che rende più difficoltosa la negoziazione degli accordi di partenariato economico.

6.10. In secondo luogo, i dazi doganali costituiscono circa il 20 % delle entrate pubbliche di gran parte degli ACP. La soppressione dei diritti doganali sulle importazioni europee (che logicamente dovrebbero aumentare rispetto a quelle provenienti da altri paesi in seguito alla firma degli accordi di partenariato economico) ridurrebbe tali entrate di circa la metà. Tenendo conto della difficoltà di diversificare le fonti delle entrate fiscali, i conti pubblici nazionali potrebbero trovarsi di fronte a gravi difficoltà⁽¹⁾. Inoltre non è affatto garantito che la diminuzione dei dazi doganali si trasformi in una riduzione dei prezzi per i consumatori o per gli importatori dei paesi ACP. Pertanto gli accordi di partenariato economico dovrebbero includere l'identificazione dei settori e dei gruppi sociali maggiormente a rischio nel caso di una diminuzione delle entrate pubbliche, prevedendo l'adozione di adeguate misure correttive. Allo stesso modo dovrebbero prevedere un sostegno all'introduzione di sistemi tributari adeguati, che distribuiscano equamente il carico fiscale tra i cittadini in funzione del loro livello di reddito.

6.11. La sfida principale per gli stati ACP dal punto di vista commerciale risiede nella loro capacità di reagire di fronte alla concorrenza europea. Numerosi paesi ACP hanno espresso i loro timori di fronte alla situazione difficile di alcuni settori (specialmente quello agricolo) che potrebbero vedersi minacciati sia dalla loro mancanza di competitività che dagli aiuti alla produzione, trasformazione o esportazione di cui godono i prodotti europei, pur tenendo conto della possibilità prevista dall'accordo (art. 37, par. 7) di proteggere alcuni prodotti sensibili.

6.12. Per le ragioni sopra esposte, esiste il rischio che non solo i paesi meno avanzati ma anche un numero indeterminato di paesi che non rientrano in questa categoria valutino

la possibilità di non sottoscrivere accordi di partenariato economico optando invece per l'adesione al Sistema di preferenze tariffarie generalizzate (SPG) che offre minori possibilità di accesso al mercato europeo ma in compenso esige un minor grado di apertura dei propri mercati.

6.13. In ogni caso la liberalizzazione commerciale non può essere fine a se stessa. L'obiettivo principale degli accordi di partenariato economico deve essere il sostegno a forme di sviluppo sostenibile destinate a combattere la povertà. A tal fine dovranno essere stabiliti meccanismi adeguati (incluso il rafforzamento di capacità) che permettano ai rappresentanti della società civile organizzata — ed in particolare agli ambienti socioeconomici — di essere adeguatamente informati e consultati durante i negoziati degli accordi di partenariato economico. Prima dell'inizio dei negoziati dovrebbero ugualmente essere effettuate analisi d'impatto per identificare le possibili conseguenze degli accordi di partenariato economico in ogni paese ACP, individuando i settori economici ed i gruppi sociali potenzialmente più colpiti.

6.14. Gli accordi di partenariato economico dovranno contribuire a richiamare capitali stranieri, specialmente europei. A questo scopo sarà necessario adottare regole semplici, trasparenti e non discriminatorie e creare mercati regionali più vasti ed integrati.

6.15. In ogni caso va osservato che per garantire il successo degli accordi di partenariato economico occorrerà mobilitare tutte le risorse in grado di contribuire alla cessazione dei conflitti armati che affliggono alcuni paesi africani. L'Unione europea dovrebbe ugualmente essere pioniera nel dare il via ad una iniziativa di alleviamento del debito (come ha fatto in ambito commerciale con l'iniziativa «Tutto fuorché le armi») il cui servizio impedisce ogni possibilità di sviluppo in numerosi paesi ACP.

6.16. Rispetto ad altre disposizioni incluse nel titolo dell'accordo dedicato alla cooperazione commerciale, il Comitato si rallegra del fatto che si includa in questo ambito un riferimento specifico al rispetto delle norme fondamentali del lavoro — definite dalla OIL — e che si decida di migliorare la collaborazione in questo campo, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni sulle disposizioni in materia di lavoro, l'elaborazione e il rafforzamento della legislazione sul lavoro, i programmi d'istruzione e di sensibilizzazione e l'effettiva applicazione delle disposizioni in questo campo.

6.17. D'altra parte il Comitato si rammarica che per quanto riguarda i trasporti marittimi si faccia riferimento alla cooperazione per promuovere servizi redditizi ed efficienti, dimenticando che questi devono anche essere sicuri e di qualità. Alcuni paesi ACP rappresentano bandiere di comodo, i loro registri non sono in grado di garantire il rispetto di norme internazionali ed i loro equipaggi non dispongono sempre della certificazione adeguata.

(1) Jadot, Yannick: «L'UEMOA et la CEMAC face à l'accord commercial de Cotonou», in «UE-ACP: À nouvelle convention, nouvelle coopération? Comment appliquer les accords de Cotonou?» Parigi, Gemdev, 2001. Opinioni simili si trovano in diversi articoli di Stephan Brune (Institut d'Etudes Politiques di Parigi e Deutsches Übersee-Institut di Amburgo) di Bruno Losch, Centro di sviluppo dell'OCSE o nell'«Infokit Cotonou» a cura del European Centre for Development Policy Management.

7. Proposte del Comitato economico e sociale europeo per l'attuazione dell'accordo di Cotonou

7.1. L'accordo di Cotonou offre un quadro giuridico e politico adeguato allo sviluppo di un partenariato efficace tra gli stati ACP e l'Unione europea. Le sue disposizioni rappresentano un grande passo avanti rispetto a Lomé, in quanto approfondiscono un approccio integrato da fattori politici, economici e sociali, cercando contemporaneamente di coinvolgere le popolazioni dei paesi firmatari. Tuttavia, solo l'attuazione darà all'accordo la piena legittimità dimostrando che il principio della «appropriazione» non è più una figura retorica ma una realtà e riconoscendo concretamente che l'insieme della società civile organizzata ha la possibilità di partecipare attivamente all'elaborazione delle strategie di sviluppo del proprio paese e di accedere alle risorse che da esse derivano.

7.2. Il CESE esprime la volontà di contribuire all'attuazione dell'accordo nell'ambito in cui può portare il maggiore valore aggiunto: proponendo misure concrete per il pieno coinvolgimento della società civile organizzata nello sviluppo delle relazioni ACP-UE. Tuttavia in primo luogo si rallegra per il riconoscimento istituzionale che l'accordo di Cotonou gli ha conferito nell'affidargli l'organizzazione delle riunioni di consultazione e delle riunioni degli operatori economici e degli attori sociali ACP-UE. Questo riconoscimento ha rafforzato il ruolo del CESE di fronte all'assemblea parlamentare paritetica ed al Consiglio dei ministri ACP-UE ⁽¹⁾.

7.3. Al di là di questo riconoscimento istituzionale il CESE deve continuare a diffondere informazioni riguardo alle opportunità che l'accordo di Cotonou offre ai rappresentanti della società civile, mettendoli in guardia rispetto alle lacune cui può dar luogo la sua attuazione pratica. I seminari regionali tenuti finora si sono dimostrati uno strumento molto utile a questo fine, ma per un pieno sviluppo di questa funzione bisognerà intensificare la collaborazione tra il CESE e le organizzazioni socioprofessionali internazionali.

7.4. Come considerazione preliminare, il CESE esprime la propria preoccupazione di fronte alla possibilità che l'attuazione dell'accordo venga inutilmente complicata e che la sua coerenza venga messa in gioco dal fatto che la responsabilità della sua esecuzione è condivisa da diverse direzioni generali della Commissione europea. Il dialogo politico è di competenza della DG «Relazioni esterne», ma anche le DG «Sviluppo», «Commercio» e AIDCO hanno un ruolo importante nello sviluppo futuro dell'accordo. È essenziale che tutte queste responsabilità non rendano più difficile la piena ed efficace attuazione dell'accordo. Il CESE confida inoltre sul fatto che le nuove procedure di gestione adottate dalla Commissione europea contribuiscano a favorire uno sfruttamento maggiore

e più efficace delle risorse previste dall'accordo. In particolare il Comitato spera che, come stabilito, i paesi ACP che mostrino un maggior rispetto di tutte le disposizioni previste possano beneficiare di un volume crescente di risorse.

7.5. Al fine di garantire l'attuazione effettiva dell'accordo di Cotonou il Comitato economico e sociale europeo propone:

7.5.1. per quanto riguarda la diffusione delle informazioni

- che l'UE ed i paesi ACP garantiscano un'ampia diffusione dei contenuti dell'accordo tramite tutti i canali adeguati (riunioni d'informazione a diversi livelli, pubblicazioni, nuove tecnologie, ecc...);

- che la Commissione europea rafforzi le delegazioni nei paesi ACP, conformemente ai nuovi orientamenti politici dell'accordo. In particolare deve garantire l'accesso diretto dei rappresentanti della società civile organizzata alle rappresentanze dell'UE perché ricevano una completa informazione sulla partecipazione all'elaborazione delle strategie di sviluppo e sull'accesso alle risorse finanziarie;

- che le delegazioni della Commissione europea e i governi dei paesi ACP collaborino con le organizzazioni socioprofessionali affinché queste ultime possano diffondere le informazioni relative all'accordo di Cotonou tra i propri membri;

7.5.2. per quanto riguarda il rafforzamento di capacità

- di stabilire un quadro normativo che permetta il pieno sviluppo delle organizzazioni che rappresentano la società civile, in particolare l'accesso al finanziamento ed alle risorse locali, impedendo che tali organizzazioni possano essere soppiantate da altre prive di rappresentatività e vicine ad un determinato governo;

- di promuovere e sostenere gli sforzi delle organizzazioni della società civile per rafforzare le loro strutture, per costruire reti, per incrementare la propria rappresentatività e sviluppare le loro capacità d'analisi;

- di incoraggiare il dialogo tra le organizzazioni dei paesi ACP e tra queste e le loro omologhe europee, appoggiando la creazione di reti, con particolare attenzione ai processi di integrazione regionale, il rispetto dei diritti del lavoro, favorendo il settore privato, la difesa del mondo rurale e la tutela dell'ambiente;

- di semplificare i meccanismi di accesso dei rappresentanti della società civile organizzata alle risorse previste dal nuovo accordo, garantendo un effettivo accesso ai rappresentanti degli ambienti economici e sociali;

(1) Cfr. accordo di Cotonou, protocollo n. 1 relativo alle spese di funzionamento delle istituzioni congiunte, art. 4 e decisione n. 1/2001 del comitato degli ambasciatori ACP-CE, del 30 gennaio 2001, concernente l'adozione del regolamento interno del Consiglio dei ministri ACP-CE, art. 10 (GU L 43 del 14.2.2001).

- di assegnare, nel quadro della programmazione di ogni paese, risorse finanziarie dirette agli attori non statali come previsto dalle direttrici di programmazione, garantendo un accesso non discriminatorio alle organizzazioni più rappresentative;
- 7.5.3. per quanto riguarda il rafforzamento della funzione consultiva
- di coinvolgere i rappresentanti della società civile organizzata fin dall'inizio nel processo di attuazione dell'accordo, permettendo loro di partecipare all'esercizio di programmazione in modo che possano contribuire all'elaborazione delle strategie di sviluppo dei rispettivi paesi;
 - di creare o rafforzare gli strumenti adeguati che permettano di coinvolgere i rappresentanti della società civile organizzata nel dialogo politico ACP-UE e nella negoziazione degli accordi di partenariato economico;
- di adottare o rafforzare un approccio partecipativo, istituendo su scala nazionale e regionale strutture che favoriscano il dialogo tra le organizzazioni rappresentative della società civile organizzata, così come tra queste e le autorità pubbliche;
 - di includere nelle revisioni operative annuali, intermedie e finali la valutazione specifica del grado di consultazione e di utilizzazione delle risorse da parte degli attori non statali;
 - da parte sua il Comitato di monitoraggio degli ambienti socioeconomici ACP-UE stabilirà un piano d'azione per la valutazione dell'attuazione dell'accordo di Cotonou, che sarà presentato per adozione ai delegati che parteciperanno al 23° incontro degli ambienti socioeconomici ACP-UE che si terrà a Bruxelles nel corso del secondo semestre 2002.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri»

(COM(2001) 257 def. — 2001/0111 (COD))

(2002/C 149/12)

Il Consiglio, in data 30 agosto 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Rodriguez García Caro, in data 27 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390^a sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, 1 contrario e 12 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La libera circolazione delle persone comporta il diritto d'ingresso, di circolazione, di soggiorno e, eventualmente, di soggiorno permanente di qualsiasi cittadino dell'Unione in un altro Stato membro diverso da quello di cui possiede la nazionalità.

1.2. Il diritto di soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli Stati membri è un diritto riconosciuto a tutti i cittadini dell'Unione dall'articolo 18 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

1.3. Tale diritto, esteso a tutti i cittadini degli Stati membri dall'articolo 8A del Trattato sull'Unione europea, è parte del patrimonio giuridico dei cittadini e deve, pertanto, essere sviluppato a partire da una base comune, vale a dire un testo unico che lo disciplini.

1.4. Attualmente, l'acquis comunitario riunisce in due regolamenti e nove direttive le condizioni relative al diritto d'ingresso e di circolazione di determinate categorie di cittadini, dai lavoratori autonomi e dipendenti agli studenti, ai pensionati e alle persone che non esercitano un'attività, compresi i componenti della loro famiglia. Questo acquis determina le condizioni particolari dell'esercizio del diritto di ingresso e di soggiorno negli Stati membri per le diverse possibili situazioni.

I regolamenti CEE in questione sono i seguenti:

- Regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità.
- Regolamento (CEE) n. 1251/70 relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego.

Le direttive summenzionate sono le seguenti

- Direttiva 64/221/CEE per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento ed il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.
- Direttiva 68/360/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità.
- Direttiva 72/194/CEE che estende il campo di applicazione della direttiva del 25 febbraio 1964 (64/221/CEE) per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, ai lavoratori che esercitano il diritto di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego.
- Direttiva 73/148/CEE relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi.
- Direttiva 75/34/CEE relativa al diritto di un cittadino di uno Stato membro di rimanere sul territorio di un altro Stato membro dopo avervi svolto un'attività non salariata.
- Direttiva 75/35/CEE che estende il campo di applicazione della Direttiva 64/221/CEE.
- Direttiva 90/364/CEE relativa al diritto di soggiorno.
- Direttiva 90/365/CEE relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale.
- Direttiva 93/96/CEE relativa al diritto di soggiorno degli studenti.

1.5. Già nel marzo del 1997, su richiesta della Commissione, il gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone ha formulato ottanta raccomandazioni per risolvere i problemi che ostacolavano la libera circolazione dei cittadini nell'Unione. Le raccomandazioni erano raggruppate in sette ambiti ed uno di essi riguardava l'ingresso ed il soggiorno negli Stati membri.

1.6. In un primo momento, il diritto d'ingresso e di soggiorno era concesso a chi voleva esercitare un'attività economica; in seguito è stato esteso a tutti i cittadini perché altrimenti si sarebbe creata, come si legge nella Comunicazione sul seguito riservato alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulla libera circolazione delle persone⁽¹⁾, «una compartimentazione dei beneficiari che non è compatibile con le moderne forme di mobilità né con l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione».

1.7. L'attuale normativa, pensata essenzialmente per lavoratori che si spostano con la loro famiglia per soggiornare in modo stabile in un altro Stato membro, non è adeguata alle caratteristiche che la mobilità delle persone è andata assumendo negli ultimi anni.

1.8. La summenzionata comunicazione della Commissione anticipava già le linee cui si sarebbe dovuto improntare il quadro giuridico entro il quale sviluppare il diritto di circolazione e soggiorno. Si definivano i seguenti principi:

- la creazione, per quanto possibile, di un regime giuridico di libera circolazione, in conformità dell'articolo 8A, per tutti i cittadini dell'Unione e per i loro familiari; una nuova impostazione in tema di esercizio del diritto di soggiorno, in particolare limitando l'obbligo di avere un permesso di soggiorno alle situazioni in cui l'obbligo sia giustificato;
- la precisazione dello status dei familiari di un cittadino dell'Unione che abbiano la nazionalità di paesi terzi;
- la definizione più precisa della possibilità di porre fine all'esercizio del diritto di soggiorno di un cittadino dell'Unione

1.9. Inoltre, una delle conclusioni che si potevano ricavare dalla Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione delle Direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CE⁽²⁾ era la necessità di rendere più leggibile il diritto comunitario in materia di libera circolazione delle persone, riorganizzandolo intorno al concetto di cittadinanza dell'Unione e avviando la riflessione sulle modifiche di fondo del diritto esistente.

1.10. La proposta di direttiva che viene sottoposta al Comitato economico e sociale europeo si inserisce in questo quadro e tiene conto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

⁽¹⁾ COM(98) 403 def.

⁽²⁾ COM(1999) 127 def.

2. Contenuto della proposta

2.1. La base giuridica della proposta è basata sui seguenti articoli del Trattato che istituisce la Comunità europea:

- articolo 12 che vieta ogni discriminazione sulla base della nazionalità
- articolo 18, che sancisce il diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e che permette al Consiglio di adottare disposizioni in tema di diritto di circolazione e di soggiorno
- articolo 40 che prevede l'adozione delle misure necessarie a garantire la libera circolazione dei lavoratori
- articolo 44 che assicura la libertà di stabilimento
- articolo 52 riguardante la liberalizzazione dei servizi.

2.2. La proposta di direttiva consta di 39 articoli suddivisi in sette capi.

2.2.1. Il capo primo definisce nelle disposizioni generali l'oggetto della direttiva, dà le definizioni, indica i beneficiari della stessa e stabilisce il principio di non discriminazione.

2.2.2. Il capo secondo riguarda il diritto di circolazione e di soggiorno fino a sei mesi.

2.2.3. Il capo terzo tratta del diritto di soggiorno superiore a sei mesi.

2.2.4. Il capo quarto riguarda il diritto di soggiorno permanente per quanto si riferisce alla sua acquisizione e alla fissazione delle formalità amministrative.

2.2.5. Il capo quinto stabilisce le disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente per quanto riguarda il campo di applicazione territoriale, i diritti connessi, la parità di trattamento, i controlli da parte delle autorità competenti e le garanzie procedurali di cui godono i cittadini.

2.2.6. Il capo sesto tratta delle limitazioni che si possono stabilire a tale diritto, nonché la procedura da seguire, le garanzie procedurali per i cittadini e gli effetti nel tempo del divieto d'ingresso nel territorio di uno Stato membro.

2.2.7. Il capo settimo riguarda le disposizioni finali, tra cui figura l'abrogazione delle nove direttive vigenti.

2.3. La proposta di direttiva sostituisce le nove direttive menzionate nell'introduzione al presente parere e costituisce, quindi, un'effettiva semplificazione della normativa comunitaria in tema di circolazione e di soggiorno. Essa non soltanto semplifica la normativa, ma riduce le formalità amministrative cui i cittadini devono ottemperare per esercitare tali diritti.

2.4. L'articolato non si limita a ridurre e compendiare la normativa precedente, ma introduce innovazioni e miglioramenti che interessano direttamente i cittadini che si spostano in altri Stati membri diversi dal proprio. Tra questi si distinguono:

- estensione del concetto di familiare per includervi gli ascendenti e i discendenti di età superiore a 21 anni, anche se non a carico del cittadino, e i conviventi
- estensione del periodo in cui si può soggiornare in un altro Stato membro senza adempiere alcuna formalità giuridica da tre a sei mesi
- eliminazione della necessità della carta di soggiorno che è obbligatoria solo per i familiari che non siano cittadini di uno Stato membro
- introduzione ai fini del diritto di soggiorno dell'autocertificazione da parte del cittadino in materia di esercizio di un'attività professionale, di disponibilità di risorse economiche sufficienti e di un'assicurazione malattia
- introduzione del diritto di soggiorno permanente dopo quattro anni di soggiorno continuato nello Stato membro
- semplificazione delle formalità e dei termini per l'esercizio del diritto di soggiorno.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato si dichiara soddisfatto per la presentazione della proposta di direttiva in esame e approva in generale l'iniziativa, a prescindere dalle osservazioni puntuali espresse più avanti.

3.2. Il Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce che il mercato interno comporterà uno spazio senza frontiere interne, in cui la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi e dei capitali sarà garantita in base alle disposizioni del Trattato. Le libertà di circolazione di capitali, servizi e merci, ampiamente sviluppate nell'Unione, non erano accompagnate sinora da un'autentica libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini nel territorio dell'Unione, libertà esplicitamente prevista nell'articolo 18 del Trattato e ribadita nell'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Con questa nuova misura, i cittadini potranno esercitare meglio un diritto cui nella realtà attuale si frappongono molteplici ostacoli.

3.3. Si ritiene che, sebbene l'articolo 13 del Trattato non formi parte della base giuridica della proposta, in conformità del suo disposto vada eliminato qualsiasi genere di deroga o discriminazione quanto all'esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno.

3.4. Il Comitato prende atto del progresso che la proposta di direttiva comporta nel riconoscere in modo generale il diritto di qualsiasi cittadino dell'Unione a spostarsi e a soggiornare liberamente in qualunque Stato membro.

3.5. La semplificazione normativa realizzata, con la sostituzione di nove direttive diverse, costituisce uno sforzo degno di considerazione. La complessità e la molteplicità delle norme e una scarsa conoscenza dei loro diritti da parte dei cittadini, rendono difficoltoso l'esercizio di questi stessi diritti. A tale proposito, la Commissione dovrebbe avviare un'iniziativa, che avrebbe il sostegno del Comitato, per favorire la diffusione della direttiva.

3.6. A tale semplificazione di testi giuridici si accompagna una semplificazione delle formalità, delle procedure e dei termini amministrativi che avrà ripercussioni positive per il cittadino rendendogli più accessibile e meno soggetto a trafilie burocratiche il godimento del diritto in questione.

3.7. Il Comitato condivide l'impostazione adottata nella sua proposta dalla Commissione, la quale amplia il campo di applicazione della definizione di «familiare». Allargando tale definizione e prevedendo un numero maggiore di possibili beneficiari ci si avvicina ancor di più alla realtà attuale e si dimostra una più grande sensibilità verso le situazioni che interessano tutti i cittadini dell'Unione.

3.8. Il Comitato è soddisfatto per i progressi introdotti nella proposta di direttiva. La libera circolazione delle persone e il soggiorno in un altro Stato membro diverso da quello di origine, possono basarsi soltanto sulla libera volontà del cittadino dell'Unione. Le ripercussioni che l'esercizio di tale diritto ha eventualmente sui diversi ordini amministrativi, non può avere effetti negativi sull'esercizio del diritto stesso. L'Unione europea in generale, e gli Stati membri in particolare, devono prevedere tutte le misure necessarie affinché la libertà di circolazione e di soggiorno, definita da tale direttiva, possa esercitarsi senza che ciò arrechi alcun pregiudizio al cittadino.

3.9. L'abolizione del diritto di uno Stato membro di fissare l'entità minima di risorse economiche necessarie alle persone che non esercitano un'attività ed ai pensionati per soggiornare sul suo territorio è un altro dei miglioramenti degni di nota contenuti nel testo. Il Comitato condivide le linee generali del contenuto degli articoli 7 e 21 della proposta di direttiva. La fissazione di risorse minime in ciascuno Stato membro incide sulla libertà di circolazione e permette l'esistenza nell'Unione di territori in cui non sarebbe possibile per alcuni cittadini circolare e soggiornare per motivi legati all'entità delle risorse da essi possedute.

3.10. Considerato il carattere della proposta di direttiva e l'iter legislativo per essa previsto che la sottopone alla procedura di codecisione e all'unanimità per la sua adozione finale, il Comitato, applicando l'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, deciderà la forma più appropriata di monitoraggio di tale iter legislativo.

4. Osservazioni specifiche

4.1. *Articolo 7, paragrafo 1, lettera c)*

4.1.1. Nell'ambito delle condizioni per l'esercizio del diritto per un periodo superiore a sei mesi, è riconosciuto tale diritto agli studenti ammessi a seguire corsi di formazione professionale.

4.1.2. Il termine generico «studente» include, nell'interpretazione del Comitato, tutte le persone che frequentino corsi in un centro d'insegnamento, mentre restringere l'applicazione della lettera c) ai soli studenti che seguono corsi di formazione professionale esclude in pratica il resto degli studenti e introduce una limitazione semantica al diritto di circolazione e soggiorno, nonostante l'interpretazione estensiva che la Sentenza Gravier dà dell'espressione «formazione professionale».

4.1.3. Il Comitato ritiene che non vi sia ragione di fare distinzioni tra categorie di studenti e pertanto reputa necessario sopprimere il riferimento alla formazione professionale, sostituendolo con la nozione di «studente ammesso a seguire una formazione».

4.2. *Articolo 12, paragrafo 3*

4.2.1. L'articolo riguarda il mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari in caso di decesso del cittadino dell'Unione o nel caso in cui questi lasci lo Stato membro ospitante. Il paragrafo 3 stabilisce che se il cittadino lascia uno Stato membro ciò non comporterà la perdita del diritto di soggiorno dei figli che non siano cittadini di uno Stato dell'Unione, a condizione che essi siano iscritti in un istituto d'istruzione.

4.2.2. Il paragrafo 3 non contiene alcun riferimento alla madre, al padre, alla tutrice o al tutore, non avente la cittadinanza di uno Stato membro. Se ne deduce pertanto che i figli possono rimanere mentre la madre, il padre, la tutrice o il tutore, deve abbandonare lo Stato ospitante insieme con il coniuge o convivente. Ciò equivale a dire che i figli devono rimanere soli nello Stato ospitante senza la tutela effettiva di un genitore o di un tutore.

4.2.3. Il Comitato considera che se i figli rimangono nello Stato membro per ragioni di studio in un istituto scolastico, la madre, o il padre, o la tutrice o il tutore, debba poter risiedere con loro fino a quando non raggiungano la maggiore età. Il Comitato confida che, per quanto riguarda questo aspetto, la decisione della Corte di giustizia sul caso Baumbast, costituisca un precedente su cui basare la posizione del Comitato.

4.3. *Articolo 13, paragrafo 2, lettera c)*

4.3.1. L'articolo si riferisce al diritto di soggiorno dei familiari in caso di divorzio o annullamento del matrimonio.

4.3.2. Il secondo paragrafo, alla lettera c), stabilisce che queste due circostanze non comporteranno la perdita del diritto dei familiari che non siano cittadini di uno Stato membro «se (...) situazioni particolarmente difficili esigono la conservazione del diritto di soggiorno».

4.3.3. A parere del Comitato l'espressione usata è ambigua e poco concreta, soprattutto quando nella relazione della proposta si riconosce che la formula impiegata è vaga e mira a coprire situazioni di violenza familiare. La redazione deve essere più esplicita, comprendendo tra l'altro il caso della violenza all'interno della famiglia, domestica o di genere, sia psichica che fisica.

4.4. *Articolo 14*

4.4.1. Nell'articolo si stabiliscono le norme generali applicabili all'acquisizione del diritto di soggiorno permanente. L'articolo fissa il periodo minimo di quattro anni di residenza continuativa per l'esercizio di tale diritto. Inoltre si stabilisce che il diritto di soggiorno permanente si perderà in seguito ad un periodo di assenza dallo Stato membro ospitante di quattro anni consecutivi.

4.4.2. Pur riconoscendo il progresso che il testo della proposta rappresenta rispetto alla normativa cui si sostituirà, secondo il Comitato si dovrebbe puntare a rendere possibile l'esercizio di tale diritto senza esigere la prova che il soggiorno ha avuto una determinata durata.

4.5. *Articolo 21, paragrafo 2*

4.5.1. L'articolo stabilisce, nel quadro delle disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante per il cittadino dell'Unione e per i familiari non aventi la nazionalità di uno Stato membro.

4.5.2. Il secondo paragrafo prevede una deroga per gli studenti e gli altri cittadini che non esercitano un'attività, nel senso che non riconosce a tali persone, prima che abbiano acquisito il diritto al soggiorno permanente, il diritto all'assistenza sociale o all'assicurazione malattia, il che include ovviamente il diritto a ricevere assistenza sanitaria.

4.5.3. Il Comitato considera il diritto alla salute un diritto fondamentale della persona che viene violato dalla redazione di tale paragrafo. A suo parere il diritto a ricevere assistenza sanitaria in caso di necessità deve restare escluso dalle restrizioni stabilite nell'articolo.

4.6. *Articolo 25, paragrafo 2*

4.6.1. L'articolo sviluppa i principi generali delle restrizioni al diritto d'ingresso e di soggiorno per ragioni d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

4.6.2. Il secondo paragrafo stabilisce che l'esistenza di condanne penali non potrà giustificare automaticamente il rifiuto dell'ingresso o l'allontanamento dal territorio di uno Stato membro di un cittadino dell'Unione o di un suo familiare.

4.6.3. Nondimeno, il Comitato ritiene che esistano situazioni abbastanza gravi in cui le persone coinvolte non dovrebbero trarre vantaggi dal contenuto di questo paragrafo. Crede che il paragrafo debba essere meno categorico, tenendo conto del principio di proporzionalità, quando si verifichi l'esistenza di precedenti penali collegati a reati come il terrorismo, il traffico di armi e di droga e a reati contro le persone.

4.7. *Articolo 25, paragrafo 4*

4.7.1. Il quarto paragrafo dello stesso articolo consente la richiesta di informazioni indispensabili da parte dello Stato membro ospitante allo Stato membro d'origine, o a qualunque altro Stato, in merito ai precedenti penali di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari, chiarendo che tale tipo di consultazioni non potrà avere un carattere sistematico.

4.7.2. Il Comitato ritiene che gli Stati membri debbano avere la possibilità, se lo reputano indispensabile, di chiedere informazioni sui precedenti delle persone che intendono entrare o soggiornare nel suo territorio.

4.8. *Articolo 28, paragrafo 1*

4.8.1. L'articolo fa riferimento alla notifica agli interessati delle decisioni di diniego dell'ingresso o di allontanamento dal territorio. Nel primo paragrafo si afferma che tale notifica dovrà essere effettuata in condizioni tali da consentire all'interessato di capirne il contenuto e le conseguenze.

4.8.2. In contraddizione con il contenuto dell'articolo, la relazione della proposta menziona il fatto che la redazione del paragrafo non fa obbligo di tradurre la decisione nella lingua dell'interessato, soprattutto quando si tratta di una lingua meno conosciuta.

4.8.3. Il Comitato pensa che il modo migliore di comprendere una decisione che limita un diritto sia quella di riceverla nella lingua che l'interessato comprende e quindi ritiene che i cittadini dell'Unione abbiano diritto a ricevere tale documento nella lingua dello Stato che la emette e in quella dello Stato di cui hanno la cittadinanza.

4.9. *Articolo 28, paragrafo 2*

4.9.1. Il secondo paragrafo permette agli Stati membri di non comunicare per iscritto agli interessati la decisione adottata se esistono ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato.

4.9.2. Il Comitato ritiene che la misura introdotta comporti l'impossibilità per la persona interessata di una difesa giuridica e pertanto reputa che tale paragrafo vada eliminato dalla proposta di direttiva.

4.10. *Articolo 30*

4.10.1. L'articolo dispone nel suo primo paragrafo che ai beneficiari della direttiva non si potrà imporre un divieto perpetuo d'ingresso nel territorio di uno Stato membro. Inoltre nel secondo paragrafo si stabilisce la possibilità che quei cittadini che siano stati allontanati dal territorio possano presentare una nuova domanda d'ingresso.

4.10.2. Come già detto al punto 4.6 in riferimento all'articolo 25, paragrafo 2, il Comitato ritiene che debbano rimanere esclusi dall'applicazione di tale articolo i condannati per reati gravi come quelli menzionati in tale punto.

4.11. *Articolo 31*

4.11.1. L'articolo stabilisce le condizioni che lo Stato membro ospitante dovrà rispettare per chiedere un provvedimento d'espulsione a titolo di pena o misura accessoria.

4.11.2. Come detto al punto precedente, il Comitato considera che tale garanzia prevista nella proposta non debba riguardare i condannati per reati della gravità di quelli summenzionati.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'ampliamento ad est dell'Unione europea e il settore forestale»

(2002/C 149/13)

Il Comitato economico e sociale, in data 1° marzo 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'ampliamento ad est dell'Unione europea e il settore forestale».

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Kallio, in data 4 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 98 voti favorevoli, 3 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Obiettivo del parere

1.1. Il parere illustra l'importanza dell'economia e dell'industria forestale — vale a dire della silvicoltura — negli Stati candidati all'adesione⁽¹⁾ e i cambiamenti che l'ampliamento comporterà per il settore forestale dell'Unione europea. L'analisi è incentrata in particolare sull'importanza dell'economia forestale e della silvicoltura in quanto fonte di benessere economico e di posti di lavoro. Viene esaminata anche l'importanza delle foreste per l'ambiente. Nell'UE si considera punto di partenza il fatto che la silvicoltura deve essere sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale. Un secondo punto di partenza è il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'UE nel settore forestale.

1.2. Il parere si concentra sull'analisi di dieci paesi candidati. La Turchia, Cipro e Malta vengono menzionati a parte, quando rientrano nell'esame. I paesi candidati hanno attivamente influenzato il contenuto del parere nella fase di stesura.

2. La silvicoltura e l'industria forestale nei paesi candidati

2.1. Risorse forestali e produzione di legname

2.1.1. Nei paesi candidati le foreste si estendono complessivamente per 34 milioni di ettari. L'ampliamento accrescerebbe pertanto la superficie forestale e alberata dell'UE di un quarto, vale a dire da 136 a 170 milioni di ettari. La superficie di foreste economicamente sfruttate aumenterebbe di circa 30 milioni di ettari, ossia del 31 %, rispetto agli attuali 95 milioni di ettari. Le risorse forestali di Malta e Cipro sono modeste. La Turchia, con poco meno di 21 milioni di ettari, dispone di abbondanti boschi e altre aree alberate, sebbene meno della metà di tale superficie consista di vere e proprie foreste.

2.1.2. Vi sono differenze a diversi livelli tra un paese candidato e l'altro per quanto riguarda le foreste, sebbene si possano distinguere gruppi di paesi con caratteristiche analoghe. Nei paesi relativamente più ricchi di foreste⁽²⁾, queste occupano circa metà della superficie totale, nella meno boscosa Ungheria tale quota è pari a circa un quinto, mentre nei rimanenti paesi essa è di circa il 30 %. Dal punto di vista quantitativo il paese più ricco di foreste è la Polonia, con poco meno di 9 milioni di ettari mentre il paese con meno foreste è la Slovenia, con poco più di 1 milione di ettari. Circa il 30 % della superficie totale dei paesi candidati è coperto da foreste, contro il 36 % dell'attuale territorio dell'Unione.

2.1.3. In molti paesi candidati (in particolare i Paesi baltici e la Polonia) la superficie forestale è molto cresciuta negli ultimi 50 anni grazie all'imboschimento ed al rimboschimento di terreni agricoli, e pertanto una buona parte delle foreste è giovane. La superficie occupata da foreste si estenderà ulteriormente in alcuni paesi candidati, in particolare Polonia, Ungheria, e Romania, se vengono attuati i programmi di rimboschimento (cfr. punto 5.3). La grande quantità di foreste giovani ed adulte che richiedono cure costituisce una sfida importante, ma anche una opportunità, per la silvicoltura dei paesi candidati.

2.1.4. Nei paesi candidati le foreste sono relativamente folte e il patrimonio forestale si accresce ulteriormente, perché il prelievo è chiaramente minore dell'incremento. Nei paesi candidati il livello di utilizzazione delle foreste nella produzione di legno è in media meno elevato che nell'attuale territorio dell'Unione, in cui si taglia circa il 60-70 % della crescita annua. In realtà vi sono tuttavia notevoli variazioni sia tra gli attuali Stati membri dell'Unione che tra i paesi candidati. In ogni caso le foreste costituiscono un bacino di assorbimento del carbonio in continua crescita sia nei paesi candidati che negli attuali Stati membri.

(1) Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Romania, Cipro, Malta e Turchia.

(2) Slovenia, Slovacchia, Estonia e Lettonia.

2.1.5. Le maggiori riserve di legno dei paesi candidati si trovano in Polonia e in Romania. L'adesione di 10 paesi candidati porterebbe le riserve di massa legnosa dell'UE ad un livello di circa 20 miliardi di m³, che rappresenta una crescita pari a circa il 47 %. La crescita delle riserve di legno è maggiore in termini relativi rispetto all'aumento della superficie forestale. L'ampliamento incrementerà dunque la media della massa legnosa per ettaro nelle foreste dell'UE ⁽¹⁾, ma naturalmente vi saranno differenze notevoli tra i vari paesi candidati, come tra gli attuali Stati membri.

2.1.6. In Polonia, nella Repubblica ceca e nei paesi baltici le conifere rappresentano la maggior parte degli alberi. Negli altri paesi la quota di latifoglie supera il 50 %. La quota maggiore di latifoglie si trova in Ungheria.

2.1.7. Le foreste costituiscono un'importante risorsa naturale rinnovabile. Il loro prodotto più importante è il legno grezzo, la cui raccolta e lavorazione offre opportunità di lavoro. Tra i paesi candidati il principale produttore di legno grezzo è la Polonia, seguita da Repubblica ceca, Romania e Turchia, mentre la produzione annua più contenuta è quella della Slovenia, che dispone anche della superficie forestale più piccola. Nei paesi candidati i prezzi del legno grezzo si attestano per ora su livelli inferiori a quelli degli attuali Stati membri. In alcuni paesi candidati la silvicoltura è stata sviluppata anche tenendo presente prodotti diversi rispetto al legno.

2.1.8. Nei paesi candidati l'abbattimento di legno grezzo varia in modo considerevole da un paese all'altro e da un anno all'altro. Nei paesi dell'Europa centrale in alcuni anni la maggior parte delle operazioni di taglio è addirittura dipesa dai danneggiamenti alle foreste. La struttura d'età degli alberi ed il rinvio del taglio consentirebbero una produzione crescente di legno, in particolare per quanto riguarda il legno da fibra proveniente dai tagli di diradamento.

2.1.9. A differenza degli attuali Stati membri, molti paesi candidati sono esportatori netti di legno grezzo. In tutti i paesi candidati la quota di esportazioni ha rappresentato almeno un quinto o un sesto degli abbattimenti, ed alcuni paesi hanno esportato quasi la metà della produzione di legno grezzo. I principali esportatori di legno grezzo sono l'Estonia, la Lettonia e la Repubblica ceca, con circa 3 milioni di m³ ciascuna nel 1997. Complessivamente le esportazioni di legno grezzo dai paesi candidati, circa 12-13 milioni di m³ nel 1997, sono state circa quattro volte maggiori delle importazioni. Siccome gran parte delle esportazioni di legno grezzo dei paesi candidati sono dirette verso l'attuale Unione europea, con l'ampliamento l'Unione raggiungerà, almeno a breve termine, un grado maggiore di autoapprovvigionamento anche se non la completa autosufficienza.

⁽¹⁾ La massa legnosa per ettaro è massima nei paesi candidati dell'Europa centrale, in particolare nella Repubblica ceca, in Slovacchia e in Slovenia, con oltre 260 m³ per ettaro. Le medie più basse si registrano in Estonia e Bulgaria, con poco più di 140 m³ per ettaro. La densità delle foreste varia quindi in misura considerevole da un paese candidato all'altro.

2.2. L'industria forestale

2.2.1. Nei paesi candidati l'industria forestale è per la maggior parte costituita dall'industria del legno. Tuttavia in tali paesi il consumo pro capite di questi prodotti è basso: il consumo annuo di legno segato è di circa di 0,1 m³ per abitante, equivalente a meno della metà dell'attuale livello di consumo dell'UE. Negli anni '90 la produzione di legname segato è cresciuta in modo considerevole, specie nei paesi baltici e dell'Europa centrale. La produzione totale di legno segato dei paesi candidati è stata di più di 17 milioni di m³ nel 1997, di cui circa la metà destinata all'esportazione, che si compone principalmente di legname di conifere. In molti paesi candidati infatti il settore delle segherie è un'importante fonte d'esportazione ⁽²⁾. Rispetto al numero di abitanti anche la produzione e il consumo di pannelli di legno sono per ora modeste, con una produzione totale di 7 milioni di m³ nel 1997. Tuttavia la produzione e l'esportazione di pannelli di legno è cresciuta in modo considerevole negli anni '90. La produzione maggiore si ha in Polonia e in Turchia. Per quanto riguarda invece il compensato sono importanti produttori la Repubblica ceca, la Lettonia e la Slovacchia.

2.2.2. La produzione di cellulosa e di carta è piuttosto modesta nei paesi candidati, i quali sono importatori netti di carta. In media il consumo pro capite medio annuo nei paesi candidati è di circa 60 kg, che è pari a solo un terzo di quello degli abitanti dell'Unione attuale.

2.2.3. In particolare nei settori dei prodotti in legno e dei mobili le imprese sono di piccole dimensioni e la struttura produttiva è pertanto piuttosto frammentaria. Si stima che nei paesi candidati vi siano circa 16 000 imprese nel settore degli articoli in legno e dei mobili, mentre gli impianti del settore della pasta per carta e della carta sono poco meno di 200. In totale nel settore dell'industria del legno e della carta, compresa l'editoria, la stampa ed i mobili, operano in questi paesi oltre 30 000 imprese.

2.2.4. I principali problemi dell'industria forestale nei paesi candidati derivano dall'esigenza di innalzare il livello della tecnologia e delle conoscenze e dalla frammentazione del settore. La tutela dell'ambiente e la tecnologia di produzione vanno migliorate. Le piccole dimensioni degli impianti indeboliscono la competitività del settore. D'altro canto la struttura dei costi generalmente inferiore al livello dell'attuale Unione europea costituisce per ora il vantaggio comparato del settore. Inoltre le prospettive di aumento della domanda interna e le riserve di legname grezzo offrono all'industria forestale dei paesi candidati delle possibilità di crescita. Questi paesi mirano ad una riduzione delle esportazioni di legno grezzo ed a un aumento della produzione e delle esportazioni di legno segato allo scopo di portare il valore aggiunto ed i posti di lavoro entro i confini nazionali. Questo a sua volta presuppone che gli investimenti riescano ad attrarre anche capitali stranieri.

⁽²⁾ In particolare i Paesi baltici, la Polonia, la Repubblica ceca e la Romania.

3. Ambiente

3.1. I principi fondamentali della gestione delle foreste nell'Unione europea sono la sostenibilità e la multifunzionalità. Un'importante funzione delle foreste è quella di conservazione e di protezione. La superficie coperta dalle foreste che svolgono tali funzioni varia nei paesi membri tra il 2 % ed il 21 % del totale. La quota delle foreste protette in senso stretto ammonta nella maggior parte dei paesi membri a meno dell'1 %, come nella maggioranza degli attuali Stati membri. Le carenze delle informazioni di base e le differenti definizioni consentono comunque di precisare ulteriormente in questo parere la quota del bosco a scopo di protezione sulla superficie forestale totale. Un presupposto dell'adesione all'Unione è che i paesi candidati realizzino le reti di aree protette Natura previste dalla normativa UE. Nei paesi candidati le misure cartografiche necessarie alla creazione di tali reti presentano diversi stadi di completamento. Durante la stesura del presente parere non è stato possibile valutare gli eventuali effetti di tale processo sulla protezione delle foreste in tali paesi.

3.2. Tra i problemi ambientali più seri delle foreste dei paesi candidati si contano l'inquinamento atmosferico e l'acidificazione del terreno. La maggior parte delle foreste soffre della defoliazione causata dall'inquinamento, in particolare nei paesi candidati dell'Europa centrale. Queste foreste sono soggette anche a danni di altro tipo. Si ritiene che in alcuni paesi anche le rilevanti modificazioni della struttura di specie rispetto a quella naturale abbia indebolito la capacità delle foreste di resistere agli agenti dannosi. Gli incendi costituiscono un problema in particolare nei paesi candidati meridionali.

3.3. La cura dei danni arrecati alle foreste dall'inquinamento e la ricostituzione, tra l'altro, di una composizione di specie più vicina a quella naturale costituiscono importanti obiettivi per molti paesi candidati. Se le foreste sono in grado di resistere meglio agli agenti dannosi, si può accrescere anche la produzione programmata di legno di qualità superiore, e così perseguire gli obiettivi economici relativi all'aumento di produzione del legno.

3.4. Si stima che le foreste dei paesi candidati siano in alcune zone assai ricche di specie diverse. Tuttavia quasi tutte le foreste hanno subito in qualche momento le conseguenze dell'attività umana.

3.5. Nei paesi candidati la silvicoltura non riesce facilmente a tener conto delle questioni relative all'ambiente ed alla multifunzionalità. Un grande problema è quello della mancanza di risorse, ma in alcuni contesti occorre anche migliorare il livello di competenza. In alcuni casi sono presenti anche atteggiamenti che costituiscono un fattore frenante. Tuttavia, anche i paesi candidati devono essere consapevoli del fatto che una buona politica ambientale contribuisce alla conservazione delle foreste

4. Rilevanza economica e sociale

4.1. *Le foreste nell'economia nazionale e nella società*

4.1.1. Nei paesi baltici ed in Slovacchia la quota della silvicoltura sul prodotto interno lordo supera l'1 %, mentre negli altri paesi candidati rimane al di sotto di tale soglia. La quota dell'industria forestale è maggiore, sebbene non siano a disposizione statistiche dettagliate in materia. Nel complesso la silvicoltura e l'industria forestale sono rilevanti per l'economia nazionale, ed in particolare nelle zone rurali. Fattori rilevanti a questo proposito sono i posti di lavoro nella silvicoltura e nell'industria forestale, i redditi da lavoro e da esportazione ed anche l'uso dei boschi a scopo ricreativo. Un ruolo importante viene anche svolto dalla silvicoltura privata che si sta costituendo nuovamente, e che viene esaminata al punto 4.2.

4.1.2. Non sono a disposizione dati esatti in merito all'occupazione nella silvicoltura, ma questa costituisce in generale un considerevole fattore di occupazione, in particolare nelle zone rurali. La silvicoltura e l'industria del legno, della carta, ed affini, vale a dire il settore forestale in senso lato (forest based industry) occupano nei paesi candidati circa un milione di persone in totale. Nell'attuale Unione europea l'occupazione nel settore è stimata in 4 milioni di unità. Nei paesi baltici il settore mostra la maggiore importanza relativa tra i paesi candidati in termini di occupazione, mentre in termini assoluti il maggior numero di posti di lavoro si registra in Polonia.

4.1.3. Il valore paesaggistico delle foreste e la loro utilizzazione a fini ricreativi sono importanti dal punto di vista della sostenibilità sociale. In tutti i paesi candidati vi sono aree boschive destinate specificamente a scopi paesaggistici e ricreativi e si considera importante l'utilizzazione delle foreste a scopo ricreativo. I paesi candidati si trovano vicino ai paesi densamente popolati dell'attuale Unione, quindi l'ampliamento può migliorare le possibilità di utilizzare le foreste a scopo ricreativo nell'Unione. Al tempo stesso si offre ai paesi candidati l'opportunità di sviluppare l'industria del turismo ed i servizi collegati all'uso ricreativo.

4.1.4. Il diritto di accesso e di uso pubblico, vale a dire almeno il diritto di circolare nelle foreste viene riconosciuto nei paesi candidati e rappresenta un notevole mezzo di sfruttamento dei boschi dal punto di vista sociale. Con il diffondersi della proprietà privata delle foreste i diritti e doveri dei proprietari forestali e della società riguardo all'accesso pubblico sono stati oggetto di dibattito nei paesi candidati: occorre una chiara definizione di questi diritti, doveri e responsabilità. È essenziale che l'uso ricreativo dei boschi non leda i diritti dei proprietari o la possibilità di sfruttare economicamente i loro boschi. D'altro canto occorre vigilare affinché l'uso ricreativo non sia in contraddizione con la sostenibilità ecologica delle foreste.

4.2. Processi di mutamento della proprietà forestale

4.2.1. Il maggior mutamento nella struttura della silvicoltura dei paesi candidati negli anni '90 ed ancora all'inizio del 2000 è stato il processo di privatizzazione dei terreni, o riforma fondiaria. Questa dà origine ad una nuova silvicoltura privata, che era scomparsa dalla maggior parte dei paesi candidati dopo la seconda guerra mondiale. La Slovenia e la Polonia costituiscono eccezioni, in quanto solo parte della proprietà forestale privata era stata collettivizzata. A seguito della riforma fondiaria la proprietà pubblica naturalmente si contrae, ma al tempo stesso l'amministrazione forestale pubblica assiste all'ampliamento del proprio ambito di competenza. I cambiamenti pongono molte sfide, nonostante il fatto che nei paesi candidati le competenze specifiche e la ricerca forestale siano di alto livello e di grande tradizione. La riforma fondiaria viene realizzata attraverso la restituzione della proprietà dei terreni a coloro che li possedevano prima della seconda guerra mondiale. Vi sono inoltre ulteriori nuovi proprietari a causa del fatto che le aree da privatizzare possono essere acquistate da altre persone o società se gli ex-proprietari non le vogliono o non possono essere individuati (in questo caso si parla di privatizzazione).

4.2.2. In molti paesi candidati la proprietà statale delle foreste rimane vasta anche a riforma fondiaria avvenuta. La proprietà privata in via di costituzione rende più varia la struttura di proprietà delle foreste. In alcuni paesi candidati oltre allo Stato anche altri enti pubblici, quali i comuni, possono essere titolari di proprietà forestali, come avviene anche per altre organizzazioni e comunità, quali la chiesa. La struttura della proprietà forestale varia notevolmente da un paese all'altro.

4.2.3. La riforma fondiaria è tuttora in corso in molti paesi candidati, per cui la struttura della proprietà forestale cambierà ancora rispetto alla situazione dell'inizio del 2000. Fino al 2000 è stata privatizzata una percentuale delle foreste che varia dal 5 al 70 % a seconda dei paesi, il minimo (5 %) in Romania ed il massimo (70 %) in Slovenia. Si stima che in futuro alla conclusione del processo di privatizzazione circa il 30-40 % delle foreste saranno privatizzate, dunque il 60-70 % rimarrà di proprietà pubblica. Naturalmente la struttura di proprietà delle foreste varia e varierà notevolmente tra i paesi candidati. Dopo l'adesione la struttura della proprietà forestale dell'UE si vedrà modificata in favore della proprietà pubblica, in quanto circa il 65 % delle foreste degli attuali 15 Stati membri è di proprietà privata mentre solamente il 35 % è di proprietà pubblica.

4.2.4. Si stima che nei paesi candidati vi saranno complessivamente circa 3-4 milioni di nuovi appezzamenti privati, mediamente di piccole dimensioni, pari a circa 2-3 ettari. In alcuni dei paesi la dimensione media degli appezzamenti rimane addirittura al di sotto dell'ettaro. Nei paesi candidati una sfida notevole consiste nel garantire la redditività e la sostenibilità di una silvicoltura costituita da piccoli appezzamenti privati. L'ampliamento accrescerà complessivamente di

oltre il 40 % il numero di proprietà forestali dell'UE, che passerà dagli attuali sette milioni abbondanti a circa 10-11 milioni. Al tempo stesso il numero di persone fisiche proprietarie di foreste crescerà con l'ampliamento dagli attuali 12 milioni a circa 16 milioni e dunque anche dopo l'ampliamento circa il 3-4 % dei cittadini dell'Unione saranno titolari di proprietà forestali.

4.2.5. Il processo di privatizzazione delle foreste rappresenta anche una sfida importante per l'amministrazione forestale dei paesi candidati: bisogna creare ad esempio una nuova base giuridica che regoli la silvicoltura privata e delle strutture ed istituzioni per la sua attuazione e per garantire la sorveglianza. Questi sviluppi sono già in corso. Il processo di privatizzazione dura molti anni, fatto che ha alcune conseguenze quali, ad esempio, la possibilità che si verifichino abbattimenti abusivi o addirittura furti di legno in zone di bosco di cui non è chiara la proprietà. È pertanto importante che il governo centrale ed i comuni, i proprietari e/o le organizzazioni private, nonché le organizzazioni ambientali e naturalistiche collaborino ai fini di una gestione efficace e responsabile delle foreste.

4.2.6. A seguito degli eventi storici, molti nuovi proprietari forestali privati non hanno esperienza e sono privi delle competenze (know how) necessarie all'esercizio della silvicoltura ed al commercio del legno. Non tutti i paesi candidati dispongono di istituti che offrano tale formazione o che svolgano ricerca in questo campo, ed anche quando questi istituti sono presenti, essi hanno comunque bisogno di essere rafforzati. È quindi importante organizzare la consulenza a milioni di nuovi proprietari privati di foreste, accrescere le loro competenze sulle questioni economiche, ecologiche e sociali relative alla silvicoltura, e sensibilizzarli alla gestione e allo sfruttamento sostenibili delle foreste. Ciò è fondamentale per promuovere la sostenibilità ecologica ed economica della silvicoltura. A tal fine vengono attualmente sviluppati sistemi di consulenza e di formazione.

4.2.7. Date le piccole dimensioni dei nuovi appezzamenti privati, assumono grande importanza per lo sviluppo della silvicoltura privata l'aumento della cooperazione tra piccoli proprietari e la formazione di consorzi. Attraverso i consorzi volontari si possono trasmettere ai nuovi proprietari in modo efficace le competenze, si può aumentare la redditività della silvicoltura e l'autonomia dei proprietari privati e motivarli all'esercizio di una silvicoltura sostenibile. Vi sono tuttavia dei problemi dovuti, oltre che alla mancanza di know how, alla scarsità di risorse. Inoltre, alla luce delle esperienze passate, i proprietari privati hanno un atteggiamento scettico nei confronti delle iniziative di cooperazione. Tuttavia la formazione dei proprietari privati e l'organizzazione della cooperazione aumentano d'importanza con il progredire del processo di privatizzazione. In questo ambito i paesi candidati hanno bisogno, oltre che di risorse finanziarie, anche di assistenza tecnica internazionale per ottenere modelli e informazioni basate sull'esperienza riguardo alla consulenza ai proprietari forestali ed alle modalità per organizzare una cooperazione efficiente. Anche per questo motivo la collaborazione raccomandata al punto 4.2.5 appare di estrema importanza.

4.2.8. Per effetto della privatizzazione anche il mercato del legno affronta un processo di trasformazione nei paesi candidati. L'esperienza dei nuovi proprietari privati di foreste in materia di commercio di legno è modesta. Inoltre le possibilità di raccogliere informazioni relative al mercato sono limitate. Di pari passo con le infrastrutture della silvicoltura privata, nei paesi candidati dovrebbero essere ulteriormente sviluppate anche la normativa in materia di commercio del legno, la relativa supervisione, l'informazione sul mercato e la consulenza ai proprietari.

4.2.9. Le foreste pubbliche saranno in futuro importanti nei paesi candidati da un punto di vista economico, ecologico e sociale. La riforma fondiaria modifica comunque anche la proprietà pubblica delle foreste. In alcuni paesi candidati circa la metà delle foreste verrà sottratta all'amministrazione dello Stato, e contemporaneamente la gestione forestale si trova di fronte a nuovi compiti e a nuove esigenze. L'adozione di nuove prassi e l'assunzione di nuovi compiti non sono sempre state prive di difficoltà. Nel complesso, sia i mutamenti provocati dalla riforma fondiaria che i cambiamenti generali della società, evidenziano esigenze di formazione e di sviluppo anche nell'amministrazione forestale.

5. Legislazione, programmi di intervento e misure di sostegno dell'UE per la promozione della silvicoltura

5.1. I paesi candidati sono tenuti a rispettare i processi e gli accordi internazionali in materia di foreste ed ambiente sottoscritti dall'Unione europea. È necessario che i paesi candidati elaborino programmi forestali nazionali in materia di aiuti comunitari a favore della silvicoltura.

5.2. Nel corso degli anni '90 vi è stata una riforma della legislazione forestale nei paesi candidati. Sono stati elaborati programmi forestali e ambientali, che sono ancora sottoposti ad un ulteriore sviluppo. Tuttavia, rispetto a quanto disposto da tali leggi, nella pratica vi è un certo ritardo nella loro applicazione e nella effettiva sorveglianza.

5.3. L'imboschimento di vaste aree, ovvero un aumento della superficie forestale, rappresenta uno degli obiettivi dei programmi di sviluppo forestale, in particolare in Polonia e Ungheria, ma ad esempio anche in Slovacchia ed in Romania. Almeno in parte dei paesi candidati il rimboschimento dei terreni agricoli e di altro genere rientra tra gli obiettivi del settore forestale, che possono essere oggetto di aiuti (cfr. anche punto 5.7).

5.4. Nel corso degli anni '90 l'investimento complessivo nella silvicoltura nei paesi candidati è stato limitato a causa della difficile situazione economica. Nell'allocatione delle scarse risorse è stata attribuita una priorità maggiore a molti altri settori dell'economia nazionale. Tra l'altro gli aiuti pubblici allo sviluppo della silvicoltura privata sono stati minimi, o

regimi di sostegno sono ancora in via di elaborazione (cfr. anche punto 5.5). Comunque il fatto che gli investimenti nella silvicoltura siano esigui non significa che la società consideri la silvicoltura e l'industria del legno e affini poco importanti in linea di principio.

5.5. Anche prima dell'effettiva adesione dei paesi candidati l'UE può favorire lo sviluppo della loro silvicoltura attraverso diversi programmi di aiuto. I cosiddetti aiuti Sapard consentono di promuovere i provvedimenti previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale dell'Agenda 2000. Analogamente agli aiuti a favore degli Stati membri attuali, anche i programmi Sapard prevedono che una quota venga finanziata dai paesi candidati stessi. In numerosi paesi candidati i programmi di sostegno per le foreste private sono stati infatti elaborati in modo da consentire l'accesso al sostegno comunitario. I paesi candidati possono inoltre partecipare ai progetti di ricerca e sviluppo dell'UE nonché al programma COST. Anche i programmi comunitari Phare e LIFE sono stati utilizzati per lo sviluppo della silvicoltura nei paesi candidati.

5.6. I paesi candidati prevedono di destinare alla silvicoltura complessivamente il 5% del sostegno Sapard del periodo 2000-2006, ovvero 168 milioni di euro. Questa somma rappresenta una piccola percentuale rispetto agli aiuti comunitari a carico del FEAOG destinati alla silvicoltura negli Stati membri attuali nel periodo 1994-1999. Nel periodo 1994-1999 gli attuali Stati membri hanno destinato alla silvicoltura circa l'uno per cento del sostegno totale accordato dal FEAOG. La maggior parte di tale somma era comunque di natura diversa rispetto agli aiuti allo sviluppo del programma Sapard.

5.7. I diversi paesi candidati prevedono di utilizzare nella silvicoltura i fondi comunitari Sapard in modi molto diversi. Taluni paesi addirittura non prevedono di destinare alcun aiuto Sapard al settore. In base ai programmi presentati dagli stessi paesi candidati sono in particolare i paesi del sud a beneficiare di gran parte degli aiuti accordati alla silvicoltura nel quadro del programma Sapard. Nei programmi di numerosi paesi gli aiuti vengono destinati a diverse forme di rimboschimento, ma anche alla formazione dei proprietari di foreste, alla creazione di associazioni di proprietari, alla costruzione di strade forestali ed alla istituzione di vivai, ecc... È possibile che le azioni relative alla silvicoltura beneficino di un finanziamento nel quadro di misure diverse da quelle destinate a questo settore. In tal caso la quota degli aiuti comunitari Sapard destinata alla silvicoltura supererà il 5%. In pratica l'ottenimento degli aiuti è comunque subordinato alla creazione di appropriate strutture amministrative, ed i problemi collegati a questo fatto hanno sinora rallentato l'utilizzo degli aiuti. Una stima definitiva dell'uso degli aiuti non può essere effettuata prima che sia trascorso il periodo di programmazione. Anche la normativa e le risorse relative agli aiuti comunitari alla silvicoltura possono subire cambiamenti in futuro.

6. Sintesi, conclusioni e raccomandazioni

6.1. Sintesi e conclusioni: le conseguenze dell'ampliamento

6.1.1. Sensibile aumento della superficie forestale e del numero di proprietari privati di foreste

L'ampliamento accrescerà la popolazione dell'UE circa del 28 % e la sua superficie circa del 33 %. Le aree forestali e le altre superfici boschive aumenteranno parimenti di 34 milioni di ettari, ovvero del 25 %⁽¹⁾. L'Unione acquisirà approssimativamente 3-4 milioni di nuovi proprietari di foreste, in aggiunta agli attuali 12 milioni, dopo l'ampliamento circa il 3-4 % dei cittadini dell'Unione saranno proprietari di boschi. Complessivamente si assisterà però all'aumento della proporzione di foreste di proprietà pubblica nell'Unione allargata, e ad un corrispondente lieve calo della quota dei boschi di proprietà privata.

6.1.2. La silvicoltura e l'industria del legno e della carta sono importanti datori di lavoro

Nei paesi candidati la silvicoltura e l'industria del legno, della carta ed affini costituiscono insieme importanti datori di lavoro con circa un milione di occupati. Con l'ampliamento il numero totale delle persone occupate in questo settore salirà nell'Unione europea approssimativamente a 5 milioni di unità, aumentando di circa un quarto rispetto ad oggi.

6.1.3. Nel breve periodo aumenta l'autosufficienza nei prodotti forestali e si intensifica la concorrenza

Il totale del taglio di legno grezzo dei paesi candidati è circa un terzo rispetto a quello degli attuali Stati membri. La produzione di legname segato nei paesi candidati è circa un quarto di quella dell'Unione. Nei paesi candidati la produzione ed il consumo di carta e cartone sono scarsi. A seguito dell'ampliamento l'UE diventerà autosufficiente nel settore del legno segato, e raggiungerà un maggior grado di autonomia anche per quanto riguarda il legno grezzo, in quanto i paesi candidati esportano verso gli attuali Stati membri dell'Unione quantità notevoli di legno grezzo e segato. L'UE continuerà ad essere un esportatore netto di carta anche dopo l'ampliamento. A breve termine la concorrenza nel settore del legno segato e degli altri prodotti lignei aumenterà, mentre non si attendono

mutamenti significativi sui mercati della cellulosa e della carta. I paesi candidati costituiscono una interessante locazione potenziale per gli investimenti delle imprese forestali dell'Unione europea. In particolare per quanto riguarda il settore dei prodotti di legno la capacità produttiva potrebbe addirittura spostarsi dagli attuali Stati membri verso i paesi candidati, qualora il consumo di prodotti di legno nell'Unione non dovesse aumentare rapidamente o non dovessero presentarsi nuove possibilità di esportazioni verso i paesi terzi. D'altro canto sono presenti numerosi fattori che potrebbero frenare l'afflusso d'investimenti verso i paesi candidati, quali l'incertezza sul ritmo di crescita dei consumi di prodotti forestali e sulla crescita economica.

6.1.4. Aumento del consumo dei prodotti forestali sul lungo periodo

Nel lungo periodo il consumo di prodotti lignei e di carta e cartone nei paesi candidati dovrebbe crescere fino a raggiungere livelli molto superiori a quelli attuali. Il raddoppio del consumo di legno segato nei paesi candidati comporterebbe un aumento del fabbisogno di 10-11 milioni di metri cubi di legno segato, pari ad un aumento del 13-14 % rispetto all'attuale livello del consumo complessivo dell'UE e dei paesi candidati. Il livello di consumo di carta nei paesi candidati potrebbe anche triplicarsi rispetto a quello attuale. Questo aumenterebbe il consumo di carta dell'Europa allargata di oltre il 15 % rispetto agli attuali livelli. Sebbene i mezzi di comunicazione elettronici possano influenzare negativamente la crescita del consumo di carta, sussiste comunque un potenziale di crescita per la domanda di alcuni tipi di carta, quali, ad esempio, la carta da pacchi ed il cartone.

6.1.5. La privatizzazione comporta una notevole trasformazione della silvicoltura

La riforma fondiaria rappresenta un fattore fondamentale con effetti immediati e futuri per il settore forestale dei paesi candidati. L'ambito di competenza dell'amministrazione forestale si trasforma includendo numerose sfide relative allo sviluppo ed alla formazione. La formazione di milioni di nuovi proprietari forestali, l'organizzazione della consulenza loro offerta, ed il rafforzamento della cooperazione tra di essi sono misure di sviluppo importanti con cui si intende aumentare la redditività della silvicoltura privata e garantire la sostenibilità economica ed ecologica. È importante inoltre sviluppare il mercato del legname, affinché questi possano funzionare in modo efficiente e flessibile, e si possano risolvere alcuni dei problemi che li hanno afflitti finora. L'efficienza dei mercati del legname è rilevante anche dal punto di vista dello sviluppo dell'industria forestale. Nei paesi candidati si ritiene necessario aumentare la ricerca relativa alla silvicoltura. Tuttavia in primo luogo è necessario creare un quadro normativo certo di sostegno alla trasformazione della struttura proprietaria forestale, e applicarlo efficacemente, in modo da favorire lo sviluppo di una proprietà forestale sostenibile e responsabile, da tramandare di generazione in generazione.

(1) Se oltre ai dieci paesi candidati considerati si aggiungono Turchia, Malta e Cipro gli incrementi dovuti all'adesione sono i seguenti: popolazione 45 %, superficie totale 58 %, aree forestali e altre superfici boschive 55 milioni di ettari pari al 41 %.

6.1.6. Le sfide ambientali e la responsabilità collettiva

Le foreste dei paesi candidati soffrono tra l'altro dell'inquinamento atmosferico e del terreno. Si cerca di arginare tali fenomeni con i mezzi della silvicoltura. Dal punto di vista dell'industria forestale le sfide ambientali riguardano ad esempio l'uso di processi e tecnologie con minori emissioni nonché la gestione dei rifiuti e l'organizzazione del riciclaggio. I nuovi proprietari hanno bisogno di informazioni sull'uso e la cura sostenibile delle foreste, incluse le questioni ambientali. Al tempo stesso nei paesi candidati si vuole aumentare l'importanza della silvicoltura e dell'industria del legno e della carta come fonte di reddito ed occupazione.

6.2. Raccomandazioni

6.2.1. Il principio di sussidiarietà guida l'azione dell'Unione europea in materia di silvicoltura

Per quanto riguarda la silvicoltura nell'Unione europea si giustifica il rispetto del principio di sussidiarietà anche dopo l'ampliamento in quanto, sia negli attuali Stati membri che nei paesi candidati, le foreste sono diverse, sia per la loro importanza economica, ecologica e sociale, sia per la loro base biologica. Le misure comunitarie relative alla silvicoltura sono disciplinate dal Trattato che istituisce la Comunità europea, dalle altre disposizioni legislative e dalla strategia forestale dell'Unione europea. L'UE ha aderito a numerose iniziative internazionali nel settore forestale. È importante che anche i paesi candidati rispettino tali principi ed impegni.

6.2.2. Sostenibilità e multifunzionalità quali principi guida per lo sfruttamento delle foreste

Siccome la silvicoltura e l'industria del legno e della carta sono importanti sia nell'UE che nei paesi candidati come fonte di occupazione e di benessere economico, lo sfruttamento economico delle foreste è importante anche ad allargamento avvenuto. Al tempo stesso anche il significato ecologico e sociale delle foreste non è meno importante. Pertanto la sostenibilità economica, ecologica e sociale e la multifunzionalità delle foreste devono essere tutelati nell'Unione quali principi guida fondamentali della silvicoltura anche dopo l'ampliamento.

6.2.3. Sviluppo della silvicoltura privata e del quadro normativo

Le riserve di legno delle foreste dei paesi candidati sono in aumento, ed i tagli in proporzione alla crescita sono più bassi rispetto all'Unione attuale. All'ampliamento dell'Unione si collegano possibilità positive di sfruttare i boschi sia dal punto di vista economico ed ambientale che da quello sociale.

Si constata generalmente una correlazione positiva tra sostenibilità delle foreste e proprietà privata. Pertanto sembra opportuna la rinascita di una silvicoltura privata nei paesi candidati. La proprietà privata delle foreste offre inoltre a molte persone una nuova fonte di reddito, nonché la possibilità di procurarsi legna da ardere e ad uso domestico e in certa misura anche nuove possibilità di lavoro in particolare nelle zone rurali dei paesi candidati.

Per realizzare tali possibilità occorre che i paesi candidati creino in modo rapido ed efficace il quadro istituzionale e giuridico necessario per lo sviluppo della nuova silvicoltura privata. Pertanto sarebbe auspicabile non ritardare la semplificazione dell'ordinamento fondiario e la conclusione del processo di privatizzazione.

6.2.4. Formazione dei proprietari privati di foreste e cooperazione

È necessario favorire la formazione dei proprietari privati di foreste, la consulenza loro offerta e la cooperazione volontaria, tutti fattori che hanno un ruolo essenziale nello sviluppo della silvicoltura privata dei paesi candidati. Il programma Sapard dell'UE offre delle possibilità di finanziamento utilizzabili a questo fine ed è auspicabile che gli aiuti vengano diretti in questo senso. Sarebbe inoltre necessario trasferire ai paesi candidati l'insieme di conoscenze degli attuali membri dell'Unione in materia di silvicoltura privata. Il Comitato propone che l'Unione europea si attivi affinché venga istituito un forum di scambio di conoscenze, che potrebbe servire a questo scopo.

6.2.5. Il mercato del legno e la certificazione forestale

I paesi candidati possono garantire il funzionamento e la concorrenzialità del mercato del legno, che evolve con l'avanzare della privatizzazione delle foreste, aumentando la disponibilità di informazioni di mercato. È necessario anche assicurare l'applicazione della legislazione. Il corretto funzionamento del mercato del legno nei paesi candidati è essenziale per garantire la concorrenzialità del mercato del legno grezzo a livello di tutta l'Unione. Per quanto riguarda la certificazione forestale è estremamente importante che le possibili procedure di certificazione nei paesi candidati siano trasparenti ed indipendenti.

6.2.6. Le risorse energetiche forestali e l'uso ricreativo

Oltre al legno grezzo utilizzato dall'industria, i servizi relativi all'uso ricreativo dei boschi, l'utilizzo a scopo energetico del legno, la caccia ed i prodotti diversi dal legno grezzo offrono nei paesi candidati possibilità di sviluppo rurale. Uno degli obiettivi dell'UE è di accrescere la produzione di energia ecologica basata sul legno. Le giovani foreste dei paesi candidati, i loro ambiziosi obiettivi d'imboschimento, e le esigenze della gestione forestale costituiscono una fonte di biomassa legnosa, in quanto la cura dei boschi giovani e danneggiati produce legname di scarto o di piccole dimensioni, che non può essere utilizzato dall'industria. Al tempo stesso, nella promozione dell'uso del legno, se ne dovrebbe massimizzare il valore di trasformazione. Andrebbero chiarite le possibilità di sviluppare le fonti di reddito provenienti dalle attività forestali e le relative conseguenze.

6.2.7. Le foreste ed il clima

Il ruolo delle foreste nel ciclo del carbonio atmosferico apre nuove prospettive nel loro sfruttamento. L'importanza delle foreste a questo proposito andrebbe chiarita sia nei paesi candidati che negli attuali stati membri, tanto a livello generale quanto nel contesto degli accordi sul clima del Protocollo di Kyoto. Bisognerebbe considerare l'uso energetico del legno anche in questo contesto. Occorre analizzare l'importanza dei benefici pubblici totali prodotti dalle foreste, i relativi valori e valutazioni, così come le questioni relative alla compensazione.

6.2.8. Sostenibilità, competitività e responsabilità collettiva

La sostenibilità e le considerazioni ambientali sono principi basilari di cui la silvicoltura ed il settore forestale devono tenere conto. Pertanto è legittimo aspettarsi una politica ambientale accurata e controllabile, che non risulti dannosa per le foreste. Nell'ambito di tale politica, il settore forestale deve avere un margine di manovra per esercitare le proprie attività nell'ambito di un approccio concorrenziale, ma anche responsabile. Nel lungo periodo la sostenibilità economica risulta indispensabile alla sostenibilità sociale. In tale contesto rientrano tra l'altro le opportunità di lavoro e le possibilità di preservare e sviluppare le fonti di reddito che sostengono le regioni rurali, quali la silvicoltura e l'industria del legno. Anche l'uso ricreativo dei boschi e i servizi collegati rivestono senza dubbio grande importanza a questo scopo. Sarebbe pertanto necessario che lo sviluppo dell'industria forestale e di tutto il settore affine sia accompagnato da un processo aperto ed efficace di dialogo ed interazione, cui partecipino le diverse parti sociali.

6.2.9. Come si è già detto, una gestione accurata non solo delle foreste, ma anche di altre aree naturali, rientra fra le competenze delle autorità pubbliche, dei proprietari e/o delle organizzazioni private, nonché delle organizzazioni ambientali e naturalistiche che le posseggono. Si tratta in effetti di una responsabilità collettiva. Il Comitato chiede la creazione di una piattaforma europea per la gestione delle foreste e del paesaggio, in cui poter scambiare esperienze che dovranno condurre allo sviluppo di una politica responsabile in materia di foreste e di altre aree naturali.

6.2.10. La promozione dell'uso del legno

Sia nei paesi candidati che nell'Unione attuale si persegue un aumento della produzione dell'industria dei prodotti lignei con il relativo aumento di posti di lavoro e di reddito. Il legno è un materiale naturale rinnovabile e riciclabile, la cui utilizzazione non aumenta la concentrazione di carbonio nell'atmosfera. Sarebbe pertanto giustificato promuovere l'uso del legno come materiale da costruzione sia negli Stati membri che nei paesi candidati. La maggiore domanda dei prodotti di legno nei paesi candidati accelererebbe l'aumento di produzione del settore, con il conseguente aumento dell'occupazione e dei redditi.

6.2.11. Gli aiuti alla silvicoltura e la concorrenza

Gli aiuti dell'UE allo sviluppo della silvicoltura nei paesi candidati sono giustificati da vari fattori, tra cui lo sviluppo rurale e l'ambiente. Tuttavia in base al principio della sussidiarietà tali aiuti non devono in nessuna circostanza condurre a distorsioni della concorrenza nei mercati del legno o dei prodotti forestali. Bisognerebbe procedere ad un'indagine esaustiva, che comprenda tutto il territorio dell'Unione, sull'uso e gli effetti degli aiuti destinati dall'UE alla silvicoltura negli anni '90. Ciò permetterebbe di sapere per quali scopi sono stati utilizzati gli aiuti e quali risultati sono stati realizzati. Tale informazione sarebbe utile per lo sviluppo e la valutazione dei futuri programmi di sostegno.

6.2.12. Formazione, ricerca e produzione di nuova conoscenza

Con l'ampliamento dell'Unione cresce l'importanza di una base di conoscenze comune riguardante la silvicoltura e l'industria forestale. In particolare in alcuni paesi candidati sono necessari sviluppi in questo senso. L'UE dovrebbe infatti continuare a sostenere i programmi di sviluppo che contribuiscono alla creazione di materiale statistico omogeneo sulla silvicoltura dell'Unione e dei paesi candidati, con dati recenti e direttamente paragonabili. L'UE dovrebbe promuovere attivamente anche i progetti che migliorano i dati statistici sul mercato del legno nei paesi candidati. È imprescindibile anche sviluppare le attività di ricerca e di formazione nel settore forestale nei paesi candidati. In particolare bisognerebbe investire nella ricerca sulla silvicoltura privata, la quale ricerca nei decenni scorsi è stata modesta.

Bruxelles, 24 aprile 2002.

Il presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ricevuto più di un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso della discussione generale.

Punto 6.2.2

Inserire, dopo il punto 6.2.2, il seguente, nuovo punto: «Dal punto di vista ambientale piantare delle conifere contribuisce all'acidificazione del suolo, le forme attuali di afforestazione e di cura impediscono l'accesso a fini turistici, inoltre nessun animale selvatico può vivere in tali boschi. Le foreste di conifere ravvicinate, i cui rami bassi sono lasciati al suolo e che una volta giunte a maturità sono oggetto di tagli generalizzati, operati con macchine che danneggiano in profondità il suolo e i sentieri, lasciano un suolo scoperto ed esposto all'erosione sotto l'effetto della pioggia, rendendo il suolo inutilizzabile per qualsiasi altro scopo. Occorrerebbe effettuare degli studi scientifici sugli effetti a medio e a lungo termine di tale tipo di sfruttamento sull'ambiente e sul suolo. Gli aiuti dovrebbero essere concessi solo alle latifoglie tradizionali, al legname da carpenteria e da ardere a maturazione lenta, propizio agli equilibri ecologici e, nel sud, alle specie resistenti agli incendi. Contestualmente agli aiuti dovrebbe essere inoltre previsto l'obbligo di effettuare le operazioni di sfrondamento, la cura delle vie d'accesso e dei sentieri, in particolare a fini turistici, e un limite nella proporzione tra superficie a conifere e superficie a latifoglie, onde preservare la biodiversità. Alcuni biotopi richiedono una protezione particolare.»

Motivazione

Il parere, concepito in un'ottica produttivista, sostanzialmente favorevole alle conifere e ad alberi a crescita rapida come i pioppi, dovrebbe essere riequilibrato per favorire uno sfruttamento meno intensivo, multifunzionale e realmente sostenibile delle specie forestali.

Esito della votazione:

voti favorevoli: 37, voti contrari: 39, astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee»

(2002/C 149/14)

In data 31 maggio 2001, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, par. 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee».

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il suo parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Vassilaras in data 5 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 2 contrari e 14 astensioni, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. Il Comitato economico e sociale ha incaricato la Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione» di elaborare un supplemento di parere d'iniziativa per contribuire alla soluzione di uno dei grandi problemi comuni relativi alle zone insulari dell'UE: la mancanza di una politica di sviluppo e di continuità delle reti. Il Comitato spera di convincere il Consiglio e la Commissione ad adottare un nuovo approccio politico a favore delle isole. Sulla scia del Trattato di Nizza, una volta adottato, e delle conclusioni del Consiglio svoltosi in quella città, la nuova politica delle zone insulari dovrebbe essere intesa non solo a far uscire tali zone dall'isolamento e dal sottosviluppo ma anche ad offrire alle loro popolazioni la garanzia di un trattamento equo in materia di sviluppo.

1.2. Il Comitato considera che le reti transeuropee debbano assicurare la continuità con le zone insulari ed estendersi fino ad esse invece che limitarsi al litorale continentale. È altresì necessario prendere in considerazione:

- a) la base giuridica dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam (cfr. l'allegato I);
- b) la dichiarazione n. 30 allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam (cfr. l'allegato I);
- c) il futuro ampliamento dell'Unione;
- d) il Fondo di coesione, il cui regime è stato riveduto per il periodo 2000-2006;

- e) la politica regionale, che sarà rivista dopo il 2006;
- f) il contesto attuale di concorrenza e la mondializzazione;
- g) le relazioni periodiche della Commissione;
- h) il Libro bianco del 2001 sulla politica europea dei trasporti ⁽¹⁾;
- i) la revisione delle RTE-T del 2001 ⁽²⁾.

1.3. Il Comitato ritiene a priori che il buon funzionamento dello spazio comunitario unico implichi il rispetto dei seguenti principi fondamentali:

- a) il mercato interno e le regole concernenti la parità di trattamento devono essere estese a tutto il territorio dell'Unione;
- b) lo sviluppo deve compensare gli svantaggi geografici permanenti.

2. Introduzione

2.1. La revisione del Trattato portata avanti a Nizza nel 2000 contiene, nelle sue conclusioni, una decisione importantissima per l'avvenire delle zone insulari europee.

⁽¹⁾ Libro bianco (COM(2001) 370) del 12 settembre 2001.

⁽²⁾ Decisione n. 1346/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 che modifica la Decisione n. 1692/96/CE relativamente ai porti marittimi, ai porti di navigazione interna e ai terminali intermodali nonché al progetto n. 8 all'allegato III (GU L 185 del 6.7.2001, pag. 1). Parere CES: GU C 214 del 10.7.1998, pag. 40.

2.2. Le conclusioni del Consiglio di Nizza (vedere l'allegato I) riconoscono, per la prima volta nella storia della politica regionale dell'UE, che tra le azioni intraprese nell'ambito di tale politica possono essere adottate misure specifiche per risolvere i persistenti problemi delle zone insulari.

2.3. Il Comitato ritiene che tali misure debbano poter compensare gli svantaggi geografici e naturali che le zone insulari subiscono a causa delle permanenti difficoltà dovute alla loro stessa natura.

2.4. Questa dichiarazione chiarisce i punti oscuri dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam e al tempo stesso si inserisce nella logica della dichiarazione n. 30 allegata allo stesso Trattato concernente le zone insulari e le difficoltà che queste devono costantemente affrontare. Le regioni insulari svantaggiate di cui all'articolo 158 del Trattato di Amsterdam presentano alcuni problemi comuni. Nei suoi precedenti pareri ⁽¹⁾, il Comitato ha più volte sottolineato che la soluzione di tali problemi esige misure specifiche, indipendentemente dall'estensione delle zone stesse.

2.5. Oltre alle conclusioni di cui sopra, occorre anche prendere atto della modifica dell'articolo 159, terzo comma, la cui attuale formulazione è la seguente: «Le azioni specifiche che si riveleranno necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

2.6. Il Comitato ha pertanto preso parte agli sviluppi in questo contesto e ritiene di dover assolutamente proseguire la sua attività in materia presentando proposte e identificando le misure necessarie affinché i problemi cui sono continuamente sottoposte le zone insulari siano risolti grazie alla elaborazione di adeguate politiche europee.

3. Osservazioni generali

3.1. Nonostante i notevoli sforzi realizzati negli ultimi anni, molto spesso con il sostegno dell'UE, le isole presentano un ritardo persistente e molte di esse si trovano addirittura in uno stato di crisi totale. Questo è dovuto al fatto che lo stesso obiettivo 1, all'interno del quale esse si trovano sullo stesso

piano delle regioni continentali o degli Stati membri, non concede loro alcun trattamento preferenziale in virtù della loro specificità (un obiettivo 1 + potrebbe forse rimediare a tale situazione).

3.2. Su iniziativa di Eurostat, è stata adottata una definizione di isola europea, che sembra via via imporsi. In base a tale definizione un'isola:

- è una terra circondata permanentemente dalle acque;
- non è collegata al continente da alcun dispositivo fisso (ponte, tunnel ...);
- dista dal continente più di un chilometro;
- è abitata da almeno 50 persone che vi risiedono a titolo permanente;
- non accoglie la capitale di uno Stato membro.

3.3. Le isole europee hanno una superficie totale di 110 000 km quadrati (pari al 3,4 % del territorio dell'Unione) e contano circa 14 milioni di abitanti (pari al 3,43 % della popolazione). Nonostante le differenze nell'estensione o nel numero di abitanti, le isole hanno numerosi problemi in comune, soprattutto a livello economico e sociale. Solo l'acutezza di tali problemi può a volte variare (vedere la tabella allegata).

3.4. Tra questi problemi figurano i seguenti:

- le reti nel loro insieme, sia quelle di trasporto (soprattutto per quanto concerne il loro costo elevato), sia quelle dell'energia, delle telecomunicazioni o di rifornimento idrico;
- la politica da svolgere per scongiurare l'esodo della popolazione e in particolare dei giovani;
- lo sviluppo delle PMI e dell'artigianato, e la loro competitività;
- la sanità e l'accesso alle cure preventive, nonché le cure mediche urgenti;
- la cultura e l'istruzione;
- un ambiente fragile e costoso da gestire;
- l'egemonia esercitata da un settore economico determinato, spesso il turismo o la pesca;
- il carattere stagionale dell'occupazione nel settore del turismo o dell'agricoltura.

3.4.1. Tutti questi problemi insieme determinano condizioni di vita difficili per gli isolani, al punto da minacciare l'equilibrio demografico e sociale nella maggior parte di tali comunità.

⁽¹⁾ Parere «Le zone insulari svantaggiate» (GU C 232 del 31.8.1987). Parere: «Orientamenti per azioni integrate a favore delle regioni insulari dell'Unione europea, con riferimento all'articolo 158 del Trattato di Amsterdam» (GU C 268 del 19.9.2000).

3.5. Secondo il Comitato, un sistema di reti è necessario per garantire la competitività delle zone insulari comunitarie, il loro inserimento nel mercato unico e il loro sviluppo. Tutte le condizioni devono essere soddisfatte per far sì che le isole, e soprattutto le più periferiche, siano realmente integrate nel grande mercato e non confinate in una molteplicità di mercati locali a causa dell'insufficienza e dei costi aggiuntivi delle reti di trasporto e di comunicazione. Trasporti, energia, telecomunicazioni, rifornimento idrico, trasporto di rifiuti sono tutte infrastrutture d'importanza fondamentale per dare impulso alla crescita delle isole. Gli isolani combattono per migliorare le loro condizioni di vita sul luogo, condizioni che dipendono dallo sviluppo economico e dall'occupazione. Le azioni avviate dalla politica europea devono inserirsi in questa prospettiva, facendo astrazione sia dalle unità territoriali sia dal potenziale umano.

3.6. Il Comitato ritiene opportuno adeguare il bilancio generale dell'UE ristrutturando i fondi strutturali e il Fondo di coesione al fine di disporre dei mezzi necessari per realizzare le azioni, le iniziative e i programmi europei dopo il 2006.

4. Osservazioni specifiche sulla politica europea e su quelle degli Stati membri in materia di reti transeuropee

4.1. Innanzi tutto il Comitato sottolinea un'evidenza: nei loro scambi con il resto della Comunità, le isole non beneficiano delle alternative rappresentate dai trasporti ferroviari e da quelli su strada. I cittadini che vi risiedono e le loro attività economiche si trovano in una situazione di dipendenza totale dal trasporto marittimo e aereo. La politica regionale avvantaggia più facilmente i grandi poli di sviluppo economico e le regioni europee a carattere continentale: in queste zone, gli abitanti trovano più facilmente un lavoro e le loro condizioni di vita negli agglomerati urbani, quartieri e villaggi sono più favorevoli. Grazie a questa politica, in tali regioni esistono autostrade e treni ad alta velocità, è stato possibile creare nuovi aeroporti o ristrutturare quelli esistenti e sarà naturalmente più facile sviluppare le diverse reti di quanto non lo sia nelle corrispondenti zone insulari. Per quanto ammirevole possa essere lo sforzo di cui tutti gli abitanti delle isole fanno prova per lavorare insieme e partecipare allo sviluppo, il declino delle zone insulari e della loro popolazione sarà inevitabile fino a quando non saranno adottate ulteriori misure legislative e non si provvederà ad estendere le reti fino al loro territorio.

4.2. La normativa esistente e le regole di concorrenza (articolo 88, par. 3) non danno alle isole le stesse possibilità di sviluppo delle altre regioni. Le conclusioni del vertice di Nizza mostrano chiaramente che i responsabili politici europei

hanno preso atto di questa realtà e riconoscono l'esigenza di misure positive a favore delle zone insulari. È quanto prevede anche l'articolo 89 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

4.3. Invece di cercare di eliminarli in base alle regole comunitarie, si potrebbe pensare di trasformare in aiuti europei gli aiuti che gli Stati membri concedevano o concedono tuttora alle zone insulari per ridurre le ineguaglianze di cui esse soffrono, dando in tal modo a tutti i loro cittadini la possibilità di beneficiare delle stesse condizioni di cui godono le regioni continentali, le quali possono dal canto loro accogliere le infrastrutture e assicurare il loro accesso allo sviluppo in tutta facilità.

4.4. La liberalizzazione dei mari è una misura che certamente risponde al concetto di mercato comune ma i risultati ai quali è giunta la sua attuazione nel settore del cabotaggio marittimo sono deludenti: i fornitori di tali servizi, soprattutto quelli del settore privato, avranno infatti tendenza a privilegiare le linee redditizie e a trascurare le isole, che rendono di meno, e quindi questa evoluzione non farà che accelerare il loro declino.

5. Riflessione sulla nozione di servizio pubblico insulare

5.1. I servizi pubblici e le reti

5.1.1. Per la fornitura dei servizi in rete, il Comitato giudica i servizi pubblici quasi certamente gli unici in grado di soddisfare le esigenze delle isole. Un buon numero di esse non offrono infatti le dimensioni necessarie perché vi si insedino le imprese private, le quali del resto non mostrano alcun interesse in materia. Gli enti locali sono, dal canto loro, disposti a portare avanti tutte le missioni inerenti lo sviluppo.

5.1.2. Non sempre, le isole riescono ad attirare sufficientemente il settore privato. È dunque necessario avviare una riflessione approfondita sulla nozione di «servizio pubblico» insulare. L'intensificarsi della concorrenza nel grande mercato è infatti causa di nuovi squilibri. Questo concerne in primo luogo i trasporti insulari. La liberalizzazione del sistema dei trasporti, la soppressione dei monopoli, i sistemi di bandi di gara a livello europeo sono tutti elementi che favoriscono l'economia dell'UE e il grande mercato. Invece, per i territori insulari, la nozione di «mercato unico», resta spesso un concetto astratto.

5.1.3. L'attuale legislazione comunitaria riconosce espressamente la situazione specifica delle zone insulari e prevede per i collegamenti con le isole vari meccanismi (obblighi di servizio pubblico, appalti pubblici). I diversi sistemi di bandi di gara applicati nelle zone insulari negli ultimi anni oltre a risultare complessi sul piano procedurale non sempre favoriscono un'autentica concorrenza (spesso si presenta un solo operatore) e non determinano riduzioni di prezzo significative. L'esperienza prova che i bandi di gara non tengono sufficientemente conto dei criteri occupazionali e delle ripercussioni economiche nelle zone insulari.

5.1.4. I sistemi di «continuità territoriale» devono dunque essere generalizzati, potenziando quelli già esistenti e permettendo l'applicazione di nuovi.

5.1.5. La natura dei costi aggiuntivi legati ai trasporti insulari differisce considerevolmente a seconda della merce trasportata e del modo di trasporto. È chiaro che l'impatto economico e sociale varia a seconda del valore commerciale del prodotto importato o esportato. Qualsiasi politica di compensazione sarebbe dunque più efficace se venisse adeguata all'intensità dei problemi da risolvere.

5.1.6. Anche quando ne autorizza il ricorso, l'Unione europea ammette gli aiuti solo nell'ambito degli scambi all'interno degli Stati membri. Invece, il problema dell'accessibilità al mercato unico supera l'ambito nazionale per numerose isole che hanno frontiere marittime con più Stati, come ad esempio alcune isole del Mediterraneo (Corsica/Italia) o, a maggior ragione, le isole ultraperiferiche per le quali l'accesso al grande mercato comunitario si inserisce nel contesto del trasporto intercontinentale. Limitare questi aiuti ai soli scambi con la madrepatria sembra, a tale proposito, discriminatorio e contrario allo spirito stesso del Trattato. L'esempio recente della deroga accordata a Bornholm per la concessione di aiuti al trasporto verso Copenaghen attraverso la Svezia va in tal senso e dev'essere generalizzato. La legislazione europea deve espressamente consentire l'applicazione a qualsiasi collegamento intracomunitario delle disposizioni in materia di obblighi di servizio pubblico e di appalti pubblici previste per i collegamenti nazionali.

5.1.7. Il Comitato raccomanda dunque di modificare la normativa comunitaria in materia di aiuti di stato a finalità regionale in funzione della specificità di ciascuna zona insulare e di dare a tutte le isole dell'Unione europea la possibilità di erogare (nei limiti dei reali costi aggiuntivi) aiuti al funzionamento da versare direttamente alle imprese di trasporto per consentire loro di ridurre i loro costi aggiuntivi nel campo del trasporto sia di merci sia di passeggeri.

5.1.8. Nel caso delle isole del Mediterraneo, tali aiuti dovrebbero poter coprire gli scambi con gli Stati membri di tutta la zona del Mediterraneo. Tuttavia, il loro ammontare massimo è legato ai costi aggiuntivi determinati dagli scambi con la madrepatria.

5.1.9. Nel caso delle zone insulari ultraperiferiche, dove l'organizzazione dei trasporti dipende dagli scambi intercontinentali e non dal cabotaggio europeo, gli aiuti devono poter essere applicati al commercio con qualsiasi punto del territorio comunitario, e non solo con i porti della madrepatria. Questo permetterebbe a tali regioni di accedere direttamente, e alle migliori condizioni, ai grandi centri di produzione e di consumo situati al centro dell'Unione, introducendo in tal modo una legittima compensazione alle difficoltà estreme causate dalla loro situazione ultraperiferica.

5.1.10. Senza dimenticare la questione dei mezzi finanziari di una tale politica, la riforma dei regimi di aiuti nazionali è dunque un aspetto essenziale per risolvere i problemi dei costi aggiuntivi sostenuti dalle zone insulari nel campo dei trasporti.

5.1.11. Il costo dei trasporti nelle isole è generalmente elevato. Un gran numero di tasse nazionali, regionali o locali fanno aumentare in modo eccessivo il prezzo dei biglietti per i passeggeri o il costo del trasporto di merci. Il Comitato auspica l'eliminazione o la riduzione dei diritti prelevati dai porti marittimi per la fornitura di un eventuale aiuto, al fine di non ostacolare il trasporto verso le isole.

5.1.12. L'Unione europea desidera armonizzare tutte le imposte indirette che gravano sui trasporti. Diverse situazioni minacciano direttamente le regioni insulari:

- a) nel Libro bianco sui trasporti, la Commissione comunica che intende far applicare in tutta la Comunità una tariffazione dell'uso delle infrastrutture che rispecchi il costo reale di queste ultime e tenga conto dei costi esterni. Se non verranno adottate misure specifiche, questo rischia di colpire gravemente le regioni insulari. Da un lato, infatti, numerose isole dispongono di infrastrutture eccessive in termini di dimensioni o di quantità rispetto ad un traffico limitato e ci si può chiedere quali criteri sceglierà la Commissione per riflettere i costi reali. Dall'altro, i trasporti aerei, da cui dipendono fortemente le isole — vuoi per il trasporto dei residenti vuoi per il turismo — è considerato estremamente inquinante e dunque l'integrazione dei costi esterni avrà in questo campo un impatto particolare. Occorre dunque che la direttiva quadro che la Commissione intende proporre nel 2002 tenga conto del fatto che le regioni insulari hanno poca possibilità di scelta e valuti le ripercussioni economiche e sociali che un aumento dei costi di trasporto comporterebbe per queste regioni. La futura direttiva dovrà autorizzare espressamente le isole a beneficiare di una tariffa adeguata dell'uso delle infrastrutture portuali e aeroportuali.

b) Per le stesse ragioni, il progetto di armonizzazione fiscale concernente i carburanti utilizzati dai trasportatori marittimi e aerei dev'essere esaminato con la massima prudenza per evitare che ne risulti un aumento del costo dei collegamenti con le isole. È necessario applicare strumenti adeguati per incoraggiare l'uso dei dispositivi o dei carburanti maggiormente compatibili con l'ambiente senza però aggravare con un aumento dell'imposizione fiscale i problemi di accessibilità di cui soffrono le isole.

c) Altrettanto allarmante è l'affermazione della Commissione (3^a parte, capitolo II B) di voler assoggettare all'IVA tutto il trasporto aereo all'interno della Comunità. Nell'ambito di un'eventuale applicazione dell'IVA ai trasporti aerei comunitari, tutti gli scali insulari dovrebbero godere di un regime di esenzione.

5.1.13. Il Comitato insiste infine sulla necessità di assicurare la continuità e la regolarità dei servizi pubblici verso le isole, soprattutto nel settore dei trasporti, mettendo in atto, come già avviene in taluni Stati membri, pratiche di servizio minimo garantito.

5.2. Le reti transeuropee di trasporto

5.2.1. L'inserimento dei porti e degli aeroporti «ubicati in regioni insulari, periferiche o ultraperiferiche che collegano via mare tali regioni tra di loro e/o con le regioni centrali della Comunità» nei dispositivi delle RTE-T è un elemento positivo a livello finanziario in quanto permette di finanziare miglioramenti di infrastrutture portuali o aeroportuali⁽¹⁾. Esso però non basta ad inserire le regioni insulari e ultraperiferiche in una logica di trasporto marittimo a breve distanza né ad integrarle in progetti concernenti, ad esempio, le autostrade del mare.

5.2.2. Tuttavia, come i precedenti, anche i progetti prioritari riveduti di reti transeuropee di trasporto riguardano ben poco le isole. Queste ultime, fa osservare il Comitato con rammarico, ne sono totalmente assenti.

5.2.3. Il Libro bianco sui trasporti parla di «sviluppare le autostrade del mare»⁽²⁾ e ricorda che il «trasporto marittimo intracomunitario e il trasporto fluviale sono due elementi chiave dell'intermodalità ... e che alcuni collegamenti marittimi dovrebbero far parte della rete transeuropea alla stregua delle autostrade o delle ferrovie.» Ancora una volta, le «autostrade del mare», il cui obiettivo è di aggirare le strozzature esistenti (Pirenei, Alpi) non dovrebbero ignorare le zone insulari. Esse dovrebbero invece rappresentare delle vere e proprie opportunità di rompere il loro isolamento.

5.2.4. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe integrare nelle reti transeuropee di base il collegamento marittimo con le isole, soprattutto quelle più popolate che possiedono reti transeuropee estese, paragonabili a quelle del continente sul piano dei costi e della qualità. Secondo il Comitato è altresì necessario insistere sull'esigenza di connettere le grandi vie stradali, fluviali e le principali linee ferroviarie internazionali con i collegamenti marittimi verso le isole.

5.3. L'energia

5.3.1. La copertura del fabbisogno energetico delle isole presenta problemi particolari, dovuti ad un tipo specifico di approvvigionamento (insufficiente, costoso e spesso interrotto, specie in situazioni di crisi), alla difficoltà di collegare le isole con le reti energetiche nazionali o transeuropee e alle forti variazioni stagionali del consumo legate al turismo.

5.3.2. Il Comitato economico e sociale ritiene che tra le misure necessarie debbano figurare:

- il finanziamento dei lavori d'infrastruttura necessari per rompere l'isolamento di queste zone e garantire loro l'accesso alle fonti di energia del continente oppure, se del caso, per esportare il loro potenziale energetico verso le reti continentali;
- la promozione delle fonti di energia rinnovabili, attraverso incentivi economici e fiscali, nonché attraverso specifici progetti pilota nelle regioni insulari, in particolare quelle non ancora collegate alle reti transeuropee di energia;
- per le isole che non sono collegate alla rete elettrica continentale, che non lo saranno in un futuro immediato e che producono elettricità ad un costo superiore a quello della grande rete europea, mantenere la perequazione delle tariffe si rivelerà indispensabile anche quando il mercato dell'elettricità sarà totalmente liberalizzato. Chi venderà infatti l'energia sui piccoli mercati insulari, e a quale prezzo? Questo meccanismo di perequazione dev'essere sostenuto da un sistema di regolamentazione pubblica, concernente sia il consumo domestico sia quello industriale, che compensi gli squilibri della concorrenza e garantisca un uso ottimale delle risorse energetiche.

5.4. I rifiuti

5.4.1. Nelle isole, lo smaltimento dei rifiuti costituisce un problema che presenta notevoli ripercussioni ambientali e la cui gravità aumenta a causa dell'importanza che assume il turismo nello sviluppo della loro economia. Nel caso delle regioni insulari dunque, ci si deve orientare prioritariamente alla promozione di programmi volti ad assicurare il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti solidi nonché il recupero di energia a partire da rifiuti.

(1) Decisione n. 1346/2001/CE del 22 maggio 2001.

(2) Libro bianco (COM(2001) 370 def.) del 12 settembre 2001, parte prima II A1 pag. 44.

5.4.2. Sarà difficile che nella maggior parte delle isole europee le carcasse metalliche, gli oli o i cartoni possano venire riciclati in un futuro immediato. L'esportazione di questi prodotti voluminosi, pesanti, a volte pericolosi, dipende per forza da sistemi di trasporto marittimo, i cui costi si aggiungono a quelli delle reti terrestri delle regioni continentali. Chi deve sostenere i costi aggiuntivi? I residenti, i turisti, oppure la Comunità, che impone regole di sicurezza e di prossimità non adeguate a collettività che contano poche migliaia di abitanti?

5.4.3. Alla stregua delle norme legislative in vigore in Spagna per le isole Canarie o Baleari, occorre elaborare un sistema di compensazione del trasporto di rifiuti verso il continente come elemento di una rete europea di smaltimento dei rifiuti.

5.5. *Il problema idrico*

5.5.1. La questione delle riserve idriche, della loro gestione e della loro qualità è direttamente collegata allo sviluppo del turismo nelle isole e al corrispondente aumento del consumo di acqua. Il collegamento idrico delle isole tra di loro (arcipelaghi) o con il continente dev'essere mantenuto nei limiti del possibile, riconoscendo che si tratta di un servizio di base indispensabile e la commercializzazione dell'acqua dev'essere garantita ad una tariffa compatibile con il livello economico dei residenti.

5.5.2. Tra i problemi più gravi figura anche quello dell'inquinamento dell'acqua di mare, che si ripercuote su due pilastri dell'attività economica delle isole, il turismo e la pesca. Per assicurare lo sviluppo delle isole, è indispensabile disporre di programmi specifici di rifornimento idrico, di controllo ambientale degli scarichi nei corsi d'acqua, di gestione dei liquami, di dissalazione dell'acqua di mare, ecc.

5.6. *Telecomunicazioni*

5.6.1. La realizzazione delle reti di telecomunicazione rappresenta senza dubbio un obiettivo prioritario per tutte le regioni periferiche, specie le isole, anche se forse i vantaggi della loro diffusione e del loro sviluppo sono stati sopravvalutati. Come si evince in particolare dalla seconda relazione sulla coesione, i settori legati alla ricerca e alla tecnologia nonché i servizi e le industrie ad alto valore aggiunto continuano a puntare sulle regioni più dinamiche, le quali non solo ospitano le attività a più alta intensità di telecomunicazioni ma dispongono anche della popolazione meglio formata al loro uso. Le telecomunicazioni, va altresì notato, non si scontrano con i problemi di accesso fisico che rendono complicati i trasporti di passeggeri e merci.

5.6.2. Ad ogni modo, le future politiche dovranno integrare la promozione delle telecomunicazioni in tutti gli ambienti insulari. Le telecomunicazioni possono infatti potenziare alcuni settori dell'economia vitali per le isole, garantendo ad esempio un'offerta più ampia di servizi d'insegnamento e di formazione, la creazione di contatti con le università e i centri di ricerca, il soddisfacimento delle esigenze nel campo della sanità, del turismo, della pubblicità, dell'attualità o dell'informazione, o ancora la diversificazione dell'economia locale grazie allo sviluppo del commercio elettronico, dell'attività imprenditoriale basata sulle risorse dell'elettronica, ecc.

5.6.3. Tutti pensano alle telecomunicazioni e ne parlano. Ma la loro utilizzazione nelle zone insulari non è stata ancora pienamente realizzata, in quanto il grande mercato delle telecomunicazioni è lo stesso dell'economia tradizionale. Uno dei campi principali di utilizzazione delle nuove tecnologie per le isole dev'essere la promozione dell'identità culturale attraverso una migliore conoscenza del patrimonio e della storia degli insediamenti insulari al fine di ritrovare le radici comuni e di ristabilire gli scambi tradizionali scomparsi successivamente alla rivoluzione industriale.

5.6.4. Le nuove tecnologie di telecomunicazione devono permettere alle isole di creare delle reti per migliorare il loro decentramento e sviluppare codificazioni comuni. Quello attuale non è solo un problema tecnico ma concerne anche la messa a disposizione di competenze, vale a dire il possesso di conoscenze che assicurino uno sviluppo legato ad una serie di servizi. Tenendo conto delle piccole dimensioni delle isole, un'unica soluzione è possibile: sviluppare alleanze per assicurare un contenuto di qualità ai nuovi servizi (mass media, cultura, turismo ...).

5.6.5. I recenti problemi sorti nell'ambito della distribuzione delle licenze regionali di accesso alla rete locale radio per la diffusione di dati digitali ad alta velocità in Francia ⁽¹⁾ lasciano intravedere un altro pericolo. Gli operatori privati non sono interessati alle isole in quanto la popolazione è troppo scarsa per garantire la redditività dell'investimento ed il mercato è troppo limitato. Solo un servizio pubblico può dare alle isole la sicurezza dell'accesso alle informazioni ad alta velocità. Tale esperienza mostra che il settore privato delle telecomunicazioni non si interessa necessariamente alle popolazioni insulari e che queste ultime rischiano di rimanere al di fuori delle future evoluzioni tecnologiche.

(1) Gli operatori selezionati dall'ART (Agence de régulation des télécommunications) per i dipartimenti di oltremare, la Corsica e l'Alvernia (Siris, Completel, Outremer Télécom) hanno rifiutato le loro licenze.

6. Proposte

6.1. *Misure specifiche per assicurare l'estensione e la continuità delle reti transeuropee fino alle regioni insulari dell'UE*

6.1.1. Il Comitato propone di accompagnare la creazione di sistemi di trasporto con l'utilizzo in particolare di imbarcazioni rapide che integrino le isole in mercati più aperti rispetto ai tradizionali cordoni ombelicali con la madrepatria. È necessario generalizzare i sistemi di continuità territoriale affinché questa non sia solo nazionale ma anche europea per permettere di collegare le isole all'intero mercato unico e non solo alla loro interfaccia nazionale sul continente europeo.

6.1.2. Se si vuole che la nozione di mercato unico non rimanga un concetto astratto per le isole, non si può considerare il fatto di compensare i costi aggiuntivi del trasporto come una politica discriminatoria in grado di provocare una distorsione nel funzionamento del mercato. Qualsiasi politica di compensazione deve tuttavia essere adeguata all'intensità e alla natura dei problemi da risolvere: le isole quindi rivendicano l'applicazione, nei loro confronti, di criteri di discriminazione positiva.

6.1.3. La Commissione stessa, nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010 osserva quanto segue: «In base all'esperienza, gli aiuti di importo limitato non falsano in genere la concorrenza né hanno alcuna influenza sugli scambi. A differenza di quanto avviene negli altri settori economici, tutti gli aiuti ai trasporti devono essere preventivamente notificati alla Commissione. Questo obbligo generale appare tuttavia sproporzionato, soprattutto quando si tratta di compensare obblighi di servizio pubblico legati a collegamenti con regioni periferiche della Comunità e piccole isole. La Commissione proporrà un allineamento delle procedure in questo senso»⁽¹⁾.

6.1.4. Il Comitato prende atto della volontà della Commissione di adeguare le sue procedure e spera che i massimali non ufficiali degli «aiuti ad importo limitato» e la nozione di «piccole isole» siano interpretati nel modo più ampio possibile per quanto concerne tutte le isole, tenendo conto delle specificità riconosciute nei diversi testi che trattano di questo problema.

6.1.5. Il Comitato appoggia la proposta presentata nella conferenza di Cagliari in cui si invita la Commissione a promuovere una politica e una normativa comunitaria a favore del trasporto marittimo in grado di collegare, per via navigabile, il Mare del Nord al Mediterraneo e al Mar Nero e di creare «autostrade del mare» nel Mediterraneo.

6.1.6. Il Comitato economico e sociale auspica che tutte le isole europee abbiano accesso ad un fondo specifico che consenta di finanziare infrastrutture di trasporto fisse o mobili e qualsiasi forma di rete pubblica (energia, telecomunicazioni, acqua, rifiuti).

6.1.7. Auspica inoltre che tutte le isole europee abbiano la possibilità di versare direttamente alle imprese aiuti al funzionamento che consentano alle imprese stesse di ridurre i costi aggiuntivi sostenuti nel settore dei trasporti. Tali aiuti, concernenti sia il trasporto di merci sia quello di passeggeri, dovranno permettere di assicurare l'uguaglianza dei costi reali.

6.1.8. La Commissione intende applicare i principi di trasparenza dei prezzi ai mezzi di trasporto ferroviari, stradali e marittimi. Il Comitato chiede che il carattere insulare venga preso in considerazione in tutti i suoi aspetti nel calcolo del prezzo di trasporto (tempo di viaggio, prezzo, frequenza, trasbordo, ecc.) (vedere la cartina allegata). Il Comitato auspica inoltre che vengano presi in considerazione i parametri sociali vista l'importanza dei trasporti nelle isole, soprattutto sul piano occupazionale.

6.1.9. Il Comitato propone di proclamare il 2005 «Anno europeo delle zone insulari». In tale occasione, la Commissione potrebbe valutare le misure già prese a favore delle isole e adottare una politica più ambiziosa contemporaneamente alla riforma dei fondi strutturali e della politica regionale.

6.2. *Verso una politica integrata per le isole e le regioni insulari ultraperiferiche*

6.2.1. Oltre ad uno sforzo per sviluppare le reti transeuropee, il Comitato desidera richiamare l'attenzione della Commissione sulla necessità di definire una politica integrata che permetta alle isole e alle zone insulari ultraperiferiche di beneficiare di condizioni di discriminazione positiva. Quattro misure sembrano in grado di soddisfare questo obiettivo generale su cui si devono basare le politiche settoriali:

- a) chiarire il significato dell'articolo 158 del Trattato, conformemente sia allo spirito della Dichiarazione n. 30 allegata all'atto finale del Trattato di Amsterdam sia alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza. Tale articolo dovrebbe essere potenziato attraverso l'inserimento di riferimenti specifici al principio di coesione territoriale nonché ai diversi territori che presentano problemi strutturali permanenti, ad esempio le regioni a bassa densità di popolazione e le regioni di montagna che soffrono degli stessi handicap. Lo Schema di sviluppo dello spazio comunitario va, modestamente, in questo senso.

⁽¹⁾ Libro bianco (COM(2001) 370 def.) del 12 settembre 2001, parte terza, III B3, pag. 90.

Nella «Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale»⁽¹⁾, la Commissione ricorda «l'importanza del territorio comunitario occupato dalle zone montane, dalle regioni costiere, dalle isole e dagli arcipelaghi». Per il Comitato, occorre fare di più;

- b) è opportuno che la riforma della politica regionale e in particolare dei fondi strutturali, che avverrà dopo il 2006, preveda la creazione di uno strumento finanziario specifico per i territori che non rientrano nell'obiettivo 1 e che subiscono svantaggi geografici o demografici permanenti — in particolare le isole — e che tale strumento finanziario possa servire — tra l'altro — a cofinanziare infrastrutture di trasporto fisse o mobili e qualsiasi forma di rete pubblica (energia, telecomunicazioni, acqua, rifiuti). Tale riforma dovrebbe tener conto delle conseguenze che avrà l'ampliamento sulla posizione delle isole nella politica regionale;
- c) in linea con le proposte del Libro bianco sulla governance⁽²⁾, le isole devono godere di un più ampio riconsoci-

⁽¹⁾ COM(2002) 46 def., pag. 16 della versione francese.

⁽²⁾ COM(2001) 428 def.

mento. La Commissione dovrebbe applicare sistematicamente un approccio «interservizi» o creare una specifica Direzione generale al suo interno per avere una visione e una gestione integrata delle politiche che riguardano le isole o che hanno un impatto su di esse.

- d) le zone insulari, periferiche ed ultraperiferiche devono infine essere considerate un elemento centrale della politica comunitaria concernente le regioni limitrofe ed esterne; esse rappresentano un ponte economico e sociale di un'Europa aperta al mondo e non il punto finale delle reti interne.

6.2.2. Il Comitato economico e sociale ritiene che tale approccio integrato, potenziato da meccanismi nazionali di consultazione «ex ante» degli Stati membri sulla normativa concernente le zone insulari, permetterebbe di garantire un vero e proprio partenariato a tre tra le zone insulari, gli Stati e la Commissione.

6.2.3. Il Comitato desidera contribuire al rafforzamento del dialogo con le regioni insulari. In quanto rappresentante della società civile organizzata dell'UE, è disposto a collaborare e a sostenere qualsiasi iniziativa in tal senso.

Bruxelles, 25 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le PMI nelle regioni insulari dell'Unione europea»

(2002/C 149/15)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 maggio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: «Le PMI nelle regioni insulari dell'Unione europea».

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Vassilaras, in data 9 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 87 voti favorevoli, 1 contrario e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato intende sensibilizzare il Consiglio e la Commissione circa l'adozione di un nuovo approccio politico basato sulle conclusioni del vertice di Nizza (7 e 8 dicembre 2002, punto J (57)). Desidera altresì contribuire, con le sue proposte, alla definizione di misure specifiche indispensabili per promuovere, nel quadro delle politiche comunitarie, lo sviluppo delle PMI nelle regioni insulari.

1.2. Per il Comitato, le PMI delle zone insulari non sono competitive sul mercato unico a causa dei problemi cui devono costantemente far fronte tali regioni per via del loro carattere insulare.

1.3. Il Comitato prende atto del contenuto della prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale (COM (2002) 46 def.) che, come più volte richiesto, dedica un paragrafo alle «zone che presentano gravi svantaggi geografici o naturali». Il Comitato osserva inoltre che il riconoscimento dei criteri di insularità (ambiente marittimo, dimensione dell'isola e distanze) e del cumulo di handicap in alcune isole (arcipelaghi, zone di montagna, zone scarsamente popolate) vanno nella giusta direzione.

1.4. Il Comitato intende esaminare le vigenti politiche europee relative alle PMI nonché le pratiche in materia di aiuti e di sovvenzioni disciplinate dalla legislazione comunitaria, tenendo conto:

- a) della base giuridica costituita dall'articolo 158 del Trattato di Amsterdam
- b) della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato
- c) del futuro ampliamento della Comunità;
- d) della revisione del fondo di coesione e delle politiche regionali dopo il 2006;

- e) della concorrenza e della globalizzazione;
- f) del carattere stagionale dell'occupazione nelle PMI delle regioni insulari;
- g) della mancanza di diversificazione delle attività e dell'economia;
- h) dei suoi precedenti pareri;
- i) del sistema di classificazione NUTS relativo al funzionamento dei fondi strutturali e del fondo di coesione;
- j) dell'attuazione della Carta europea delle piccole imprese.

2. Le caratteristiche delle PMI situate nelle regioni insulari

2.1. La Comunità è formata da regioni che presentano diversi gradi di sviluppo. La politica regionale ripartisce pertanto le regioni in diversi livelli o obiettivi (1 e 2). Si nota tuttavia che le regioni insulari meno favorite accusano un ritardo di sviluppo e questo nonostante gli obiettivi 1 e 2 coprano il 95 % degli abitanti delle isole.

2.2. Va segnalato che la difficile attuazione dei progetti, la mancanza di risorse locali, la situazione geografica e demografica, i mercati limitati, la dipendenza dalla madrepatria, un'economia instabile, il carattere stagionale dell'occupazione e un'economia non diversificata sono tutti fattori che ostacolano la partecipazione delle PMI delle regioni insulari ai programmi comunitari.

2.3. Le PMI insulari hanno una capacità molto limitata in termini di organizzazione amministrativa e di gestione, il che le lascia al margine delle procedure di informazione e della gestione dei vari programmi nazionali o europei messi a loro disposizione. Questi ultimi vengono spesso considerati tecnocratici e inadatti alla realtà delle microimprese che desiderano invece una maggiore semplicità. Il fatto ancor più grave è che questa gestione debole le lascia sprovviste di fronte ad un settore finanziario, bancario o meno, col quale esse fanno fatica a comunicare e quindi a negoziare, e con cui è anche quasi impossibile instaurare una collaborazione. In genere il cattivo accesso all'informazione rende difficile l'accesso ai fondi comunitari e al sostegno degli istituti finanziari. I principali motivi sono l'isolamento, le scarse qualifiche e l'inadeguato flusso di informazioni. I centri di mediazione mirati tipo le reti degli Info-centre costituiscono una soluzione adeguata per risolvere una parte dei problemi. È necessario procedere ad una valutazione e ad un'analisi dei loro punti deboli.

2.4. Nonostante i notevoli sforzi compiuti in questi ultimi anni, spesso con il sostegno dell'UE, le isole accusano ancora un ritardo di sviluppo, e molte di loro sono in declino. Questa situazione si spiega col fatto che anche l'obiettivo 1, del quale le regioni insulari fanno parte accanto alle regioni continentali o al relativo Stato membro, non concede loro alcun trattamento di favore a causa del loro carattere insulare.

2.5. Le isole europee hanno una superficie totale di 110 000 Km quadrati (pari al 3,4 % del territorio dell'Unione) e contano circa 14 milioni di abitanti (pari al 3,5 % della popolazione). Nonostante le differenze nell'estensione o nel numero di abitanti, le isole hanno numerosi problemi in comune, soprattutto sul piano economico e sociale. Solo l'acutezza di tali problemi può a volte variare (cfr. la tabella allegata. Fonti: Eurostat, Eurisles).

2.6. Come il Comitato ha più volte segnalato nei suoi pareri, tutte le regioni insulari svantaggiate, di cui all'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, indipendentemente dalle loro dimensioni, devono far fronte agli stessi problemi.

2.6.1. Questi problemi sono, più precisamente:

- l'insieme delle reti (i trasporti, e in modo particolare il loro costo elevato, l'energia, le telecomunicazioni, il rifornimento idrico);
- l'esodo della popolazione, soprattutto dei giovani, verso i centri urbani;
- lo sviluppo e la competitività delle PMI, nonché la mancata conoscenza delle reali necessità delle microimprese;
- la sanità, l'istruzione, la formazione professionale e l'apprendistato;
- l'ambiente;
- la mancanza di diversificazione sul piano economico;

- l'inadeguata cooperazione interregionale con le regioni continentali e con le regioni dei paesi terzi extracomunitari;
- il carattere stagionale dell'occupazione e delle attività economiche;
- la vulnerabilità del patrimonio e dei luoghi storici e culturali.

2.7. L'esistenza di infrastrutture è un presupposto indispensabile al fine di garantire lo sviluppo e la competitività delle PMI delle regioni insulari dell'UE. I trasporti, l'energia, le telecomunicazioni e il rifornimento idrico sono tutte infrastrutture indispensabili per uno sviluppo sostenibile delle isole. Gli abitanti delle regioni insulari lottano per migliorare le condizioni di vita sulle loro isole e questo miglioramento passa attraverso lo sviluppo economico e l'occupazione. Le misure adottate nel quadro della politica europea devono iscriversi in questa prospettiva, indipendentemente dall'unità territoriale o dal potenziale umano.

2.8. Per i grandi centri di sviluppo economico e per le regioni continentali dell'Unione è più facile trarre vantaggio dalla politica regionale; la gente trova lavoro e vive in condizioni più favorevoli nella propria città, nei propri quartieri e nelle proprie abitazioni. Grazie alla politica regionale oggi esistono autostrade e treni a grande velocità e sono stati costruiti o ristrutturati degli aeroporti: estendere le reti delle varie infrastrutture è decisamente più facile che sulle isole. Le infrastrutture di questo tipo facilitano lo sviluppo e rendono competitive le PMI situate nelle regioni continentali. Anche se ci si dichiara favorevoli alla cooperazione e ad una partecipazione armoniosa delle isole allo sviluppo, se poi si continuano a violare le norme legislative e se non ci si adopera per estendere le reti delle varie infrastrutture fino a queste regioni, queste ultime e i loro abitanti saranno condannati al declino.

2.9. Spesso le PMI sono proporzionalmente molto più numerose nelle regioni insulari che nell'Europa continentale. Tale densità aumenta anche in funzione di due fattori strutturali:

- un fattore geografico: le PMI si concentrano soprattutto nell'Europa meridionale e in modo particolare nelle regioni mediterranee;
- un fattore settoriale: i tassi maggiori e più differenziati rispetto al resto dell'Europa si registrano logicamente nel settore del turismo, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

2.10. Quando si parla di PMI insulari ci si riferisce spesso ad un tessuto di microimprese con meno di 10 dipendenti o addirittura ad un gran numero di singoli imprenditori che non hanno alcun dipendente. In alcuni casi la somma delle imprese senza alcun dipendente e delle microimprese rappresenta più del 90 % delle imprese insulari e oltre il 70 % dell'occupazione totale.

2.11. Per tale motivo le microimprese insulari hanno sia una funzione sociale che economica. Alla loro scarsa redditività economica si aggiunge spesso un debole tasso di copertura sociale che ha incidenze sulla salute, sulle pensioni ecc. La considerazione della dimensione sociale del tessuto imprenditoriale delle isole deve basarsi sul riconoscimento dei legami familiari e locali e deve tener conto delle necessità specifiche.

3. Proposte a favore delle PMI insulari

3.1. *Un ambiente economico adatto grazie al settore pubblico*

3.2. Al fine di tener conto delle peculiarità delle PMI insulari, uno dei principi fondamentali è dunque quello di garantire un ambiente economico generale favorevole, che permetta di promuovere meglio le pari opportunità. Questo contesto riguarda i poteri pubblici, le organizzazioni professionali ed economiche e le imprese stesse. Le PMI e le microimprese insulari devono beneficiare di apposite misure positive.

3.2.1. È opportuno garantire i «servizi pubblici» di base che permettano alle PMI insulari e ai consumatori finali di disporre, mediante prestazioni di qualità e in modo regolare, di energia, acqua, carburanti, trasporti, ricerca, innovazione e così via a costi pari a quelli che possono essere praticati sul continente grazie alla concorrenza tra grandi unità. I meccanismi di riequilibrio possono andare dalla perequazione su base nazionale a sistemi di compensazione adeguati a ciascun servizio o a ciascun territorio. Questo intervento a favore delle PMI insulari avviene nel quadro della coesione economica e sociale e va approfondito alla luce delle ultime decisioni prese dalla Commissione in virtù dei trattati o a seguito del vertice di Nizza. Le deroghe allo statuto comune (o anche queste minideroghe per i mercati molto piccoli) vanno applicate senza distorcere la concorrenza, anzi rendendola possibile ed equa.

3.3. Nonostante la diffusione di Internet, le piccole imprese situate in regioni insulari non possono accedere, a causa del loro isolamento geografico, alle informazioni e ai servizi indispensabili al loro sviluppo in un mondo imprenditoriale in continua evoluzione. Per tale ragione esse non riescono ad acquistare quella competitività che è il presupposto indispensabile per poter sopravvivere. Le modeste dimensioni del loro mercato locale e le difficoltà che incontrano nell'accedere al grande mercato interno contribuiscono inoltre ad indebolire l'attività imprenditoriale nel loro settore. Questo riguarda sia la competenza professionale sia le difficoltà di adeguarsi alle esigenze di qualità e sicurezza sia infine i settori della promozione, della commercializzazione, dell'esportazione e così via.

3.4. Sul mercato locale i produttori delle regioni insulari devono dimostrarsi competitivi rispetto ai produttori europei che beneficiano di economie di scala di dimensioni completamente diverse. A partire da una certa soglia, che varia a seconda dei prodotti, i costi di trasporto non bastano a controbilanciare la differenza tra i costi di produzione. Pertanto, sugli scaffali dei negozi i prodotti agroalimentari importati dall'Europa prendono spesso il posto delle produzioni locali, anche di quelle più banali.

3.4.1. Sul mercato delle zone limitrofe le imprese delle regioni insulari non devono solo cercare di vendere merci e fornire servizi prodotti a costi sociali e salariali europei, ma devono anche superare barriere doganali, tariffarie o meno, che possono essere loro imposte dai paesi terzi. Tutto questo nel contesto della legislazione OMC e ACP, che vede l'UE sostenere le produzioni dei paesi terzi.

3.4.2. Infine, rispetto al mercato europeo, è difficile che i produttori delle regioni insulari siano competitivi. Essi infatti devono confrontarsi alla produzione dei loro vicini, che sono molto meno cari in quanto sostengono costi sociali e salariali inferiori o vantano una produzione su scala maggiore; oppure devono confrontarsi ai produttori che hanno sede nell'Europa continentale, che non sono soggetti agli stessi vincoli in materia di trasporti ed hanno un mercato limitrofo di gran lunga più ampio. Per tali PMI insulari le compensazioni non possono che essere erogate in virtù di disposizioni regolamentari e in deroga al regime comune europeo.

3.5. In conclusione, l'istituzione di meccanismi di sostegno efficaci, come pure l'adozione di misure speciali di sostegno alle imprese insulari, richiede uno sforzo di creatività e comporta al tempo stesso ingenti costi che né l'economia delle isole né i loro enti pubblici regionali possono sostenere con le risorse di cui dispongono.

4. L'accesso ai finanziamenti privati

4.1. Le banche centrali, le istituzioni europee e le camere di commercio ecc. si preoccupano di migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti in generale e al credito bancario in particolare. In un mercato dei crediti che offre i suoi servizi a livello globale, le piccole imprese insulari, escluse dal movimento di apertura e di globalizzazione dei mercati finanziari, incontrano ancora difficoltà a reperire le risorse finanziarie di cui hanno bisogno per realizzare la loro strategia di crescita e di investimento. Ma soddisfare il fabbisogno di risorse a lungo termine non è l'unico punto critico di tali imprese.

4.2. Per uscire dalla logica dell'analisi dei costi del rischio dal punto di vista delle banche, è opportuno attuare misure per ridurre il costo del rischio bancario o delle garanzie richieste, specie a favore dei giovani imprenditori. Nelle isole, dove la cultura dell'imprenditorialità è meno evidente rispetto alle zone continentali, occorre dare ai giovani degli incentivi, sostenendo l'imprenditorialità e la creatività al fine di impedire un loro esodo verso altre zone o addirittura di favorire il rientro di coloro che sono andati via.

4.3. Esiste un autentico bisogno di informazione. Infatti, in un mondo economico caratterizzato da una grande diversità di operatori che va ben oltre le differenze quantitative determinate dal numero dei dipendenti, dal bilancio totale o dal fatturato, è importante disporre di strumenti finalizzati specificamente all'analisi della sostenibilità delle PMI insulari. Il ricorso ad una tipologia fondata sulle varie modalità di produzione deve permettere di integrare la molteplicità tipica del mondo delle PMI insulari mettendo in luce le caratteristiche del mercato sul quale tali imprese operano, le diverse posizioni strategiche, i differenti approcci organizzativi, le varie strutture produttive e finanziarie che ne derivano.

4.4. L'attuazione di una procedura di valutazione della capacità di accesso alle risorse finanziarie delle PMI insulari, non solo ad uso interno delle banche e delle imprese, ma destinata anche ai fornitori e agli organismi pubblici, per quanto riguarda le PMI, e alla Commissione è una proposta che il Comitato economico e sociale deve promuovere e contribuire ad attuare.

5. Aiuti specifici allo sviluppo

5.1. Il Comitato economico e sociale ritiene che si debba agire a favore delle PMI insulari con un duplice intento: conservare e modernizzare le strutture delle PMI insulari; promuovere e dinamizzare le PMI insulari.

5.2. *Conservare e modernizzare le strutture delle PMI insulari*

5.2.1. Il Comitato ritiene che le PMI debbano essere aiutate a preservare il tessuto sociale e l'occupazione nelle isole. Questo obiettivo deve essere mirato e adeguato alle categorie di isole e ai settori di attività economica. Bisogna rivolgere una particolare attenzione alle imprese «tradizionali» con una produzione di qualità spesso non rispondente alle norme ma destinata al mercato locale (prodotti agroalimentari, culturali...).

5.2.2. Sulla base degli studi effettuati dalla Commissione, è importante identificare le vere necessità delle piccole e microimprese insulari. L'attuazione concreta delle raccomandazioni contenute nella Carta europea delle piccole imprese e una migliore interazione con gli imprenditori devono permettere di definire meglio tali necessità.⁽¹⁾

5.2.3. Numerosi programmi europei si rivolgono alle PMI in questo senso. Bisogna fare in modo che le PMI insulari non restino al margine di questo movimento già ben avviato sul continente.

5.2.4. Il Comitato insiste sulla necessità di potenziare in modo particolare gli strumenti di formazione a qualsiasi livello: formazione iniziale, professionale, continua, apprendistato,.... Nel caso delle microimprese delle zone insulari questo vale sia per i dirigenti sia per i dipendenti. Oltre alla creazione di centri di formazione o al potenziamento dei programmi, occorre sostenere una strategia attiva di scambio di personale qualificato.

5.3. *Promuovere e dinamizzare le PMI insulari*

5.3.1. Nel rispetto delle strategie di sviluppo specifiche degli enti pubblici e delle imprese private, il Comitato giudica al tempo stesso necessario attuare programmi pilota adatti alle particolari condizioni dei mercati insulari, per quanto concerne le attività economiche che dipendono da un'economia locale specifica. Questo deve permettere alle PMI locali di far evolvere tale mercato e di aprirsi a settori di mercato che si trovano al di fuori della loro isola.

5.3.2. Il Comitato insiste in modo particolare sulla necessità di creare strutture di sostegno alle microimprese e alle imprese molto piccole con meno di 50 dipendenti. Occorre fornire un forte sostegno a tali strutture di intermediazione affinché possano rispondere in modo efficace ai bisogni operativi delle piccole imprese insulari che saranno via via identificati. Tali imprese sono un elemento strategico di una politica coerente nei confronti del tessuto imprenditoriale delle isole. Una delle priorità di tali strutture di sostegno è la prestazione di servizi di assistenza e di monitoraggio dei progetti approvati, servizi che consistono in una consulenza di qualità. L'assunzione di personale permanente in tali strutture è uno dei pochi modi per assicurare:

- l'assistenza al monitoraggio e alla gestione dei programmi comunitari;
- le funzioni di mediazione tecnologica e di sicurezza ambientale;
- servizi di assistenza alla preparazione e al monitoraggio dei dossier bancari;
- un controllo di qualità e di sicurezza.

5.3.3. Sempre in funzione dei bisogni delle piccole e microimprese insulari, il Comitato ribadisce la necessità di promuovere e rafforzare tutte le reti che le collegano al fine di facilitare lo scambio di buone pratiche di gestione e di comunicazione.

⁽¹⁾ Parere del Comitato «Carta europea delle piccole imprese», GU n. C 204 del 18.7.2000, pag. 57

5.3.4. Il Comitato propone di proclamare il 2005 «Anno europeo delle zone insulari». In tale occasione la Commissione potrebbe valutare le misure già prese a favore delle isole e adottare una politica più ambiziosa contemporaneamente alla riforma dei fondi strutturali e della politica regionale.

6. Verso una politica integrata per tutte le isole dell'UE

6.1. Oltre ad uno sforzo per sviluppare le politiche relative alle piccole e microimprese, il Comitato desidera richiamare l'attenzione della Commissione e del Consiglio sulla necessità di definire una politica integrata che permetta alle isole e alle zone insulari ultraperiferiche di beneficiare di apposite misure positive. Tre misure sembrano in grado di soddisfare questo obiettivo generale su cui si devono basare le politiche settoriali:

6.2. il Comitato auspica che venga chiarito il significato dell'articolo 158 del Trattato, conformemente allo spirito della Dichiarazione n. 30 allegata allo stesso Trattato e alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza. Tale articolo dovrebbe essere potenziato attraverso l'inserimento di riferimenti specifici al principio di coesione territoriale nonché ai diversi territori che presentano problemi strutturali permanenti, ad esempio le regioni insulari, le regioni a bassa densità di popolazione e le regioni di montagna che soffrono degli stessi handicap. La pubblicazione della «Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale» ribadisce l'«importanza [...] del territorio comunitario costituito da zone montane, costiere e marittime, da isole e arcipelaghi». ⁽¹⁾

(1) COM(2002) 46 def., pag. 16.

6.2.1. Il Comitato spera che la riforma dei fondi strutturali del 2006 preveda la creazione di uno strumento finanziario specifico per i territori che non rientrano nell'obiettivo 1 e che subiscono svantaggi geografici o demografici permanenti, in particolare le isole. Tale strumento finanziario dovrà servire — tra l'altro — a cofinanziare infrastrutture di trasporto fisse o mobili e a potenziare tutte le reti da cui dipendono le isole (energia, acqua, rifiuti ...) ⁽²⁾.

6.2.2. Il valore aggiunto comunitario di un tale strumento è dato dalla migliore valutazione dell'efficacia delle procedure, dal sostegno agli scambi tra le regioni per la verifica delle migliori esperienze nel campo dell'ingegneria dei progetti, dalla valutazione comparata

6.3. Infine, in linea con le proposte del Libro bianco sulla governance, le isole devono godere di un più ampio riconoscimento. La Commissione dovrebbe applicare sistematicamente un approccio «interservizi» o creare al suo interno una Direzione generale specifica per avere una visione e una gestione integrata delle politiche che riguardano le isole o che hanno un impatto su di esse.

6.4. Il Comitato ritiene che tale approccio integrato, potenziato da meccanismi nazionali di consultazione «ex ante» degli Stati membri sulla normativa concernente le isole, permetterebbe di garantire un vero e proprio partenariato tra le zone insulari, gli Stati e la Commissione.

(2) Parere del Comitato «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee».

Bruxelles, 25 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La concorrenza fiscale e il suo impatto sulla competitività delle imprese»

(2002/C 149/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 febbraio 2001, ha deciso, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del proprio regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 25 febbraio 2002, ad ampia maggioranza con 4 astensioni.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 aprile 2002, nel corso della 390a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale ha scelto di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «Concorrenza fiscale e competitività delle imprese». Le preoccupazioni all'origine del presente parere erano ben giustificate in quanto si sono avute le prove di un'ampia diffusione degli abusi. Le recenti iniziative prese in ambito comunitario ed internazionale hanno però contribuito a portare tutti i problemi al centro dell'attenzione. Nel presente parere il Comitato si propone quindi di definire i problemi e di valutare i progressi realizzati grazie alle azioni intraprese.

1.2. Per «competitività delle imprese» s'intende la capacità delle singole imprese di sopravvivere e prosperare di fronte a forze di mercato in costante mutamento, facendo al tempo stesso fronte alle proprie responsabilità nei confronti degli azionisti, dei dipendenti, dei clienti e dei fornitori.

1.3. Tra le varie forze di mercato che rappresentano opportunità o minacce per le imprese s'incontrano i seguenti fattori:

- i cambiamenti nelle preferenze dei consumatori,
- i progressi compiuti dai concorrenti,
- i cicli economici,
- l'impatto del mercato unico,
- l'impatto della globalizzazione.

1.4. Tutte le attività, le politiche e le iniziative dei governi in numerosi settori creano inoltre dei fattori in grado d'incidere sulla competitività delle imprese. Tipici sono al riguardo i costi sociali del lavoro, i regimi di previdenza sociale, la fiscalità e la

normativa ambientali, le norme concernenti i consumatori, le infrastrutture di trasporto, le abilità della forza lavoro, l'istruzione, la sanità e la configurazione degli accordi internazionali. I fattori che hanno un impatto più diretto sono, naturalmente, la base imponibile e le aliquote delle imposte sulle società.

1.5. L'aggettivo «fiscale» si riferisce all'ordinamento tributario degli Stati membri dell'UE e dei paesi terzi. In altre parole, con questo termine s'intende il sistema delle entrate fiscali e della spesa pubblica. La «concorrenza fiscale» può sorgere in due modi: innanzitutto, gli orientamenti generali di un paese in materia tributaria rispetto ad altri possono accrescere l'attrattività per le imprese. In questo caso la base imponibile e le aliquote delle imposte sulle società sono spesso i criteri determinanti. In secondo luogo, quali che siano le loro politiche fiscali di base, gli stati possono introdurre eccezioni, deroghe, ecc. allo scopo specifico di attirare e di mantenere imprese sul loro territorio. Questa pratica viene definita concorrenza fiscale dannosa. Tali incentivi possono, tra l'altro, assumere la forma di aiuti di stato.

1.6. Le decisioni adottate da un'impresa ai fini della localizzazione ottimale in termini di competitività non sono certamente e necessariamente dettate solo da motivi fiscali. Vari fattori si riveleranno più o meno importanti per le diverse imprese dei diversi settori.

1.7. Nell'esaminare le attuali iniziative adottate a livello comunitario e internazionale, il Comitato ha preso in considerazione le seguenti:

- le priorità dell'UE in materia di politica fiscale,
- lo studio della Commissione europea sull'imposizione fiscale delle imprese,
- il Codice di condotta dell'UE per combattere la concorrenza fiscale pregiudizievole,

- le azioni dell'UE per l'eliminazione degli aiuti di stato pregiudizievole,
- le azioni dell'OCSE.

2. Esame delle iniziative

2.1. Priorità dell'UE in materia di politica fiscale

2.1.1. In data 23 maggio 2001 la Commissione ha pubblicato una comunicazione intitolata «La politica fiscale dell'Unione europea — Priorità per gli anni a venire», la quale fornisce una serie d'informazioni sul tema della concorrenza fiscale. Questa comunicazione, oltre a formare oggetto di un precedente parere del Comitato ⁽¹⁾, è esaminata al punto 4.1 del presente documento.

2.1.1.1. Il punto 3.2.1. contiene un riferimento al contesto internazionale: «(...) Le principali economie mondiali, comprese quelle degli Stati membri dell'UE, hanno puntato globalmente a creare condizioni fiscali favorevoli ad una libera concorrenza in questo campo e all'attività commerciale transfrontaliera, scongiurando al tempo stesso l'erosione delle basi imponibili nazionali. Negli ultimi anni, il lavoro in merito alla concorrenza fiscale dannosa ha assolto un ruolo centrale, sia nell'OCSE che nell'UE, attraverso il pacchetto fiscale, al fine di assicurare che le basi imponibili non subiscano un processo di erosione.»

2.1.1.2. Nell'introduzione vi è invece un riferimento alla concorrenza fiscale dannosa: «Gli sforzi per combattere la concorrenza fiscale dannosa attraverso il codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e le proposte riguardanti l'imposizione dei redditi da risparmio consentiranno agli Stati membri di consolidare le loro capacità di riscossione del gettito fiscale, offrendo così un margine per ridurre la notevole pressione fiscale media sul lavoro. È pertanto indispensabile che la Comunità garantisca l'attuazione delle varie componenti del pacchetto fiscale.»

2.1.1.3. Al punto 2.1 vengono discusse le opzioni relative alle strategie fiscali nazionali: «All'interno dell'UE, il dialogo politico ha privilegiato un'impostazione integrata che rivolga maggiore attenzione alle opzioni e ai vincoli propri delle politiche fiscali. Gli sgravi fiscali dovrebbero concentrarsi sui settori in cui possono produrre un effetto positivo sul fronte dell'offerta ed essere accompagnati da riforme che favoriscano i singoli sistemi al fine di promuovere le potenzialità di crescita e l'occupazione. È stata sottolineata l'esigenza di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e i costi del lavoro non salariali, con particolare riferimento al personale non qualificato e scarsamente retribuito.»

E ancora al punto 2.4: «(...) Anche il livello della spesa pubblica può essere deciso a livello nazionale purché sia compensato a sufficienza dal gettito fiscale, in modo da mantenere il bilancio in equilibrio o in eccedenza (...)»

2.2. Studio dell'UE sulla tassazione delle imprese

2.2.1. Lo studio della Commissione sulla tassazione delle imprese è stato pubblicato il 23 ottobre 2001, sotto forma di comunicazione ⁽²⁾ e di documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2001) 1681). Il Comitato analizzerà questi due documenti in un parere a parte. Il suddetto studio viene inoltre esaminato al seguente punto 4.2.

2.2.2. La Commissione ⁽³⁾ osserva che i risultati dell'analisi quantitativa del 1999 mostrano che «vi è una notevole variazione nell'onere fiscale effettivo che gli investitori devono sostenere nei vari Stati membri e nel modo in cui ciascun paese tratta gli investimenti verso e da altri paesi (...). La forbice delle differenze tra le aliquote domestiche effettive dell'imposta sulle società è di circa 37 punti percentuali nel caso di un investimento marginale (tra - 4,1 % e 33,2 %) e di circa 30 punti percentuali nel caso di un investimento più redditizio (tra il 10,5 % e il 39,7 %) (...). Tutti gli indicatori, sia nazionali che transfrontalieri, rivelano una notevole coerenza riguardo alla posizione relativa degli Stati membri, soprattutto nei posti più elevati e in quelli più bassi della scala».

2.2.3. «Queste forti differenze possono incidere sulla competitività internazionale delle società dell'UE insediate in Stati membri diversi e possono rappresentare un incentivo a scegliere le localizzazioni degli investimenti più favorevoli sotto il profilo fiscale, localizzazioni che non sarebbero necessariamente le più efficienti se si prescindesse dall'aspetto fiscale. Se questo è effettivamente il caso, le differenze nei livelli d'imposizione effettiva delle società possono comportare un'allocazione non efficiente delle risorse e, pertanto, dei costi del benessere. Lo studio non ha cercato di quantificare l'entità di perdite di efficienza o di costi del benessere eventualmente associati a differenze esistenti nelle aliquote effettive delle imposte sulle società applicate nell'Unione europea. L'entità delle differenze e della dispersione delle aliquote meritano tuttavia un'attenzione speciale, pur considerando che alcuni fattori esterni, come pure i vari fini legittimi delle politiche fiscali, possono giustificare una certa deviazione dall'obiettivo della neutralità dell'imposizione.»

2.2.4. Per la soppressione degli ostacoli fiscali nell'UE, la Commissione ⁽⁴⁾ prende in considerazione varie soluzioni mirate. Tuttavia «solo mettendo a disposizione delle società multinazionali un regime fiscale con base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni comunitarie si potranno eliminare realmente e sistematicamente, attraverso un unico regime d'imposizione delle imprese, la maggior parte degli ostacoli fiscali alle attività economiche transfrontaliere nel mercato unico. Le società che svolgono attività transfrontaliere

⁽¹⁾ GU C 36 del 6.2.2002.

⁽²⁾ COM(2001) 582 def.

⁽³⁾ COM(2001) 582 def., pag. 7.

⁽⁴⁾ COM(2001) 582 def., pag. 16.

e internazionali all'interno dell'UE avranno in futuro la possibilità di calcolare il reddito dell'intero gruppo in base ad un unico corpus normativo e di tenere una contabilità consolidata a fini impositivi (con la conseguente eliminazione di un'eventuale incidenza fiscale sulle operazioni esclusivamente interne al gruppo)».

2.2.5. «È importante rilevare che questo approccio non limita la sovranità degli Stati membri in materia di fissazione delle aliquote dell'imposta sulle società. (...)»

2.2.6. «La Commissione ritiene pertanto logico indirizzare la sua politica fiscale nei confronti delle società verso il raggiungimento di una soluzione globale per eliminare gli ostacoli fiscali transfrontalieri nel mercato interno. La Commissione ritiene necessario offrire alle società una base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni comunitarie, elaborare un adeguato meccanismo di ripartizione accettabile per tutti i partecipanti e che gli Stati membri determinino le aliquote applicabili delle imposte societarie nazionali». Lo studio dei servizi della Commissione ha esaminato i vari approcci e i possibili aspetti tecnici⁽¹⁾.

2.3. Codice di condotta

2.3.1. Il codice di condotta (tassazione delle imprese) contenuto nella relazione del gruppo Primarolo è stato pubblicato il 29 novembre 1999. Nella sessione del 28 febbraio 2000 il Consiglio non ha preso alcuna posizione sul suo contenuto.

2.3.2. Il paragrafo 3 della relazione definisce le misure dannose nei termini seguenti: «A. Senza voler pregiudicare le rispettive sfere di competenza degli Stati membri e della Comunità, il presente codice di condotta in materia di tassazione delle imprese concerne i provvedimenti che hanno o possono esercitare un'influenza notevole sull'ubicazione delle attività economiche in seno alla Comunità. In proposito, per attività economica s'intendono anche tutte le attività effettuate nell'ambito di un gruppo di imprese.

Le misure fiscali che rientrano nel codice di condotta comprendono sia le disposizioni legislative e regolamentari, sia le pratiche amministrative.

B. Nell'ambito del raggio d'azione specificato alla lettera A, le misure fiscali volte a introdurre un livello effettivo d'imposizione fiscale notevolmente più basso di quello normalmente applicato nello Stato membro in questione, compresa l'aliquota zero, devono essere considerate potenzialmente dannose e pertanto rientrare nell'ambito del Codice.

Questo livello d'imposizione può operare attraverso l'aliquota nominale, la base imponibile o qualsiasi altro fattore importante.

Nel valutare se tali misure possano risultare pregiudizievoli occorre tra l'altro stabilire:

1. se vengono concessi dei vantaggi solo ai non residenti o nell'ambito di transazioni effettuate con non residenti, oppure
2. se i vantaggi sono isolati dal mercato nazionale, in modo da non influire sulla base imponibile nazionale, oppure
3. se i vantaggi vengono concessi anche in assenza di una reale attività economica e senza una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro che li offre, oppure
4. se le regole per la determinazione dell'utile nell'ambito di attività di un gruppo multinazionale di imprese divergono dai principi stabiliti a livello internazionale, in particolare le norme concordate all'interno dell'OCSE, oppure
5. se le misure fiscali difettano di trasparenza, anche nel caso di un allentamento delle disposizioni giuridiche a livello amministrativo in modo non trasparente.»

2.3.3. Al paragrafo 4 della relazione si cerca di prevenire ulteriori abusi: «Gli Stati membri si impegnano a non introdurre nuove misure fiscali pregiudizievoli ai sensi del presente codice. Nel definire la futura politica essi rispetteranno pertanto i suoi principi ispiratori.»

2.3.4. Il paragrafo 5 affronta il tema specifico delle zone insulari e dei territori dipendenti: «Nella misura in cui le misure fiscali sono destinate a sostenere lo sviluppo economico di particolari regioni, si valuterà se tali misure siano proporzionate agli obiettivi stabiliti e realmente funzionali al loro raggiungimento. Nell'esaminare questo aspetto, una particolare attenzione sarà attribuita alle caratteristiche e agli obblighi specifici delle regioni ultraperiferiche e delle piccole isole, senza pregiudicare l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, compresi il mercato interno e le politiche comuni.

Gli Stati membri con territori dipendenti o associati o con particolari responsabilità o prerogative fiscali nei confronti di altri territori s'impegnano ad assicurare l'applicazione di tali principi sui territori in questione, nei limiti del rispettivo quadro costituzionale.»

2.3.5. Nella relazione, le misure pregiudizievoli vengono classificate nei seguenti gruppi:

- a) servizi finanziari, finanziamento di gruppo e pagamento di royalties,
- b) assicurazione, riassicurazione e assicurazione del capitale,
- c) servizi intragruppo,
- d) società holding,

⁽¹⁾ COM(2001) 582 def., pag. 17.

- e) imprese esenti e offshore,
- f) altre attività.

Un totale di circa 300 misure sono state identificate e catalogate come accettabili o pregiudizievoli e inaccettabili. È stata generalmente riconosciuta l'esistenza di 66 misure dannose che devono essere rimosse entro il 2003. Il 14 dicembre 2001 è stata presentata al Consiglio Ecofin una relazione in proposito. Il Consiglio ha chiesto al gruppo di lavoro di proseguire i lavori conformemente al calendario fissato per il pacchetto fiscale.

2.4. *L'azione dell'UE nel settore degli aiuti di stato*

2.4.1. Di recente il Commissario europeo alla concorrenza Mario Monti ha affermato ⁽¹⁾: «Sono stati compiuti dei progressi, ma è ancora possibile operare per ridurre ulteriormente gli aiuti. La Commissione dà dunque il suo pieno appoggio agli Stati membri nel loro tentativo di ridurre gli aiuti complessivi, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma della primavera 2001. Gli Stati membri dovrebbero continuare a compiere tutti gli sforzi necessari per un'accurata revisione della propria spesa in aiuti. Ogni diminuzione degli aiuti riduce chiaramente la distorsione della concorrenza nel mercato interno ed aumenta i benefici arrecati dall'Unione economica e monetaria. A livello di Commissione, continuerò a considerare prioritario un severo controllo degli aiuti di stato.»

2.4.2. «Anche se la spesa nel settore è scesa dai 36 miliardi di euro del periodo 1995-1997 a 28 miliardi di euro, il calo non è stato uniforme in tutta l'UE ed è dovuto soprattutto alle diminuzioni registrate in Italia e in Germania, dove gli aiuti sono diminuiti in maniera considerevole. Anche in Belgio, Grecia, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi e nel Regno Unito i livelli di aiuto sono sensibilmente ridimensionati, ma il calo è controbilanciato dagli aumenti constatati in altri Stati membri.»

2.4.3. «Permangono ancora notevoli differenze tra i singoli Stati membri. I maggiori livelli di aiuti in rapporto al valore aggiunto sono stati registrati in Grecia, mentre i minori livelli si sono avuti nel Regno Unito e in Portogallo. In Grecia gli aiuti espressi come percentuale del valore aggiunto sono sette volte superiori a quelli del Regno Unito. Alcuni Stati, come la Svezia, i Paesi Bassi, il Regno Unito o il Portogallo, hanno mantenuto i propri bassi livelli di aiuti, mentre l'Italia, la Germania e la Spagna li stanno riducendo rapidamente.»

2.4.4. Nel luglio 2001 la Commissione ha annunciato che adotterà ulteriori azioni al fine di:

- a) incrementare la trasparenza attraverso il registro e il quadro di valutazione per gli aiuti di stato;

- b) effettuare un monitoraggio delle regole di controllo degli aiuti di stato;
- c) applicare efficacemente le regole di controllo degli aiuti di stato nei paesi candidati;
- d) recuperare più velocemente gli aiuti illeciti. Una particolare importanza sarà attribuita ad un recupero più rapido degli aiuti che la Commissione ha dichiarato incompatibili con le norme comunitarie sugli aiuti di stato.

2.4.5. L'11 luglio 2001 il Commissario Monti ha promosso un'ampia indagine sugli aiuti di stato nei regimi d'imposizione degli utili d'impresa. L'indagine ha esaminato 11 regimi d'imposizione degli utili d'impresa in 8 Stati membri e anche i vantaggi fiscali esistenti in 4 altri Stati membri, che non sono più giustificati in seguito all'evoluzione economica del mercato interno dell'UE (cfr. il comunicato stampa IP/01/982).

2.5. OCSE

2.5.1. A livello mondiale l'OCSE si è occupata della concorrenza fiscale dannosa e in particolare dell'esistenza dei cosiddetti paradisi fiscali, giungendo a catalogarne 35. Sono sinora 28 quelli che hanno assunto degli impegni al riguardo e che sono stati cancellati dalla lista nera. Gli Stati Uniti hanno espresso riserve sull'etica dell'imposizione delle regole OCSE a stati sovrani. Dopo l'11 settembre 2001 si è tuttavia rafforzato il sostegno politico alla lotta contro le frodi fiscali e il riciclaggio del denaro e i cosiddetti paradisi fiscali sono ora sottoposti ad una maggiore vigilanza.

2.5.2. I paradisi fiscali hanno tempo fino al 28 febbraio 2002 per cooperare con l'OCSE. È possibile che vengano imposte delle sanzioni a quelli che non ottemperano a quest'obbligo.

3. **Le caratteristiche dei regimi fiscali nazionali**

3.1. Le caratteristiche dei regimi fiscali nazionali sono riconducibili alle scelte storiche e culturali dei governi e dei cittadini.

3.2. Questo rispecchia il ruolo assegnato al governo nei diversi stati. I paesi scelgono le loro politiche economiche e sociali sapendo che esse produrranno determinati effetti sui regimi fiscali.

3.3. Ad esempio, gli svantaggi fiscali esistenti nei paesi ad elevata imposizione possono essere bilanciati da migliori infrastrutture pubbliche o da qualificazioni professionali più elevate. I paesi ospitanti e le imprese ivi localizzate sono pienamente consapevoli dell'interdipendenza tra il livello d'imposizione fiscale e la spesa pubblica.

⁽¹⁾ Comunicato stampa della Commissione «Aiuti di stato, tendenza nella giusta direzione» del 19 luglio 2001 (IP/01/1033).

3.4. Lo studio sulla tassazione delle imprese giunge alla conclusione che le aliquote delle imposte sulle società rientrano nelle competenze dei governi degli Stati membri.

4. La competitività delle imprese e la fiscalità

4.1. Gli aspetti che seguono, i quali influiscono sulla competitività delle imprese, vengono discussi contemporaneamente in un altro parere del Comitato economico e sociale concernente la politica fiscale dell'Unione europea (COM(2001) 260 def.).

4.1.1. In alcuni Stati membri i costi dell'occupazione, o costi non salariali della manodopera, sono talmente elevati che rischiano di scoraggiare gli investimenti dall'estero.

4.1.2. Il costo delle materie prime può rappresentare una parte consistente dei costi globali. Per le industrie ad alta intensità energetica l'aliquota fiscale effettiva sull'energia può costituire un fattore determinante.

4.1.3. L'UE dispone di un regime comune dell'IVA, tuttavia le aliquote applicabili variano all'interno di una determinata fascia salvo le eccezioni previste in alcuni Stati membri. Per le nuove imprese il regime dell'IVA di uno Stato membro può costituire sia un fattore di attrazione sia un deterrente, come si può osservare, ad esempio, nell'attuale dibattito sull'IVA e il commercio elettronico; si teme infatti che le imprese extracomunitarie che devono registrarsi nell'UE scelgano un paese che applica un'aliquota IVA contenuta.

4.1.4. Le imposte e i prelievi sulla manodopera variano a seconda degli Stati membri e possono influire sulla capacità delle imprese ad assumere i lavoratori di cui hanno bisogno.

4.1.5. La difficoltà di trasferire le pensioni da uno Stato membro all'altro costituisce una barriera alla mobilità dei lavoratori, in particolare dei manager e dei liberi professionisti.

4.2. Gli aspetti esaminati qui sotto sono fra quelli affrontati nell'ambito dello studio sulla tassazione delle imprese presentato dalla Commissione nell'ottobre 2001.

4.2.1. Il prezzo di trasferimento è il prezzo applicato dalle singole parti di una stessa entità economica per il commercio di beni e servizi tra di esse, come avviene ad esempio all'interno di un'impresa multinazionale. Nell'UE la convenzione d'arbitrato è un mezzo per risolvere le controversie sui prezzi di trasferimento.

4.2.2. I pagamenti d'interessi e royalties tra le imprese sono soggetti alla ritenuta alla fonte da parte delle autorità tributarie degli Stati membri, il che può portare ad una doppia imposizione. Ove questo avvenga, le imprese devono assolvere lunghe procedure burocratiche e possono dover sostenere delle spese tra il pagamento e il rimborso di tali ritenute.

4.2.3. La compensazione delle perdite transfrontaliere è la capacità di un'impresa di bilanciare a livello transnazionale le perdite subite. In altre parole, se un'impresa perde su un mercato può compensare tale perdita con gli utili realizzati su un altro mercato. Ora, un meccanismo del genere non esiste all'interno del mercato unico, il che rappresenta un grave costo per le imprese e può scoraggiare un'impresa ad investire in mercati nuovi e non ancora esplorati.

4.2.4. L'integrazione dell'attività economica transfrontaliera può rivelarsi costosa anche all'interno del mercato unico, impedendo alle imprese una ristrutturazione ottimale. Tra i problemi riscontrati vi sono le imposte di trasferimento dovute al trasferimento d'imposte ad una filiale, la perdita della possibilità di trasferire ad una nuova filiale le perdite subite in precedenza, e l'abbandono obbligatorio degli accantonamenti che fino a quel momento riducevano gli utili imponibili. La direttiva sulle fusioni del 1990 ha migliorato un poco la situazione, ma gli ostacoli esistenti svantaggiano le imprese dell'UE rispetto a quelle extracomunitarie che iniziano ad insediarsi in zone di nuova industrializzazione dell'UE.

4.2.5. Anche l'imposta sulle società varia da uno Stato membro all'altro, in termini sia di base imponibile sia di aliquota. I governi stabiliscono in che modo intendono tassare le imprese nella loro giurisdizione e ciò può costituire uno strumento, ad esempio, per incoraggiare la creazione di nuove imprese o per attirare investimenti dall'estero. In taluni casi le imprese possono compensare gli investimenti ottenendo una riduzione delle imposte attraverso gli ammortamenti di capitale.

4.2.6. Oltre alle difficoltà legate alle operazioni transnazionali che coinvolgono più paesi e alle quali si è già accennato, le società operanti in Stati membri diversi in cui non siano stabilite incontrano spesso difficoltà amministrative a causa di disposizioni fiscali e sociali cui le imprese del paese ospitante non sono soggette. Questi problemi rappresentano distorsioni della competitività.

4.3. All'interno dell'UE le imprese dovranno essere in grado di effettuare operazioni transfrontaliere in modo efficiente, beneficiando così della creazione del mercato interno. Le differenze in termini di funzionamento efficiente tra un'impresa multinazionale e una nazionale sono una misura degli ostacoli che colpiscono la competitività di un'impresa nel mercato interno.

4.4. L'eliminazione delle distorsioni fiscali fra Stati membri può assumere carattere formale o informale. Lo studio sulla tassazione delle imprese mira a realizzare un grado considerevole di convergenza formale tra i sistemi fiscali a carico delle imprese. D'altro canto, però, una convergenza informale delle aliquote fiscali potrà essere realizzata unicamente se gli Stati membri reagiranno di conseguenza.

5. Conclusioni e azioni ulteriori

5.1. In materia di aliquote delle imposte sulle società continuerà a valere l'autonomia degli Stati membri. Di conseguenza, dato che i sistemi differiscono l'uno dall'altro, essi continueranno a trovarsi in uno stato di concorrenza latente. Questa situazione è destinata a perdurare, ma in base allo studio della Commissione sulla tassazione delle imprese molte incoerenze saranno eliminate. Nelle sue conclusioni il Consiglio europeo di Lisbona ha generalmente rivolto a tutti gli Stati membri l'invito a migliorare la competitività dei loro regimi fiscali.

5.2. Nel frattempo è opportuno combattere le misure dannose che influiscono sulla localizzazione delle imprese. Il Comitato chiede al Consiglio di impegnarsi a garantire un seguito politico dei problemi trattati nella relazione del gruppo Primarolo poiché le questioni ivi affrontate rivestono un'importanza centrale per la concorrenza fiscale. Non bisogna tuttavia trascurare l'accordo di Verona del 1° dicembre 1997⁽¹⁾ relativo ad una serie di misure fiscali («pacchetto fiscale»), né dimenticare che è stato stabilito un calendario parallelo⁽²⁾ per il proseguimento dei lavori destinati alla realizzazione delle parti essenziali di tale pacchetto. La stesura della relazione ha costituito un grande passo avanti: non prendere le necessarie misure equivarrebbe a trovarsi in una situazione peggiore di quella di partenza.

5.3. Il Comitato giudica incoraggianti le recenti iniziative della Commissione circa gli aiuti di stato. Nella comunicazione sulle priorità di politica fiscale la Commissione segnala che nel campo della fiscalità in generale intende adire la Corte di giustizia contro gli Stati membri inadempienti. Il Comitato chiede alla Commissione di servirsi di tale procedura per eliminare gli aiuti di stato incompatibili.

⁽¹⁾ Conclusioni del Consiglio Ecofin, GU C 2 del 6.1.1998.

⁽²⁾ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira. Comunicato stampa n. 200/1/00 del 19.6.2000.

5.4. Esso invita altresì la Commissione e gli Stati membri ad assicurare che lo studio dell'OCSE arrivi ad un'equa e onorevole conclusione, dopo la scadenza del 28 febbraio 2002.

5.5. Per quanto concerne le imprese la priorità assoluta va assegnata al completamento del programma illustrato nella Comunicazione sulle priorità di politica fiscale. L'IVA, le pensioni private e i prezzi di trasferimento sono solo alcuni degli aspetti da considerare.

5.6. Circa la competitività delle imprese che operano all'interno dell'UE sarà importantissimo l'esito dello studio sulla tassazione delle imprese pubblicato nell'ottobre 2001, fermo restando che le aliquote delle imposte che gravano sulle imprese resteranno di responsabilità degli Stati membri. La strategia a due livelli della Commissione comprende un'azione immediata sotto forma di misure mirate e l'avvio di un ampio dibattito su misure globali più ambiziose con l'obiettivo di offrire alle imprese dell'UE una base imponibile consolidata per le loro attività di dimensioni comunitarie.

5.7. Gli aspetti analizzati sono numerosi ma la priorità va assegnata alla dimensione fiscale dello Statuto della società europea. I vantaggi legati alla creazione di una società europea (SE) saranno raggiunti in pieno solo se le società esistenti avranno la possibilità di formare una tale entità senza incorrere in ulteriori costi fiscali di creazione e se eviteranno alcuni degli ostacoli fiscali che attualmente sorgono per chi voglia operare in più di uno Stato membro. Al momento nessuno dei due presupposti è realizzabile, cosa che potrebbe mettere a repentaglio il successo della società europea. Al tempo stesso l'applicazione dello statuto della società europea non dovrebbe comportare nuove distorsioni fiscali nei confronti delle società registrate negli Stati membri.

5.8. Nonostante gli strumenti fiscali e la concorrenza fiscale contribuiscano notevolmente alla competitività delle imprese, i fattori decisivi non sono normalmente di natura fiscale, a meno che l'imposizione fiscale stessa non sia del tutto illogica e dannosa. Gli strumenti fiscali sono di natura politica e riflettono le scelte dei cittadini. Numerose forze di mercato che influiscono sulla competitività delle imprese sono, in effetti, incontrollabili. Le imprese si rivolgono ai politici affinché controllino gli strumenti fiscali in maniera logica e sensata e garantiscano la stabilità nel tempo.

Bruxelles, 25 aprile 2002.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale»

(COM(2001) 672 def.)

(2002/C 149/17)

Il Consiglio, in data 21 gennaio 2002, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Pariza Castaños in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Sintesi della Comunicazione

1.1. La Comunicazione affronta la prevenzione e la lotta all'immigrazione illegale, esaminando le diverse angolazioni della tematica, al fine di proporre azioni in settori come la politica in materia di visti, lo scambio di informazioni, la gestione delle frontiere, la cooperazione tra le forze di polizia, le norme di diritto penale e la politica del rimpatrio.

1.2. Il documento contiene un capitolo intitolato «Orientamenti, obiettivi e criteri», che definisce gli aspetti essenziali della futura politica in quest'ambito, e un altro capitolo intitolato «Piano d'azione» in cui vengono specificate le azioni da prendere.

1.3. Il capitolo «Orientamenti, obiettivi e criteri», inizia affermando che l'immigrazione illegale è un fenomeno variegato e complesso, e che per adeguare alla sua realtà le misure da adottare è necessaria una profonda conoscenza delle relative cause, forme, modelli e canali.

1.3.1. Si afferma inoltre che la lotta contro questa forma di immigrazione deve essere attuata senza pregiudicare le possibilità di ingresso negli Stati membri delle persone che richiedono protezione internazionale. Per mantenere tale equilibrio, gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di offrire rapido accesso alla protezione, di modo che i rifugiati non debbano ricorrere all'immigrazione illegale. Occorre, ad esempio, sfruttare maggiormente la possibilità di esaminare le richieste di protezione nel luogo d'origine, e agevolare l'arrivo di rifugiati negli Stati membri tramite programmi di reinsediamento.

1.3.2. La lotta contro l'immigrazione illegale richiede misure di prevenzione che includano un'analisi delle cause, la promozione di nuovi partenariati con i paesi d'origine, l'avvio

di campagne d'informazione ecc. In relazione ai paesi di origine, vanno applicate misure per promuovere la pace, la stabilità politica, i diritti umani e lo sviluppo economico sostenibile.

1.3.3. Le attività criminali collegate ai flussi di immigrazione irregolare, che si tratti di traffico illecito o di tratta di esseri umani, vanno repressi e puniti adeguatamente, e questo richiede un'armonizzazione delle norme di diritto penale degli Stati membri. È necessario progredire verso norme comuni in materia di lavoro nero, di responsabilità dei vettori nonché armonizzare le norme sull'ingresso ed il soggiorno irregolari.

1.4. Il capitolo intitolato «Piano d'azione» affronta le misure da attuare in materia di visti, di scambio e analisi delle informazioni, di attraversamento delle frontiere, di cooperazione operativa e di polizia, di penalizzazione delle attività illecite e di rimpatrio.

1.4.1. L'importanza della politica dei visti in relazione all'immigrazione illegale è giustificata dal fatto che una parte dell'immigrazione clandestina avviene con l'attraversamento di posti di frontiera ufficiali ma senza documenti adeguati o con documenti falsi. L'attuale visto Schengen è un documento di qualità, efficace contro tentativi di falsificazione, ma è necessario continuare a migliorare le forme di identificazione della persona titolare del visto nonché la collaborazione fra i consolati dell'UE. È da considerare l'idea di uffici comuni preposti al rilascio di visti, che consentano, con costi finanziari minori, di migliorare i servizi e le attrezzature tecniche. Si intende inoltre sviluppare un sistema informatico europeo di informazione sui visti, affinché, oltre all'identificazione tramite il proprio documento, sia possibile effettuare un'altra attraverso la banca dati corrispondente.

1.4.2. Lo scambio e l'analisi delle informazioni sono molto importanti per conoscere e affrontare adeguatamente il fenomeno dell'immigrazione illegale. È necessario progredire nell'analisi delle cause, dei metodi di ingresso ecc; questo richiede un aggiornamento dei sistemi di scambio di informazioni e l'attuazione della proposta di creare un osservatorio europeo delle migrazioni. Si propone inoltre d'istituire un sistema di allarme rapido o una rete permanente di comunicazione, che consenta ad ogni Stato membro di fornire immediatamente qualunque informazione su movimenti migratori clandestini.

1.4.3. Tra le misure da adottare nei paesi di origine e di transito dell'immigrazione illegale, si propone la creazione di una rete di ufficiali di collegamento nel settore dell'immigrazione e del trasporto aereo che coordinino le proprie azioni dai rispettivi paesi d'origine. Si chiede inoltre di sviluppare un'ampia serie di azioni che comprendano l'assistenza finanziaria a paesi terzi, in settori quali l'appoggio alle infrastrutture di accoglienza, le campagne di informazione, la formazione del personale, le riunioni con esperti, il miglioramento delle squadre di personale alle frontiere. Le campagne di informazione e di sensibilizzazione saranno mirate alla presa di coscienza sui rischi collegati all'immigrazione clandestina e ad altri aspetti.

1.4.4. Il miglioramento dei controlli alle frontiere esterne dell'UE richiede misure come la creazione di una Guardia di frontiera europea, l'elaborazione di un programma di studi per il personale della Guardia di frontiera e lo sviluppo di squadre comuni. Si propone per il futuro la creazione di un'Accademia europea della Guardia di frontiera.

1.4.5. Le proposte citate potrebbero confluire nella creazione di un'agenzia unica di sostegno tecnico, che comprenderebbe l'osservatorio europeo delle migrazioni, il sistema di allarme rapido, l'Accademia europea della Guardia di frontiera ed il sistema di gestione (SIS, Eurodac, sistema europeo d'identificazione dei visti).

1.4.6. Europol deve ampliare le proprie funzioni di individuazione e di smantellamento delle reti criminali grazie al conferimento di maggiori poteri operativi, soprattutto per quanto riguarda il traffico illecito dei migranti e la tratta degli esseri umani.

1.4.7. In ogni Stato membro va adeguata la legislazione sugli stranieri ed il diritto penale al fine di rendere più efficace la lotta ai «passatori» ed ai trafficanti di esseri umani. Si definisce «traffico» l'azione vincolata all'attraversamento illegale delle frontiere, mentre con «tratta» si intende lo sfruttamento della persona. Le misure contro il traffico sono contenute in una recente direttiva, ed esiste anche una decisione-quadro per la lotta contro la tratta. Si richiedono tuttavia nuove proposte legislative sulla situazione delle vittime della tratta. La Commissione presenterà una proposta legislativa relativa al rilascio di un permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che collaborino alle indagini ed alle azioni penali contro i loro sfruttatori.

1.4.8. L'occupazione illegale di immigranti che si trovano in situazione irregolare favorisce il flusso di immigrazione clandestina e va combattuta con sanzioni adeguate, compresa la possibilità di far sostenere i costi del rimpatrio o altro ai datori di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero fare in modo che questa attività produttiva non comporti vantaggi finanziari.

1.4.9. Anche i trasportatori hanno responsabilità concrete, in quanto sono obbligati ad adottare tutte le misure per assicurarsi che gli stranieri siano in possesso di documenti di viaggio validi. Esiste già una direttiva approvata in proposito dal Consiglio, ma sono necessari nuovi regolamenti e una maggiore armonizzazione.

1.4.10. La politica di rimpatrio è il complemento delle misure anteriormente segnalate. La priorità va assegnata al rimpatrio volontario. In materia di transito e di riammissione, si chiede di ampliare la collaborazione e le azioni comuni degli Stati membri; è necessario mettere a punto accordi di riammissione, tenendo sempre in considerazione la situazione in materia di diritti umani nel paese d'origine. La Commissione elaborerà un Libro verde sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato intende innanzitutto formulare un'osservazione di tipo terminologico. Il termine «illegale» andrebbe utilizzato soprattutto quando ci si riferisce alle attività di traffico, tratta o sfruttamento di persone, intendendo per «illegali» coloro che realizzano tali attività e ne beneficiano. Invece, il termine «immigrazione illegale» qualora si riferisca alle persone che emigrano, dev'essere precisato. Nonostante non sia legale entrare in uno Stato senza la dovuta documentazione o autorizzazione, queste persone non sono delinquenti. La identificazione tra immigrazione irregolare e delinquenza operata in numerosi mezzi di comunicazione non corrisponde alla realtà e fomenta atteggiamenti di paura e di xenofobia tra la popolazione. L'immigrante irregolare non è un delinquente, sebbene la sua situazione non sia legale.

2.2. Come prima considerazione generale sulla Comunicazione, il Comitato esprime il suo pieno appoggio alla lotta contro l'immigrazione illegale, particolarmente per quanto riguarda il traffico e la tratta di esseri umani. Queste attività criminali hanno sviluppato una nuova forma di schiavismo, un'attività illegale di ampie dimensioni che si basa sulla sofferenza di milioni di persone. Si tratta di una delle grandi piaghe del nostro tempo, contro cui devono essere applicati tutti gli strumenti di cui dispone lo Stato di diritto.

2.3. Il Comitato valuta positivamente l'affermazione contenuta nella comunicazione, secondo cui è necessario rispettare il diritto alla protezione internazionale delle persone che la richiedano, e pertanto lottare contro l'immigrazione illegale senza compromettere il diritto di asilo. Ritiene tuttavia che la Comunicazione all'esame, così com'è formulata, non garantisca abbastanza questo principio, soprattutto per quanto attiene alla responsabilità dei trasportatori, aspetto cui si fa riferimento nel capitolo delle osservazioni particolari.

2.4. Il Comitato condivide la proposta della Commissione di creare nuovi strumenti giuridici che consentano di inasprire le sanzioni contro i «passatori» ed i trafficanti di esseri umani, e di armonizzare la legislazione sugli stranieri ed il diritto penale affinché tutti gli Stati membri operino con la stessa incisività in questo campo.

2.5. D'accordo con il parere del Comitato⁽¹⁾ sulla nuova politica europea dell'immigrazione, è necessario che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri promuovano nuovi strumenti legislativi e migliorino le proprie attività politiche ed amministrative per impedire l'occupazione illegale di immigranti che si trovino in situazione irregolare; tale necessità nasce dalla stessa riflessione contenuta nella Comunicazione sull'«effetto di attrazione» provocato dall'occupazione illegale.

2.6. Nella comunicazione in esame si è tenuto poco conto delle analisi sulle cause dell'immigrazione irregolare che la stessa Commissione aveva effettuato nella comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione del novembre 2000⁽²⁾. In tale occasione si era segnalato che una delle ragioni dell'aumento dell'immigrazione irregolare era la mancanza di vie legali per consentire l'immigrazione per motivi di lavoro tenendo conto che l'economia europea richiede manodopera in determinati settori; tuttavia le attuali politiche di immigrazione rendono difficile l'ingresso regolare dei lavoratori. Questa è una delle cause che hanno favorito l'incanalamento dei flussi migratori per vie irregolari; pertanto, ora vanno prese misure per risolvere la situazione delle persone coinvolte.

2.7. Dato che le politiche migratorie restrittive attualmente praticate sono in gran parte responsabili del gran numero di cosiddetti «sans papiers», è opportuno che la Commissione e gli Stati membri prendano in considerazione l'idea di regolarizzare queste persone affinché possano ottenere legalmente un contratto di lavoro.

2.8. Il Comitato ritiene necessaria una politica comune in materia di immigrazione illegale in quanto complemento necessario alla politica comune di immigrazione. Il Consiglio deve accelerare le proprie attività per approvare le direttive sul ricongiungimento familiare, sullo status di residente di lungo periodo e sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei nuovi immigranti. In tal modo si ridurrà notevolmente il problema dell'immigrazione illegale.

3. Osservazioni particolari

3.1. Nell'analizzare le cause e nel definire gli obiettivi di una politica comune dell'immigrazione illegale andrebbero segnalati con la stessa enfasi due aspetti fondamentali:

- la lotta contro il traffico, la tratta e l'occupazione illegale di esseri umani,
- la creazione di vie legali per canalizzare i flussi migratori.

Si tratta di due aspetti da considerare sempre in maniera complementare. Tuttavia il secondo aspetto non viene sviluppato dalla comunicazione in esame, in quanto è in corso di studio nell'ambito di altre proposte della Commissione europea. Il problema dell'immigrazione illegale non è solo politico o giuridico.

3.2. Occupazione illegale

3.2.1. La lotta contro l'occupazione illegale deve essere affrontata in maniera più incisiva. L'occupazione illegale di immigrati in situazione irregolare, quando avviene con violazione delle condizioni di lavoro vigenti, deve essere definita come sfruttamento. Nella comunicazione della Commissione il termine sfruttamento viene utilizzato solo quando si parla di tratta; il Comitato ritiene che vada utilizzato, in alcune circostanze, anche in riferimento all'occupazione illegale.

3.2.2. Poiché ancora non esistono canali adeguati per l'immigrazione legale, alcuni datori di lavoro, nel portare avanti la loro attività imprenditoriale, offrono occupazione a immigranti irregolari non trovando immigranti in situazione di regolarità.

3.2.3. Una minoranza di datori di lavoro, approfittando della situazione irregolare di tali persone, diventano sfruttatori, imponendo agli immigranti irregolari condizioni di lavoro e di retribuzione che infrangono qualunque norma relativa al lavoro o accordo collettivo. Un numero ristretto di datori di lavoro inoltre agisce come complice delle reti che trafficano illegalmente con gli esseri umani.

3.2.4. Perciò, la penalizzazione dello sfruttamento dei lavoratori non deve essere limitata alle sole sanzioni economiche, ma va approfondita nel diritto penale degli Stati membri.

3.2.5. La proposta di confiscare tutti i proventi finanziari derivanti da attività criminali connesse all'immigrazione clandestina merita il sostegno del Comitato.

3.2.6. È necessario coinvolgere gli interlocutori sociali nella lotta contro lo sfruttamento dell'immigrazione illegale tramite il lavoro nero. I sindacati dei lavoratori e le associazioni di imprenditori devono collaborare con le autorità pubbliche per eliminare lo sfruttamento degli immigranti. Il Comitato condivide la proposta della Commissione di eliminare qualsiasi vantaggio concorrenziale ottenuto dai datori di lavoro grazie al lavoro nero. La direttiva annunciata dalla Commissione può rappresentare uno strumento legislativo per contribuire all'eliminazione di questo problema.

(1) GU C 260 del 17.9.2001.

(2) Comunicazione della Commissione COM(2000) 757 def.

3.3. *Compensazione alle vittime che collaborano con la giustizia*

3.3.1. Le vittime dello sfruttamento del lavoro nero dovranno essere oggetto di considerazione favorevole. Gli immigrati che lavorano illegalmente devono essere considerati, quando sono sottoposti a condizioni estreme, vittime di sfruttamento. Di conseguenza, dovrà essere specificato che la collaborazione delle vittime con la giustizia nelle indagini contro il lavoro nero in condizioni di sfruttamento consentirà l'ottenimento di un permesso di soggiorno, analogamente a quanto avviene nel caso delle vittime della tratta di esseri umani (punto 4.7.2 della comunicazione).

3.3.2. Il Comitato si congratula con la Commissione per la rapida elaborazione di una proposta legislativa relativa al rilascio di un permesso di soggiorno alle vittime che si dichiarino disposte a cooperare alle indagini ed all'azione penale contro i loro sfruttatori.

3.4. *Le sanzioni nei confronti dei trasportatori*

3.4.1. Il Comitato ribadisce nel presente parere di essere contrario alle sanzioni nei confronti dei trasportatori di passeggeri. È già stato segnalato in un altro testo⁽¹⁾ che le imprese di trasporto passeggeri ed i loro dipendenti non devono avere la responsabilità dell'analisi dei documenti di viaggio dei passeggeri, in quanto si potrebbe ledere l'esercizio del diritto di asilo, tutelato dagli accordi internazionali, delle persone richiedenti asilo che desiderino entrare nel territorio di uno Stato membro. L'analisi dei documenti di viaggio è una responsabilità che deve competere a funzionari specializzati, e può essere effettuata dalla rete di ufficiali di collegamento che la Commissione propone di creare nei paesi d'origine, ma non dal personale delle compagnie di trasporto.

3.4.2. Come precisazione al punto precedente, segnaliamo che con «trasportatori» si intendono qui le imprese di trasporto di passeggeri che agiscono in piena legalità nel trasportare persone che abbiano pagato il relativo biglietto. Non si tratta dunque di qualsiasi trasportatore di merci che spontaneamente trasporti persone in maniera illegale; questo caso va considerato fra quelli di traffico illegale.

3.5. *Regolarizzazione delle persone in situazione irregolare*

3.5.1. Il trattamento da riservare agli immigrati presenti nell'UE in situazione irregolare costituisce un'altra delle obiezioni principali che il Comitato formula sulla comunicazione. Nel documento si parla unicamente della politica di rimpatrio la quale, pur essendo necessaria, non può essere l'unica risposta da dare alle situazioni di irregolarità.

3.5.2. La Commissione deve convincere gli Stati membri, nel quadro del coordinamento delle politiche, circa l'opportunità di elaborare misure di regolarizzazione, evitando il rischio di considerare l'immigrazione irregolare una porta di servizio per l'immigrazione legale. Per regolarizzare la situazione delle persone coinvolte va considerato il grado di integrazione sociale e lavorativa.

3.6. *Collaborazione nella politica dei visti e dei controlli alle frontiere*

3.6.1. La collaborazione con i paesi d'origine è uno strumento fondamentale per incanalare i flussi migratori in maniera legale e per prevenire l'immigrazione illegale.

3.6.2. Nel rilascio dei visti e nel controllo delle frontiere esterne è necessario che gli Stati membri collaborino e rispettino gli obblighi sottoscritti. Va tenuto conto del fatto che nel corso dei prossimi anni vi sarà una forte pressione migratoria alle frontiere esterne dell'UE.

3.6.3. Per mettere a punto questa politica comune, è necessario il coordinamento e lo scambio di informazioni fra gli ufficiali di collegamento.

3.6.4. Il Comitato intende sostenere la proposta della Commissione di creare una Guardia di frontiera europea, basata su norme comuni e con un programma di studi armonizzato. È necessario a medio termine progredire nella creazione di un'Accademia europea della Guardia di frontiera. I controlli alle frontiere vanno eseguiti da personale specializzato nel trattare le persone e con estese conoscenze tecniche.

3.6.5. È essenziale aiutare finanziariamente i paesi terzi nella lotta contro la tratta degli esseri umani e nella gestione legale dei flussi migratori, e per questo bisogna portare avanti campagne d'informazione per la prevenzione dell'immigrazione irregolare. Gli interlocutori sociali e altre organizzazioni della società civile possono collaborare a tali campagne.

3.6.6. È necessario sottolineare la necessità di dare assistenza finanziaria soprattutto ai paesi candidati, che vivranno periodi di transizione prima che i loro lavoratori possano circolare liberamente. A questi paesi saranno inoltre richiesti ulteriori sforzi per controllare le loro frontiere e i loro stessi flussi di immigrazione.

3.7. *Lotta contro la criminalità organizzata*

3.7.1. Va rafforzato il ruolo di Europol nell'individuare e smantellare le reti criminali attive nel traffico di immigrati irregolari. Europol deve contare su poteri operativi più estesi, grazie ad un'applicazione adeguata dell'art. 30 del Trattato UE. È necessario impegnarsi al massimo nel combattere le reti finanziarie collegate alla tratta ed al traffico illecito di esseri umani.

(1) Parere in merito alla comunicazione della Commissione «Verso una procedura comune in materia di asilo», GU C 260 del 17.9.2001.

3.7.2. Occorre potenziare Eurojust e la rete giudiziaria europea nella lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro sporco e le reti di trafficanti di esseri umani. La convenzione relativa all'assistenza giudiziaria merita il sostegno del Comitato.

3.7.3. Il Comitato dà il proprio sostegno al Consiglio e alla Commissione nella lotta contro il traffico e la tratta di esseri umani. Giudica necessarie nuove disposizioni in materia penale al fine di inasprire le sanzioni, e chiede che tali reati rientrino nell'ambito dello spazio comune di polizia e di giustizia che l'UE sta sviluppando per lottare contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

3.8. Osservatorio europeo delle migrazioni

3.8.1. Il piano d'azione proposto dalla Commissione contiene, a giudizio del Comitato, elementi positivi, in particolare la creazione di un osservatorio europeo delle migrazioni al fine di sorvegliare i flussi migratori legali e irregolari e di effettuare analisi comparative in questo settore, nonché lo sviluppo di un sistema di allarme rapido contro l'immigrazione illegale.

3.9. Politica di rimpatrio

3.9.1. Quanto alla politica in materia di riammissione e di rimpatrio, il Comitato intende evidenziare l'opportunità di

stimolare il relativo carattere volontario e la massima considerazione nei confronti dei valori umanitari. Gli Stati membri dell'UE non devono stringere accordi di riammissione con paesi terzi che vivono una grave instabilità politica e che non rispettano i diritti umani. Il Comitato analizzerà con attenzione il Libro verde sulla politica comunitaria in materia di rimpatrio.

4. Considerazioni finali

4.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione sulla partecipazione della società civile agli sforzi per prevenire e lottare contro l'immigrazione illegale. Anche il Comitato economico e sociale può contribuire all'elaborazione del piano d'azione proposto.

4.2. La politica comune volta a contrastare l'immigrazione illegale deve tener conto di tutti i fattori che causano tale fenomeno. È opportuno evitare di ricorrere a semplici politiche di polizia o in materia giudiziaria, che sono indubbiamente necessarie ma che da sole non saranno in grado di frenare l'immigrazione illegale.

4.3. Il Comitato chiede che il Consiglio svolga la sua attività legislativa in materia di immigrazione ed asilo con maggiore rapidità e responsabilità. L'attuale ritardo nella elaborazione delle direttive e dei regolamenti proposti dalla Commissione rende difficile la gestione dei flussi migratori attraverso vie legali.

Bruxelles, 25 aprile 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Libro bianco della Commissione europea — Un nuovo impulso per la gioventù europea»

(COM(2001) 681 def.)

(2002/C 149/18)

Il Comitato economico e sociale, in data 17 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: «Libro bianco della Commissione europea — Un nuovo impulso per la gioventù europea»

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Hassett (Correlatori: Rodriguez Garcia-Caro e Soares), in data 10 aprile 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 aprile 2002, nel corso della 390ª sessione plenaria, con 72 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione, il seguente parere:

1. Libro bianco — Un nuovo impulso per la gioventù europea

1.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro bianco della Commissione «Un nuovo impulso per la gioventù europea» presentato il 21 novembre 2001. Per offrire pieno appoggio a tale iniziativa politica, capace di creare una nuova dinamica per affrontare le sfide che si presentano ai giovani in Europa, il Comitato invita la Commissione a definire rapidamente delle azioni specifiche e a stanziare le risorse necessarie per la loro applicazione.

1.2. Nel novembre 2000 il Comitato ha adottato un approfondito parere d'iniziativa in vista della pubblicazione, annunciata dalla Commissione europea, del Libro bianco sulla politica della gioventù. Sulla base di questo parere il Comitato ha svolto un ruolo proattivo nell'agevolare il processo di consultazione. In collaborazione con la Commissione europea ed il Forum europeo della gioventù, il Comitato ha convocato un'audizione sulla politica della gioventù alla quale hanno partecipato più di 200 rappresentanti delle organizzazioni giovanili, dei sindacati, dei datori di lavoro e di altre organizzazioni impegnate in questo settore, provenienti sia dall'Unione europea che dai paesi candidati all'adesione. L'audizione ha dato luogo a tutta una serie di contributi e di relazioni scritte⁽¹⁾ che, dopo la pubblicazione, hanno costituito il fondamento della costante partecipazione del Comitato al processo di consultazione⁽²⁾.

1.3. A giudizio del Comitato, l'occupazione giovanile e l'integrazione sociale, l'istruzione e la mobilità, la partecipazio-

ne e la società civile costituiscono gli elementi essenziali della politica a favore della gioventù⁽³⁾. Esso osserva pertanto con preoccupazione la portata limitata delle priorità definite dal Libro bianco e sollecita la Commissione europea a mettere al centro di tutte le future iniziative in materia di politica della gioventù il miglioramento della situazione sociale dei giovani. Il Comitato rileva inoltre con rammarico che il Libro bianco non fa alcun riferimento alla partecipazione dei paesi candidati all'adesione.

2. Osservazioni di carattere generale sul Libro bianco — «un nuovo impulso per la gioventù in Europa»

2.1. Il Libro bianco delinea le proposte rivolte dalla Commissione agli Stati membri e alle regioni d'Europa per tradurre in pratica le misure a favore della gioventù. Tra i numerosi allegati figurano una sintesi dei risultati del processo consultivo ed una rassegna delle politiche e dei programmi comunitari destinati o relativi ai giovani. Su questa base, il Libro bianco propone un nuovo quadro di riferimento per la cooperazione europea comprendente due grandi capitoli:

- l'applicazione del metodo di coordinamento aperto nel campo specifico della gioventù;
- una maggiore considerazione della dimensione giovanile all'interno delle altre iniziative politiche.

2.2. La Commissione europea osserva che dall'insieme della consultazione emergono quattro messaggi chiave, ovvero: «Per una partecipazione e una cittadinanza attiva dei giovani», «Ampliare i campi di sperimentazione e dare loro un maggiore riconoscimento», «Sviluppare l'autonomia dei giovani» e «Per

(1) Relazione sull'audizione sulla politica della gioventù, 20 febbraio 2001, Comitato economico e sociale. <http://europa.eu.int/comm/education/youth/ywp/civil.html>.

(2) Seminario della Presidenza spagnola sulla situazione dei giovani in Europa, Umeå, 16-17 marzo 2001; Audizione pubblica sulla Gioventù, Commissione «Cultura, gioventù, istruzione, mezzi di comunicazione e sport» del Parlamento europeo, 24 aprile 2001; Presidenza belga, «Il sogno di Hebe», incontro svoltosi a Gand, 26-28 novembre 2001; Presidenza spagnola, Europa e gioventù: un nuovo impulso, Incontro della gioventù europea, Murcia, 9-12 marzo 2002.

(3) Parere d'iniziativa del CES in merito al «Libro bianco sulla politica della gioventù», GU C 116 del 20.4.2001.

un'Unione europea dei valori». Rispetto a tali messaggi la Commissione ha individuato quattro tematiche prioritarie per l'applicazione del metodo di coordinamento:

- la partecipazione;
- l'informazione;
- il volontariato dei giovani;
- una migliore conoscenza della gioventù.

2.3. Per altri quattro settori strategici la Commissione propone di tenere maggiormente conto della tematica della gioventù, avvalendosi delle politiche ed azioni avviate ed applicando i vari strumenti disponibili (tra cui il metodo di coordinamento aperto ed i piani d'azione messi a punto). I settori in questione sono:

- l'istruzione, la formazione permanente e la mobilità;
- l'occupazione;
- l'integrazione sociale;
- i giovani contro il razzismo e la xenofobia.

2.4. Il Comitato interpreta la maggiore considerazione della tematica giovanile proposta dalla Commissione nel senso dell'integrazione della politica a favore dei giovani nelle altre politiche. Sia le pari opportunità che l'ambiente sono stati integrati nell'attuale politica comunitaria⁽¹⁾. Se si intende dar seguito a questa proposta, la Commissione deve evidentemente assumere le proprie responsabilità nell'avviamento delle politiche e proporre, nel quadro di una comunicazione, una strategia che definisca i modi per tenere efficacemente conto della gioventù in altre politiche («youth mainstreaming»).

2.5. Le quattro tematiche prioritarie per l'applicazione del metodo di coordinamento aperto rispecchiano tuttavia una visione limitata del «campo più specifico della gioventù». È difficile prevedere se avranno un impatto politico e se apporteranno un valore aggiunto significativo alle politiche nazionali e regionali a favore della gioventù che attualmente hanno un campo d'applicazione molto più vasto.

(1) Comunicazione della Commissione europea «Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie» (COM(96) 67 def.). Attualmente tutte le Direzioni generali della Commissione europea sono responsabili dell'integrazione delle pari opportunità nelle politiche di loro competenza. Tali attività sono dirette dal Gruppo dei Commissari responsabili per le pari opportunità e coordinate dal gruppo interservizi della Commissione sulla parità tra donne e uomini.

2.6. La Commissione europea propone di affrontare queste quattro priorità legate alla gioventù avvalendosi di un metodo di coordinamento aperto. Benché si tratti di una proposta da accogliere con favore, è in larga misura possibile affrontare adeguatamente le priorità e le proposte formulate ricorrendo a misure di incentivazione e a raccomandazioni basate sugli articoli 149 e 150 del Trattato. Queste priorità possono essere affrontate, in gran parte, anche attraverso le attività previste dai programmi comunitari già avviati e una strategia di informazione della gioventù su scala comunitaria.

2.7. A seguito dell'annuncio fatto dalla Commissaria europea Reding nel novembre 1999 dell'intenzione della Commissione di elaborare un Libro bianco, è stato avviato un processo consultivo estremamente articolato e ad ampia partecipazione. La Commissione ha gestito tale processo con abilità, dando prova di un elevato grado di flessibilità e di disponibilità ad adeguare il processo alla specificità del settore della gioventù in Europa. Il Comitato si compiace con la Commissione ed auspica che adotti anche in futuro l'apertura dimostrata.

2.8. Va tuttavia ricordato che la consultazione si è fondata sugli ambiti tematici proposti dalla Commissione. Vi hanno partecipato attivamente i giovani, le organizzazioni giovanili, i ricercatori impegnati nel settore, la società civile nonché i politici e le amministrazioni a tutti i livelli. L'allegato del Libro bianco riporta l'esito delle consultazioni articolato in base alla seguente struttura tematica⁽²⁾ inizialmente elaborata dalla Commissione stessa:

- partecipazione
- istruzione
- occupazione, formazione professionale, integrazione sociale
- benessere, autonomia personale e cultura
- valori europei, mobilità e relazioni con il resto del mondo.

(2) È importante osservare che la presentazione, pur rispondendo «alla preoccupazione della Commissione di riportare il più fedelmente possibile i messaggi emersi dalla consultazione ai poteri decisionali europei», contiene anche una smentita quando aggiunge che «la Commissione non si sente legata ai suggerimenti esposti». Libro bianco della Commissione europea «Un nuovo impulso per la gioventù europea» (COM(2001) 681 def., pag. 24).

2.9. Il processo di consultazione strutturato per temi ha suscitato delle aspettative e ha incoraggiato i vari soggetti attivi nel settore giovanile ad elaborare delle proposte di azione valide e mirate. In realtà i risultati della consultazione si riflettono nel Libro bianco in misura del tutto insoddisfacente, specialmente perché è difficile vedere il rapporto con le quattro priorità relative alla gioventù definite nello stesso Libro bianco. Queste priorità possono essere considerate solo come un primo passo, perché affrontano solo in parte i temi della consultazione.

3. Metodologia

3.1. Il Libro bianco in esame propone un metodo aperto di coordinamento per le questioni relative alla gioventù. Si tratta di una proposta senza precedenti, nel senso che l'iniziativa non è stata formalmente avviata dal Consiglio europeo, e le misure proposte non vengono presentate come misure intese a realizzare i principali obiettivi politici dell'Unione. Il metodo aperto di coordinamento è stato applicato in importanti settori di intervento quali la politica economica e quella dell'occupazione, compresi gli aspetti relativi all'istruzione. Esso è stato formalizzato, in quanto metodo di coordinamento delle politiche a livello europeo, dai capi di Stato e di governo in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Le conclusioni di questo vertice definiscono sia il metodo che la sua applicazione nella promozione degli obiettivi strategici dell'Unione europea⁽¹⁾. Sinora si è fatto ricorso al metodo per promuovere il coordinamento di politiche che rientrano nelle competenze degli Stati membri, ma sono nondimeno importanti per fare dell'Unione «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁽²⁾.

3.2. Più recentemente, nel Libro bianco sulla *governance* europea, si proponeva di ricorrere caso per caso al metodo aperto di coordinamento per «promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e ... concordare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri»⁽³⁾. Il Libro bianco sulla *governance* chiarisce inoltre il ruolo delle varie istituzioni nell'applicare il metodo aperto di coordinamento, sottolineando che la Commissione deve svolgere un ruolo attivo di coordinamento.

3.3. La metodologia proposta nel Libro bianco sulla gioventù deve essere adattata affinché abbia successo, dal momento che non riflette per intero né la descrizione contenuta nelle conclusioni del vertice di Lisbona, né quella di cui al Libro bianco sulla *governance*. Occorre articolare chiaramente il processo relativo al metodo aperto di coordinamento, alla stregua di quanto si è fatto per la strategia europea per l'occupazione e per il processo di inserimento sociale. Al di là del coinvolgimento degli Stati membri, è indispensabile sviluppare dei meccanismi vincolanti relativi alla partecipazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni nonché, in primo luogo, dei giovani e delle loro organizzazioni, quali il Forum europeo della gioventù.

3.4. La metodologia proposta nel Libro bianco richiede un livello elevato di coordinamento e di capacità di azione da parte della Commissione europea. Il Comitato auspica che delle ambizioni di un tale livello siano accompagnate da risorse adeguate per la direzione che si occupa della gioventù. A questo proposito va osservato che la Commissione non è stata in grado, finora, di sperimentare l'intera gamma di strumenti offerti dagli articoli 149 e 150. In particolare occorrerebbe ricorrere alle raccomandazioni della Commissione europea, di cui all'articolo 149, paragrafo 4, per sviluppare la cooperazione nel settore della gioventù sulla base del metodo comunitario che accompagnerà lo sviluppo del metodo aperto di coordinamento.

3.5. Il Comitato desidera inoltre maggiori chiarimenti sul proprio ruolo e su quello delle organizzazioni della società civile, in particolare le organizzazioni giovanili, nel ciclo del metodo aperto di coordinamento. Va ricordato che nel punto 38 delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona viene descritto il ruolo delle organizzazioni non governative nel metodo aperto di coordinamento⁽⁴⁾.

3.6. Il Comitato sottolinea che è importante sviluppare degli obiettivi per la politica della gioventù. Ciò deve avvenire entro un quadro chiaro, in cui le varie istituzioni, e in particolare la Commissione europea, possano svolgere il proprio ruolo.

(1) Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000, punto 37.

(2) Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

(3) La *governance* europea: un Libro bianco COM(2001) 428 def.

(4) Al punto 38 delle conclusioni del vertice di Lisbona si afferma che la Commissione europea metterà a punto, di concerto con vari fornitori e utenti, segnatamente le parti sociali, le imprese e le ONG, un metodo di analisi comparativa delle buone prassi in materia di gestione del cambiamento.

4. Il coinvolgimento della società civile

4.1. Come è stato ribadito a livello sia europeo che internazionale⁽¹⁾, la partecipazione dei giovani costituisce un presupposto fondamentale di qualsiasi politica ad essi rivolta. Il Comitato sottolinea il principio di base secondo cui occorre coinvolgere i giovani e le loro organizzazioni nella formulazione della politica per la gioventù a livello locale, regionale, nazionale e comunitario, nonché nelle decisioni relative a questa materia⁽²⁾. Il Comitato si compiace dell'importanza che il Libro bianco ascrive alla promozione della partecipazione dei giovani, e spera che questo principio sarà articolato in maniera più coerente nell'attuazione della legislazione proposta.

4.2. Il Comitato nota che numerosi soggetti consultati, in particolare i giovani, si sono detti delusi dalla poca ambizione con cui viene trattata la situazione sociale ed economica dei giovani⁽³⁾. Alla luce del proprio parere di iniziativa e dei risultati dell'audizione della società civile sulla politica della gioventù, il Comitato condivide i dubbi circa la reale rispondenza del Libro bianco alle complesse sfide politiche.

4.3. Il Comitato si rammarica del fatto che la Commissione europea abbia perso un'occasione di comprendere e riconoscere appieno l'esistenza, lo sviluppo e la varietà della società civile organizzata europea nel settore giovanile. Sebbene le organizzazioni giovanili abbiano preso molte iniziative, contribuendo a vari livelli e in varie fasi al Libro bianco, sembra che il loro apporto e il loro ruolo in questo processo non siano apprezzati abbastanza. Le misure proposte nel Libro bianco sulla gioventù, a differenza di quelle previste dal Libro bianco sulla *governance* europea, non prevedono quindi un ruolo significativo per la società civile e le sue organizzazioni rappresentative. In questo contesto, il Comitato nota con disappunto l'ambiguità delle osservazioni e delle proposte riguardanti il Forum europeo della gioventù, che dimostrano l'esistenza di concezioni sbagliate circa le funzioni e la natura indipendente delle organizzazioni della società civile.

(1) Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Anno internazionale della gioventù 1985, «Pace, partecipazione, sviluppo»; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, 1989; Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale, del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, 1992; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul tema «I giovani e la partecipazione», 1997; Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati della gioventù, riuniti in sede di Consiglio, dell'8 febbraio 1999, relativa alla partecipazione dei giovani, dell'8 febbraio 1999 (GU C 42 del 1999).

(2) Parere di iniziativa del CESE in merito al Libro bianco sulla politica della gioventù, GU C 116 del 20.4.2001.

(3) Tra le risposte figuravano quella del National Youth Council of Ireland (Associazione nazionale della gioventù irlandese) «A Missed Opportunity to put Youth at the Centre of Europe» (Un'occasione mancata di collocare la gioventù al centro dell'Europa), una risposta iniziale che comprendeva le opinioni del gruppo di giovani irlandesi coinvolti nel convegno consultivo sul Libro bianco; quella della Confederazione europea dei sindacati «Youth Reaction to European Commission White Paper: A New Impetus for European Youth» (Risposta della gioventù al Libro bianco della Commissione: un nuovo impulso per la gioventù europea); quella del Forum europeo della gioventù (European Youth Forum), 0011-02 White Paper. Parere di iniziativa del CES, Libro bianco: politica per la gioventù, GU C 116 del 20.4.2001.

4.4. Come ha affermato il Consiglio europeo di Laeken, l'integrazione europea in corso richiede una concretizzazione del concetto di cittadinanza europea, al fine di porre rimedio alla crescente frattura tra l'Unione europea e i giovani⁽⁴⁾. Mentre il Libro bianco constata che vi è un «deficit di cittadinanza», la Commissione europea non studia pienamente il potenziale di cittadinanza attiva offerto dalle organizzazioni della società civile, comprese quelle giovanili⁽⁵⁾. Il Comitato ribadisce pertanto che occorre riconoscere e sostenere adeguatamente le organizzazioni giovanili non governative internazionali, le quali hanno un ruolo di primo piano nel coinvolgere direttamente i giovani nella costruzione europea⁽⁶⁾.

5. Dall'impulso alla dinamica

Sulla base del ruolo proattivo svolto dal Comitato nel processo che ha condotto alla pubblicazione del Libro bianco, il Comitato

5.1. riconosce alla Commissione europea il merito di avere fatto un salto in avanti qualitativo nella promozione della cooperazione europea nel settore giovanile;

5.2. confida nel fatto che l'approccio aperto di consultazione e di formulazione della politica nel settore giovanile proseguirà nello sviluppo futuro della politica. Il Libro bianco e il relativo processo di elaborazione hanno creato alcuni elementi promettenti di tale sviluppo;

5.3. raccomanda alla Commissione europea di adottare, nell'elaborazione delle politiche per la gioventù, una concezione più ampia, basata su specifici obiettivi, in linea con la proposta del Comitato relativa ad una politica per la gioventù integrata e intersettoriale;

5.4. chiede alla Commissione europea di rivedere i risultati della consultazione al fine di definire in maniera più ampia i temi ai quali si applica il metodo aperto di coordinamento, e di pubblicare una comunicazione che illustri in che maniera si tenga effettivamente conto della gioventù in altri settori chiave di intervento;

(4) La Dichiarazione di Laeken afferma che l'Unione europea deve dare una risposta alla sfida fondamentale che consiste nell'avvicinare i cittadini, e in primo luogo i giovani, al progetto europeo e alle istituzioni europee. «Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea» del 15 dicembre 2001.

(5) Contributo di Lynne Chisholm all'audizione pubblica sulla gioventù, Parlamento europeo, commissione per la cultura, la gioventù, l'istruzione, i mezzi di informazione e lo sport, 24 aprile 2001.

(6) L'Unione europea offre un sostegno alle organizzazioni giovanili non governative internazionali attraverso la linea di bilancio A3029 del bilancio generale delle Comunità europee. L'espressione «organizzazioni giovanili non governative internazionali» si riferisce in modo generico alle organizzazioni giovanili, alle organizzazioni di giovani professionisti, alle sezioni giovanili dei sindacati ecc.

5.5. chiede alla Commissione europea di elaborare periodicamente una relazione sulla situazione dei giovani in Europa e di trasmetterla al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni;

5.6. invita la Commissione europea a informarlo in merito al modo in cui le raccomandazioni formulate nel suo parere del novembre 2000 e i risultati dell'audizione della società civile organizzata nel febbraio 2001 si riflettono nel Libro bianco e su come se ne possa tenere conto nel nuovo quadro di cooperazione europea in materia di gioventù che viene proposto;

5.7. chiede al Consiglio, alla Commissione europea e al Parlamento europeo di aumentare gli stanziamenti previsti dal bilancio comunitario per l'istruzione e la gioventù, portandoli dallo 0,5 % all'1 %;

5.8. chiede alla Commissione europea di sviluppare rapidamente delle azioni specifiche e di destinare alla loro applicazione le risorse necessarie. Le risorse destinate all'attuazione del Libro bianco non devono in nessun caso provenire dalla riallocazione di fondi del programma «Gioventù» attuale;

5.9. nota che la Commissione propone di «creare un Gruppo di lavoro ad alto livello che possa consigliare nella materia la Commissione stessa come anche il Consiglio dei ministri nelle sue diverse configurazioni» per esaminare le questioni relative all'autonomia dei giovani. Il Comitato offre il proprio sostegno e la propria consulenza per i lavori di tale gruppo;

5.10. raccomanda alla Commissione europea di conferire maggiore incisività alla politica per l'infanzia e la gioventù⁽¹⁾

(1) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sfruttamento dei minori e turismo sessuale» (GU C 284 del 14.9.1998).

costituendo una specifica direzione per l'infanzia e la gioventù nell'ambito della Direzione generale «Istruzione e cultura». I compiti principali di tale direzione dovrebbero consistere inizialmente nello sviluppare concretamente e nell'applicare le misure proposte nel Libro bianco e nel mettere in pratica il programma Gioventù;

5.11. chiede alla Commissione e al Consiglio di coinvolgere quanto più tempestivamente e ampiamente possibile i paesi candidati non solo nell'attuazione del Libro bianco, ma anche nella discussione in merito alle prospettive future della politica per la gioventù nell'Unione europea;

5.12. chiede alla Convenzione sul futuro dell'Europa di esaminare a fondo la situazione della gioventù in Europa e di inviare a tutte le forze presenti nella società un chiaro segnale affinché coinvolgano attivamente la gioventù nella costruzione di un'Unione europea allargata e più democratica;

5.13. offre alla Convenzione sul futuro dell'Europa la propria disponibilità a facilitare la partecipazione dei giovani e delle loro organizzazioni a questo processo, sia attraverso i propri tre osservatori nella Convenzione che grazie al supporto fornito all'annunciata «Convenzione della gioventù»;

5.14. ritiene che nel contesto della prossima riforma dei trattati si dovrebbe inserire nel Trattato che istituisce la Comunità europea un articolo specifico sulla politica della gioventù, che disponga quanto meno che la Comunità promuove la cooperazione tra Stati in materia di politica della gioventù e, se necessario, integra le attività degli Stati. Chiede al Consiglio dei ministri della gioventù di sostenere tale proposta attraverso un'apposita risoluzione.

Bruxelles, 25 aprile 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH