

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 234

48° anno

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

22 settembre 2005

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
		
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	415ª Sessione plenaria del 9 e 10 marzo 2005	
2005/C 234/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla promozione delle società cooperative in Europa COM(2004) 18 def.	1
2005/C 234/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che rifondono la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e la direttiva 93/6/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi COM(2004) 486 def. — 2004/0155 e 2004/0159 (COD)	8
2005/C 234/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2000/819/CE del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005) COM(2004) 781 def. — 2004/0272 (COD)	14
2005/C 234/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo COM(2004) 473 def. — 2004/0146 (COD)	17

IT

Prezzo:
18 EUR

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

(segue)

2005/C 234/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il secondo programma «Marco Polo» relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (Marco Polo II) COM(2004) 478 def. — 2004/0157 (COD)	19
2005/C 234/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1868/94 che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate COM(2004) 772 def. — 2004/0269 (CNS)	25
2005/C 234/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 999/2001 recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili COM(2004) 775 def. — 2004/0270 (COD)	26
2005/C 234/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo COM(2004) 493 def.	27
2005/C 234/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) COM(2004) 490 def. — 2004/0161 (CNS)	32
2005/C 234/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione — La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi COM(2004) 383 def.	41
2005/C 234/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013 (COM(2004) 471 def. — 2004/0152 (COD))	46
2005/C 234/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo della BEI in tema di partenariato pubblico-privato (PPP) e l'impatto sulla problematica della crescita	52
2005/C 234/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Nuovi Stati membri e indirizzi di massima per le politiche economiche	60
2005/C 234/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario da parte della Comunità nel settore delle reti transeuropee di trasporto e di energia e che modifica il regolamento n. 2236/95 del Consiglio COM(2004) 475 def. — 2004/0154 (COD)	69

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

415ª SESSIONE PLENARIA DEL 9 E 10 MARZO 2005

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla promozione delle società cooperative in EuropaCOM(2004) 18 *def.*

(2005/C 234/01)

La Commissione europea, in data 23 febbraio 2004, 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 alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore HOFFELT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 120 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La società cooperativa è un'associazione autonoma di persone riunite su base volontaria per soddisfare determinate aspirazioni o esigenze economiche, sociali e culturali comuni attraverso un'impresa la cui proprietà è collettiva e in cui il potere è esercitato democraticamente ⁽¹⁾. Benché questa definizione giuridica riesca ad abbracciare realtà differenti a seconda degli Stati membri, gli esperti di diritto riconoscono alla società cooperativa un carattere *intuitu personae*.

1.2 L'identità cooperativa è rafforzata da valori cooperativi come la democrazia, l'uguaglianza, l'equità, la solidarietà, la trasparenza o la responsabilità sociale, ma anche da principi come l'adesione volontaria, il potere democratico esercitato dai soci, la partecipazione economica di questi ultimi o l'impegno nei confronti della collettività ⁽²⁾.

1.3 Inoltre, la società cooperativa si distingue dalla società di capitali per la variabilità del capitale, le cui quote sono nominative e in linea di principio non trasferibili a terzi non soci.

1.4 Nell'Unione europea circa 140 milioni di cittadini sono soci di cooperative. Queste ultime sono approssimativamente 300 000 e forniscono occupazione a 2,3 milioni di persone.

1.5 Pur essendo caratterizzata da modalità organizzative fondate per lo più sulla condivisione di una capacità di acquisto o di vendita o di una forza lavoro, al fine di soddisfare le esigenze economiche dei membri, l'imprenditoria cooperativa presente nella maggior parte dei settori di attività si presta in special modo anche al perseguimento di obiettivi di tipo sociale, ambientale e culturale.

1.6 Le società cooperative sono anche particolarmente abilitate a contribuire alla realizzazione degli obiettivi legati alla strategia di Lisbona, in quanto ambiscono a conciliare risultati economici, partecipazione e avanzamento personale.

1.7 Pur potendo variare considerevolmente in termini di dimensioni e di sviluppo, le società cooperative presentano in genere un forte legame con il territorio e concorrono quindi sia all'articolazione e al rafforzamento del tessuto socioeconomico di una regione, sia al mantenimento della coesione sociale nei territori che presentano ritardi di sviluppo o importanti esigenze di riconversione ⁽³⁾. Questo radicamento su base

⁽¹⁾ Carta cooperativa adottata in margine al XXXI congresso dell'Alleanza cooperativa internazionale (Manchester, 1995).

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Parere del Comitato delle regioni del 16 giugno 2004 in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla promozione delle società cooperative in Europa (relatrice: PELLINEN), GU C 318 del 22.12.2004 (CdR 97/2004 fin).

locale, tuttavia, non preclude affatto un'espansione delle loro attività al di là dei confini dell'Unione europea. Le cooperative esercitano quindi un impatto non trascurabile sugli scambi commerciali e sullo sviluppo economico mondiale ⁽⁴⁾.

1.8 In tal senso, il ruolo e l'impatto delle società cooperative sono riconosciuti al livello sia nazionale che mondiale. Ad esempio, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ha adottato nel giugno 2002 una raccomandazione sulla promozione delle cooperative ⁽⁵⁾, la quale sottolinea in particolare che «le cooperative nelle loro varie forme promuovono un più completo coinvolgimento di tutta la popolazione nello sviluppo economico e sociale». Questa raccomandazione è stata adottata da tutti i 25 Stati membri dell'UE ed è attualmente in fase di ratifica.

1.9 Al livello dell'UE, le cooperative trovano un riconoscimento nell'articolo 48 del Trattato che istituisce la Comunità europea ⁽⁶⁾. La Commissione ha rivolto particolare attenzione a questa forma societaria nell'ambito della sua unità Artigianato, piccole imprese, cooperative e mutue, e il Consiglio ha adottato di recente lo statuto della società cooperativa europea e la direttiva che lo completa per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori alle decisioni della cooperativa ⁽⁷⁾. La pubblicazione della comunicazione in esame è segno dell'interesse che la Commissione continua a rivolgere a questa forma di società.

1.10 Tale interesse risponde altresì alle speranze delle cooperative, le quali sono ormai obbligate ad affrontare sfide di rilievo se non vogliono vedere frenato il proprio sviluppo o minacciata la propria esistenza. Per esempio, in molti nuovi Stati membri dell'Unione l'utilizzo della cooperativa da parte dei vecchi regimi ha gettato discredito su questa forma di società. Del pari, numerose cooperative presenti su mercati sempre più concorrenziali devono esercitare sforzi notevoli per mantenere la loro competitività, preservando nel contempo le proprie caratteristiche e la propria identità.

2. Le linee di fondo della comunicazione della Commissione

2.1 Uno dei passaggi chiave del testo della Commissione adottato il 23 febbraio 2004 riguarda il riconoscimento del «ruolo sempre più importante e positivo delle cooperative in quanto mezzo per realizzare molti degli obiettivi comunitari».

⁽⁴⁾ Risoluzione 56/114 del 19 dicembre 2001, approvata durante l'88a riunione plenaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

⁽⁵⁾ Raccomandazione sulla promozione delle cooperative (R 193), adottata il 20 giugno 2002 nel corso della 90a sessione della Conferenza internazionale del lavoro.

⁽⁶⁾ Articolo III-142 della Costituzione europea in corso di ratifica.

⁽⁷⁾ Regolamento n. 1435/2003, GU L 207 del 18.8.2003; direttiva 2003/72/CE, GU L 207 del 18.8.2003. Cfr. parere del CESE del 26 maggio 1992 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della Società cooperativa europea e sulla proposta di direttiva del Consiglio che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il ruolo dei lavoratori, GU C 223 del 31.8.1992.

2.2 La Commissione constata inoltre che le potenzialità delle cooperative non sono state sfruttate a sufficienza. Per ovviare a questa carenza la Commissione propone di definire tre obiettivi principali che essa articola in una serie di dodici azioni:

2.2.1 *Promuovere lo sviluppo del settore delle cooperative in Europa migliorandone la visibilità, le caratteristiche e la comprensione*

Si tratta in particolare di organizzare scambi strutturati di informazioni e di esperienze e di promuovere azioni destinate a sensibilizzare i pubblici poteri e gli operatori economici.

2.2.2 *Migliorare le legislazioni nazionali relative alle società cooperative*

Questo obiettivo è sviluppato nel quadro dell'adozione da parte del Consiglio, nel luglio 2003, del regolamento sullo statuto della società cooperativa europea (SCE). Esso riguarda sia l'attuazione del regolamento rispetto alle legislazioni nazionali sia il miglioramento delle legislazioni nazionali o l'incoraggiamento a definire norme «modello». È da notare che, a questo riguardo, la Commissione rivolge un'attenzione particolare ai nuovi Stati membri dell'UE.

2.2.3 *Mantenere e accrescere il ruolo delle cooperative e il contributo di queste ultime alla realizzazione degli obiettivi comunitari*

Sono interessati in particolare i seguenti settori: politica agricola e allargamento, sviluppo rurale e regionale e creazione di posti di lavoro.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato ha sempre rivolto grande attenzione ai problemi delle società di persone e all'economia sociale in generale ⁽⁸⁾. Al pari del Comitato delle regioni, esso giudica opportuno promuovere e sostenere tutte le forme di imprese in eguale misura ⁽⁹⁾. Al fine di raccogliere le reazioni delle organizzazioni e delle società cooperative riguardo alla comunicazione, lo scorso 11 ottobre il Comitato ha organizzato un'audizione pubblica basata su un questionario. L'audizione ha permesso di confrontare il progetto della Commissione con le aspettative e le priorità del settore cooperativo.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema «L'economia sociale ed il mercato unico» (relatore: OLSSON), GU C 117 del 26.4.2000.

⁽⁹⁾ Cfr. nota 3.

3.2 Il Comitato accoglie con favore la comunicazione della Commissione sulla promozione delle società cooperative in Europa. L'attuazione delle azioni proposte dovrebbe permettere un ricorso più frequente a questa forma di società, valorizzandone e diffondendone meglio il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona.

3.3 Tuttavia, scorrendo la comunicazione, il Comitato constata che gran parte delle azioni volte a una migliore promozione delle società cooperative sono state formulate in modo particolarmente cauto e ricorrendo sovente a espressioni come «*esaminerà (o valuterà) la possibilità di*» o ancora «*dedicherà particolare attenzione alle possibilità*». A suo giudizio, invece, gli obiettivi da conseguire andrebbero enunciati in maniera più concreta e associati a uno scadenziario adeguato.

3.4 Il Comitato condivide peraltro l'attenzione rivolta dalla Commissione ai nuovi Stati membri dell'Unione e ai paesi candidati: in alcuni di essi, infatti, l'utilizzo delle società cooperative da parte dei precedenti regimi ha indotto a identificare tali società come strumenti della vecchia politica.

3.4.1 È per questo che il Comitato ritiene particolarmente necessario sensibilizzare gli imprenditori di tali paesi al potenziale offerto dalle società cooperative. Tale potenziale consente tra l'altro di sviluppare un'attività condividendo risorse, responsabilità e rischi di impresa e, a fortiori, di contare su una maggiore attuabilità e durata dei progetti ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Il Comitato ritiene opportuno sostenere nei nuovi Stati membri le dinamiche che si vanno creando anche attraverso il modello cooperativo nella lotta all'esclusione sociale e in campo ambientale, e badare affinché il tessuto associativo rigenerato da talune cooperative non finisca per disgregarsi in seguito a modifiche riguardanti questa forma di imprenditorialità.

3.5 Pur comprendendo l'approccio scelto dalla Commissione, che tende a mettere in risalto la dimensione di piccola e media impresa insita nelle cooperative, il Comitato ricorda che numerose società e gruppi cooperativi superano le soglie comunitarie indicate nella definizione delle PMI. È per questo che il Comitato sollecita la Commissione a non circoscrivere le proposte della Comunicazione a questa unica dimensione, in particolare per quanto riguarda i riferimenti a talune azioni comunitarie, per esempio nel contesto dei servizi alle imprese.

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE sul tema «La diversificazione economica nei paesi in via di adesione - Il ruolo delle PMI e delle imprese dell'economia sociale» (relatori: FUSCO e GLORIEUX), GU C 112 del 30.4.2004.

4. Settori da approfondire ulteriormente in relazione alle società cooperative

4.1 Il contesto normativo

4.1.1 In tutta la comunicazione la Commissione attribuisce particolare importanza al diritto delle cooperative e, in particolare, ai diversi statuti nazionali a cui esso fa capo. Il Comitato condivide tale approccio, poiché è essenziale che le cooperative possano disporre, al livello sia nazionale che europeo, del migliore quadro giuridico possibile per sviluppare le loro attività.

4.1.2 Le cooperative sono inoltre soggette a una serie di disposizioni afferenti al diritto societario (diritto contabile, diritto sociale, diritto della concorrenza, diritto tributario, ecc.). Se però tali disposizioni non tengono conto di certe peculiarità delle cooperative, è lecito supporre che, pur con una legislazione ottimale, lo sviluppo delle cooperative rischi di essere ostacolato.

4.1.2.1 A titolo di esempio, il progetto iniziale di norma contabile IAS 32 prevedeva che le quote sociali delle società cooperative rientrassero nella categoria dei debiti, anziché in quella dei fondi propri, in quanto possono costituire oggetto di una richiesta di rimborso. Date le conseguenze di tale disposizione per le cooperative, il principio a essa soggiacente è stato interpretato in modo da consentire una deroga in base a due condizioni suppletive ⁽¹¹⁾. Il fatto che la regola non sia stata riveduta, ma integrata da un'interpretazione apposita per le società cooperative tende ad avvalorare la tesi secondo cui questa forma di società è generalmente vista come un'eccezione rispetto alle società di capitali. Come già accennato (v. punto 3.1, supra), il Comitato pensa che non sia opportuno considerare la società cooperativa un'eccezione, ma adeguare il quadro legislativo qualora ciò si riveli indispensabile, in modo da tenere conto delle caratteristiche specifiche delle cooperative.

4.1.2.2 Il Comitato invita quindi la Commissione a prendere in considerazione e a tradurre in azioni concrete le necessarie sinergie fra il diritto sulle cooperative, da un lato, e gli altri elementi costitutivi del contesto giuridico, dall'altro.

4.1.2.3 Nello stesso ordine di idee, propone che il gruppo di esperti incaricato dalla Commissione di esprimere pareri sui futuri testi legislativi in materia tenga conto in modo sistematico delle caratteristiche intrinseche delle società cooperative, facendo ricorso alle competenze delle rispettive organizzazioni rappresentative ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Le quote sociali potranno essere considerate parte del capitale quando l'emittente conserva il diritto incondizionato di rifiutare il rimborso o quando la legislazione nazionale o lo statuto della società fissano una soglia al di sotto della quale il capitale non può scendere.

⁽¹²⁾ A questo proposito stupisce il fatto che il gruppo di alto livello di esperti europei di diritto societario, ripetutamente citato nel documento della Commissione, non comprenda nessun esperto di diritto delle cooperative.

4.2 Regole in materia di concorrenza, di libertà di stabilimento e di trattamento fiscale

4.2.1 Per quanto riguarda il diritto della concorrenza, il Comitato approva a chiare lettere la proposta che, così come ogni altra forma di impresa, anche le società cooperative siano soggette agli articoli 81, 82 e 86-88 del TCE. Giudica tuttavia poco esplicita la formulazione del punto della comunicazione riguardante l'articolo 81 del Trattato sulle intese, soprattutto quando la Commissione afferma che «mentre l'organizzazione in quanto cooperativa non è necessariamente in contrasto con l'articolo 81 del Trattato CE, il suo funzionamento o le sue regole successive possono essere considerate restrizioni della concorrenza»⁽¹³⁾. La Commissione raccomanda quindi una migliore divulgazione delle regole della concorrenza tra i vari settori cooperativi.

4.2.1.1 In base all'audizione dei rappresentanti dei settori cooperativi organizzata l'11 ottobre 2004, il Comitato giudica che il problema non sia legato tanto all'ignoranza delle regole della concorrenza, quanto al fatto che non sempre queste ultime tengono conto delle specificità delle cooperative. Il Comitato invita quindi la Commissione a rivolgere la propria azione anche verso i servizi incaricati della politica di concorrenza, affinché siano meglio informati sui vari modelli organizzativi delle società cooperative.

4.2.1.2 Pur sottolineando che la pluralità di forme di impresa sul mercato è uno dei fattori chiave di una concorrenza sana, il Comitato reputa che una tale iniziativa sortirebbe l'effetto di evitare ogni discriminazione nei confronti delle cooperative per via delle loro modalità organizzative.

4.2.2 Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sul fatto che in certi paesi è proibito costituire una società cooperativa in determinati settori⁽¹⁴⁾, il che costituisce un manifesto ostacolo alla **libertà di stabilimento**. Si tratta di una situazione tanto più deplorabile quando si considera che il regolamento sullo statuto della società cooperativa europea conferma tale divieto⁽¹⁵⁾. Il Comitato invita di conseguenza la Commissione a realizzare uno studio sulla portata e sull'impatto di tali divieti.

4.2.3 Per quanto concerne il **trattamento fiscale** delle società cooperative, il Comitato sostiene il principio secondo cui i benefici accordati a un tipo di società devono essere proporzionati alle restrizioni giuridiche o al valore aggiunto sociale⁽¹⁶⁾ perseguito. A questo riguardo, incoraggia la Commissione a sollecitare gli Stati membri affinché esaminino la possibilità di accordare incentivi fiscali alle società cooperative in funzione della loro utilità sociale o del loro contributo allo sviluppo regionale, a condizione di esercitare un controllo rigoroso sul rispetto dei principi e dei valori cooperativi⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Punto 3.2.7 della comunicazione (ultimo capoverso).

⁽¹⁴⁾ In Germania, ad esempio, non si possono creare cooperative nel settore della fornitura di farmaci.

⁽¹⁵⁾ Articolo 8, paragrafo 2: «Se la normativa nazionale prevede norme e/o restrizioni specifiche relative alla natura delle attività svolte da una SCE [...], queste si applicano integralmente alla SCE».

⁽¹⁶⁾ Punto 3.2.6 della comunicazione.

⁽¹⁷⁾ Cfr. parere del Comitato delle regioni (v. nota 3).

4.3 La responsabilità sociale delle imprese e il governo societario

4.3.1 La responsabilità sociale delle imprese

4.3.1.1 La globalizzazione dell'economia tende ad accrescere le esigenze di redditività delle imprese, talvolta a scapito di altre considerazioni sociali. La responsabilità sociale delle imprese, cioè «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate»⁽¹⁸⁾, non è un concetto nuovo per le società cooperative. Il fatto di associare obiettivi economici e sociali e di fondare le proprie modalità operative sulla persona e su principi di democrazia interna fa sì che le cooperative integrino naturalmente il concetto di responsabilità sociale delle imprese e si impegnino in tale direzione⁽¹⁹⁾.

4.3.1.2 Il Comitato deplora che tale dimensione non sia stata inclusa nella comunicazione e raccomanda quindi che formi oggetto di un'azione specifica, anche allo scopo di promuovere le pratiche delle società cooperative in questo settore⁽²⁰⁾.

4.3.2 Governo societario

4.3.2.1 Il Comitato si occupa da diversi anni e con molto interesse delle tematiche inerenti al governo societario⁽²¹⁾, ma nota che le riflessioni tuttora prevalenti a questo riguardo fanno di rado riferimento alle società cooperative. Ciò è per certi versi paradossale, dato che molte delle disposizioni legate all'organizzazione stessa delle società cooperative hanno indotto queste ultime ad adottare modelli specifici di governo⁽²²⁾. Un contributo essenziale al buon funzionamento delle cooperative può venire anche dalle associazioni di *audit* per cooperative che in diversi Stati membri operano a volte ininterrottamente da oltre un secolo. Per tale ragione è importante che anche le norme comunitarie in materia di revisione contabile obbligatoria riconoscano e includano questo istituto di diritto delle cooperative.

⁽¹⁸⁾ Libro verde «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» (COM(2001) 366 def.).

⁽¹⁹⁾ Esempi: l'organizzazione di reti di commercio equo, la redazione di bilanci societari, la creazione del gruppo europeo sul bilancio societario, ecc.

⁽²⁰⁾ Parere del CESE sul Libro verde «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» (relatori: HORNUNG-DRAUS, ENGELN-KEFER, HOFFELT), GU C 125 del 27.5.2002 (CESE 355/2002).

⁽²¹⁾ Cfr. parere del CESE in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Modernizzare il diritto delle società e rafforzare il governo societario nell'Unione europea - Un piano per progredire» (relatore: RAVOET), GU C 80 del 30.3.2004 (CESE 1592/2003).

⁽²²⁾ Un esempio ne è l'articolazione e l'organizzazione di cooperative di revisione contabile in certi paesi dell'Unione europea, ad es. la Germania.

4.3.2.2 Di conseguenza, il Comitato ritiene che sarebbe utile integrare queste esperienze nel dibattito sul governo societario, in modo da arricchirlo con gli sviluppi e le raccomandazioni potenzialmente applicabili ai diversi modelli imprenditoriali.

4.4 Gruppi di cooperative

4.4.1 Il Comitato richiama inoltre l'attenzione della Commissione sull'esistenza di gruppi di cooperative. Si tratta di forme di impresa che chiaramente privilegiano strategie di partenariato e di cooperazione tra società cooperative, piuttosto che fusioni o acquisizioni. Ciò consente a tali imprese di far fronte alle sfide della globalizzazione e alla maggiore competitività che ne deriva, pur conservando l'identità di una cooperativa e profilandosi come tale.

4.4.2 Nel rispetto delle norme della concorrenza, il Comitato ritiene opportuno sostenere la promozione e lo sviluppo di tali gruppi, i quali possono consentire alle cooperative di mettere a punto un marchio comune o una gamma di beni e di servizi in grado di consolidare maggiormente la presenza cooperativa al livello sia transfrontaliero che mondiale. Il Comitato propone inoltre che la comunicazione tenga maggiormente conto di questa dimensione.

5. Osservazioni e raccomandazioni sulle azioni proposte

5.1 La percezione e la promozione delle pratiche delle società cooperative (Azioni 1-2)

5.1.1 Il Comitato invita la Commissione a realizzare ogni tipo di azione di promozione volto a migliorare la percezione delle cooperative e la considerazione delle loro caratteristiche. Le scarse conoscenze in materia sono infatti il principale motivo per cui il loro potenziale non è ancora sfruttato a sufficienza. In questo contesto il Comitato ritiene che l'individuazione, l'analisi comparativa e la diffusione delle buone pratiche inerenti a questa particolare forma d'impresa debbano essere maggiormente sostenute e incoraggiate.

5.1.2 Propone in particolare che la Commissione dia un maggiore riconoscimento ufficiale alla raccomandazione n. 193 dell'OIL la quale, essendo stata adottata dai 25 Stati membri dell'UE, rappresenta il primo esempio di consenso europeo sulle norme e sulla promozione delle cooperative. Il Comitato raccomanda inoltre di elaborare e avviare azioni concrete: ad esempio, una campagna informativa sulle caratteristiche e sulla dimensione imprenditoriale delle cooperative, che si avvalga di supporti video, del sito Internet della DG Imprese e industria, ecc. Tale campagna andrebbe destinata agli interlocutori economici e sociali e alle autorità pubbliche nazionali.

5.1.3 Il Comitato raccomanda inoltre di condurre una campagna di promozione delle cooperative anche all'interno di ogni direzione generale della Commissione. Particolare attenzione, a questo riguardo, andrebbe rivolta ai servizi autori di iniziative che investono direttamente le cooperative nella loro dimensione imprenditoriale e sociale (DG Mercato interno e servizi, DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, DG Salute e tutela dei consumatori, ecc.).

5.2 Dati statistici (Azione 3)

5.2.1 Il Comitato approva l'intenzione della Commissione di migliorare i dati statistici riguardanti le cooperative. Nella maggior parte dei paesi dell'Unione, tali dati, quando esistono, vengono aggiornati di rado. Inoltre, i metodi utilizzati in materia di aggregazione non sono quasi mai omogenei, il che rappresenta un ostacolo fondamentale alla promozione e al miglioramento delle conoscenze sulle cooperative.

5.2.2 Per ovviare a tale situazione, la Commissione prevede il ricorso alla tecnica dei conti satellite. Tuttavia, il quadro d'applicazione di questa tecnica, che per le società cooperative non è ancora definito, è stato finora sperimentato su organizzazioni che non rientrano principalmente nella sfera commerciale o che si collocano nella logica degli enti senza fini di lucro⁽²³⁾. Pertanto, il Comitato insiste sulla necessità che i sistemi e gli strumenti prescelti non occultino la dimensione economica e commerciale delle cooperative. Si tratta di una preoccupazione condivisa anche dalle organizzazioni cooperative, come hanno rivelato l'audizione pubblica e le risposte al questionario.

5.2.3 Per soddisfare nel più breve tempo possibile l'esigenza di dati sulle società cooperative, il Comitato raccomanda di avviare quanto prima, ove possibile, una collaborazione tra Eurostat e gli organi nazionali preposti alla raccolta di statistiche sulle imprese, anche al fine di poter classificare i dati sulle imprese in funzione dei diversi statuti giuridici ai quali esse ricorrono.

5.3 Formazione e spirito imprenditoriale (Azione 4)

5.3.1 Il Comitato reputa importante che i programmi di istruzione, formazione, promozione dello spirito imprenditoriale e istruzione permanente⁽²⁴⁾ tengano conto della dimensione cooperativa. Ricorda che questa problematica viene affrontata anche dalla raccomandazione n. 193 dell'OIL e si compiace che anche il Comitato delle regioni vi faccia cenno nel suo parere⁽²⁵⁾. Il Comitato approva quindi l'intenzione della Commissione di collegare in rete e diffondere le esperienze maturate finora.

⁽²³⁾ Cfr. il seminario della Commissione del 23 aprile 2004 sullo sviluppo di una metodologia sui conti satellite dell'economia sociale.

⁽²⁴⁾ Per es., i programmi Leonardo, Socrates ed Erasmus.

⁽²⁵⁾ Cfr. nota 3.

5.3.2 Il Comitato raccomanda inoltre di verificare lo stato dell'insegnamento della dimensione cooperativa nelle scuole e nelle università. Procedendo a un tale esame e favorendo inoltre l'elaborazione e la diffusione di materiale pedagogico specifico, la Commissione potrebbe così centrare due obiettivi: da un lato, immettere in rete le esperienze esistenti e, dall'altro, includere la dimensione cooperativa nei programmi curriculari.

5.4 I servizi di sostegno alle imprese (Azione 5)

5.4.1 Il Comitato condivide il desiderio della Commissione di invitare i tradizionali servizi di sostegno alle imprese a tenere in maggiore considerazione la dimensione cooperativa, ma ricorda che questo tipo di servizi vengono già offerti da organismi specializzati. Grazie agli interventi della Commissione, tali organismi dovrebbero poter ampliare e diffondere maggiormente la propria offerta di servizi.

5.4.2 A questo proposito ricorda che il nuovo programma pluriennale per le imprese e lo spirito imprenditoriale 2006-2010 ⁽²⁶⁾ non contiene alcuna direttrice o linea specifica per le cooperative. Ricorda altresì che il piano d'azione per l'imprenditorialità ⁽²⁷⁾ non fa alcun riferimento alle cooperative, se non attraverso un approccio di «economia sociale» la cui formulazione nel documento appare peraltro confusa.

5.5 L'accesso ai finanziamenti (Azione 6)

5.5.1 Il Comitato invita la Commissione a valutare rapidamente, come previsto, l'eventualità di includere una menzione specifica alle società cooperative negli strumenti finanziari gestiti dal Fondo europeo per gli investimenti. A questo riguardo, tuttavia, il Comitato ha saputo che l'inclusione di tale menzione è stata recentemente rifiutata per motivi di parità di trattamento delle varie forme giuridiche. Di conseguenza, esso invita la Commissione a precisare quali saranno le nuove azioni concrete che essa potrebbe intraprendere in materia di finanziamenti, dato che l'altro ramo dell'azione 6 — garantire che le cooperative continuino a poter partecipare agli altri programmi comunitari — non modifica in alcun modo la situazione attuale. Oltre a ciò, il Comitato auspica che il Fondo europeo possa riservare una parte più cospicua di finanziamenti alle PMI e alle società cooperative che non dispongono di importanti garanzie sul piano finanziario.

5.5.2 Nella stessa logica, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che il nuovo accordo sui fondi propri, il cosiddetto Basilea II, obbligherà le banche a tenere

maggiormente conto, nella loro politica di finanziamento alle imprese, dei profili di rischio di queste ultime, in particolare in funzione della loro solvibilità e delle loro modalità di gestione. Ciò a sua volta potrebbe rendere più oneroso l'accesso al credito per alcune società cooperative ⁽²⁸⁾.

5.5.3 Data la natura specifica del loro capitale (quote non negoziabili in Borsa, rimborso delle quote in base al valore nominale, ecc.), le società cooperative hanno a volte difficoltà a reperire finanziamenti per potersi espandere. Il Comitato concorda in tal senso con la Commissione, quando invita gli Stati membri che dispongono di una legislazione specifica in materia di cooperative a prevedere la possibilità per queste ultime di emettere azioni scambiabili e remunerative per gli investitori non utenti, a condizione che la partecipazione di tali azionisti non rimetta in discussione né la natura cooperativa, né il controllo da parte dei soci ⁽²⁹⁾.

5.6 L'apporto delle società cooperative in certi settori specifici della politica imprenditoriale (Azione 7)

5.6.1 Il Comitato condivide il giudizio della Commissione secondo cui la cooperativa, grazie alle sue modalità di gestione, costituisce un modello particolarmente adatto per la rilevazione della proprietà di un'impresa da parte dei dipendenti. Il Comitato propone che a questo modello venga dato maggiore risalto nei programmi e nelle azioni che la Commissione intende promuovere nel settore.

5.6.2 La Commissione propone di realizzare uno studio sulle cooperative principalmente orientate a soddisfare determinati bisogni sociali, giacché in tal modo se ne potrà evidenziare il contributo rispetto ai loro obiettivi. Il Comitato raccomanda tuttavia che tale studio metta bene in risalto le caratteristiche proprie alle cooperative sociali rispetto alle cosiddette «imprese sociali» ⁽³⁰⁾.

5.7 Coerenza e miglioramento delle legislazioni nazionali, elaborazione di norme modello e creazione della società cooperativa europea (Azioni 8, 9, 10 e 11)

5.7.1 Pur nella consapevolezza che l'ambiente normativo in cui operano le società cooperative è altrettanto importante delle modalità organizzative che esse adottano per raggiungere i rispettivi obiettivi, il Comitato sostiene la priorità accordata dalla Commissione allo statuto giuridico delle società cooperative al livello sia europeo che nazionale.

⁽²⁶⁾ Programma comunitario in favore dello spirito imprenditoriale e della competitività delle imprese (2006-2011) (trad. provv.).

⁽²⁷⁾ Comunicazione della Commissione - Piano d'azione: un'agenda europea per l'imprenditorialità (COM(2004) 70 def.), cfr. parere del CESE del 15 settembre 2004 (relatore: BUTTERS), (CESE 1198/2004).

⁽²⁸⁾ Parere del CESE sul tema «Adattabilità delle PMI e delle imprese dell'economia sociale ai cambiamenti imposti dal dinamismo dell'economia» (relatrice: FUSCO), GU C 120 del 20.5.2005.

⁽²⁹⁾ Punto 3.2.4 della comunicazione.

⁽³⁰⁾ Con l'espressione «imprese sociali», la Commissione allude al fatto che alcuni Stati membri hanno adottato forme giuridiche specifiche per le imprese il cui fine principale è il raggiungimento di determinati obiettivi sociali.

5.7.2 Il Comitato approva la proposta relativa all'organizzazione di incontri con le amministrazioni nazionali riguardo all'attuazione del regolamento sulla società cooperativa europea e della direttiva a esso associata, e raccomanda un monitoraggio continuo di questi lavori preparatori. A titolo di confronto, fa presente ad esempio che lo statuto sulla società europea, entrato recentemente in vigore, è stato incorporato solo in sei legislazioni nazionali.

5.7.3 Per quanto concerne l'elaborazione di norme modello, il Comitato tiene a sottolineare che il punto della comunicazione in oggetto è formulato in modo ambiguo. Se da un lato, infatti, la Commissione non propone di armonizzare le legislazioni nazionali sulle cooperative, d'altro canto dà rilievo alle conclusioni del gruppo di esperti ad alto livello in diritto societario, i quali propendono appunto per un'armonizzazione dei diversi statuti delle società cooperative.

5.7.4 Il Comitato è consapevole del fatto che numerosi articoli del regolamento sulla società cooperativa europea rimandano alle legislazioni nazionali. Dato che cinque anni dopo l'entrata in vigore del regolamento SCE, la sua applicazione formerà oggetto di un rapporto, il Comitato ritiene che, qualora si reputi necessario stabilire delle norme modello per ravvicinare le legislazioni sulle cooperative e/o suggerire l'adozione di regole comuni a livello europeo, le necessarie riflessioni e attività vengano imperativamente intraprese sin dall'inizio assieme alle organizzazioni professionali rappresentative delle società cooperative.

5.7.5 A questo proposito il Comitato desidera tuttavia sottolineare che, come ha mostrato l'audizione pubblica, numerose organizzazioni cooperative desiderano più un consolidamento e un rafforzamento dell'attuale legislazione nazionale in materia, che una revisione a fini di armonizzazione⁽³¹⁾. Secondo gli interpellati, un tale approccio potrebbe inoltre fornire migliori risposte ai problemi di demutualizzazione⁽³²⁾ che investono alcune cooperative.

5.7.6 In quest'ottica, il Comitato propone inoltre alla Commissione di realizzare uno studio comparativo per verificare l'impatto e la portata dell'inserimento, in certe legislazioni nazionali in materia di cooperative, di disposizioni rimaste finora specifiche alle società di capitali⁽³³⁾.

5.8 Obiettivi comunitari (Azione 12)

5.8.1 Il Comitato appoggia l'intenzione della Commissione di valorizzare il contributo fornito dalle cooperative, attraverso i programmi comunitari, agli obiettivi dell'Unione. Si chiede tuttavia con quali mezzi si intenda conseguire tale obiettivo dal momento che, allo stato attuale, non sono previste apposite linee di bilancio.

5.8.2 La comunicazione della Commissione insiste in particolare sul rapporto fra politica agricola e allargamento, rendendolo oggetto di un'azione. Pur approvando l'inclusione di questa problematica, il Comitato ritiene che occorra tradurre in azioni anche i riferimenti agli altri ambiti citati, cioè lo sviluppo rurale e regionale e la creazione di posti di lavoro.

5.8.3 In generale, ai fini della definizione delle azioni di sostegno e di promozione, il Comitato considera più opportuno ricorrere al concetto di «polo di sviluppo cooperativo», che allude alla possibilità di diffusione della pratica cooperativa da un particolare settore ad altri ambiti di attività.

6. Conclusioni

6.1 Il Comitato esprime compiacimento per la pubblicazione della comunicazione sulla promozione delle società cooperative in Europa. Essa, infatti, facendo seguito all'adozione del regolamento sullo statuto della società cooperativa europea (SCE), testimonia l'interesse della Commissione per la società cooperativa e sottolinea la dimensione economica e sociale di questo tipo di impresa, nonché il suo potenziale per la realizzazione della strategia di Lisbona.

6.2 Il Comitato condivide in particolare la priorità accordata alla promozione dell'imprenditorialità cooperativa. La scarsa conoscenza di questa forma di impresa è infatti un grosso ostacolo allo sviluppo delle cooperative in Europa.

6.3 Pur sostenendo i principali orientamenti della comunicazione in oggetto, il Comitato pensa che sarebbe stato auspicabile dare maggiore concretezza ad alcune azioni, basandosi su un calendario prestabilito. Per questo raccomanda di porre in atto quanto prima un processo di monitoraggio delle azioni previste, anziché attendere le relative valutazioni dopo il 2008, come proposto dalla Commissione. Un tale processo dovrebbe coinvolgere strettamente le organizzazioni professionali cooperative interessate su scala sia nazionale che europea.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽³¹⁾ Alcune organizzazioni cooperative nazionali vi si oppongono addirittura.

⁽³²⁾ Si parla di solito di demutualizzazione quando una cooperativa perde le caratteristiche di società posseduta collettivamente da un'associazione di persone, a vantaggio di investitori esterni. Ciò avviene in particolare quando una cooperativa è trasformata in una società di capitali.

⁽³³⁾ In Italia, ad esempio, una recente legge permette alle società cooperative di emettere obbligazioni.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che rifondono la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e la direttiva 93/6/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi

COM(2004) 486 def. — 2004/0155 e 2004/0159 (COD)

(2005/C 234/02)

Il Consiglio, in data 13 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RAVOET.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli e 1 voto contrario.

1. Contenuto e portata della proposta della Commissione

1.1 Il 14 luglio 2004 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di direttiva⁽¹⁾ che procede a una rifusione della seconda direttiva sull'adeguatezza patrimoniale (93/6/CEE) e della direttiva sull'accesso all'attività degli enti creditizi (2000/12/CE). La nuova direttiva è destinata a dare esecuzione al secondo accordo di Basilea (anche detto «Basilea II» o accordo sulla convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali minimi) nell'Unione europea. Nel corso della presente trattazione, la direttiva di rifusione verrà denominata «direttiva sui requisiti patrimoniali» o DRP.

1.2 La DRP si applica a tutti gli enti creditizi e a tutte le imprese di investimento presenti nell'Unione. Il suo obiettivo è quello di fornire un quadro di riferimento per l'attività bancaria in Europa molto sensibile al rischio. Essa servirà ad incoraggiare il settore bancario a convergere, nel tempo, verso tecniche di misurazione dei rischi estremamente sensibili, grazie ai progressi della tecnologia e agli investimenti nella formazione del personale, ed avrà l'effetto di incrementare la protezione dei consumatori, rafforzare la stabilità finanziaria e promuovere la competitività dell'industria europea a livello mondiale fornendo una base solida alle imprese che vogliano espandersi e rinnovarsi tramite una redistribuzione del capitale.

1.3 La DRP è uno strumento legislativo utilizzato per dare esecuzione nell'Unione al nuovo accordo di Basilea messo a punto dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (in appresso denominato «Comitato di Basilea») creato nel 1974 dai governatori delle banche centrali appartenenti al Gruppo dei 10 paesi più industrializzati. Gli accordi pubblicati dal Comitato di Basilea non sono giuridicamente vincolanti, ma sono destinati a fornire un unico quadro regolamentare volto ad incoraggiare la convergenza verso approcci comuni, nonché ad agevolare l'introduzione di condizioni uniformi (il cosiddetto *level playing field*) per le banche con operatività internazionale.

1.4 Il primo accordo di Basilea sul capitale (Basilea I) risale al 1988; nel 1999 sono iniziati poi i lavori destinati ad aggiornare l'accordo di pari passo con la rapida evoluzione, negli anni Novanta, delle strategie di gestione dei rischi. Tali lavori sono culminati, nel giugno 2004, con la pubblicazione di Basilea II⁽²⁾.

1.5 Basilea II consta di tre parti, dette comunemente pilastri. Il primo pilastro definisce i requisiti patrimoniali minimi a fronte dei rischi di credito, di mercato e operativi. In questo caso gli enti creditizi hanno a disposizione una serie di opzioni più o meno sofisticate. Il secondo pilastro è costituito da un processo di controllo prudenziale che si realizza tramite un dialogo attivo tra l'ente creditizio e l'autorità di vigilanza per garantire l'adozione di procedure interne rigorose volte a misurare i requisiti patrimoniali a fronte del profilo di rischio del gruppo a cui appartiene l'ente. Il terzo pilastro impone agli enti creditizi di rendere pubbliche le informazioni in merito ai loro requisiti patrimoniali. Per definire questo pilastro si utilizza spesso il termine «disciplina di mercato» in quanto l'obbligo di informativa al pubblico avrà l'effetto di incentivare il ricorso alle prassi migliori e di incrementare la fiducia degli investitori.

1.6 Le banche e le imprese di investimento hanno a disposizione in questo caso una gamma di tecniche per la misurazione dei rischi di credito e operativi, nonché per la attenuazione del rischio di credito, ciò al fine di garantire che il quadro sia proporzionale e che gli enti di dimensioni minori siano incentivati a passare agli approcci più avanzati. Questi ultimi, benché più costosi da adottare in quanto si basano su modelli interni messi a punto dagli enti stessi, sono però più sensibili al rischio e comportano pertanto requisiti patrimoniali di minor entità.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_fr.htm

⁽²⁾ <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

Primo pilastro		Rischio di credito		Rischio operativo	Secondo pilastro	Terzo pilastro
	Modelli interni	Metodo avanzato fondato sui <i>rating</i> interni (IRB <i>Advanced</i>)	Attenuazione avanzata del rischio patrimoniale	Metodo avanzato di misurazione (AMA)		
	Approcci standard	Metodo di base fondato sui <i>rating</i> interni (IRB <i>Foundation</i>)	Attenuazione standard del rischio patrimoniale	Approccio standard (STA)		
		Approccio standard (STA)		Approccio dell'indicatore unico (BIA)		

2. Osservazioni generali

2.1 La DRP è lo strumento legislativo che dà esecuzione al nuovo accordo di Basilea nell'Unione. La Commissione ha messo a punto una direttiva che segue in sostanza le linee guida di Basilea tenendo conto, al tempo stesso, delle specificità comunitarie. Il raggiungimento di un livello elevato di parallelismo tra Basilea II e la normativa comunitaria è di importanza vitale per garantire che le banche europee godano delle medesime condizioni di concorrenza rispetto alle loro omologhe attive in altre giurisdizioni in cui si applica tale accordo.

2.2 Una differenza sostanziale tra la DRP e Basilea II è costituita dal fatto che le disposizioni contenute nella prima saranno applicate a tutti gli enti creditizi e a tutte le imprese di investimento nell'Unione, mentre il secondo è destinato alle banche con operatività internazionale. Il campo d'applicazione allargato adottato dalla Commissione è nell'interesse sia dei depositanti sia dei mutuatari dell'Unione. Un sistema creditizio ben gestito e dotato di capitali adeguati consentirà alle banche di continuare a erogare prestiti nel corso dell'intero ciclo economico, il che fornirà maggior stabilità al settore bancario.

2.3 I vantaggi per le banche, le imprese e i consumatori in Europa saranno durevoli solo se la DRP disporrà di una flessibilità tale da consentirle di tenere il passo con l'evoluzione delle prassi di settore, dei mercati e delle esigenze di vigilanza, ciò al fine di tutelare gli interessi dei depositanti e dei mutuatari, nonché di garantire che l'Unione mantenga la sua reputazione di mercato dove trovano applicazione le prassi migliori.

2.4 La definizione dei principi e degli obiettivi a lungo termine nell'articolato della direttiva di rifusione e l'inserimento delle disposizioni tecniche negli allegati, che possono essere

così emendati ricorrendo alla comitatologia, è un buon modo da parte della Commissione di garantire la necessaria flessibilità.

3. Osservazioni specifiche

Il CESE plaude all'elevata qualità della proposta di direttiva della Commissione e ritiene di dover sollevare solo un numero limitato di obiezioni. La qualità della proposta è frutto delle consultazioni senza precedenti — ivi inclusa la partecipazione agli studi d'impatto del Comitato di Basilea — condotte dalla Commissione mentre era impegnata nella conversione di Basilea II in normativa comunitaria. Quale rappresentante della società civile organizzata, il CESE esprime apprezzamento per l'approccio adottato e sollecita i legislatori a continuare ad integrare le posizioni degli attori del mercato nel processo legislativo comunitario.

3.1 L'impatto sugli enti creditizi di dimensioni minori all'interno dell'Unione

3.1.1 Il CESE ritiene che, nella prospettiva di avvantaggiare tutti i consumatori e tutte le imprese dell'Unione, il campo d'applicazione della DRP sia corretto e che la revisione del regime dei requisiti patrimoniali andrà a beneficio degli enti creditizi di ogni dimensione. Il documento della Commissione crea infatti un equilibrio ragionevole tra, da un lato, il fatto di incentivare gli enti creditizi di dimensioni minori a passare con il tempo agli approcci più avanzati e, dall'altro, la creazione di un quadro proporzionato che tenga conto delle loro limitate risorse finanziarie.

3.1.2 Il documento della Commissione fa inoltre proprie le misure adottate dal Comitato di Basilea per ridurre gli oneri regolamentari che gravano sui prestiti alle piccole e medie imprese (PMI). Le modifiche introdotte (esaminate più in dettaglio al punto 3.3) placano le preoccupazioni espresse dal CESE il quale temeva che il nuovo dispositivo potesse produrre un crescente consolidamento del settore bancario in Europa ed un ridimensionamento delle scelte a disposizione dei consumatori. A tale proposito, il CESE nota con sollievo che lo studio d'impatto condotto dalla PriceWaterCoopers (PWC) nell'aprile 2004⁽³⁾ giunge alla seguente conclusione: se applicata uniformemente in tutta l'Unione, la DRP non dovrebbe avere un impatto significativo sulla concorrenza nel settore.

3.2 L'impatto sui consumatori

La stabilità finanziaria e la maggiore sensibilità al rischio offerte dalla nuova normativa andranno a vantaggio dei consumatori in quanto aumenteranno la loro fiducia nei confronti del sistema finanziario, riducendo al contempo in modo significativo il rischio sistemico. Dallo studio d'impatto PWC emerge che il passaggio a un regime maggiormente sensibile ai rischi è destinato a ridurre il capitale totale accantonato dalle banche, il che produrrà un rapido — e lieve — miglioramento del PIL negli Stati membri dell'Unione. Un utilizzo più mirato delle risorse finanziarie nelle economie nazionali contribuirà al raggiungimento degli obiettivi socioeconomici comunitari.

3.3 L'impatto sulle PMI

3.3.1 Il CESE accoglie con favore le modifiche apportate all'accordo di Basilea allo scopo di tener conto dell'impatto sui prestiti alle PMI e l'integrazione da parte della Commissione di tali modifiche nella DRP. In particolare, il CESE rileva quanto segue:

- i requisiti patrimoniali per i prestiti alle piccole imprese hanno subito una riduzione grazie all'appiattimento della curva al dettaglio,
- alcune banche considerano questa esposizione verso le PMI come un'esposizione al dettaglio che possono ora gestire in modo condiviso nell'ambito del loro portafoglio *retail*,
- il Comitato di Basilea ha eliminato i requisiti di «granularità» o differenziazione per i prestiti alle piccole imprese, consentendo così a un maggior numero di banche di godere del trattamento preferenziale e, infine,
- il nuovo quadro normativo riconosce in misura maggiore le garanzie reali e di altra natura.

3.3.2 Il CESE si compiace dei risultati raggiunti in tal senso dal terzo studio d'impatto quantitativo (QIS3), che dimostrano come i requisiti patrimoniali delle banche per i prestiti alle PMI inserite nel portafoglio *corporate* resteranno sostanzialmente stabili nel caso di enti creditizi che adottino l'approccio standard (STA) a fronte del rischio di credito, mentre invece cale-

ranno di una media compresa tra il 3 e l'11 % per gli enti che applichino gli approcci fondati sui *rating* interni (IRB). Il requisito patrimoniale per le esposizioni verso le PMI inserite nel portafoglio *retail* diminuirà di una media del 12-13 % con l'approccio STA e fino al 31 % con il metodo IRB *Advanced*.

3.4 Eliminazione della discrezionalità nazionale nell'Unione

L'applicazione coerente di norme di vigilanza proporzionate da parte degli Stati membri consentirà di realizzare un efficace controllo prudenziale e di perseguire gli obiettivi del mercato unico. Il numero di occasioni in cui le autorità nazionali possono esercitare la loro discrezionalità in termini di requisiti patrimoniali e la portata di tale discrezionalità all'interno della DRP potrebbero pregiudicare l'applicazione coerente di quest'ultima. Il CESE è fermamente convinto che questa discrezionalità nazionale andrebbe in genere eliminata entro un periodo ben determinato e accoglie con soddisfazione il lavoro che il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) sta compiendo in questo senso. Alcune di queste discrezionalità nazionali rischiano infatti di provocare distorsioni sostanziali del mercato unico per i gruppi bancari transfrontalieri e di determinare l'instabilità del sistema finanziario. Ciò ridurrebbe di conseguenza i vantaggi che derivano dal quadro normativo generale ai depositanti e mutuatari nell'Unione, in quanto potrebbero provocare un aumento del costo del denaro e limitare la scelta tra i prodotti finanziari.

3.4.1 Livello di applicazione dei requisiti patrimoniali

3.4.1.1 A norma dell'articolo 68 della DRP gli enti creditizi devono ciascuno singolarmente rispettare i requisiti in materia di fondi propri all'interno del gruppo di appartenenza. A norma dell'articolo 69, paragrafo 1, gli Stati membri possono ancora scegliere di derogare a questo obbligo e applicare su base consolidata l'articolo 68 all'ente creditizio e alle sue affiliate con sede nello Stato membro interessato purché il gruppo a cui appartiene tale ente soddisfi condizioni severe. Questa clausola derogatoria potrebbe creare condizioni ineguali tra Stati membri per i gruppi bancari con operatività internazionale, in contrasto, a parere del CESE, con gli obiettivi del mercato unico.

3.4.1.2 Inoltre, qualora uno Stato membro optasse per l'applicazione dell'articolo 68 ai singoli enti creditizi, ciò pregiudicherebbe la capacità da parte dell'autorità di vigilanza di comprendere il profilo di rischio del gruppo bancario di appartenenza. Lo stesso effetto si avrebbe limitando la supervisione consolidata alle affiliate presenti nello Stato membro in cui ha sede la casa madre. Nell'Unione, pertanto, la supervisione andrebbe di regola esercitata su base consolidata a patto che gli enti creditizi soddisfino condizioni atte a garantire che i fondi propri siano adeguatamente distribuiti tra la casa madre e le affiliate.

⁽³⁾ La Commissione ha incaricato la PWC di effettuare uno studio sulle conseguenze finanziarie e macroeconomiche della DRP.

3.4.2 Esposizioni intragruppo

3.4.2.1 Gli Stati membri possono, a loro discrezione, stabilire il coefficiente di ponderazione del rischio a fronte delle esposizioni intragruppo. Ciò consente agli Stati membri di applicare un coefficiente di ponderazione pari a zero alle esposizioni tra un ente creditizio e la sua casa madre e tra un ente creditizio e la sua affiliata o un'affiliata della sua casa madre. Perché le si possa attribuire tale coefficiente, la controparte deve avere come sede di stabilimento il medesimo Stato membro dell'ente creditizio. Il CESE ritiene che il coefficiente zero rispecchi correttamente il rischio insito nelle esposizioni intragruppo. A causa di questa discrezionalità, gli enti creditizi di alcuni Stati membri potrebbero invece vedersi chiedere, senza alcuna giustificazione di carattere prudenziale, di accantonare capitale per tutelarsi contro le esposizioni intragruppo.

3.4.2.2 L'applicazione del coefficiente zero solo alle controparti presenti nello stesso Stato membro risulterebbe in contrasto con l'idea di mercato unico, in quanto le esposizioni intragruppo verso controparti con sede in un altro Stato membro presentano in realtà il medesimo profilo di rischio. Il coefficiente di ponderazione pari a zero andrebbe di norma applicato a tutte le esposizioni intragruppo verso controparti con sede nell'Unione.

3.4.3 Metodo avanzato di misurazione (AMA) a fronte del rischio operativo

3.4.3.1 Il Comitato di Basilea definisce operativo il rischio di incorrere in perdite derivanti in via diretta o indiretta da propri errori o dall'inadeguatezza dei propri processi interni, persone e sistemi, oppure da eventi esterni straordinari. Per la prima volta Basilea II introduce un requisito patrimoniale a fronte del rischio operativo, obbligando gli istituti finanziari a mettere a punto sistemi di calcolo del rischio totalmente nuovi. A tal fine si rende disponibile tutta una serie di alternative (cfr. sopra). L'AMA impone alle banche di sviluppare modelli di rating interno che le autorità di vigilanza competenti devono convalidare. Gli istituti finanziari europei hanno abbondantemente investito nello sviluppo di questi sistemi a livello di gruppo adattando la misurazione del rischio operativo ai settori di attività di loro competenza.

3.4.3.2 A norma dell'articolo 105, paragrafo 4, gli Stati membri possono, a loro discrezione, autorizzare gli enti creditizi a soddisfare i requisiti previsti dall'AMA a fronte del rischio operativo al massimo livello in seno al gruppo con sede nell'Unione. L'applicazione dell'AMA a livello di gruppo consolidato nell'Unione è in armonia con l'approccio per linea di attività adottato dal settore bancario europeo per la gestione del rischio operativo. Se le banche non sono in grado di soddisfare i requisiti nell'ambito del gruppo presente nell'Unione, sarà allora impossibile disporre di un'idea precisa del profilo di rischio operativo del gruppo. I requisiti patrimoniali andrebbero soddi-

sfatti dalla casa madre e dalle sue affiliate prese nel loro insieme sempreché il gruppo possa dimostrare che i fondi propri per il rischio operativo sono adeguatamente distribuiti all'interno del gruppo.

3.4.4 Esposizioni verso gli enti che adottano l'approccio standard a fronte del rischio di credito

Rispetto a Basilea II, gli Stati membri possono, a loro discrezione, applicare uno dei due metodi di ponderazione del rischio di credito per le esposizioni verso gli enti (cfr. allegato VI, paragrafi 26-27 e 28-31). L'approccio applicato nei confronti di un ente creditizio sarebbe allora determinato dalla sua nazionalità e non da motivazioni prudenziali. Gli enti creditizi che operano oltre frontiera potrebbero essere sottoposti così a un trattamento sostanzialmente diverso rispetto a quello riservato ai loro concorrenti che operano sullo stesso mercato, il che è in contrasto con gli obiettivi del mercato unico. Nell'Unione si rende pertanto necessaria l'adozione di un approccio unico.

3.4.5 Aggiustamento della durata

Rispetto a Basilea II, gli Stati membri, a loro discrezione, possono applicare la formula della durata effettiva (paragrafo 12, parte 2, allegato VII) sia agli enti creditizi che adottano il metodo avanzato fondato sui rating interni sia a quelli che applicano il metodo di base. Tale formula avvicina maggiormente il calcolo del requisito patrimoniale per i prodotti a breve termine al loro profilo di rischio effettivo. Gli enti creditizi con operatività transfrontaliera potrebbero essere così oggetto di un trattamento materialmente diverso rispetto a quello riservato ai loro concorrenti attivi su un unico mercato, il che — a parere del CESE — è ancora una volta in contrasto con gli obiettivi del mercato unico. La discrezionalità nazionale andrebbe in questo caso eliminata onde garantire che tutti gli enti creditizi che adottano il metodo di base siano sottoposti al medesimo trattamento.

3.5 Cooperazione in materia di vigilanza: il secondo e il terzo pilastro

3.5.1 Il CESE condivide la posizione espressa dalla Commissione secondo cui l'aumento delle attività transfrontaliere a livello comunitario e l'accentramento della gestione del rischio nei gruppi transfrontalieri rende viepiù necessario migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità di vigilanza degli Stati membri dell'Unione. La definizione — nella DRP — di una funzione chiara per l'autorità di vigilanza che si occupa del gruppo consolidato rispetta il ruolo delle autorità competenti nazionali fornendo al contempo agli enti creditizi un unico punto di riferimento (a cui rivolgersi per l'autorizzazione ad adottare il metodo fondato sui rating interni a fronte del rischio di credito e il metodo avanzato di misurazione a fronte del rischio operativo).

3.5.2 Il CESE ritiene che tale figura andrebbe introdotta anche nel processo di controllo prudenziale (secondo pilastro) e nel caso dei requisiti di informativa al pubblico (terzo pilastro). Entrambi i pilastri andrebbero applicati al massimo livello consolidato di ciascun gruppo con operatività comunitaria. Se applicati, invece, ai singoli enti, essi non danno una chiara idea del profilo di rischio del gruppo nel suo insieme. Nel caso del processo di controllo prudenziale previsto dal secondo pilastro, le affiliate di un gruppo sarebbero così oggetto di un controllo incoerente su tutto il territorio dell'Unione e l'obiettivo di migliorare la comprensione del profilo di rischio del gruppo risulterebbe compromesso, il che andrebbe a scapito degli interessi di depositanti e mutuatari. Se il terzo pilastro non viene applicato a livello di gruppo, gli investitori non beneficeranno delle informative obbligatorie e non potranno così valutare la solidità finanziaria del gruppo nel suo insieme.

3.6 Trattamento delle imprese di investimento

Il CESE plaude all'inserimento delle imprese di investimento nella DRP. Ciò è importante per la stabilità del sistema finanziario europeo che dipende in misura crescente dalle prestazioni dei mercati finanziari. Il CESE ritiene che, nei casi in cui risultino esposti ai medesimi rischi, gli enti creditizi e le imprese di investimento dovrebbero essere soggetti per quanto possibile alla medesima normativa.

3.7 Divulgazione delle informazioni nell'ambito della vigilanza

Il CESE esprime il suo pieno appoggio all'introduzione — nella DRP — di un regime di divulgazione delle informazioni nell'ambito della vigilanza, il quale è destinato ad incoraggiare la convergenza nel mercato unico e ad arricchire il dibattito sulle modifiche da apportare al quadro normativo comunitario in materia di requisiti patrimoniali, nonché a contribuire ad individuare le effettive divergenze nell'applicazione della DRP. La creazione di condizioni uniformi su tutto il territorio dell'Unione è nell'interesse sia delle banche sia dei consumatori.

3.8 Revisione del *trading book*

Congiuntamente all'organizzazione internazionale delle autorità di vigilanza sulla borsa — l'*International Organisation of Securities Commissions* (IOSCO) con cui collabora in materia di regolamentazione dei mercati finanziari — il Comitato di Basilea è attualmente impegnato nella revisione del rischio di controparte e del *trading book* ⁽⁴⁾. Il CESE plaude agli sforzi compiuti dalla Commissione per garantire che della revisione del *trading book* si tenga conto nel testo della DRP prima della sua applicazione. Il CESE conviene sulla necessità di completare al più presto i lavori sul rischio di controparte e la duplice inadempienza, da inserire nella DRP con gli strumenti legislativi a

disposizione della Commissione. La distinzione tra *trading book* e *banking book*, tuttavia, è una questione estremamente tecnica da non trattare frettolosamente. Data la sua importanza cruciale, essa andrà analizzata in modo esaustivo perché non abbia in futuro un impatto negativo sugli investitori europei. Il CESE auspicherebbe pertanto una revisione più approfondita della questione, da inserire nella normativa comunitaria in una fase successiva.

3.9 Date di entrata in vigore

A parere del Comitato la data di entrata in vigore della direttiva dovrebbe essere fissata al 1° gennaio 2007, anziché al 31 dicembre 2006, per quanto riguarda l'approccio standard, e al 1° gennaio 2008, anziché al 31 dicembre 2007 per gli approcci più avanzati. L'entrata in vigore della direttiva fissata al 31 dicembre si tradurrebbe in obblighi onerosi in termini di notifica.

3.10 Ciclicità

Si teme che Basilea II possa avere un effetto prociclico che induca le banche a limitare l'erogazione di prestiti in periodi di rallentamento economico di fronte alla necessità di accantonare capitali più ingenti per far fronte alla rischiosità crescente dell'attivo. Benché una minore accessibilità al credito nei periodi di tensione sia inevitabile, un accentuarsi di questo fenomeno potrebbe tuttavia aggravare le tendenze recessive dell'economia. Il CESE accoglie con grande favore il requisito stabilito dalla DRP, che consiste nel verificarne il funzionamento nei periodi di tensione lungo tutto il ciclo economico. L'intenzione di monitorarne l'impatto prociclico tramite relazioni biennali a cura della Commissione, da sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri, costituisce la misura minima da prendere per quanto riguarda la prociclicità.

3.11 L'impatto dei principi contabili internazionali sul capitale regolamentare

3.11.1 I bilanci elaborati in base ai principi contabili internazionali (*International Financial Reporting Standards* — IFRS) forniscono dati di qualità elevata e generalmente affidabili; questi principi andrebbero pertanto presi come punto di partenza per la definizione del capitale regolamentare. Il ricorso a tali principi per stabilire l'adeguatezza patrimoniale contribuisce infatti a creare condizioni uniformi tra gli istituti e incrementa la comparabilità. Inoltre, un elevato livello di coerenza tra gli IFRS e la regolamentazione in materia di adeguatezza patrimoniale dovrebbe contribuire a far chiarezza tra gli attori del mercato, nonché rendere le procedure interne più agevoli ed efficaci in termini di costi.

⁽⁴⁾ Le attività degli enti finanziari rientrano in due categorie principali: il *banking book* e il *trading book*. Gran parte delle transazioni di medio-lungo termine passa per il *banking book* (prestiti, depositi), mentre il *trading book* consiste in un portafoglio di proprietà per strumenti finanziari a breve termine detenuto da un ente in qualità di negoziatore. Le banche d'investimento collocano in teoria tutti i loro strumenti finanziari nel *trading book*. Il limite che separa il *banking book* dal *trading book* non è mai stato definito formalmente.

3.11.2 Il CESE ritiene che la convergenza tra i due gruppi di regole dovrebbe, idealmente, consentire alle banche di adottare un solo insieme di cifre e una base unica per tutti i requisiti contabili finanziari e regolamentari. I responsabili della regolamentazione, tuttavia, possono in determinate circostanze assumere posizioni diverse, specie quando i principi contabili non rispecchiano in maniera adeguata l'esposizione ai rischi. Essi dovranno pertanto adattare in qualche forma i risultati contabili. Se uno o più obiettivi della nuova normativa in materia di adeguatezza patrimoniale risultassero compromessi dal trattamento loro applicato dai codificatori dei principi contabili, si renderebbe allora necessaria l'adozione di filtri prudenziali per la valutazione del capitale regolamentare. Per ragioni operative, questi adattamenti, nel quadro dei principi contabili regolamentari accettati, andrebbero limitati solo ai casi più significativi.

3.11.3 A tale proposito, il CESE accoglie con favore il filtro inserito dalla Commissione all'articolo 64, paragrafo 4, della proposta di direttiva in linea con la posizione espressa dal Comitato di Basilea. Il CESE plaude inoltre al lavoro condotto attualmente dal CEBS in termini di elaborazione di filtri prudenziali.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

4. Conclusioni

4.1 La DRP è attualmente in prima lettura al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo. Il CESE ritiene che ora sia necessario dare priorità alla messa a punto di una direttiva flessibile, che sia coerente con Basilea II e favorisca un'applicazione convergente in tutto il territorio dell'Unione.

4.2 È importante che la DRP venga adottata in tempi relativamente brevi in modo da garantire la realizzazione dei benefici derivanti dagli investimenti — di un ordine di grandezza che va da 20 miliardi a un massimo di 30 miliardi di EUR — effettuati dal settore per migliorare i sistemi di gestione dei rischi. Un ritardo nell'attuazione di tale direttiva metterebbe il settore bancario europeo in una situazione di svantaggio rispetto alla concorrenza sui mercati mondiali, il che andrebbe a scapito degli interessi dei depositanti e dei mutuatari europei. La precedenza va data tuttavia alla qualità della normativa e i legislatori dovranno tener conto delle posizioni di tutte le parti interessate.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2000/819/CE del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005)

COM(2004) 781 def. — 2004/0272 (COD)

(2005/C 234/03)

Il Consiglio, in data 11 gennaio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **PEZZINI**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Premessa

1.1 Molti consiglieri dei nuovi Stati entrati nell'UE nel 2004 non hanno avuto l'opportunità di seguire da vicino la politica per le imprese, e in particolare per le PMI, che si è sviluppata negli ultimi decenni a livello comunitario. Il presente parere, di per sé molto semplice ma significativo a causa dell'importanza di quanto propone la Commissione, consente di richiamare brevemente alcune tappe di questa politica.

2. Richiamo storico

2.1 A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, la politica per le imprese è stata affrontata nella Commissione sostanzialmente da due direzioni generali, vale a dire la DG Politiche industriali e la DG XXIII, che si occupava in particolare dell'artigianato e delle PMI. Durante tutti gli anni novanta la DG XXIII, in stretto contatto con le organizzazioni di categoria degli Stati membri, ha organizzato ogni anno decine di incontri per individuare le necessità specifiche delle micro e delle piccole imprese.

2.2 Nel 1994, anche sulla spinta della DG XXIII, la Commissione ha dato vita al FEI (Fondo europeo per gli investimenti), assegnandogli due obiettivi:

- 1) finanziare le reti, indispensabili per lo sviluppo delle imprese;
- 2) sostenere il credito, soprattutto nel mondo delle PMI, attraverso garanzie fideiussorie.

Oggi come oggi, il FEI concentra i suoi interventi unicamente sul secondo obiettivo.

2.3 A livello europeo, le indicazioni nate dai numerosi incontri di cui sopra sono diventate oggetto di riflessione in tre momenti assembleari, tenuti rispettivamente ad Avignone nel 1990, a Berlino nel 1994 e a Milano nel 1997. A ciascuno di questi eventi erano presenti migliaia di imprenditori degli Stati membri.

2.4 In quegli anni, i programmi per le imprese venivano quindi proposti o dalla DG Impresa o dalla DG XXIII: nei casi in cui erano di iniziativa di quest'ultima, essi erano rivolti soprattutto all'artigianato e alle piccole e medie imprese.

2.5 Nel 1997 venne approvato il Terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (1997-2000), preventivamente discusso con le organizzazioni di categoria e poi varato dalla DG XXIII.

2.6 Il 20 e 21 novembre 1997 il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo, indetto con un solo punto all'ordine del giorno — vale a dire l'occupazione — varò, fra l'altro, tre iniziative concrete per aiutare le aziende a mantenersi competitive nei mercati, e chiese alla Commissione di fare delle proposte che consentissero al mondo economico di rafforzarsi e di aumentare l'occupazione. Le tre iniziative suddette erano: MET-avviamento, JEV (Impresa comune europea) e PMI-garanzia.

2.7 Nel 1998 la Commissione lanciò, con il coinvolgimento diretto della BEI e del FEI, il Programma «Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione (1998-2000)», imperniato sulle «azioni» decise a Lussemburgo.

2.8 Nel 1999, anche in seguito a quanto deciso al Consiglio europeo di Cardiff, tenutosi nel 1998, il Consiglio presentò una relazione nella quale invitava ad integrare nelle politiche per le imprese anche il concetto di sviluppo sostenibile.

2.9 Nel 2000, quando ormai le riflessioni sul Quarto programma pluriennale si trovavano in una fase di avanzata elaborazione, vennero adottati due testi fondamentali per le PMI:

- 1) la Carta europea per le piccole imprese, decisa dal Consiglio europeo di Feira;
- 2) la Carta sulle politiche relative alle PMI, voluta e approvata dai ministri dell'Industria dell'OCSE.

2.10 Sempre nel 2000, il Consiglio europeo di Lisbona lanciò il noto e omonimo Processo, imperniato sulla società e sull'economia della conoscenza, destinato a coinvolgere la Commissione e gli Stati membri per un lungo periodo di tempo.

2.11 Il Quarto programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005), che vide la luce nel 2000, rappresenta un momento di sintesi dei programmi precedenti e degli sviluppi culturali maturati negli anni novanta.

3. Introduzione

3.1 Il Quarto programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) (2001-2005), chiamato anche MAP (*Multi annual program* — secondo l'acronimo inglese), è stato adottato il 20 dicembre 2000 per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2001 e il 31 dicembre 2005 ed è dotato di un bilancio di 450 milioni di euro.

3.2 Lo scopo del programma è quello di migliorare il contesto nel quale operano le imprese in Europa. Il programma è coordinato dalla DG Impresa e le attività che esso prevede sono raggruppate in tre pilastri:

- le politiche di sviluppo per le imprese. Le azioni si concretizzano in studi e raccomandazioni prodotte dalla Commissione e dagli Stati membri e aventi lo scopo di migliorare l'ambiente nel quale operano le imprese,
- le reti di Euro Info Centri (EIC), che hanno il compito di sostenere ed aiutare i diversi centri di informazione sparsi nel territorio europeo, affinché le imprese possano accedere ai programmi e alle reti comunitarie di aiuto e di sostegno,
- gli strumenti finanziari, destinati a migliorare l'ambiente finanziario delle imprese e, in particolare, delle PMI.

3.3 Gli obiettivi del programma sono i seguenti:

- rafforzare la crescita e la competitività delle imprese in un'economia internazionalizzata e fondata sulla conoscenza,
- promuovere lo spirito imprenditoriale,
- semplificare e migliorare il contesto amministrativo e normativo delle imprese,
- migliorare il contesto finanziario delle imprese, in particolare per le PMI,
- agevolare l'accesso delle imprese ai servizi di supporto, ai programmi e alle reti comunitarie e migliorarne il coordinamento,
- sostenere l'applicazione della Carta europea per le piccole imprese, a livello comunitario.

3.4 Gli strumenti di attuazione sono:

- lo scambio di esperienze e l'individuazione di buone prassi fra Stati membri,
- una rete di «Eurosportelli» che forniscono servizi e consulenze su questioni europee alle imprese di tutte le regioni d'Europa,
- una serie di strumenti finanziari comunitari per le PMI, per il tramite del Fondo europeo per gli investimenti (FEI).

3.5 In vista del nuovo programma 2006/2010 la Commissione ha proceduto a regolari valutazioni, sia interne sia attraverso esperti indipendenti. Al fine di raccogliere il maggior numero di suggerimenti possibile, la Commissione ha prodotto un documento nel quale ha evidenziato i punti sui quali impostare il nuovo programma.

4. Il contenuto della proposta della Commissione

4.1 In un unico articolo si propone di modificare la decisione 2000/819/CE⁽¹⁾ del Consiglio, di prorogare l'attuale programma pluriennale fino al 31 dicembre 2006 e di aumentare di conseguenza l'importo finanziario di riferimento di 81,5 milioni di euro, portando così la dotazione da 450 a 531,5 milioni di euro.

5. Le motivazioni della Commissione

5.1 Dai risultati della consultazione pubblica e dai suggerimenti espressi nella relazione di esperti indipendenti è emerso un deciso orientamento a favore dell'adozione di una base più ampia di analisi, sviluppo e coordinamento delle politiche, nonché di misure specifiche volte ad aiutare le imprese ad essere competitive e innovative.

5.2 Solo negli anni 2003 e 2004 l'attuale programma pluriennale (MAP) ha potuto inserire nei suoi programmi di lavoro annuali, con una certa chiarezza, le linee di intervento previste dalla Carta europea per la piccola impresa. Ma molto vi è ancora da fare per rendere concreti i suggerimenti della Carta.

5.3 Nel programma pluriennale sono sì previste diverse attività tese a sostenere la politica d'impresa, ma è carente la spinta verso l'innovazione e la cooperazione tra le imprese.

5.4 Le azioni previste nel MAP sono rapportate alle esigenze e ai bisogni delle imprese dell'Europa dei 15 e si dimostrano non sufficientemente adeguabili alle esigenze delle imprese dei nuovi Stati membri.

⁽¹⁾ GU L 333 del 29.12.2000. Decisione modificata da ultimo dalla decisione 593/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 268 del 16.8.2004).

6. Le considerazioni del CESE

6.1 Il CESE è perfettamente d'accordo sulla proposta e ritiene opportuno che la Commissione, anche attraverso i suggerimenti che potranno essere forniti dal Comitato economico e sociale europeo e dagli altri attori della società civile organizzata, elabori un progetto che si presenti come «programma quadro» in grado di accogliere:

- i progressi compiuti in questi ultimi anni sui temi di un'economia basata sulla conoscenza,
- i nuovi slanci all'innovazione nelle imprese necessari per la competitività,
- i contenuti delle nuove prospettive finanziarie 2007-2013,
- le reali esigenze espresse dalle imprese (in particolare dalle micro, piccole e medie imprese) dei nuovi Stati membri dell'UE,
- le sinergie, utili e necessarie, con le linee di azione dei nuovi fondi strutturali e del Fondo di coesione,
- le attese, soprattutto da parte dei nuovi Stati, sul ruolo degli EIC.

6.2 È in atto una profonda riflessione sul contenuto del VI programma quadro sulla ricerca e l'innovazione, che scadrà alla fine del 2006. L'attuale programma pluriennale dedica molta attenzione ai temi della ricerca — senza dubbio estremamente importanti per le grandi imprese — ma poca invece all'innovazione e alla competitività, elementi nevralgici per le PMI. Nuove, dinamiche sinergie potrebbero essere programmate, grazie a un più lungo periodo di riflessione, tra il prossimo programma quadro sulla ricerca e l'innovazione e il futuro programma quadro per le imprese e per l'imprenditorialità.

6.3 Alcuni strumenti contenuti nell'attuale programma pluriennale non hanno dato i risultati sperati⁽²⁾: questo probabilmente perché sono nati alla luce delle iniziative prese nel dopo Lisbona ma non sono stati confrontati, concretamente, con le esigenze delle micro, piccole e medie imprese.

7. Conclusioni e proposte

7.1 Gli Stati che sono entrati nell'Unione europea nel 2004 non hanno avuto l'opportunità, di cui hanno invece beneficiato i vecchi Stati membri, di confrontarsi intensamente tra di loro e di contribuire a elaborare una politica per le imprese e per l'imprenditorialità che avesse una solida base condivisa.

7.2 Durante l'anno in corso e durante quello corrispondente alla pausa concessa dalla proroga (vale a dire gli anni 2005 e 2006), il CESE ritiene che sarebbe estremamente opportuno che la DG Impresa promuovesse nei nuovi Stati membri una serie di incontri con i rappresentanti delle organizzazioni delle PMI di tutti gli Stati, con lo scopo di discutere le migliori pratiche e di focalizzare le problematiche specifiche dei nuovi Stati. Ciò consentirebbe di evidenziare molti degli aspetti da sviluppare poi nel contesto del nuovo programma quadro.

7.3 Nel corso del 2006, grazie anche agli elementi raccolti durante tali incontri preparatori, il CESE ritiene che potrebbe essere organizzata in uno dei paesi di recente adesione la «Quarta conferenza europea della micro, della piccola e della media impresa» allo scopo di prospettare, in un quadro complessivo, delle vie di soluzione alle problematiche, sollevate con particolare evidenza dai nuovi Stati, in tema di politica d'impresa.

7.4 È opportuno che la Commissione dibatta quanto prima con il CESE gli elementi emersi dalla valutazione esterna da essa promossa e analizzi i risultati conseguiti dall'attuale programma pluriennale. Già sin d'ora, d'altronde, il CESE potrebbe fornire, con la concretezza e l'impegno che contraddistinguono i suoi lavori, utili elementi grazie alla numerosa presenza, nel suo seno, di consiglieri provenienti dal mondo dell'impresa.

7.5 Nel corso delle sue pluriennali riflessioni, grazie tra l'altro anche al confronto che si articola al suo interno durante l'elaborazione dei pareri, il CESE ha maturato la convinzione seguente: per dare valore e concretezza alle politiche di sviluppo è necessario da una parte organizzare e intensificare il dibattito tra e con i soggetti che vivono direttamente i problemi dell'impresa (imprenditori e lavoratori), e dall'altra riconoscere che i problemi delle micro e delle piccole imprese o sono diversi da quelli delle grandi imprese o, se sono uguali, si presentano comunque con caratteristiche diverse perché sono gestiti con mezzi, strumenti e aiuti che non sono paragonabili a quelli delle grandi imprese. Nella ricerca dei nuovi mezzi e strumenti di sviluppo da mettere in opera è essenziale tenere sempre più conto di queste considerazioni.

7.6 Il CESE è quindi favorevole alla proroga proposta, ma invita la Commissione a realizzare le iniziative proposte nel presente parere e a presentare una relazione, in proposito, al Parlamento europeo e al Comitato stesso.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Cfr. a questo proposito il risultato negativo del Programma JEV e quanto espresso nelle conclusioni del documento SEC(2004) 1460, del 15.11.2004.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la licenza comunitaria dei controllori del traffico aereo

COM(2004) 473 def. — 2004/0146 (COD)

(2005/C 234/04)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 22 settembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore McDONOGH.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 126 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 Lo spazio aereo europeo è una delle aree di traffico più congestionate del mondo. La frammentazione del sistema di gestione della navigazione aerea in diverse aree nazionali separate l'una dall'altra, ciascuna con le sue regole e le sue procedure, i suoi vari mercati e livelli di efficienza, è stata individuata dal Gruppo ad alto livello sul Cielo unico europeo come il principale ostacolo che si frappone a decisi progressi in questo settore di attività. Il pacchetto sul Cielo unico europeo affronta la frammentazione del cielo europeo con una serie di iniziative.

2. Antefatto

2.1 L'adozione dei quattro regolamenti che costituiscono il pacchetto sul Cielo unico europeo rappresenta un mutamento radicale nel panorama della gestione del traffico aereo. La proposta di direttiva concernente la licenza comunitaria di controllore del traffico aereo è importante per una serie di ragioni.

La licenza è un aspetto che giova all'*equilibrio* dei vari elementi costitutivi del pacchetto «Cielo unico europeo», in quanto assicura la presa in considerazione degli aspetti sociali in aggiunta agli aspetti istituzionali, economici e tecnici.

2.2 Nella fase preparatoria dell'iniziativa, la Commissione ha fatto effettuare uno studio che fotografasse la situazione in materia di rilascio di licenze nei singoli Stati membri. Dallo studio è emerso che, al di là dei regolamenti internazionali in vigore adottati dall'ICAO o da Eurocontrol, il rilascio delle licenze è un processo estremamente diversificato in tutta l'Unione europea. Gli autori dello studio raccomandano che la futura produzione legislativa comunitaria in questo settore disciplini i seguenti aspetti:

a) le condizioni di ottenimento e di mantenimento in vigore della licenza devono prevedere i limiti di età e i periodi di validità delle annotazioni di qualifica (*rating endorsements*) e delle annotazioni dell'unità operativa (*unit endorsements*);

b) in relazione alla formazione del candidato e agli standard di competenza, devono essere stabiliti le modalità di verifica della competenza dei controllori, il processo di formazione e le materie di esame, comprese le qualifiche linguistiche e la loro valutazione;

c) in relazione al riconoscimento degli organismi di formazione e delle unità di formazione, occorre che tutti gli organismi vengano accreditati e che vengano specificati i requisiti di qualifica degli istruttori.

2.3 Lo studio preparatorio citato in precedenza ha rivelato che, malgrado l'esistenza di una regolamentazione internazionale della materia, le radicate tradizioni nazionali determinano livelli diversi di qualità nell'UE e producono professionalità che sono difficilmente comparabili. Questa frammentazione non è più accettabile in un contesto comunitario poiché può aumentare i rischi in uno spazio aereo europeo già molto congestionato. Armonizzando invece le licenze dei controllori aerei si accrescerà la sicurezza del trasporto aereo poiché i livelli di competenza verranno armonizzati con riferimento sia al singolo prestatore di servizi sia ai prestatori di servizi considerati nel loro insieme e ciò contribuirà a instaurare fra di loro un'interfaccia più sicura e più efficace. Per i controllori aerei ne risulterà una miglior organizzazione del mercato del lavoro, la loro disponibilità aumenterà e sarà agevolata la creazione di blocchi di spazio aereo più funzionali. La licenza europea renderà più effettiva la libertà di circolazione eliminando le scelte discrezionali di alcuni Stati membri all'atto del riconoscimento delle licenze emesse da altri Stati.

2.4 Dato che la maggior parte degli Stati membri ha già emanato una normativa basata sui principi dell'ICAO e che è attualmente in corso il recepimento della normativa sul Cielo unico europeo e dello strumento ESARR5, è assolutamente indispensabile fare in modo che le citate disposizioni siano integralmente coerenti con quelle della presente direttiva.

2.5 Solo i fornitori di formazione debitamente certificati saranno ammessi a presentare i propri corsi e programmi alle autorità nazionali competenti, per chiederne l'approvazione.

2.6 La direttiva va bene al di là di quanto previsto dalle licenze attualmente in vigore per i piloti dell'aviazione civile (91/670/CEE); essa presenta invece maggiori analogie con le licenze del settore ferroviario e del settore marittimo (proposta COM(2004) 142), nel senso che le norme relative alle competenze professionali sono fissate a livello europeo e non lasciate alla libera discrezione degli Stati membri. È evidente che la direttiva sarà rispettata anche al di là delle frontiere comunitarie.

2.7 Il livello dei costi dipenderà dall'attuale livello di qualità del sistema di formazione. La direttiva innalza la qualità del sistema di formazione al livello necessario per ottemperare ai requisiti di sicurezza imposti dal sistema del traffico aereo in Europa, che — come è noto — è particolarmente denso e complesso.

2.8 Con l'innalzamento degli standard della formazione iniziale e con l'imposizione di garanzie di neutralità e obiettività degli esaminatori nella formazione all'interno dell'unità operativa si prevede che la percentuale dei successi al termine di questi corsi aumenterà.

2.9 Il costo dei controlli sulle varie fasi dell'iter di rilascio della licenza potrà aumentare leggermente anche perché sarà necessario conservare i documenti ai fini dell'auditing.

2.10 Nel complesso, il verosimile aumento dei costi a breve termine dovrebbe essere controbilanciato — nel lungo termine — dal risparmio generato dall'utilizzo più razionale del personale. Un'ultima ma non meno importante considerazione è che la direttiva aumenterà la sicurezza dei passeggeri.

2.11 La presente proposta non contiene una scheda finanziaria.

2.12 Ai fini dell'attuazione della legislazione sul Cielo unico europeo è necessario adottare norme più dettagliate, specialmente con riguardo alle disposizioni relative al rilascio delle licenze dei controllori del traffico aereo allo scopo di aumentarne la disponibilità e promuovere il reciproco riconoscimento di tali licenze, come previsto dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo («regolamento sulla fornitura di servizi») ⁽¹⁾.

2.13 L'istituzione di tale licenza comunitaria costituisce un mezzo per riconoscere il ruolo specifico che i controllori del traffico aereo svolgono nell'effettuare il controllo del traffico aereo in condizioni di sicurezza. L'istituzione di norme comunitarie per la competenza professionale dei controllori ridurrà inoltre la frammentazione che si osserva in questo settore e contribuirà ad una più efficiente organizzazione del lavoro nell'ambito di una più intensa collaborazione regionale fra i fornitori di servizi di navigazione aerea. La direttiva costituisce

pertanto una componente essenziale della normativa sul Cielo unico europeo.

2.14 Finalità della direttiva è aumentare i livelli di sicurezza e migliorare il funzionamento del sistema del controllo del traffico aereo nella Comunità tramite il rilascio di una licenza comunitaria di controllore del traffico aereo.

2.15 Il titolare di una qualifica che, nel corso di un periodo di cinque anni non abbia fornito i servizi di controllo del traffico aereo previsti da un'annotazione associata a tale qualifica può svolgere i compiti inerenti a tale qualifica soltanto se soddisfa i requisiti di valutazione e formazione.

2.16 Per assicurare il mantenimento dei livelli di competenza indispensabili affinché i controllori del traffico aereo possano svolgere le loro mansioni con un elevato grado di sicurezza, gli Stati membri prendono disposizioni affinché le autorità di vigilanza nazionali sovrintendano e controllino la loro formazione.

2.17 Ciascuno Stato membro riconosce le licenze e le qualifiche ed annotazioni ad essa associate rilasciate dall'autorità di vigilanza di un altro Stato membro in conformità con le disposizioni della presente direttiva.

3. Commenti

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di introdurre una nuova disciplina dell'attività dei controllori del traffico aereo. L'introduzione di tali disposizioni è necessaria e tempestiva, a causa del notevole incremento che si prospetta nel volume di traffico aereo nel corso dei prossimi 10 anni. È inoltre necessario, per garantire la sicurezza dei viaggiatori, armonizzare norme e qualifiche in tutta l'UE. L'incremento dei viaggi aerei provocherà un analogo incremento nella richiesta di controllori di volo in tutto il mondo: è pertanto essenziale garantire la libera circolazione.

3.2 Il CESE si interroga sull'attendibilità della stima di 4 anni per quanto riguarda l'attuazione delle nuove disposizioni.

3.3 È necessario che la Commissione vigili perché la direttiva non consenta la costituzione di monopoli nazionali delle attività di formazione.

3.4 L'annotazione di licenza deve precisare la competenza linguistica dell'interessato, pari almeno **al Livello 4 di INGLESE** del test ICAO.

3.5 Tutti i corsi iniziali destinati ai controllori del traffico aereo dovrebbero ottemperare almeno alle linee guida della Conferenza europea dell'aviazione civile (European Civil Aviation Conference — ECAC) riguardanti il tronco comune di formazione («Common Core Content training»).

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 550/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, sulla fornitura di servizi di navigazione aerea nel Cielo unico europeo («regolamento sulla fornitura di servizi») (GU L 96 del 31.3.2004, pag. 10). — Parere del CESE: GU C 241 del 7.10.2002, pag. 24.

3.6 L'introduzione per tutti i controllori del traffico aereo di test a campione per accertare il tasso di alcolemia o l'uso di droghe nonché di test psicologici è giudicata opportuna e conforme al Safety Regulatory Requirement No 5 (ESARR5).

3.7 Il problema dell'età resta una preoccupazione reale. Le statistiche mostrano che il rischio di decesso repentino o di contrarre una malattia grave aumentano con l'età. Non sembra che le specifiche condizioni nazionali abbiano un rilievo rispetto all'esigenza di un limite di età per i piloti.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

3.8 Con specifico riferimento all'articolo 4, il CESE propone che:

- il paragrafo 5 preveda l'esistenza di una procedura di ricorso efficace per consentire al titolare della licenza di contestare la decisione e che
- il paragrafo 7 preveda l'esistenza di una procedura di ricorso nei casi in cui accertamenti medici inadeguati abbiano condotto alla sospensione della licenza.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il secondo programma «Marco Polo» relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (Marco Polo II)

COM(2004) 478 def. — 2004/0157 (COD)

(2005/C 234/05)

Il Consiglio, in data 15 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2005, sulla base del rapporto introduttivo del relatore LEVAUX.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Introduzione: sintesi della relazione introduttiva della Commissione europea

1.1 La Commissione presenta la proposta di regolamento del programma **Marco Polo II** ricordando i motivi che impongono lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto merci:

- il raddoppio dei trasporti fino al 2020 e le carenze delle reti esistenti, che determinano congestione delle infrastrutture stradali, degrado ambientale, incidenti e perdita di competitività,
- le esigenze legate allo sviluppo sostenibile, che richiedono sistemi di trasporto più economici in termini energetici.

1.2 La Commissione ribadisce che «è necessario fare un maggior ricorso all'intermodalità», ossia alla soluzione che consente un migliore utilizzo delle infrastrutture esistenti, in quanto integra nella catena logistica il trasporto marittimo a corto raggio, le ferrovie e i trasporti lungo le vie navigabili interne. La politica dell'intermodalità è già stata al centro del programma Marco Polo I (2003-2006), finalizzato a trasferire l'incremento medio annuo del trasporto internazionale di merci su strada verso gli altri tre modi di trasporto testé ricordati.

1.3 Per portare avanti questa politica nel periodo 2007-2013, la Commissione propone il programma Marco Polo II, estendendone il campo di applicazione a tutti i vicini dell'Unione europea e aggiungendovi due nuovi tipi d'intervento:

- le autostrade del mare,
- le azioni di riduzione del traffico.

1.4 La Commissione propone una dotazione finanziaria globale di 740 milioni di euro per il periodo 2007-2013, che dovrebbe servire a

- trasferire 140 miliardi di tonnellate-chilometro di merci trasportate dalla strada (ossia 7 milioni di tratte di 1 000 km per autocarro) verso altri modi di trasporto,
- ridurre le emissioni di CO₂ di 8 400 milioni di kg,
- produrre un utile sociale e ambientale quantificabile in circa 5 miliardi di euro (stima effettuata da un gruppo di esperti indipendenti e allegata alla proposta della Commissione, con una valutazione degli effetti nocivi dell'inquinamento sulla salute).

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Richiamo alle conclusioni del parere del Comitato sul programma Marco Polo I

2.1.1 Pur sottolineando talvolta le scarse ambizioni o le insufficienti risorse stanziare, il Comitato ha più volte confermato il proprio sostegno alla politica della Commissione volta a trasferire dalla strada verso altri modi di trasporto gli inevitabili e prevedibili incrementi del trasporto merci.

2.1.2 In particolare nel parere CES 842/2002 del 17 e 18 luglio 2002 relativo alla proposta di regolamento **Marco Polo I**, ritenendo che il programma da solo non sarebbe bastato per conseguire gli obiettivi di trasferimento posti dalla Commissione, il Comitato suggeriva di aggiungervi dieci concreti interventi incentivanti che qui riprende:

- rafforzare i controlli e le sanzioni in caso di violazione della legislazione sociale,
- finanziare le infrastrutture di trasferimento modale (per esempio i terminali e i loro accessi) con fondi pubblici,
- esigere dagli operatori l'impegno a mantenere nel tempo i nuovi servizi d'interesse generale, in modo da garantire i trasferimenti, altrimenti i clienti non modificherebbero le loro abitudini,
- prevedere sin d'ora le modalità per prolungare di due o tre anni il programma Marco Polo, al fine di garantirne la continuità fino al 2010 (occorre evitare l'interruzione verificatasi tra PACT e Marco Polo),
- trarre il massimo profitto possibile dall'esperienza del programma PACT portando a termine una sua valutazione esterna, visto che i suoi effetti positivi non sono ancora stati valutati fino in fondo,
- fissare un calendario delle misure da adottare per l'attuazione degli interventi selezionati nell'ambito del programma Marco Polo,
- affidare a un comitato di gestione il monitoraggio costante delle azioni intraprese, in modo da poter apportare i neces-

sari adeguamenti al programma Marco Polo a metà del suo periodo di attuazione,

- prevedere la possibilità di comprendere, fra i progetti ammessi a beneficiare del programma Marco Polo, anche azioni volte ad integrare, in via accessoria, il trasporto aereo e quello via *pipeline*, purché associati ad altri modi di trasporto,
- autorizzare il finanziamento di progetti che prevedano azioni localizzate anche sul territorio di un unico Stato membro, a condizione che possano beneficiarne tutti gli utenti dei trasporti internazionali che transitano su quel territorio,
- compilare, all'indirizzo di tutti gli utenti, una **Guida europea** di tutte le piattaforme intermodali dell'UE e delle loro caratteristiche, fissando degli standard di minima.

2.1.3 Nello stesso parere 842/2002, il Comitato aggiungeva che soltanto una politica globale dei trasporti in grado di modificare talune prassi e di assumere impegni rigorosi per la realizzazione di infrastrutture di trasporto nuove o integrative permetterebbe di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

2.1.4 In particolare per le merci voluminose da trasportare su lunghi tragitti e la cui consegna non abbia carattere d'urgenza, ma debba avvenire a una data certa, il Comitato proponeva alla Commissione di avviare una riflessione sull'eventualità di passare progressivamente dalla prassi delle **scorte zero** al concetto di valorizzazione delle **scorte viaggianti**. Tale prospettiva consentirebbe di relativizzare l'urgenza delle forniture e di conferire ai modi di trasporto alternativi alla strada una reale competitività in termini di costi e tempi di consegna, sempre garantendo date certe per quest'ultima. È nota a tutti la logica economica che ha incoraggiato la prassi delle **scorte zero**, la quale prevede la massima riduzione dei tempi di consegna e fa dell'urgenza una caratteristica privilegiata nel funzionamento degli scambi. Pensare in termini di sviluppo sostenibile implica oggi riconoscere che questa prassi e le sue ricadute hanno un costo elevato in termini di inquinamento e di consumo eccessivo di energia, che richiede una riflessione, alla quale il Comitato ribadisce di voler partecipare. Esso ritiene che, mentre il trasporto su strada resta insostituibile sulle brevi distanze, soprattutto nei tratti terminali, lo spingere all'estremo la prassi delle **scorte zero** e il fare dell'urgenza un principio assoluto siano all'origine delle difficoltà incontrate nel trasferire una parte del trasporto merci su strada ad altri modi di trasporto più compatibili con le esigenze dettate dallo sviluppo sostenibile.

2.1.5 Senza voler ipotecare l'esito di questa riflessione, il Comitato ritiene che, per indurre una modifica dei comportamenti degli operatori economici, sia opportuno accettare, eventualmente, di rimettere in discussione talune pratiche certamente valide ieri, ma che non appaiono più pertinenti né conformi alle ambizioni oggi annunciate.

2.1.6 Il Comitato rileva che è stata presa in considerazione soltanto una parte delle misure incentivanti da esso proposte. Dato che la situazione nel 2004 non è sostanzialmente cambiata rispetto al 2002, nel presente parere il Comitato riformula le stesse proposte integrandole per alcuni aspetti specifici.

2.2 Valutazione dei primi risultati del programma Marco Polo I per il periodo 2003-2006

2.2.1 La Commissione ritiene che il programma Marco Polo I, che ha avuto una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro, stia dando qualche primo risultato incoraggiante. Il Comitato rileva che i primi progetti selezionati sono stati avviati nell'ottobre 2003, ossia soltanto un anno fa, e che per il momento non è trascorso abbastanza tempo per poter valutare la reale efficacia degli interventi intermodali effettuati. Il Comitato nota inoltre che:

- il Libro bianco del 12 settembre 2001 sul tema *La politica europea dei trasporti fino al 2010: Il momento delle scelte* prevedeva per il programma Marco Polo I una dotazione di 120 milioni di euro per un quadriennio, ossia di 30 milioni di euro all'anno,
- nella proposta di regolamento del programma Marco Polo I dell'inizio del 2002, la Commissione ha previsto un bilancio di 115 milioni di euro per un quinquennio, pari a 23 milioni di euro all'anno,
- alla fine al programma Marco Polo I è stato assegnato un finanziamento di 100 milioni di euro soltanto per un quinquennio, pari a 20 milioni di euro all'anno,
- per il primo anno di funzionamento del programma Marco Polo I, il bilancio della Comunità ha stanziato soltanto 15 milioni di euro.

2.2.2 Il Comitato esprime stupore per questi «slittamenti» successivi, e si chiede fino a che punto ci si possa affidare alle previsioni, nella misura in cui, a fronte di un continuo aumento delle domande previste, viene effettuata una riduzione costante delle risorse.

2.2.3 In queste circostanze e per mancanza di informazioni, il Comitato non comprende perché la Commissione sostenga che «...analoga conclusione è che le risorse di bilancio assegnate al programma sono largamente insufficienti per finanziare tutti i buoni propositi», né perché nella programmazione di bilancio non siano stati utilizzati i 20 milioni di euro di pagamenti previsti.

2.3 Valutazione ex ante e consultazione dei soggetti coinvolti

2.3.1 Al capitolo III della relazione, punto 12, viene citato un documento finanziario importante poiché dimostra che la proposta di regolamento tiene pienamente conto della valutazione e delle raccomandazioni formulate dagli esperti indipendenti, a seguito della loro valutazione ex ante riguardante il

rinnovo del programma Marco Polo per il periodo 2007-2013. Tale documento di 19 pagine redatto in inglese non è stato tradotto. Ne viene presentata una sintesi di 15 righe, al punto 13 del summenzionato capitolo III, in cui figurano le conclusioni che la Commissione trae dalla valutazione degli esperti.

2.3.2 Il Comitato rammenta che, per essere accessibili, i documenti devono essere tradotti e che, in mancanza di una traduzione integrale della relazione degli esperti, questi ultimi dovrebbero essere invitati a redigerne una sintesi, la cui traduzione consentirebbe a tutti i soggetti interessati di avere immediatamente accesso agli elementi essenziali delle conclusioni, unitamente alle argomentazioni pertinenti.

2.3.3 Il Comitato ricorda del resto che, nel parere 842/2002 relativo al regolamento Marco Polo I, aveva espresso compiacimento per «l'attenzione dimostrata dalla Commissione verso il parere delle parti interessate prima di presentare le proprie proposte», ma aveva al contempo «deplorato di essere stato associato tardivamente a tale processo di consultazione» (punto 2.5).

2.3.4 Il Comitato non è dunque in grado di interpretare le conclusioni di detta valutazione, se non per osservare che la Commissione si aspetta un congruo aumento del bilancio proposto, che considera un presupposto determinante per l'efficacia del programma.

2.3.5 Il Comitato osserva che la Commissione gli ha trasmesso il bilancio di tre progetti realizzati:

- la creazione di un servizio *Intermodal Rail* fra la Germania e l'Italia attraverso l'Austria da parte di un operatore privato,
- il progetto IKEA — RAIL lanciato nel 2002, consistente in una piattaforma situata a Duisburg (Germania) dove si ricevono da Almhut (Svezia) per ferrovia (1 044 km) prodotti destinati a essere distribuiti nel resto d'Europa. Negli esercizi 2002 e 2003, i treni che hanno trasportato soltanto merci IKEA sono stati circa 400,
- la creazione di linee marittime regolari fra diversi porti italiani e spagnoli per il trasporto degli autocarri.

2.3.6 Questi tre progetti illustrano le possibilità offerte dal dispositivo di accompagnamento messo in atto dall'Unione europea. Ciò nondimeno, il Comitato nota che questi progetti sono stati realizzati nel quadro delle azioni pilota per il trasporto combinato (PACT), programma che ha preceduto Marco Polo I.

2.3.7 Particolarmente interessanti dal punto di vista concettuale, essi confermano la validità delle attività avviate, e il Comitato auspica vivamente di essere messo a conoscenza, al momento opportuno, dei risultati concreti che possano essere utilizzati per il programma Marco Polo I in corso di realizzazione.

2.4 Il programma Marco Polo II (2007-2013)

2.4.1 La proposta Marco Polo II non modifica le tre attuali tipologie di intervento:

- trasferimento fra modi (aiuti alla fase d'avviamento),
- azioni catalizzatrici,
- azioni comuni di apprendimento.

2.4.2 Essa estende la copertura geografica del programma, che ormai comprende l'Europa dei 25, gli altri paesi candidati, nonché i paesi dell'EFTA e dello SEE. Il Comitato approva questa strategia e condivide l'osservazione della Commissione secondo cui «la catena di approvvigionamento e la produzione industriale non si fermano alle frontiere dell'UE a 25»; auspica tuttavia che la Commissione aggiunga in questa frase le parole «**gli scambi**» dopo «la produzione».

2.4.3 Il Comitato propone che la Commissione citi a titolo di esempio il corridoio VII del Danubio, che è tipico della «grande Europa allargata», in quanto si tratta di un'infrastruttura di trasporto intermodale di dimensioni eccezionali che collega tutti i modi di trasporto, ossia

- **il trasporto fluviale** attraverso il collegamento senza soluzione di continuità fra il Mare del Nord e il Mar Nero, il cui punto intermedio si trova in Austria a circa 1.500 km da ogni estremità,
- **il trasporto stradale e il trasporto ferroviario** i quali, grazie a piattaforme di scambio, consentiranno di servire vasti territori da una parte e dall'altra del fiume,
- **il trasporto marittimo e marittimo-fluviale**, che prolunga il fiume a ovest, grazie al collegamento Reno-Meno-Danubio verso le isole Anglo-normanne e il Mare del Nord e, a est, verso la Russia (Volga), l'Ucraina e la Turchia passando per il Mar Nero.

2.4.4 La proposta Marco Polo II contempla due nuove tipologie di intervento:

- **le autostrade del mare**, concetto sul quale il Comitato ha già più volte affermato il proprio ampio consenso. La «grande Europa allargata» dispone «naturalmente» di migliaia di chilometri di coste marittime, centinaia di porti e foci di fiumi, che sono altrettanti punti di penetrazione potenziali verso il retroterra e il continente; è quindi opportuno incoraggiare e sostenere ovunque i progetti di trasporto e di diffusione delle merci, purché si moltiplichino le piattaforme intermodali di scambio in riva al mare oppure negli estuari,
- **le azioni di riduzione del traffico**, concetto logico volto a razionalizzare le fasi di produzione, distribuzione e ripartizione, oltre che a eliminare i trasporti inutili. A titolo di esempio:

- trasportare i prodotti sotto forma disidratata evita di trasportare l'acqua che viene reincorporata all'arrivo,
- avvicinare i siti di fabbricazione dei componenti ai siti di montaggio evita trasporti di lungo raggio.

Il Comitato è favorevole alle esperienze e ai progetti in questo senso.

2.4.5 La Commissione auspica di **migliorare le sinergie nel settore ferroviario** e raccomanda per esempio l'utilizzo di binari riservati con treni rapidi per le merci e il corriere espresso. Il Comitato approva questi progetti anche se, per quanto attiene al corriere espresso, ritiene che trasmettere informazioni via posta elettronica consenta fin d'ora, e sempre di più in futuro, di risolvere buona parte degli scambi epistolari.

2.4.6 Mentre è necessario creare linee di trasporto merci ad alta velocità, bisogna tuttavia garantire in modo irreversibile l'interoperabilità dei materiali, delle attrezzature e dei regolamenti ferroviari. Inoltre, senza attendere la realizzazione di nuove linee, è opportuno valorizzare il patrimonio esistente ed esaminare la possibilità di recuperare linee abbandonate o scarsamente utilizzate a seguito del trasferimento del traffico passeggeri verso altri modi di trasporto, in particolare le linee ad alta velocità.

2.4.7 Il Comitato chiede dunque alla Commissione di invitare ancora una volta gli Stati a censire tutte le possibilità di ripristino delle reti esistenti, abbandonate o a traffico ridotto, per riutilizzarle ai fini del trasporto merci. Tale richiesta riguarda in particolare il patrimonio ferroviario ma anche quello relativo alle vie navigabili, in modo che, laddove sia possibile, si possano adottare soluzioni più rapide e vantaggiose in termini di sviluppo sostenibile rispetto al trasporto su strada.

2.4.8 Infine, volendo dare credibilità sia al trasporto merci ferroviario che agli altri modi di trasporto alternativi alla strada, il Comitato ribadisce che è ormai giunto il momento di mettere in pratica le buone intenzioni, riservando o imponendo l'attribuzione di una quota di stanziamenti maggiore di quella odierna alle infrastrutture ferroviarie, marittime e fluviali, nella fattispecie per quanto attiene ai finanziamenti dei progetti RTE-T e a quelli concessi ai nuovi Stati membri e all'area dei Balcani.

2.4.9 Il Comitato nota con soddisfazione che la Commissione evidenzia che da parte dell'industria è «considerevole» la domanda di finanziamento delle infrastrutture necessarie e sufficienti per la realizzazione degli obiettivi legati ai servizi oggetto del programma Marco Polo. Quanto ai finanziamenti delle **infrastrutture ausiliarie**, il Comitato ricorda di averli già auspicati nel suo parere 842/2002 sul programma Marco Polo I.

3. Osservazioni specifiche sulla proposta di regolamento Marco Polo II

3.1 Articolo 1: Oggetto

3.1.1 Il Comitato osserva che la Commissione presenta nel 2004 la proposta di regolamento per il periodo 2007-2013. Ciò dovrebbe garantire la continuità del programma Marco Polo, evitando i ritardi verificatisi nel 2001-2002 all'avvio di Marco Polo I. Posto che oggi non è ancora trascorso abbastanza tempo dall'attuazione di Marco Polo I per poterla valutare con distacco, questo anticipo consentirà alla Commissione di creare «un comitato di gestione cui affidare il monitoraggio costante degli interventi avviati, in modo da poter apportare gli utili adeguamenti a Marco Polo II, una volta giunti a metà percorso del programma Marco Polo I», come chiedeva il Comitato nel proprio parere 842/2002.

3.2 Articolo 2: Definizioni

3.2.1 Il Comitato osserva che la definizione di **consorzio** richiede la partecipazione di almeno due imprese. Il Comitato ribadisce la propria richiesta di definire «consorzio» *qualunque accordo formale o informale in base al quale almeno due imprese, che non appartengono allo stesso gruppo e che non sono affiliate, eseguono congiuntamente*

3.3 Articolo 3: Ambito di applicazione

3.3.1 Il Comitato ribadisce la richiesta già espressa nel parere 842/2002, considerando troppo restrittive le regole secondo cui le azioni devono riguardare almeno due Stati oppure uno Stato e un territorio di un paese terzo limitrofo. In effetti, il Comitato ritiene che esistano azioni localizzate in un unico Stato, il cui impatto andrebbe però a favore di qualsiasi utente dei modi di trasporto interessati che ne attraversi il territorio. (Esempio: le azioni riguardanti l'utilizzo o lo sviluppo di piattaforme intermodali situate su un nodo infrastrutturale all'interno di un territorio).

3.3.2 Il Comitato apprezza l'allargamento del campo d'applicazione ad alcuni paesi terzi (candidati o meno all'adesione) e nota che i costi delle azioni realizzate in questi territori non sono coperti dal programma, salvo nelle circostanze previste ai paragrafi 3 e 4 di questo articolo.

3.3.3 Per scrupolo di coerenza, il Comitato auspica tuttavia che il regolamento precisi che le azioni localizzate nei paesi terzi possono essere finanziate se intese, nella misura del possibile, a sviluppare modi di trasporto diversi da quello stradale o che favoriscano l'intermodalità.

3.4 Articolo 4: Proponenti ed azioni ammissibili

3.4.1 Il Comitato approva l'articolo 4, purché si tenga conto dell'osservazione relativa alla composizione di un «consorzio», ma specifica tuttavia, come aveva già fatto nel parere

842/2002, che per i casi eccezionali, relativi a interventi riguardanti un unico paese, non si deve applicare l'obbligo imposto alle imprese di essere stabilite in almeno due Stati membri oppure in uno Stato membro e in un paese terzo.

3.5 Articolo 5: Azioni ammissibili e condizioni di finanziamento

3.5.1 Nel parere 842/2002 riguardante il programma Marco Polo I, ai punti 3.5, 3.6 e 3.7, il Comitato aveva già sottolineato che le soglie minime d'intervento per azione proposte dalla Commissione erano troppo elevate, e chiedeva di abbassarle come segue:

- per le azioni di trasferimento tra modi da 1 milione di euro a 500 000 euro,
- per le azioni catalizzatrici da 3 milioni di euro a 1,5 milioni di euro,
- per le azioni comuni di apprendimento da 500 000 euro a 250 000 euro.

3.5.2 Il Comitato osserva che per Marco Polo II la Commissione, nell'allegato che precisa le condizioni finanziarie di cui all'articolo 5 della proposta, fissa nuovamente per le azioni delle soglie minime indicative di sovvenzione il cui importo resta troppo elevato (tranne che per le azioni comuni di apprendimento la cui soglia passa da 500 000 euro a 250 000 euro, come richiesto dal Comitato). Il Comitato giudica indispensabile fissare delle soglie più basse, quindi più incentivanti, per favorire la presentazione di progetti indubbiamente più modesti, ma spesso più efficaci a livello locale.

3.5.3 Di conseguenza il Comitato chiede che:

- le soglie minime di sovvenzione siano dimezzate come segue:
 - per le azioni di trasferimento tra modi da 1 milione di euro a 500 000 euro,
 - per le azioni catalizzatrici da 3 milioni di euro a 1,5 milioni di euro,
 - per le azioni relative alle autostrade del mare da 4 milioni di euro a 2 milioni di euro,
 - per le azioni di riduzione del traffico da 1 milione di euro a 500 000 euro;
- per le azioni comuni di apprendimento, la soglia minima di sovvenzione sia mantenuta a 250 000 euro, come previsto nella proposta,
- sia prevista una categoria particolare con una soglia minima di 500 000 euro per il trasporto marittimo-fluviale e il trasporto fluviale. Infatti, se la soglia minima di 4 milioni di euro (abbassata a 2 milioni, come propone il Comitato) per le autostrade del mare è accettabile, tenendo conto delle dimensioni delle navi e dei volumi trasportati per via marittima, essa non è adatta alla navigazione interna.

3.5.4 Infine, il Comitato approva che vengano fissate delle scadenze massime per la realizzazione delle diverse azioni, il cui completamento entro una data specifica ne consenta l'ammissibilità al programma. Tuttavia il Comitato considera che il termine di 36 mesi per le «azioni di trasferimento fra modi» è troppo breve e che dovrebbe essere di 60 mesi come per le altre azioni.

3.6 Articolo 11: Bilancio

3.6.1 Il Comitato ha poc'anzi osservato di non disporre delle informazioni necessarie per formulare una valutazione sull'importo di 740 milioni di euro che la Commissione intende attribuire al programma Marco Polo II, e rileva soltanto che, secondo la Commissione, questa dotazione di bilancio deve consentire il risparmio di 5 miliardi di euro in termini di vantaggi ambientali e sociali citati al precedente punto 1.4.

3.6.2 Il Comitato auspica che la Commissione pubblichi, nel corso del 2005, ossia a metà percorso del programma Marco Polo I, un bilancio dei progetti riusciti e dei risparmi effettivamente conseguiti.

3.6.3 Come già suggerito nel parere 842/2002, il Comitato considera che, nel corso del programma, la Commissione dovrebbe proporre una revisione verso l'alto della dotazione finanziaria, in modo da disporre di ulteriori finanziamenti qualora i progetti ammissibili siano più numerosi del previsto.

3.7 Articolo 14: Valutazione

3.7.1 Il Comitato nota con soddisfazione, trattandosi di una delle richieste già formulate nel parere 842/2002, che al più tardi entro il 30 giugno 2007 riceverà dalla Commissione, contemporaneamente al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni, una relazione di valutazione dei risultati ottenuti con il programma Marco Polo I nel periodo 2003-2006.

3.7.2 Il Comitato spera di disporre di informazioni sufficienti per poter formulare un parere ed eventuali proposte volte ad adeguare, se del caso, il programma Marco Polo II, che nel frattempo sarà stato avviato il 1° gennaio 2007 e quindi sarà agli inizi della prima parte della sua attuazione.

4. Conclusioni

4.1 Come ha già fatto in passato per i PACT e per il programma Marco Polo I, il Comitato appoggia il programma Marco Polo II. Questi tre programmi consentono di attuare

iniziative che contribuiscono ad adeguare i sistemi di trasporto delle merci per migliorarne le prestazioni ambientali. L'aumento del concorso finanziario previsto da 100 milioni di euro per Marco Polo I a 740 milioni di euro per Marco Polo II esprimerà la volontà dell'Unione europea di addivenire rapidamente a una migliore gestione sostenibile del trasporto merci.

4.2 Per raggiungere gli obiettivi di trasferimento delle merci trasportate stabiliti dalla Commissione, il Comitato intende ricordare taluni interventi già suggeriti nel suo parere CES 842/2002 del 17 e 18 luglio 2002 relativo a Marco Polo I:

- per garantire un migliore livello di concorrenza fra i vari modi di trasporto, è opportuno rafforzare i controlli e le sanzioni in caso di violazione della legislazione sociale,
- occorre esigere dagli operatori un impegno sulla durata dei nuovi servizi d'interesse generale, sì da garantire i trasferimenti,
- il programma Marco Polo deve prevedere la possibilità di finanziare progetti che comportino azioni localizzate anche sul territorio di un unico Stato membro, a condizione che abbiano un impatto positivo su tutti gli utenti dei trasporti internazionali che transitano su quel territorio,
- compilare una **Guida europea** di tutte le piattaforme intermodali dell'UE con le loro caratteristiche destinata a tutti gli utenti,
- prevedere la possibilità di far rientrare nei progetti ammessi a beneficiare del programma Marco Polo II anche le azioni volte a integrare il trasporto dei fluidi via *pipeline* o gasdotto con un terminale di smistamento basato su una piattaforma intermodale.

4.3 Per permettere ai trasporti fluviali e a quelli marittimo-fluviali di accedere ai vantaggi del programma Marco Polo, il Comitato chiede la creazione di una categoria specifica con una soglia minima ridotta a 500 000 euro. I trasporti fluviali non possono infatti essere equiparati ai trasporti marittimi, per i quali gli investimenti necessari sono proporzionali alle dimensioni dei natanti.

4.4 Il Comitato auspica di partecipare a una riflessione con la Commissione destinata a modificare la pratica delle **scorte zero** facendola evolvere verso quella delle **scorte viaggianti** in tutti i casi in cui non vi sia l'urgenza di consegnare le merci (per talune merci pesanti va rispettata soltanto la data di consegna).

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1868/94 che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate

COM(2004) 772 def. — 2004/0269 (CNS)

(2005/C 234/06)

Il Consiglio, in data 20 gennaio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: Proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore KONSTANTINIDIS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1 Lo scopo della proposta di regolamento in esame è di ripartire il contingente per le campagne di commercializzazione 2005/2006 e 2006/2007 tra gli Stati membri produttori in base alla relazione della Commissione al Consiglio sul regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate, il che comporta una modifica del Regolamento (CE) n. 1868/94 ⁽¹⁾.

1.2 La Commissione propone di prorogare i contingenti attuali per i prossimi **due anni**.

1.3 Il motivo che ha spinto la Commissione a proporre di non modificare i contingenti per i prossimi due anni è l'impossibilità, allo stato delle cose, di determinare gli effetti indotti sul settore dalla riforma della PAC (e quindi del disaccoppiamento) e dall'allargamento dell'UE. In alcuni Stati membri produttori di fecola di patate, infatti, l'attuazione della riforma della PAC inizierà solamente nel 2006 (ossia in corrispondenza della campagna di commercializzazione 2006-2007).

1.4 Pertanto la Commissione presenterà, entro il 30 settembre 2006, una nuova relazione, corredata di una nuova proposta.

2. Osservazioni generali

2.1 La relazione della Commissione mostra che la produzione di fecola di patate nell'UE si è mantenuta vicino al contingente previsto, e che il volume complessivo delle esportazioni

di amido e di fecola di patate è rimasto relativamente stabile. La quota della fecola nell'insieme della produzione di amidacei tende a diminuire, attestandosi intorno al 20 %. Come precedentemente indicato, la Commissione propone di prorogare i contingenti fissati per la campagna 2004/2005. La maggior parte dei produttori europei di fecola di patate (ad eccezione degli agricoltori cechi, lituani e polacchi) sostengono la proposta della Commissione, anche se avrebbero preferito per il regime di contingentamento una proroga della durata normalmente prevista (ossia tre anni).

2.2 Il CESE, pur allineandosi alla proposta della Commissione, condivide la preoccupazione espressa dai produttori di fecola di patate in merito al fatto che i tempi per discutere ed adottare la proposta della Commissione sono ormai piuttosto risicati, in particolare se si considera che gli agricoltori cominceranno a piantare tuberi-seme di patate nel marzo 2005. Il Comitato invita pertanto il Parlamento europeo ed il Consiglio a prendere in considerazione dette scadenze nell'esame della proposta.

3. Conclusioni

3.1 Il CESE sostiene la proposta della Commissione di prorogare i contingenti attuali per le campagne di commercializzazione 2005/2006 e 2006/2007 e raccomanda che il termine per la valutazione finalizzata alla presentazione della futura proposta venga strettamente rispettato.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

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

⁽¹⁾ Cfr. COM(2004) 772 def

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 999/2001 recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili

COM(2004) 775 def. — 2004/0270 (COD)

(2005/C 234/07)

Il Consiglio, in data 16 dicembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **Franco CHIRIACO**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1 Le principali modifiche proposte al regolamento per la prevenzione, controllo ed eradicazione di alcune EST sono le seguenti:

- **proroga** di ulteriori due anni delle misure transitorie già prorogate nel 2003 ⁽¹⁾,
- rafforzamento di alcune **misure preventive** (inclusione dei cervidi, incoraggiamento alla selezione di ovini resistenti alle EST mediante un programma armonizzato di allevamento, messa in coerenza con il regolamento 1774/2002 sulle norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale, divieto dell'iniezione di gas nella scatola cranica come metodo di macellazione),
- estensione agli ovini e caprini delle regole sulle restrizioni agli spostamenti di animali,
- restrizione dell'immissione sul mercato di materie di base per la produzione di fosfato dicalcico, e invece inclusione tra le deroghe anche del latte per uso non umano, accanto a quello per consumo umano,
- consolidamento della base giuridica per i controlli in paesi terzi.

2. Osservazioni generali

2.1 Pur avendo già in passato espresso riserve sulla procedura delle proroghe ripetute ⁽²⁾, il CESE prende atto della necessità di armonizzare le regole a livello internazionale in sede UIE, secondo i criteri che la stessa Commissione ha definito per la valutazione del rischio.

2.2 In effetti, è la pratica stessa in sede europea ad avere messo in evidenza che l'attuale classificazione in cinque categorie, basata sui casi riscontrati piuttosto che sul rischio, premia i paesi che effettuano minori controlli e penalizza quelli che, effettuando invece efficaci controlli, pervengono a riscontrare i casi di malattia. I recenti casi verificatisi in Giappone, Canada e Stati Uniti sembrerebbero poter accelerare la conclusione di un accordo per adottare una migliore metodologia comune in sede UIE, prevedibilmente per il maggio 2005.

2.3 Il Comitato tiene tuttavia a ribadire la sua precedente raccomandazione: qualora risulti impossibile un accordo unanime a livello internazionale su regole comuni per la gestione dei rischi, l'Unione europea dovrà trarne le conseguenze e introdurre direttamente la normativa necessaria, a prescindere dalle complicazioni che ne deriveranno nell'ambito OMC per gli scambi con i paesi terzi. Fattori come la mancata accettazione a livello internazionale dell'accordo o delle trattative prolungate non devono ritardare l'applicazione della normativa, che risulta necessaria ai fini della cooperazione nell'UE.

2.4 Il Comitato si compiace che la Commissione colga l'occasione della proroga per introdurre modifiche intese a rafforzare le misure preventive, a incoraggiare i programmi di selezione e ad estendere le restrizioni dei movimenti ed i controlli, soprattutto riguardo ai paesi terzi.

3. Osservazioni specifiche

3.1 L'inclusione dei «cervidi» appare quanto mai opportuna.

3.2 Il consolidamento della base legale per il programma armonizzato di allevamento, già operante con buoni risultati, consentirà di espandere la selezione di ovini resistenti.

3.3 La messa in conformità con il regolamento 1774/2002 è un atto dovuto, di coerenza legislativa.

⁽¹⁾ Proposta del Sig. Nielsen; GU C 208 del 3.9.2003.

⁽²⁾ Ibidem.

3.4 L'iniezione di gas nella cavità cranica, già proibita per gli animali importati, viene esplicitamente bandita nella macellazione all'interno dell'UE, con evidente beneficio per la sicurezza dalla contaminazione.

3.5 Le regole sulla restrizione degli spostamenti dei bovini vengono opportunamente estese agli animali affetti da *scrapie*.

3.6 Il Comitato giudica positiva l'estensione ad altre specie del campo di applicazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e di esportazione dei bovini, ovini,

caprini e relativi sperma, ovuli ed embrioni, nonché la restrizione delle materie di base per la produzione di fosfato dicalcico, secondo le raccomandazioni del comitato scientifico direttivo.

3.7 Il Comitato reputa essenziale consolidare dal punto di vista giuridico la possibilità di ispezioni nei paesi terzi, in modo da valorizzare l'esperienza acquisita in questo campo a livello europeo, ma raccomanda altresì di mettere a disposizione le risorse finanziarie e umane necessarie allo scopo.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo

COM(2004) 493 *def.*

(2005/C 234/08)

Il Consiglio, in data 18 novembre 2004, 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 alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice **ENGELN-KEFER**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato all'unanimità il seguente parere.

1. Introduzione

1.1 Il 14 luglio 2004, la Commissione europea ha adottato le proposte di riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013, destinate a sostituire i regolamenti relativi ai fondi strutturali in vigore fino al 31 dicembre 2006. Nella motivazione della proposta di regolamento, la Commissione fa cenno al considerevole aumento delle disparità nell'Unione allargata, nonché alle sfide poste per l'Unione dalla globalizzazione, dai mutamenti strutturali in campo economico e dall'andamento demografico.

1.2 Tenuto conto di ciò, la Commissione propone di aumentare la dotazione finanziaria dei fondi strutturali, concentrandoli però sugli obiettivi aventi carattere prioritario. Con

una dotazione di bilancio di 336,1 miliardi di euro, corrispondente a circa un terzo dell'intero bilancio comunitario, i futuri incentivi strutturali dovranno:

- essere più mirati alle priorità strategiche dell'Unione (gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, la Strategia europea per l'occupazione),
- concentrarsi sulle regioni economicamente più svantaggiate,
- essere maggiormente decentrati e attuati in modo più semplice, trasparente ed efficace.

1.3 Tali risultati dovrebbero essere raggiunti mediante una ridefinizione degli obiettivi, cioè «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale».

Il pacchetto di regolamenti proposto dalla Commissione è composto da:

- un regolamento generale contenente disposizioni comuni per tutti e tre gli strumenti finanziari (FESR, FSE, Fondo di coesione),
- un regolamento distinto per ciascuno dei tre fondi suddetti,
- un nuovo regolamento relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT).

1.4 Il presente parere verte principalmente sul ruolo del FSE nell'ambito degli aiuti strutturali europei. Poiché i presupposti essenziali per il funzionamento e l'orientamento delle misure di sostegno del FSE sono definite nel regolamento generale, quest'ultimo è incluso nella valutazione.

2. I nuovi obiettivi dei fondi strutturali europei

2.1 Secondo la proposta, a partire dal 2007 gli aiuti strutturali europei dovranno mirare a tre obiettivi: «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale».

2.2 Convergenza

2.2.1 Questo obiettivo, analogo all'attuale Obiettivo 1, sostiene la convergenza economica delle regioni con i maggiori ritardi di sviluppo mediante investimenti in capitale e risorse umane, la promozione dell'innovazione e lo sviluppo della società della conoscenza, l'aiuto alla ristrutturazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, oltre che una gestione più efficiente. Forte di una dotazione di 264 miliardi di euro (circa il 78,5 % del totale), la rinnovata politica di sostegno regionale costituisce il caposaldo degli aiuti strutturali comunitari. Al conseguimento di questo obiettivo dovrebbero contribuire il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.

2.3 Competitività regionale e occupazione

2.3.1 Questo obiettivo, che riunisce in sé gli attuali obiettivi 2 e 3, mira a sostenere la competitività regionale e l'occupazione al di fuori delle regioni e degli Stati membri più bisognosi. A tal fine, segue un duplice approccio: (1) da un lato, i piani di sviluppo regionale (FESR) sosterranno la riconversione delle aree industriali, urbane e rurali particolarmente colpite dai mutamenti strutturali mediante la promozione dell'innovazione, della società della conoscenza, dell'imprenditorialità e della tutela dell'ambiente; (2) dall'altro, i programmi regionali e nazionali finanziati dal FSE promuoveranno l'integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori investiti dai cambiamenti strutturali e in generale la capacità occupazionale, mediante azioni di formazione e misure di inserimento nel mercato del lavoro. L'obiettivo è raggiungere la piena occupazione e migliorare la qualità e la produttività del lavoro, nonché l'integrazione sociale e, più in generale, l'attuazione della Strategia europea per l'occupazione. La dotazione finanziaria ammonta a 57,9 miliardi di euro (circa il 17,2 % del totale) ed è ripartita in modo uguale tra il FESR e il FSE.

2.4 Cooperazione territoriale europea

2.4.1 Questo obiettivo si fonda sulle esperienze dell'attuale iniziativa comunitaria Interreg e punta a sostenere la cooperazione tra le regioni frontaliere, comprese le frontiere marittime interne e determinate frontiere esterne dell'Unione, mediante programmi comuni, la creazione di reti e lo scambio di esperienze (FESR). La dotazione finanziaria ammonta a 13,2 miliardi di euro (circa il 3,9 % del totale dei fondi).

3. Il ruolo particolare del Fondo sociale europeo

3.1 Secondo la proposta, il Fondo sociale europeo mira al perseguimento di entrambi gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», anche se — non fosse altro che per l'entità della relativa dotazione finanziaria — l'aiuto alle regioni in ritardo di sviluppo riveste un'importanza decisamente preponderante. Il quadro politico degli interventi del FSE è delineato dagli orientamenti comunitari in materia di occupazione e dalle relative raccomandazioni dell'UE. Di conseguenza, il FSE sostiene azioni intese a conseguire le seguenti priorità:

- la promozione della capacità di adattamento di lavoratori e imprese,
- un migliore accesso all'occupazione, la prevenzione della disoccupazione, il prolungamento della vita attiva e l'incremento del tasso di occupazione,
- l'inserimento sociale delle categorie sociali svantaggiate nel mercato del lavoro e la lotta alla discriminazione,
- la promozione di partenariati di riforma nei campi dell'occupazione e dell'integrazione sociale.

3.2 In particolare nelle regioni particolarmente bisognose che rientrano nell'obiettivo «Convergenza», il FSE è anche inteso a sostenere il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, lo sviluppo delle capacità istituzionali e una migliore efficienza delle pubbliche amministrazioni al livello nazionale, regionale e locale, al fine di garantire l'applicazione dell'*acquis* comunitario. Quanto alle azioni innovative sostenute finora nell'ambito del programma di azione comunitaria EQUAL e la cooperazione transnazionale, esse saranno integrate nei programmi generali di finanziamento. Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla promozione delle pari opportunità nell'ambito di un approccio generale di uguaglianza tra i sessi, grazie a misure specifiche volte ad accrescere l'occupazione femminile e a migliorare le opportunità professionali delle donne.

3.3 Il FSE è lo strumento finanziario volto ad attuare gli orientamenti UE in materia di occupazione, ossia il sostegno alle politiche degli Stati membri in materia di inserimento professionale e sociale, specie attraverso un'integrazione più mirata nel mercato del lavoro, il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro, nonché misure di formazione volte a garantire il mantenimento della capacità occupazionale.

3.3.1 Nel campo di intervento denominato «Accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese», il FSE sostiene misure intese a:

- promuovere gli investimenti in risorse umane, tramite l'elaborazione e l'applicazione di sistemi e strategie di formazione permanente, in particolare per i lavoratori meno qualificati,
- gestire i cambiamenti strutturali dell'economia mediante forme di organizzazione del lavoro innovative e l'individuazione delle esigenze future in materia di qualificazione.

3.3.2 Nel campo di intervento denominato «Migliorare l'accesso all'occupazione e prevenire la disoccupazione», il FSE sostiene:

- misure finalizzate alla modernizzazione e al potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro,
- misure attive e preventive di inserimento e sostegno personalizzato in funzione delle esigenze individuali,
- azioni specifiche volte ad accrescere stabilmente il tasso di occupazione femminile, a eliminare la segregazione tra i sessi sul mercato del lavoro e a permettere di conciliare la vita professionale con quella familiare,
- azioni specifiche per l'integrazione sociale degli emigrati di ambo i sessi.

3.3.3 Nel campo di intervento denominato «Potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà e combattere la discriminazione», l'obiettivo prioritario di promuovere la capacità occupazionale delle persone svantaggiate e socialmente emarginate sarà perseguito attraverso adeguate misure di inserimento, ad esempio servizi di sostegno e assistenza sociale, nonché tramite iniziative di sensibilizzazione sulla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro.

3.3.4 Inoltre, nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza», il FSE sostiene azioni inerenti alle seguenti priorità:

- riformare i sistemi di istruzione e formazione per rispondere alle esigenze di una società basata sulla conoscenza, e rendere l'istruzione generale e professionale più pertinente ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro,
- promuovere la formazione permanente, in particolare per ridurre i casi di abbandono scolastico e di migliorare l'accesso ai corsi di istruzione e specializzazione,
- sviluppare il potenziale umano nel settore della R&S,
- rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici in campo economico, sociale, occupazionale, ambientale e giudiziario.

3.4 La Commissione europea propone inoltre alcune modifiche relative alla programmazione, derivanti dalle disposizioni generali in materia di fondi strutturali europei. Il nuovo sistema di programmazione, che include gli interventi del FSE, comprende essenzialmente i seguenti elementi:

- l'adozione, da parte del Consiglio, di orientamenti strategici per la politica di coesione con obiettivi strategici per i singoli Fondi, in funzione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti in materia di occupazione dell'Unione,
- un quadro di riferimento strategico nazionale da negoziare con la Commissione europea, che funga da base per l'elaborazione di programmi operativi — per ciascuno dei Fondi — da ripartire in funzione degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione»,
- la presentazione di relazioni annuali sull'attuazione sia dei quadri di riferimento strategici nazionali che di ciascun programma operativo soggetto all'approvazione della Commissione europea.

4. La valutazione

4.1 L'ampliamento dell'UE rappresenta una grande sfida economica e sociale che l'Unione deve raccogliere anche grazie alla politica strutturale europea. Il CESE sostiene la proposta della Commissione europea di concentrare le risorse sulle regioni meno sviluppate economicamente, il che dovrebbe andare soprattutto a beneficio dei nuovi Stati membri, in cui vi è la maggior concentrazione di regioni meno sviluppate. La proposta di accrescere gli stanziamenti dei fondi strutturali dagli attuali 276 miliardi circa di euro a 336,1 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, pari allo 0,41 % del prodotto nazionale lordo (PNL) dell'Unione, è a suo giudizio adeguata, se si pensa che ormai tali risorse saranno da ripartire tra 25 Stati membri. Il CESE è tuttavia dell'avviso che gli aiuti strutturali debbano continuare ad affluire anche nei vecchi Stati membri, seppure in misura inferiore, o quanto meno nelle regioni particolarmente toccate dalle ristrutturazioni industriali e in quelle con i più alti tassi di disoccupazione. Analogamente, per tenere conto del cosiddetto «effetto statistico», occorre garantire disposizioni transitorie eque per le regioni dell'attuale obiettivo 1 che non sono più ammissibili ai finanziamenti. Il CESE esprime apprezzamento per l'intenzione della Commissione di integrare completamente nel FSE l'iniziativa comunitaria EQUAL, così da poterne sfruttare appieno gli aspetti indubbiamente positivi, fra i quali figurano il carattere innovativo dei progetti promossi, la promozione dello scambio di esperienze e buone pratiche nell'ambito dell'Unione europea, nonché il rafforzamento del principio di partenariato fra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti. Dopo l'integrazione dell'iniziativa EQUAL, la Commissione potrebbe esortare gli Stati membri a integrare, sull'esempio di quella, misure analoghe nei programmi operativi nazionali.

4.2 La ridefinizione degli obiettivi è a giudizio del CESE una misura ragionevole, specie per quanto riguarda l'integrazione degli obiettivi occupazionali e strutturali — ai quali andrà attribuita pari importanza — nel nuovo obiettivo «Competitività regionale e occupazione». Le misure volte a promuovere gli investimenti e le innovazioni (FESR) e per ovviare all'impatto sociale dei cambiamenti strutturali (FSE) appaiono particolarmente urgenti nelle regioni maggiormente toccate dalle ristrutturazioni economiche. La nuova articolazione degli obiettivi sembra promettente, a patto però che anche la programmazione assuma un carattere integrato. Infatti, per quanto l'integrazione delle misure risulti dal quadro di riferimento strategico nazionale, il resto della programmazione ha luogo separatamente per ciascun Fondo. A giudizio del CESE, occorre garantire che i programmi operativi inerenti agli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» facciano riferimento gli uni agli altri, sì da completarsi in maniera efficace. Inoltre, per quanto riguarda gli interventi del FSE in materia occupazionale, è necessario poter fissare priorità regionali in base alla struttura della disoccupazione. A tal riguardo bisognerebbe tenere conto in via prioritaria delle regioni con tassi di disoccupazione particolarmente elevati, e sostenere in special modo anche le iniziative locali per l'occupazione e i patti territoriali per l'occupazione.

4.3 Le priorità previste per i settori d'intervento del FSE corrispondono essenzialmente alla Strategia europea per l'occupazione e ai vigenti orientamenti in materia di occupazione. Al riguardo, il CESE ritiene che, per conseguire gli obiettivi di Lisbona, la politica del mercato del lavoro debba concentrarsi con urgenza su misure attive e preventive volte a evitare la disoccupazione e a favorire l'integrazione delle categorie svantaggiate. Come proposto dal gruppo di esperti sul futuro della politica sociale, particolare attenzione andrebbe rivolta all'integrazione precoce e attiva dei giovani, all'aumento del tasso di occupazione delle donne e all'inserimento degli anziani nel mondo del lavoro. Quest'ultimo obiettivo richiede soprattutto una più forte partecipazione alle misure di formazione continua e il miglioramento della qualità del lavoro attraverso misure adeguate di creazione e organizzazione del lavoro. Come sottolinea anche il parere del comitato FSE ⁽¹⁾, il carattere innovativo delle misure nel quadro dei piani d'azione nazionali per l'occupazione dovrebbe figurare in primo piano.

4.4 Il FSE, in coordinamento con gli altri fondi strutturali UE, va anche visto come strumento di sostegno all'obiettivo orizzontale della lotta alla discriminazione, il quale viene perseguito attraverso una serie di azioni su scala europea. Oltre ai giovani, alle donne e agli anziani, le categorie particolarmente svantaggiate sul mercato del lavoro comprendono i disabili, gli immigrati e le minoranze etniche. A ciò si aggiunga che gli individui possono essere discriminati anche con riguardo al loro orientamento sessuale. L'integrazione di tali categorie svantaggiate deve essere quindi oggetto di particolare attenzione attraverso misure di sostegno sociale, di qualificazione e di organizzazione del lavoro, quali la creazione di posti di lavoro compatibili con le esigenze dei disabili. Si dovrebbero inoltre intraprendere adeguate azioni di informazione, destinate in particolare agli immigrati, sul tema dei loro diritti, fra i quali quelli sul lavoro. Di conseguenza, gli interventi del FSE dovrebbero

anche tenere conto dei piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale e prevedere misure volte a migliorare le opportunità occupazionali di tali categorie. Anche a questo riguardo, il CESE concorda con il parere del comitato FSE. Infine, gli Stati membri e le autorità di gestione devono garantire che le misure di sostegno dei fondi strutturali non contribuiscano inavvertitamente a impedire l'accesso di tali categorie svantaggiate al mercato del lavoro.

4.5 Nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza», il FSE dovrà anche sostenere misure rivolte alla riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione, per tener conto delle esigenze di una società basata sulla conoscenza e accrescere la pertinenza delle conoscenze e delle competenze impartite rispetto al mercato del lavoro. Anche le forme di buona *governance* in grado di migliorare la capacità e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici al livello nazionale, regionale e locale dovrebbero essere ammissibili. Poiché l'obiettivo «Convergenza» verte sulle regioni in ritardo di sviluppo, tali interventi riguarderanno in particolar modo i nuovi Stati membri. Al riguardo il CESE fa osservare che spetta agli Stati garantire sistemi moderni d'istruzione e di formazione e un'amministrazione efficace: per quanto infatti gli orientamenti UE in materia di occupazione prevedano obiettivi per la riforma dell'istruzione e della formazione professionale, la loro attuazione è per lo più appannaggio del livello statale e in alcuni Stati, ad esempio la Germania, addirittura di quello regionale. Il FSE è soprattutto uno strumento volto a integrare le politiche nazionali del mercato del lavoro attraverso misure innovative, ad esempio in materia di qualificazione, per cui a giudizio del CESE dovrebbe concentrare i propri interventi su questo settore.

4.6 Le modifiche proposte dalla Commissione europea lasciano trasparire la volontà di impostare la programmazione in modo più strategico. Il legame tra gli obiettivi politici generali di Lisbona e quelli di Göteborg, come pure tra gli indirizzi di massima per la politica economica e gli orientamenti per l'occupazione, andrebbe rafforzato dal complesso degli orientamenti strategici europei per la politica di coesione e da un corrispondente quadro di riferimento al livello nazionale. Tale legame esiste già tra la politica dell'UE in materia di occupazione e gli interventi del FSE, grazie all'elaborazione dei piani di azione nazionali che beneficiano del particolare contributo del FSE all'attuazione della Strategia europea per l'occupazione. Oltre a ciò, ogni due anni viene prodotto un piano d'azione nazionale in materia di integrazione sociale, comprendente anche misure di politica occupazionale. Di conseguenza, per quanto legittimo sia l'interesse rivolto dalla Commissione europea al controllo dell'utilizzo dei fondi, il CESE si chiede se sia davvero utile pretendere l'elaborazione di relazioni di attuazione annuali tanto per il quadro strategico nazionale quanto per i programmi operativi, salvo nella misura in cui esse rendono conto delle spese effettuate. Piuttosto, per quanto riguarda il FSE, il CESE raccomanda di esaminare se il piano d'azione nazionale per l'attuazione degli orientamenti UE in materia di occupazione non possa essere collegato alle esigenze della programmazione per gli interventi del FSE, contribuendo così all'auspicata semplificazione della programmazione. Il comitato FSE si dice anche preoccupato per un possibile

⁽¹⁾ Cfr. la *homepage* del sito Internet della Commissione europea (Occupazione e affari sociali).

aumento delle pratiche burocratiche, a scapito dell'auspicata semplificazione. Ai fini dell'efficacia degli interventi del FSE, il CESE invita a esaminare attentamente la fondatezza di tali apprensioni.

4.7 Il CESE accoglie con favore il mantenimento degli attuali principi su cui si fondano gli aiuti strutturali europei: concentrazione, programmazione, addizionalità e partenariato. Ciò non toglie che, a suo giudizio, sarebbe auspicabile sottolineare ulteriormente il ruolo specifico delle parti sociali negli interventi del FSE di politica occupazionale e far risaltare maggiormente la necessità della loro partecipazione, a livello tanto centrale quanto regionale. Dato che le parti sociali detengono una parte di responsabilità sia nelle strutture istituzionali che nell'attuazione pratica delle politiche occupazionali degli Stati membri, e dato che la pianificazione e l'attuazione degli interventi supplementari del FSE devono far riferimento alle strategie nazionali in materia di occupazione, è necessario coinvolgere le parti sociali al livello centrale e regionale nella programmazione e nell'esecuzione dei programmi. Il CESE concorda con la proposta del comitato FSE di destinare, nelle regioni interessate dalla politica di convergenza, una certa percentuale

delle risorse finanziarie al sostegno delle parti sociali nel quadro dell'attuazione della Strategia europea per l'occupazione.

4.8 Il CESE accoglie con favore l'obbligo, per gli Stati membri e le autorità di gestione dei vari programmi operativi, di un'adeguata consultazione delle organizzazioni non governative al momento della pianificazione, dell'attuazione e del seguito degli aiuti FSE. Ritiene tuttavia indispensabile precisare — all'articolo 5, paragrafo 2, della proposta di regolamento — che tale consultazione deve aver luogo a livello centrale e regionale. Si compiace inoltre che le misure finanziate siano rese accessibili non solo alle parti sociali, ma anche alle organizzazioni non governative. Nel quadro del previsto partenariato, bisognerà anche tenere conto del peso dei prestatori di servizi sociali *no profit* in termini occupazionali: il CESE raccomanda quindi che essi siano maggiormente coinvolti nella programmazione, nell'attuazione e nel seguito degli aiuti FSE.

4.9 Il CESE raccomanda un maggiore ricorso all'assistenza tecnica del FSE per finanziare le attività di formazione, istruzione e informazione di tutti i soggetti non statali che partecipano all'attuazione degli obiettivi del FSE.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

COM(2004) 490 def. — 2004/0161 (CNS)

(2005/C 234/09)

Il Consiglio, in data 10 novembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

Con lettera del 21 dicembre 2004, anche il Parlamento europeo ha comunicato la propria decisione del 14 dicembre 2004 di consultare il Comitato economico e sociale europeo su tale proposta.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **BROS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 6 voti contrari e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 L'agenda 2000, adottata al Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999, ha delineato una nuova politica di sviluppo rurale, facendone il secondo pilastro della Politica agricola comune (PAC) e affidandole il compito di accompagnare le riforme della politica dei mercati su tutto il territorio dell'Unione europea. La nuova riforma, avviata nel giugno del 2003, ha pertanto confermato il ruolo del secondo pilastro della PAC introducendo nuove misure concernenti la promozione dei prodotti, la sicurezza alimentare e il benessere degli animali. Questo orientamento dovrà tradursi nel rafforzamento delle risorse finanziarie che verranno poste a disposizione dello sviluppo rurale.

1.2 Basandosi sulle conclusioni della conferenza di Salisburgo (novembre 2003), la Commissione ha presentato, nella comunicazione riguardante le prospettive finanziarie e nella proposta di regolamento oggetto del presente parere, i tre principali obiettivi che intende perseguire mediante la nuova politica di sviluppo rurale:

- accrescere la competitività del settore agricolo promuovendone la ristrutturazione,
- valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio,
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e incentivare la diversificazione delle attività economiche attraverso misure destinate al settore agricolo e ad altri attori del mondo rurale.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo riserva particolare attenzione a queste proposte. Nel parere d'iniziativa sul tema *Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali* ⁽¹⁾ si osserva che la questione dello sviluppo rurale si iscrive nel quadro di problematiche più globali che impongono di:

- garantire il successo dell'allargamento dell'Unione europea (oltre la metà della popolazione dell'UE a 25 vive in zone rurali),
- mantenere un elevato livello di sicurezza alimentare nell'ambito di una strategia di sviluppo sostenibile,
- preservare un modello agricolo europeo che favorisca la multifunzionalità dell'agricoltura e consenta una ripartizione armonica dell'attività agricola su tutto il territorio dell'Unione europea.

1.4 Per affrontare tutti questi punti, il Comitato ha evidenziato, nel suddetto parere d'iniziativa, i principi che debbono guidare la futura politica di sviluppo rurale:

- lo sviluppo delle zone rurali contribuisce alla coesione territoriale dell'Unione europea e deve quindi rientrare fra gli obiettivi prioritari della politica regionale,
- l'obiettivo principale del 2° pilastro della PAC deve essere quello di accompagnare l'agricoltura nel suo adeguamento alle evoluzioni strutturali e di rispondere alle aspettative dei cittadini,
- gli strumenti finanziari destinati a tale politica devono essere adeguati per evitare un disimpegno delle politiche comunitarie nelle aree rurali,
- soltanto gli elementi multifunzionali della produzione agricola possono contribuire a mantenere viva la campagna sotto vari aspetti,
- le questioni agricole e dello sviluppo rurale vanno gestite da uno stesso commissario.

Nella prosecuzione logica dei propri lavori, il Comitato intende ora pronunciarsi sulla proposta della Commissione che riguarda più particolarmente il sostegno allo sviluppo rurale.

⁽¹⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pgg. 53-59.

1.5 La Commissione europea ha svolto ampie consultazioni tra i soggetti interessati e il Comitato ha potuto far presenti in parecchie occasioni, e in particolare nel quadro dei comitati consultivi, le sue differenti proposte. Quest'ampia consultazione mostra lo spirito di apertura della Commissione e il Comitato auspica che la Commissione possa farsi eco delle proposte che vengono avanzate nel quadro del processo legislativo avviato.

1.6 Il Comitato formulerà un parere sulla nuova base giuridica per il finanziamento delle diverse misure a titolo del FEASR e del FEAGA (COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS) ^(?)). Gli aspetti amministrativi dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale saranno pertanto esaminati nel suddetto parere.

2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta della Commissione punta ad aumentare la chiarezza e la trasparenza della politica comunitaria di sviluppo rurale attraverso la creazione di un fondo specifico (FEASR — Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) destinato a contribuire alla promozione di uno sviluppo rurale sostenibile in tutta la Comunità e a integrare le politiche dei mercati e di sostegno al reddito attuate nel quadro della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca.

2.2 Per garantire maggiore coerenza fra gli obiettivi fissati a livello europeo e l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione propone di elaborare una strategia comunitaria di sviluppo rurale che verrebbe poi adottata dal Consiglio. Gli Stati membri preparerebbero i piani strategici nazionali tenendo conto di questi orientamenti. L'elaborazione di questi piani e dei programmi di sviluppo rurale si svolgerebbe nel quadro di una stretta concertazione fra Commissione, Stato membro e autorità designate da quest'ultimo (enti locali, regionali, parti sociali ed economiche e qualsiasi altro soggetto rappresentativo della società civile).

2.3 Per completare la sorveglianza della programmazione, la Commissione propone che ciascuno Stato membro elabori una relazione sintetica annuale in cui si descrivano l'attuazione e i risultati dei programmi di sviluppo rurale rispetto agli indicatori definiti nei piani strategici nazionali e i risultati delle valutazioni annuali *in itinere* avviate per ogni singolo programma. La Commissione trasmetterebbe una relazione annuale al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

2.4 La Commissione propone di raggruppare le 26 misure esistenti e le nuove misure proposte — come il finanziamento di NATURA 2000, i provvedimenti in campo ambientale-forestale o la formazione dei responsabili eletti a livello locale ai fini dell'elaborazione dei progetti territoriali — secondo 3 assi prioritari con obiettivi distinti, prevedendo un contributo finanziario minimo per ciascun asse:

- il 15 % per l'asse prioritario 1 *Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale* e il 15 % anche per l'asse prioritario 3 *Diversificazione dell'economia rurale e qualità di vita nelle zone rurali*,
- il 25 % per l'asse prioritario 2 *Gestione del territorio*.

2.4.1 L'asse prioritario 1, incentrato sul miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale, prevede quattro tipologie di misure:

- migliorare il potenziale umano,
- ricostituire il capitale fisico,
- migliorare la qualità della produzione agricola,
- due misure transitorie per i nuovi Stati membri, in particolare il sostegno alle aziende agricole di semisussistenza e il sostegno alla costituzione di associazioni di produttori.

2.4.2 L'asse prioritario 2, *Gestione del territorio*, mira a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e forestali. La misura riguardante le zone svantaggiate viene ridefinita per quanto riguarda la delimitazione delle zone intermedie, unicamente in base a criteri naturali. Viene inoltre imposto al beneficiario dell'aiuto, come condizione generale, il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali (condizionalità degli aiuti diretti del 1° pilastro della PAC) concernenti l'agricoltura e la silvicoltura.

2.4.3 L'asse prioritario 3, *Diversificazione dell'economia rurale e qualità di vita nelle zone rurali*, prevede misure intese a diversificare l'economia rurale tramite il sostegno alla creazione di attività non agricole da parte di agricoltori e non, misure volte a migliorare la qualità di vita in ambito rurale (servizi essenziali per la popolazione rurale, infrastrutture) e misure finalizzate all'acquisizione di competenze e all'animazione dei responsabili eletti a livello locale, ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

2.5 All'approccio Leader, che viene esteso ai tre assi prioritari, è riservato almeno il 7 % del totale dei fondi disponibili nel quadro dello sviluppo rurale. La Commissione propone che la riserva comunitaria (3 % del FEASR) venga destinata a questo programma.

2.6 Dal punto di vista finanziario, la Commissione propone di destinare alla politica di sviluppo rurale 88,75 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. La modulazione alimenterà di anno in anno il fondo unico per tutti gli assi prioritari (circa 8 miliardi di euro per questo stesso periodo).

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione, la quale prevede la creazione di un fondo specifico per lo sviluppo rurale (FEASR — Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e di un fondo per la politica dei mercati dei prodotti agricoli e i pagamenti diretti (FEAGA — Fondo europeo agricolo di garanzia), e rileva inoltre che la proposta legislativa si iscrive nel quadro delle conclusioni della conferenza di Salisburgo che affrontava il tema dello sviluppo rurale in un'Unione allargata. Il Comitato desidera tuttavia far presente al Parlamento europeo e al Consiglio che, per rispettare i principi della politica di sviluppo rurale, è necessario apportare gli adeguamenti che il Comitato ha evidenziato nel suo parere d'iniziativa.

(?) Parere CESE 126/2005., relatore: KIENLE.

3.2 Ritene innanzitutto che non sia possibile proporre la creazione di un fondo unico per lo sviluppo rurale senza ricollegarsi a una delle politiche esistenti dell'Unione europea. Le conclusioni della conferenza di Salisburgo, le dichiarazioni del Consiglio di Lussemburgo del giugno 2003 e le raccomandazioni del CESE ⁽³⁾ ribadiscono che la politica di sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC) deve accompagnare l'adeguamento dell'agricoltura (primo pilastro della PAC). Il Comitato esorta pertanto a introdurre nell'articolo 3 della proposta un riferimento all'articolo 33 del Trattato, in cui sono definiti gli obiettivi generali della Politica agricola comune.

3.2.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 3: Missioni

1. Il Fondo contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile nell'insieme della Comunità, ~~a complemento delle~~ e completa gli altri strumenti della Politica agricola comune (politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della Politica agricola comune ~~e a fianco della politica di coesione e della politica comune della pesca~~). In tal modo concorre a realizzare gli obiettivi previsti dall'articolo 33 del Trattato.

2. Il Fondo interviene inoltre in modo convergente con la politica di coesione e la politica comune della pesca.

3.3 Il Comitato ritiene che lo sviluppo economico delle zone rurali si fondi anche sulla complementarità tra operatori agricoli e non agricoli; si compiace delle misure proposte in favore delle attività non agricole e del sostegno accordato — in conformità della Carta europea delle piccole imprese — alle piccole imprese ed alle microimprese, il cui ruolo dev'essere valorizzato ai fini dello sviluppo dell'occupazione nelle zone rurali.

3.4 Il processo di valutazione e adeguamento degli obiettivi del Fondo non tiene conto del calendario dell'evoluzione della Politica agricola comune. La Commissione ha infatti sottolineato che la riforma della PAC, decisa nel giugno 2003, avrà effetti diversi a seconda dei territori e che il periodo 2008-2009 sarà contrassegnato, da un lato, dall'abbandono del regime semplificato da parte dei nuovi Stati membri e, dall'altro, dalla valutazione — ad opera della Commissione — dei diversi sistemi di disaccoppiamento attuati. Risulta quindi necessario che la sorveglianza strategica della politica di sviluppo rurale, a livello europeo, tenga conto del calendario del primo pilastro della PAC.

3.4.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 13: Relazione annuale della Commissione

1. All'inizio di ogni anno a cominciare dal 2009, la Commissione presenta una relazione annuale che sintetizza i principali sviluppi, tendenze e sfide inerenti all'attuazione dei piani strategici nazionali e degli orientamenti strategici comunitari, nonché agli effetti dell'evoluzione della

PAC e agli effetti delle principali tendenze dei mercati internazionali dei prodotti agricoli nelle zone rurali.

3.5 Nel parere d'iniziativa del 1° luglio 2004 ⁽⁴⁾, il Comitato aveva giudicato la proposta finanziaria della Commissione modesta rispetto agli obiettivi perseguiti. La dotazione globale per lo sviluppo rurale dovrebbe essere infatti pari a circa 95 miliardi di euro per l'UE-25 contro i 65 miliardi di euro del periodo attuale (UE-15). Sebbene la Commissione riconosca, nella relazione introduttiva del documento COM(2004) 490 def., che oltre il 50 % della popolazione dell'Unione europea vive in zone rurali, il bilancio riservato al FEASR corrisponderà al 28 % delle spese destinate alla politica regionale e al 32,5 % delle spese del primo pilastro della PAC (modulazione compresa). Bisogna pertanto evitare che il FEASR diventi l'unico strumento finanziario a favore delle zone rurali, dal momento che ciò porterebbe a una loro ghettizzazione.

3.5.1 Diviene pertanto necessario rafforzare la complementarità di questa politica con la politica regionale e la politica di sviluppo delle risorse umane (Fondo sociale europeo). Per questo il Comitato si chiede se sia necessario garantire il finanziamento delle piccole infrastrutture rurali unicamente mediante la politica di sviluppo rurale e introdurre una sezione relativa all'acquisizione di competenze per i rappresentanti locali mentre questo intervento rientra tra le competenze dell'FSE.

3.5.2 Il Comitato esprime viva soddisfazione per la creazione di una dotazione finanziaria minima riservata alle zone in ritardo strutturale di sviluppo (31 miliardi di euro). L'importo sarà superiore a quello dell'attuale periodo, pari a 21 miliardi di euro.

3.5.3 Il bilancio destinato a Leader registrerebbe l'aumento percentuale più elevato, passando da 2,2 a 8,8 miliardi di euro (7 % del FEASR + 3 % della riserva comunitaria). Il Comitato apprezza il fatto che Leader sia diventato un asse della politica di sviluppo rurale a pieno titolo, in quanto ciò permette di consolidare la partecipazione della società civile allo sviluppo dei territori rurali. Anche se il metodo è importante quanto gli obiettivi, il Comitato deplora che all'obiettivo dell'attuazione di azioni innovative o pilota venga dato meno rilievo. Il Comitato richiama, poi, l'attenzione della Commissione sul rischio reale che potrebbe essere rappresentato da un impegno finanziario troppo elevato. Sarebbe deplorabile che in una situazione di pressione sul bilancio, l'asse Leader non riuscisse a portare a compimento i suoi obiettivi a causa di problemi amministrativi o relativi alle disponibilità delle finanze pubbliche locali. Il Comitato propone che il tasso minimo imposto sia inferiore per il complesso degli Stati membri (un tasso minimo del 4 % sarebbe più appropriato considerata la programmazione attuale). Il tasso minimo non costituisce assolutamente un ostacolo a un'eventuale decisione degli Stati membri di dare maggior rilievo all'approccio Leader.

⁽³⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pagg. 53-59.

⁽⁴⁾ GU C 302 del 7.12.2004, pagg. 53-59.

3.5.4 Rimarrebbero quindi circa 50 miliardi di euro per il finanziamento degli interventi classici del fondo di sviluppo rurale. Tale importo aumenterà soltanto di 8 miliardi di euro mediante il trasferimento finanziario dal primo al secondo pilastro della PAC. Il Comitato chiede quindi che i fondi derivanti dalla modulazione vengano assegnati unicamente agli assi 1 e 2, così da poter rispondere all'obiettivo di accompagnare l'adattamento dell'agricoltura. Questa allocazione non avrà alcuna influenza sugli importi che ciascuno Stato membro potrà assegnare ai diversi assi di intervento al momento dell'adozione dei programmi di sviluppo rurale. Inoltre, i fondi derivanti dalla modulazione dovrebbero seguire logicamente il principio di condizionalità definito all'articolo 10 del regolamento 1782/2003. Si noti che solo le azioni previste dagli assi 1 e 2 consentono di applicare detto principio.

Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 70: Risorse e ripartizione

[...]

6. Oltre agli importi di cui al paragrafo 5, gli Stati membri tengono conto, in sede di programmazione, delle risorse generate dalla modulazione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. .../... [finanziamento della PAC]. Tali importi saranno riportati sugli assi prioritari 1 e 2 del regolamento (CE) n. .../... [FEASR].

3.5.5 La Commissione propone di applicare per le misure dell'asse 2 un sistema di sanzioni agli agricoltori basato sulla condizionalità degli aiuti del 1° pilastro della PAC. Ebbene, questa condizionalità si applica solo agli agricoltori e pertanto il Comitato non può sostenere tale proposta che mira a introdurre una distinzione fondata unicamente sullo status professionale. Il Comitato ricorda la sua posizione favorevole al principio di parità di trattamento dei beneficiari nel caso di un sostegno pubblico.

3.5.6 Secondo le stime finanziarie presentate dalla Commissione, il costo dell'attuazione della rete NATURA 2000, che in gran parte verrà coperto dall'UE nel quadro del cofinanziamento, ammonta a 6,1 miliardi di euro all'anno. Il contributo comunitario potrebbe essere finanziato dal Fondo per lo sviluppo rurale, come per esempio le spese per le indennità che verranno versate ai proprietari e agli utilizzatori di terre. Il Comitato ha elaborato un parere dedicato unicamente alla proposta di finanziamento di NATURA 2000 della Commissione⁽³⁾. Il Comitato vi constata che il finanziamento di NATURA 2000 rappresenta un compito nuovo e supplementare per il quale è previsto uno strumento di finanziamento, la cui dotazione, contrariamente alle promesse politiche, rimane quasi immutata. Il Comitato indica chiaramente che, a suo avviso, la proposta della Commissione è accettabile solo se:

— i mezzi necessari alla realizzazione di NATURA 2000 vengono stanziati a parte, al di là dell'importo destinato allo sviluppo rurale dalle prospettive finanziarie (e non a scapito di programmi esistenti) e

— tali mezzi sono riservati alle misure NATURA 2000 (affinché possano essere utilizzati solo per questa importante politica).

3.5.6.1 Per questa ragione il Comitato propone di mantenere le misure previste agli articoli 36 e 43 riguardanti la compensazione della perdita di reddito in ragione degli svantaggi delle zone interessate da NATURA 2000, ma raccomanda di sopprimere nell'articolo 53 la parte riguardante il finanziamento del funzionamento della rete NATURA 2000 che deve rientrare in un programma specifico.

Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 53: Tutela, riqualificazione e gestione del patrimonio naturale

Il sostegno di cui all'articolo 49, lettera a), punto iv) è concesso per iniziative di sensibilizzazione ambientale e migliori a fini turistici, ~~nonché per la stesura di piani di protezione e gestione dei siti NATURA 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale.~~

3.6 Il Comitato esprime soddisfazione per il fatto che la Commissione riconosca la necessità di compensare gli svantaggi naturali per le zone montane, ma manifesta perplessità in merito alla soluzione proposta dalla Commissione per le altre zone svantaggiate, poiché corrisponde a una riduzione della zonizzazione e a una diminuzione dell'intensità degli aiuti comunitari. Il Comitato ricorda pertanto che i fattori naturali (agronomici, climatici, idrici) devono essere cumulati per classificare le zone svantaggiate diverse dalle montane. Infatti, il concorso di lievi svantaggi naturali arriva a costituire un ostacolo reale allo sviluppo delle zone rurali. Inoltre, per le zone che non verrebbero più classificate come interessate da uno svantaggio naturale semplice, il Comitato propone una degressività degli aiuti comunitari, come previsto per la politica regionale. Questo programma di «phasing out» permetterebbe di attenuare le perturbazioni economiche nelle aziende agricole.

3.6.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 37 (aggiungere un nuovo punto 5): Indennità per interventi agroambientali e per il benessere degli animali*

[...]

5. È previsto un periodo di phasing out di 5 anni con un pagamento decrescente agli imprenditori delle zone che non verranno più considerate come caratterizzate da svantaggio naturale semplice (articolo 47, paragrafo 3, lettera a)) in seguito al cambiamento della nomenclatura statistica.

⁽³⁾ Parere CESE 136/2005, relatore: RIBBE.

3.7 I due obiettivi della Commissione, vale a dire quello di non fissare le regole di applicazione nel regolamento «sviluppo rurale» e quello di applicare nuove regole di programmazione finanziaria dovrebbero consentire un reale miglioramento nell'attuazione del nuovo regolamento «sviluppo rurale». Il Comitato sostiene il principio in base al quale vengono fissati tassi minimi per asse, ma ritiene che la proposta della Commissione non sia coerente con i suoi orientamenti a tale proposito. Uno studio ha infatti dimostrato che l'attuale uso dei fondi del regolamento «sviluppo rurale» era fortemente legato alle specificità degli ambienti agricoli e degli spazi rurali dei paesi e delle regioni dell'Unione europea. Inoltre, la Commissione ha sottolineato che la riforma della PAC introdotta nel giugno 2003 avrebbe avuto incidenze diverse sulle zone rurali, per rispettare il principio di sussidiarietà, il cumulo dei tassi minimi per asse dovrebbe allora essere inferiore al 50 % e adattarsi alle diverse situazioni rurali che si riscontrano in Europa.

3.7.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 16: Equilibrio tra le priorità*

Il contributo finanziario della Comunità a favore dei tre obiettivi enunciati all'articolo 4 è ripartito nelle seguenti proporzioni a livello di programma: almeno il 10 ~~15~~ % del contributo totale del Fondo è destinato agli assi prioritari 1 e 3 di cui al titolo IV, capitolo I, sezioni 1 e 3, mentre il 20 ~~25~~ % del contributo totale del Fondo va all'asse prioritario 2 di cui al titolo IV, capitolo I, sezione 2.

3.8 Il processo di valutazione dei programmi di sviluppo rurale consente di garantire un buon utilizzo e una migliore efficienza degli stanziamenti comunitari. Il Comitato ricorda che gli obiettivi di una politica pubblica vanno fissati in funzione delle sfide future e non soltanto dei risultati dei diversi programmi di sviluppo rurale. La semplificazione amministrativa proposta dalla Commissione viene inficiata dal sovrapporsi dei processi di valutazione e avrà solo scarsi effetti diretti presso i beneficiari finali.

3.9 Il Comitato sottolinea inoltre che, nella proposta della Commissione, il tema della semplificazione amministrativa non è trattato fino al livello del beneficiario finale. Benché tale questione venga affrontata principalmente nel parere sul finanziamento della PAC ⁽⁶⁾, il Comitato esprime preoccupazione per la scarsa entità delle semplificazioni delle procedure per il beneficiario finale. Per esempio, la Commissione ha proposto di semplificare le condizioni richieste per l'ammodernamento delle aziende di cui all'articolo 25, non subordinando più il sostegno per gli investimenti nelle aziende agricole all'esistenza di sbocchi normali sui mercati (prodotti interessati, tipo d'investimento e capacità previste). Nondimeno, l'articolo 73 fissa in sette anni il termine per il recupero del finanziamento nel caso

in cui gli investimenti entro tale periodo subissero modifiche sostanziali. Questa nuova regola rafforza i controlli e imporrà quindi nuovi criteri di sostenibilità economica dei progetti in fase di programmazione. Infine, la durata prevista è troppo lunga rispetto alla natura e alla portata dei progetti finanziati.

3.10 Il Comitato rileva con soddisfazione che l'elaborazione, la gestione e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale vanno realizzate secondo il principio di partenariato (articolo 6) che prevede la consultazione dei partner socioeconomici. Il Comitato chiede che tale disposizione sia resa obbligatoria e che tutti i rappresentanti dei settori socioeconomici delle zone rurali partecipino a pieno titolo alla rete per lo sviluppo rurale a livello europeo, nazionale e regionale. Il Comitato desidera poi partecipare, in veste di osservatore, al comitato per lo sviluppo rurale di cui all'articolo 95, come è consentito dall'articolo 7 della decisione del Consiglio (1999/468/CE), fatto che consentirebbe alla società civile organizzata di partecipare a tutte le fasi di attuazione delle politiche comunitarie.

3.10.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 68: Rete europea per lo sviluppo rurale*

È istituita a livello comunitario, in conformità con l'articolo 67, paragrafo 1, una rete europea per lo sviluppo rurale con la funzione di collegare tra loro reti, organizzazioni socioeconomiche rappresentative e amministrazioni nazionali e europee operanti nel campo dello sviluppo rurale e il Comitato economico e sociale europeo.

3.10.2 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 69: Rete rurale nazionale*

Ogni Stato membro istituisce una rete rurale nazionale che riunisce tutte le organizzazioni socioeconomiche rappresentative e le amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale, nonché l'istituzione che rappresenta la società civile organizzata.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il Comitato sottolinea lo sforzo di chiarificazione rappresentato dal raggruppamento delle 26 misure a favore dello sviluppo rurale in tre assi distinti. Sembra che per alcune misure sarebbe maggiormente giustificata una collocazione nell'asse 3, visto che la loro attuazione integra in misura crescente l'organizzazione dello spazio rurale in tutte le sue componenti. Il Comitato propone quindi che le misure descritte all'articolo 28 (Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura), all'articolo 38 (Investimenti non produttivi agricoli) e all'articolo 46 (Investimenti non produttivi forestali) vengano collocate nell'asse 3.

⁽⁶⁾ Parere CESE 126/2005, relatore: KIENLE.

4.2 Il Comitato ha già sottolineato l'importanza del sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e della loro permanenza nel settore agricolo nel quadro del parere del 2001 sui giovani agricoltori (7). Il tema dovrebbe essere di conseguenza una delle priorità del futuro piano strategico per lo sviluppo rurale e le modalità del sostegno all'insediamento non dovrebbero essere limitate ad un aiuto unico, come proposto dalla Commissione nell'articolo 21 della proposta di regolamento; bisognerebbe, inoltre, soprattutto vigilare affinché gli importi destinati a tal fine non subiscano riduzioni.

4.2.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 21: Insediamento di giovani agricoltori*

2. Il sostegno è concesso sotto forma:

- di un ~~unico~~ premio unico il cui importo può raggiungere il massimale fissato nell'allegato I;
- di un abbuono di interessi per i prestiti contratti allo scopo di coprire gli oneri derivanti dall'insediamento. L'importo equivalente al valore capitalizzato di questo abbuono non può superare il valore del premio unico.

4.2.2 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 23: Ricorso a servizi di consulenza*

c) per aiutare i futuri agricoltori e proprietari forestali a sostenere i costi derivanti dall'elaborazione del piano aziendale per lo sviluppo delle loro attività agricole e forestali.

4.3 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che in molti Stati membri è in corso una complessa trasformazione agricola, il cui completamento è ancora lontano. Per questa ragione, la condizione secondo cui il sostegno per il prepensionamento è concesso solo a coloro che per dieci anni hanno esercitato l'attività agricola, risulta, nel caso di questi paesi, irragionevolmente rigido. Il Comitato propone un periodo transitorio in cui sarebbe sufficiente un periodo più breve, prevedendo però che il richiedente soddisfi la condizione supplementare di aver lavorato nel settore agricolo per la maggior parte della sua vita attiva.

4.3.1 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 22. Prepensionamento, (paragrafo 2: il cedente, aggiungere un nuovo punto d)*

- «d) Nel caso di agricoltori degli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1° maggio 2004, si applica un periodo transitorio di dieci anni in cui il cedente deve aver esercitato l'attività agricola nei cinque anni che precedono la cessazione oltre ad aver lavorato per almeno metà del suo tempo di lavoro nel settore agricolo nel corso dei precedenti 15 anni come lavoratore agricolo.»

(7) Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Nuova economia, società della conoscenza e sviluppo rurale: le prospettive per i giovani agricoltori», relatrice: SANCHEZ MIGUEL; GU C 36 dell'8.2.2002.

4.4 La Commissione propone che il sostegno agli investimenti permetta il miglioramento della competitività delle attività agricole o la loro diversificazione. Il Comitato vuole chiarire che il sostegno per gli investimenti non deve essere compreso unicamente come sostegno agli investimenti fisici. Gli investimenti immateriali attraverso la diffusione del progresso tecnologico e il suo trasferimento alle aziende agricole, sia per quanto riguarda gli aspetti di qualità che per quelli di valorizzazione e/o protezione dell'ambiente, vanno incorporati in tutte le misure interessate (articolo 25, articolo 27, articolo 31, articolo 50).

4.4.1 Il settore agricolo è caratterizzato da una scarsa presenza delle donne, come dimostrano i dati pubblicati dalla Commissione. Gli uomini restano i principali beneficiari degli aiuti diretti e di quelli strutturali, il che dimostra chiaramente la necessità di sostenere e di migliorare la posizione della donna nel processo decisionale. Per tutti questi motivi, è necessario che l'Unione europea elabori misure per mettere fine a questa situazione e contribuire alla creazione di aziende gestite da donne. Il Comitato raccomanda che, nel quadro del programma strategico comunitario, questo aspetto formi oggetto di un punto specifico.

4.5 L'articolo 27 riguarda gli investimenti che consentono di accrescere il valore aggiunto delle produzioni primarie, agricole e forestali. Esso limita l'ammissibilità del sostegno in funzione della dimensione delle imprese. Il comitato vuole sottolineare come, nel quadro del consolidamento delle attività economiche nell'ambito rurale, il vincolo proposto sia troppo restrittivo per offrire un'effettiva opportunità di sviluppo di attività economiche in ambito rurale. Infatti, le imprese come le cooperative agricole o le imprese agroalimentari, che hanno fatturati superiori a 10 milioni di euro e occupano più di 50 persone, non necessariamente hanno un accesso più facile ai finanziamenti delle piccole imprese, e rappresentano una fonte di posti di lavoro non trascurabile.

4.5.1 Tuttavia, il sostegno concesso nel quadro del FEASR e inteso ad accrescere il valore aggiunto della produzione primaria agricola deve riguardare unicamente attività di trasformazione che garantiscano un autentico valore aggiunto alle produzioni primarie agricole locali e territoriali, valorizzando le competenze, le specificità e le tradizioni territoriali e le innovazioni. In questo spirito, tra i compiti del FEASR deve rientrare anche la promozione della cooperazione e della concertazione tra i diversi soggetti della filiera agroalimentare e silvicola territoriale.

4.5.2 *Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 27: Aumento del valore aggiunto della produzione agricola e forestale primaria*

2. Il sostegno di cui al paragrafo 1 è limitato alle microimprese, e alle piccole e alle medie imprese ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione nonché alle imprese associative formate da produttori agricoli. [11]. Nel caso della produzione forestale, il sostegno è limitato alle microimprese.

4.6 La redazione dell'articolo 28 non sembra comprendere tutte le azioni che sono ammissibili ai sensi dell'attuale regolamento sullo sviluppo rurale. Per tale ragione, il Comitato propone di menzionare esplicitamente la ricomposizione fondiaria in tale articolo. La pratica della ricomposizione fondiaria deve tener conto del rispetto dei paesaggi e non occuparsi soltanto degli aspetti agricoli.

4.6.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 28: Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura

Il sostegno di cui all'articolo 19, lettera b), punto iv) può avere per oggetto, in particolare, la ricomposizione fondiaria ovvero operazioni concernenti la viabilità podereale e forestale, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica.

4.7 Il Comitato mette in evidenza che il carattere obbligatorio o non obbligatorio delle misure contenute nella proposta legislativa non emerge chiaramente dalla redazione del testo, in particolare nella versione francese. È per questo che il Comitato propone di adattare la redazione dell'articolo 37, corrispondente alle misure agroambientali e a favore del benessere degli animali, per ricordare che tali misure restano obbligatorie, come accade nell'ambito del regolamento vigente.

4.7.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 37: Indennità per interventi agroambientali e per il benessere degli animali

1. Il sostegno di cui all'articolo 34, lettera a), punto iv) è deve essere concesso dagli Stati membri nell'insieme del loro territorio secondo le specifiche esigenze locali.

4.8 Come osservato al punto 3.4, il fondo FEASR non deve essere un fondo che interviene a causa del mancato adattamento degli altri strumenti finanziari a favore delle zone rurali. Per tale ragione, il Comitato propone di sopprimere in seno all'articolo 57 «Acquisizione di competenze e animazione» le lettere c) e d). Il Fondo sociale europeo deve poter intervenire sulla formazione degli animatori e degli eletti locali responsabili di un progetto di sviluppo locale. Se il progetto s'iscrive poi in un intervento Leader, esso avrà la possibilità di finanziare una parte dell'animazione del territorio.

4.9 Il Comitato non è favorevole alla proposta di attuare una riserva comunitaria, alla stregua di quanto accade per la politica regionale, e di assegnarne l'utilizzazione a Leader. L'esperienza dell'attuazione di una riserva comunitaria in seno alla politica regionale ha mostrato, infatti, che si tratta di una misura avvertita spesso dagli Stati membri più come una fonte di frustrazione che come una «promozione». Anche se i criteri di valutazione rimangono volutamente ampi nella loro definizione all'articolo 92, la Commissione non spiega in che cosa tale riserva si colleghi agli obiettivi strategici elaborati a livello comunitario. Infine la decisione di assegnare la riserva non potrà essere adottata prima del 2011 al più presto, a livello dei Gruppi d'azione locali. Non resteranno che due anni di

programmazione per cercare nuovi progetti per dotazioni di bilancio non trascurabili (2,6 miliardi di euro) e nuovi cofinanziamenti nazionali non impegnati al momento della programmazione. Il Comitato raccomanda pertanto l'eliminazione dell'articolo 92 e chiede alla Commissione che essa presti un'attenzione maggiore all'approccio Leader nel quadro del piano strategico comunitario e della fase di approvazione dei programmi di sviluppo rurale.

4.10 Il Comitato saluta con favore la proposta della Commissione di istituire servizi di sostituzione nell'azienda agricola. Tale misura ha dimostrato in passato di contribuire alla capacità di attrazione di un territorio rurale e alla creazione di posti di lavoro. Il periodo massimo di cinque anni a far data dall'istituzione del servizio sembra però troppo corto per assicurare il consolidamento nel lungo periodo di questo tipo di servizio.

4.10.1 Proposta del Comitato di adattamento del testo dell'articolo 24: Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione

Il sostegno di cui all'articolo 19, lettera a), punto v) è concesso a copertura dei costi di avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione. ~~ed~~ Esso è decrescente nell'arco di un periodo massimo di ~~cinque~~ sette anni ~~a decorrere dal momento dell'avviamento di detti servizi.~~

4.11 La promozione dell'imprenditorialità e il rafforzamento del tessuto economico di cui all'articolo 49 non deve riguardare unicamente la creazione e lo sviluppo delle microimprese, ma anche l'acquisizione di imprese già esistenti e il sostegno alla loro cessione. In conformità delle diverse posizioni già assunte in materia di politica delle imprese, il Comitato chiede di modificare come segue l'articolo 49, lettera a), punto ii): «(...) sostegno alla creazione, all'acquisizione e allo sviluppo di microimprese (...)».

4.12 Il programma agroambientale contribuisce a creare esternalità positive dal punto di vista ambientale (in particolare riduzione dell'erosione e della desertificazione, miglioramento della qualità dell'acqua e risparmio di risorse idriche, miglioramento della biodiversità mediante la protezione di talune specie). È pertanto necessario mantenere incentivi tenendo conto delle esternalità create.

4.12.1 Proposta del Comitato di modifica dell'articolo 37, par. 4

«4. Le indennità sono versate annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto e comprendono un incentivo volto a compensare i servizi ambientali dovuti all'attuazione di misure agroambientali; esse possono eventualmente ripagare anche il costo dell'operazione.

Se del caso, i beneficiari vengono selezionati tramite gara, in base a criteri di efficienza economica, ambientale e zootecnica.

Il sostegno è limitato ai massimali fissati nell'allegato I.»

4.13 Per sostenere e incoraggiare la creazione e l'acquisizione delle piccole imprese e delle microimprese in ambito rurale e conformemente ai considerando della decisione del Consiglio e del Parlamento europeo del 12 luglio 2004 relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (MAP), il Comitato chiede alla Commissione e al Fondo europeo per gli investimenti di avviare nuove misure rivolte a favorire e sviluppare l'impiego degli strumenti finanziari, in particolare il meccanismo di garanzia PMI, da parte delle imprese operanti in ambito rurale. Chiede altresì al FEI e alla Commissione di esaminare la possibilità di una complementarità o di un'addizionalità fra il FEASR, l'FSE e il FESR da una parte e gli strumenti del FEI dall'altra, per fornire un sostegno maggiore e più semplice a quanti creano o rilevano imprese in ambito rurale.

4.14 La Commissione sottolinea nella sua proposta che le misure dell'asse *Gestione del territorio* devono incoraggiare in particolare gli imprenditori agricoltori e forestali a gestire le loro terre secondo metodi compatibili con la necessità di preservare il paesaggio. Il Comitato osserva che la Commissione non ha proposto una rivalutazione dei massimali di aiuto per le misure agroambientali rispetto alla proposta del 1999.

4.15 Il Comitato auspica che il regolamento specifichi che anche le misure degli Stati membri e delle regioni per la conservazione e l'utilizzazione delle risorse genetiche, in particolare *on farm*, possano essere finanziate a titolo del programma FEASR.

5. Conclusioni

5.1 La proposta legislativa della Commissione sul sostegno allo sviluppo rurale s'inserisce ampiamente nel quadro delle conclusioni di Salisburgo. Il Comitato è molto attento a questo tema e vuole ringraziare la Commissione per il livello di concertazione che essa ha mantenuto con i membri del Comitato. In primo luogo, il Comitato vuole sottolineare che il FEASR non può da solo affrontare la problematica dello sviluppo rurale. Resta ancora da fare un lavoro di approfondimento sulle sue complementarità con il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e con l'FSE (Fondo sociale europeo).

5.2 Lo sviluppo delle zone rurali è evidentemente legato al principio di coesione territoriale; tuttavia, il Comitato sottolinea che, se si vuole assicurare la sostenibilità economica e sociale di tali territori, è necessario tener conto dei contributi della Politica agricola comune, con i suoi due pilastri, al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro sull'intero territorio europeo, specie attraverso lo sviluppo di attività agricole e/o non agricole

competitive basate sull'innovazione. Per tale ragione il Comitato chiede alla Commissione e al Consiglio che nella valutazione intermedia della strategia di Lisbona vengano presi in considerazione i nuovi orientamenti della PAC.

5.3 La questione del bilancio resta al centro degli interrogativi. Il Comitato ha giudicato le proposte della Commissione modeste e stabili (1,24 % dell'RNL) con la conseguenza che esso è portato a criticare l'incorporazione totale di Natura 2000 nel quadro del FEASR, in quanto rappresenterebbe quasi la metà della dotazione di bilancio del FEASR. Inoltre la triplicazione della dotazione destinata all'approccio Leader è un elemento paradossale rispetto all'evoluzione dei cofinanziamenti nazionali. Il Comitato rammenta inoltre che la proposta finanziaria della Commissione rappresenta la base minima di discussione, in assenza della quale la futura politica di sviluppo rurale non potrebbe iscriversi concretamente nella strategia di sviluppo sostenibile né in quella di Lisbona relativa ad una economia europea competitiva e di piena occupazione.

5.4 Cosa ancora più importante, il Comitato è preoccupato per le ripercussioni sull'attuazione della futura politica di sviluppo rurale che le discussioni sul bilancio possono originare. Nel suo calendario, infatti, la Commissione prevedeva che i programmi di sviluppo rurale fossero adottati prima della fine del 2006, ma sarà difficile per gli Stati membri trovare rapidamente un accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie. Il Comitato auspica quindi che la Commissione presenti quanto prima i punti principali che formeranno il piano strategico comunitario, anche se l'adozione dei regolamenti avverrà molto più tardi.

5.5 Il Comitato propone inoltre alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio diversi adattamenti relativi agli orientamenti politici emersi dalla Conferenza di Salisburgo, come il mantenimento del legame tra il primo e il secondo pilastro della PAC, il principio di sussidiarietà della programmazione delle misure e una maggiore semplificazione per il beneficiario finale. Per tale ragione, il Comitato invita la Commissione a prestare un'attenzione particolare a questo tema, soprattutto nella fase di approvazione dei programmi di sviluppo rurale, chiedendo agli Stati membri in che modo abbiano partecipato allo sforzo di semplificazione per il beneficiario finale.

5.6 Il Comitato auspica di essere strettamente associato al processo decisionale, in futuro e nel corso della fase di attuazione di tale politica, in modo da poter dare il proprio parere sul piano strategico comunitario e garantire una consultazione adeguata della società civile organizzata ai fini dell'elaborazione dei programmi di sviluppo rurale.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

*ALLEGATO***al Parere del Comitato economico e sociale europeo**

Il seguente emendamento è stato respinto durante il dibattito, ma ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Emendamento 3

Sopprimere i punti 3.5.3 e 3.5.4

Esito della votazione

Voti favorevoli: 31

Voti contrari: 69

Astensioni: 10

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione — La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi

COM(2004) 383 def.

(2005/C 234/10)

La Commissione, in data 26 maggio 2004, 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 alla Comunicazione della Commissione — La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dai relatori ETTY e HORNUNG-DRAUS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 59 voti favorevoli, 15 voti contrari e 2 astensioni.

1. Osservazioni generali

Il Comitato economico e sociale europeo

1.1 Accoglie con favore la comunicazione della Commissione intitolata «La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei suoi vantaggi» (COM(2004) 383 def.), la quale illustra il ruolo specifico che l'Unione europea può svolgere per rendere la globalizzazione un processo vantaggioso per tutti.

1.2 Ritiene che l'Unione europea, grazie alla sua storia e al fatto di avere al suo attivo una profonda e riuscita integrazione regionale, possa contribuire validamente a configurare la dimensione sociale della globalizzazione; non ritiene tuttavia che il modello che essa rappresenta possa essere adottato a livello mondiale in tutti i suoi aspetti.

1.3 Sta riflettendo sui risultati di un'audizione speciale, svoltasi il 17 dicembre 2004, cui hanno partecipato esperti dell'OIL, della Banca mondiale e dell'FMI per esporre le loro prospettive sul ruolo delle rispettive organizzazioni riguardo alla dimensione sociale della globalizzazione⁽¹⁾ e pubblicherà prossimamente una relazione in merito con gli interventi dei partecipanti.

1.4 Sottolinea l'importanza di un approccio alla globalizzazione basato sui valori e sui concetti che costituiscono l'essenza stessa di un'economia sociale di mercato, vale a dire la responsabilità individuale, il rispetto per lo Stato di diritto, il rispetto della persona e della proprietà, la trasparenza, l'integrità, la dignità umana, l'uguaglianza e la libertà, i diritti fondamentali sindacali e dei lavoratori, solide relazioni sindacali, l'accesso all'istruzione e alla formazione per tutti indipendentemente dal sesso, e un livello elevato di protezione sociale. Essi costituiscono la base degli elementi fondamentali dell'approccio alla globalizzazione adottato dall'UE, vale a dire i seguenti:

⁽¹⁾ All'audizione erano presenti i seguenti esperti:

- Gerry Rodgers, direttore del servizio Integrazione dell'OIL
- Dominique Peccoud, consigliere speciale presso il servizio Relazioni esterne e partenariato dell'OIL
- Haleh Bridi, rappresentante speciale della Banca mondiale presso le istituzioni europee
- Pierre Dhonte, rappresentante speciale dell'FMI presso l'UE.

— solide strutture istituzionali,

— servizi pubblici e servizi di interesse generale efficienti,

— intenso dialogo sociale e civile,

— investimenti nelle risorse umane,

— qualità dell'occupazione.

1.5 È d'accordo con la Commissione europea quando questa afferma che l'economia globale di mercato ha prodotto una serie di vantaggi significativi, mostra grandi potenzialità produttive in termini di sviluppo economico, politico e sociale e ha migliorato l'occupazione sul piano sia quantitativo che qualitativo. Tuttavia concorda anche con le conclusioni della *Commissione mondiale sulla dimensione sociale della globalizzazione* (CMDSG), in cui si sostiene che le misure di liberalizzazione dei mercati e le considerazioni finanziarie ed economiche hanno in definitiva preso il sopravvento, mentre sono state trascurate, finora, le ripercussioni sociali: tali norme e politiche sono il risultato di un sistema di *governance* globale poco rispettoso degli interessi e delle esigenze delle parti meno influenti.

1.6 Ricorda il recente studio della Banca mondiale⁽²⁾ che illustra come l'apertura dei mercati e l'integrazione economica abbiano contribuito ad un progresso economico sostanziale per i paesi in via di sviluppo che sono riusciti ad entrare nei mercati globali dei prodotti manufatti e dei servizi. In tale studio, cui fa eco un altro del febbraio 2003 nel quale si afferma che la riduzione delle disparità di reddito e delle discriminazioni salariali nonché il miglioramento delle prestazioni economiche dipendono da un'elevata sindacalizzazione e da solide relazioni tra imprenditori e lavoratori⁽³⁾, la Banca mondiale sottolinea l'esigenza di equilibrare i valori economici e quelli sociali, il che corrisponde esattamente all'approccio seguito dalla CMDSG nell'affrontare la questione della povertà in un mondo dominato dalla globalizzazione.

⁽²⁾ Globalizzazione, crescita e povertà: creazione di una economia mondiale di tipo inclusivo - Banca mondiale, Washington 2002.

⁽³⁾ Sindacati e contrattazione collettiva. Effetti economici in un ambiente globalizzato - Banca mondiale, Washington 2003.

1.7 Sostiene che, nonostante la globalizzazione abbia prodotto numerosi effetti positivi, la povertà, che è direttamente collegata allo sviluppo dell'economia sommersa sia come causa sia come effetto, resta una delle sfide più importanti a livello mondiale.

1.8 Afferma che i problemi derivanti dalla povertà continuano ad essere presenti soprattutto nei paesi esclusi dalla globalizzazione: i due miliardi di persone che vivono oggi nel mondo al di sotto della soglia di povertà provengono infatti soprattutto da paesi che non partecipano attivamente alla globalizzazione e che rischiano di restare emarginati dall'economia mondiale.

1.9 Ritiene che difficoltà di questo tipo esistano anche in paesi in via di sviluppo classificabili come economie di mercato emergenti che presentano un elevato tasso di crescita: la lotta alla povertà richiede la riduzione delle disparità, la creazione di un'economia ufficiale competitiva e l'adozione di politiche sociali efficaci.

1.10 Condivide uno dei messaggi chiave della relazione della CMDSG: il punto di partenza per il cambiamento è il livello nazionale. Lo sviluppo sociale deve seguire un approccio «dal basso verso l'alto» e tutte le istituzioni, siano esse nazionali o locali, hanno una funzione estremamente importante nell'agevolare l'integrazione e nel garantire che un numero maggiore di persone possano godere dei benefici della globalizzazione ed essere protette dai suoi effetti negativi. Per far sì che i risultati della globalizzazione siano condivisi equamente, è essenziale sviluppare in tutti i paesi e in tutte le regioni un dialogo sociale e civile condotto da soggetti forti, rappresentativi, indipendenti e responsabili.

1.11 Una corretta *governance* locale, regionale, nazionale e globale, basata sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sulle norme fondamentali del lavoro e sulla Dichiarazione relativa ai diritti e ai principi fondamentali del lavoro dell'OIL, è una base importante per la liberalizzazione del commercio, la crescita e lo sviluppo globali. Il CESE sostiene altresì l'UE nei suoi sforzi per incoraggiare un dibattito a livello internazionale al fine di creare le condizioni per l'adozione a livello mondiale anche di norme ambientali.

2. Osservazioni specifiche: il contributo delle politiche dell'UE

2.1 Il CESE ritiene che l'UE possa svolgere un ruolo fondamentale nel sostenere e promuovere la dimensione sociale della globalizzazione. Essa può impegnarsi attivamente in una politica volta a convincere i governi della necessità di dotarsi di un quadro giuridico e giudiziario equo, di rispettare i diritti di proprietà, di garantire meccanismi di risoluzione delle controversie e di esecuzione dei contratti accessibili ed efficaci, di assicurare a tutti un accesso all'istruzione e alla formazione, di dotarsi di istituzioni finanziarie ben regolamentate ed accessibili, nonché di un regime fiscale equo, e di riconoscere infine il ruolo essenziale dello sviluppo umano. Anche nel perseguire tali obiettivi non si deve tuttavia accettare un aumento degli scambi commerciali senza ripercussioni (o addirittura con ripercussioni negative) sullo sviluppo sostenibile, una liberaliz-

zazione dei mercati finanziari non debitamente affiancata da una regolamentazione fiscale e sociale equilibrata, degli adeguamenti strutturali e una ristrutturazione dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria basati su condizioni inique, e infine un aumento delle disparità in tutti i paesi, compresi quelli industrializzati. È chiaro d'altronde che per permettere all'UE di svolgere efficacemente il suo ruolo, anche la Commissione accanto agli Stati membri dovrà assicurare la coerenza delle sue politiche nei settori interessati.

2.2 La Commissione europea ha elaborato una serie di strumenti che il CESE considera idonei per progredire nella dimensione sociale della globalizzazione. Tali strumenti sono gli accordi bilaterali e regionali, la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione esterna, la politica commerciale, l'accesso ai mercati per i paesi in via di sviluppo, la promozione delle iniziative individuali a favore dello sviluppo sociale e la promozione del buon governo su scala mondiale. In relazione a tutti questi strumenti il CESE ha elaborato dei pareri che vengono presentati in allegato. Pur condividendo il punto di vista della Commissione sulle potenzialità di tali dispositivi, il Comitato desidera sottolineare la sua preferenza nei confronti degli accordi multilaterali. Ribadisce altresì che l'UE dovrebbe continuare a creare incentivi per promuovere ulteriormente il commercio Sud-Sud.

2.3 Gli accordi bilaterali e regionali possono contribuire allo sviluppo del buon governo, dello Stato di diritto, dei diritti umani e della democratizzazione. Il CESE approva la stipula di accordi di questo tipo tra l'UE e i suoi partner commerciali, a condizione che tali accordi si basino su considerazioni non soltanto politiche ma anche economiche, sociali e ambientali, e che potenzino e/o completino il sistema commerciale multilaterale. La priorità va data agli accordi concretamente raggiungibili, i quali promettono intensi scambi commerciali e notevoli vantaggi in termini di accesso ai mercati (beni, servizi e capitali). Tutti gli accordi devono comunque essere conclusi sulla piena osservanza delle disposizioni dell'OMC. Il CESE sottolinea l'importanza di discutere e monitorare tali accordi tenendo conto del loro impatto sulla dimensione sociale e approva l'idea di invitare organizzazioni internazionali quali l'OIL a prendere parte a tale processo.

2.3.1 A tale proposito, il Comitato prende atto con interesse dell'intenzione della Commissione di introdurre negli accordi bilaterali dei nuovi meccanismi comuni per la discussione e il monitoraggio di aspetti rilevanti per la dimensione sociale della globalizzazione: a tali meccanismi potrebbero essere invitate a partecipare altre organizzazioni internazionali (Osservatori bilaterali comuni). Strumenti di questo tipo possono mostrare efficacemente il ruolo responsabile che possono svolgere degli interlocutori sociali liberi e indipendenti o altre organizzazioni della società civile, come ad esempio le organizzazioni degli agricoltori o le associazioni per la difesa dei consumatori e dell'ambiente, ecc. Il CESE, nella sua qualità di organo che rappresenta tali organizzazioni, ritiene quindi di poter svolgere un ruolo in tale contesto, grazie alla sua esperienza di organizzatore del partenariato tra le società civili di tutti i paesi, compresi i paesi in via di sviluppo, particolarmente in ambiti quali Mercosur, ACP ed Euromed. ⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Il CESE dispone di una rete di gruppi di monitoraggio, comitati consultivi misti, tavole rotonde e gruppi di contatto, istituiti con zone geografiche di tutto il mondo.

2.4 Il CESE invita a riservare un'attenzione particolare alla «Politica europea di vicinato». Reputa infatti che tale approccio, volto a rafforzare le relazioni con i paesi vicini dell'Est e del Sud, possa dare un contributo notevole allo sviluppo sociale di detti paesi, a condizione naturalmente che tale cooperazione comprenda anche aspetti come lo sviluppo regionale, l'occupazione e la politica sociale. Le esperienze di cooperazione con i paesi candidati nella fase di preallargamento dell'UE hanno infatti prodotto su questi ultimi un certo numero di effetti positivi.

2.5 La promozione dei diritti umani (compresi i diritti dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali, conformemente alle Convenzioni 87 e 98 dell'OIL) e la democratizzazione dei paesi terzi sono temi fondamentali per garantire lo sviluppo e la democrazia. Esiste uno stretto collegamento tra il buon governo, ivi compresa la lotta alla corruzione, e lo Stato di diritto, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la qualità della giustizia. In tale contesto, il CESE ricorda che i diritti umani sono oggetto di accordi tra gli Stati e che gli obblighi che derivano da tali accordi ricadono principalmente sugli Stati stessi. La Commissione europea dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad osservare scrupolosamente tali obblighi e sfruttando la sua partecipazione al dialogo internazionale dovrebbe impegnarsi a sensibilizzarli circa i loro doveri, ricordando loro le rispettive responsabilità in materia di sviluppo sociale. Una volta recepite nella legislazione nazionale o in altre regolamentazioni nazionali pertinenti, le norme internazionali diventano infatti vincolanti anche per le persone giuridiche private, vale a dire i cittadini e le imprese.

2.6 Tali priorità dovrebbero essere applicate anche alla cooperazione esterna e agli aiuti allo sviluppo: uno dei messaggi chiave della CMDSG è che i cambiamenti hanno inizio a livello nazionale. Il CESE giudica importante concentrarsi su singoli temi concreti nell'ambito di una politica coerente di sviluppo globale.

2.6.1 Tra questi temi prioritari potrebbe figurare anche quello del lavoro «dignitoso»^(?), che dovrebbe includere lo sviluppo di una politica integrata dell'occupazione in grado di creare posti di lavoro produttivi e sostenibili, di adeguare le qualifiche dei lavoratori alle esigenze occupazionali attuali e future, di migliorare le condizioni di lavoro e di migliorare il tenore di vita dei cittadini. Tale politica dovrebbe essere capace di creare posti di lavoro migliori e più produttivi nell'economia, di inserire i disoccupati nel mercato del lavoro e, infine, di concentrare gli investimenti pubblici e privati nonché gli aiuti internazionali nei settori maggiormente produttivi.

2.6.2 L'istruzione dovrebbe essere un altro settore prioritario: deve essere infatti adeguata alle esigenze del mercato del lavoro e deve fornire ai cittadini le necessarie conoscenze e qualifiche di base. Le imprese svolgono un ruolo cruciale nel contribuire a configurare le strategie in questo campo in base ad uno schema che coinvolga anche le parti sociali e i governi, e nell'individuare probabili esigenze di qualificazione da parte del settore economico a breve, media e lunga scadenza.

2.6.3 Infine, nella cooperazione e nell'assistenza ai paesi in via di sviluppo, si dovrebbe dare la priorità alla protezione dell'economia sociale, rappresentata da organizzazioni come le cooperative, che conciliano l'approccio del mercato con considerazioni di ordine sociale, e che generano ricchezza sia economica che sociale.

2.7 È necessario definire politiche dell'immigrazione che rispondano all'evoluzione dei sistemi e alla situazione attuale del mercato del lavoro, in un quadro multilaterale basato sui diritti prendendo in considerazione la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, nonché il collegamento tra tutti gli aspetti, vale a dire economici, sociali, politici, commerciali, occupazionali, sanitari, culturali, di sicurezza, di politica estera e di sviluppo. Il CESE condivide l'opinione del Segretario generale delle Nazioni Unite che, in visita al Parlamento europeo nel gennaio 2004, ha così dichiarato: «Solo per mezzo della cooperazione» — bilaterale, regionale e mondiale — possiamo favorire, nell'interesse di tutti, accordi tra i paesi di origine e quelli di accoglienza dei migranti, trasformare l'immigrazione in un elemento propulsore di sviluppo, lottare efficacemente contro i trafficanti di essere umani e fissare norme comuni per il trattamento dei migranti e la gestione dell'immigrazione.

2.8 Il commercio internazionale diviene sempre più importante per tutte le economie e può essere una delle chiavi per ridurre la povertà. L'esperienza di alcuni paesi in via di sviluppo, che sono diventati più competitivi in termini di industria manifatturiera, insegna che un approccio proattivo inteso a favorire le esportazioni attraverso lo sviluppo di vantaggi comparativi basati sulla qualità dei prodotti piuttosto che su bassi salari è vitale al fine di creare nuove capacità di esportazione. Tuttavia, per portare tale approccio al successo, occorre un processo parallelo di integrazione strategica nell'economia mondiale volto a sostenere le priorità nazionali di sviluppo, comprese le iniziative di sviluppo locale che rivestono una particolare importanza e dovrebbero quindi essere incoraggiate. Tale processo deve anche possedere una dimensione sociale: in tale contesto, una particolare attenzione deve essere rivolta ai casi di sfruttamento della manodopera (femminile) — nella maggior parte delle «Zone franche con vocazione all'esportazione» (EPZ) per le quali il CESE invoca un'azione coordinata da parte delle organizzazioni internazionali interessate e un sostegno attivo da parte della Commissione europea e degli Stati membri dell'UE.

2.9 Le politiche dell'UE, commerciali, di sviluppo e di investimento, dovrebbero favorire pienamente gli obiettivi della politica globale comunitaria ed essere integrate ad essi. Il CESE, pur dichiarandosi favorevole agli obiettivi del sistema di preferenze generalizzate (SPG), si chiede se i regimi speciali di incentivazione (in campo ambientale, sociale e dei medicinali) che questo prevede non comportino un eccesso di burocrazia per gli importatori e se non sia questo il motivo per cui non vengono pienamente utilizzati dai paesi poveri e dalle piccole imprese che dovrebbero esserne i principali beneficiari. Il Comitato invita la Commissione europea ad adoprarsi per la ratifica e l'attuazione giuridica e pratica delle norme fondamentali sul lavoro dell'OIL da parte dei paesi destinatari e ad inserire, nella revisione del 2005, misure volte ad incrementare al massimo i

^(?) Cfr. *Decent work* dell'OIL.

vantaggi di tali norme sui beneficiari. La revisione dovrà comunque essere effettuata con la piena partecipazione degli interlocutori sociali e delle altre organizzazioni della società civile interessate.

2.10 Per quanto concerne gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, il CESE raccomanda alla Commissione europea di avviare una campagna di sensibilizzazione per diffondere maggiormente tra le imprese e i comitati aziendali europei, questo strumento utile e importante. Anche se gli orientamenti devono mantenere il loro carattere non vincolante, i governi che li hanno sottoscritti dovrebbero continuare a promuoverli e incoraggiare le imprese multinazionali ad attenervisi. Occorre in particolare fare in modo che un collegamento con gli accordi commerciali conclusi con i paesi terzi non venga interpretato come una nuova forma di protezionismo. La Commissione dovrebbe sostenere gli sforzi intrapresi dall'OCSE per promuovere, nei paesi che non ne fanno parte, il rispetto di tali orientamenti. Le stesse riflessioni valgono per quanto concerne la Dichiarazione tripartita dei principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale, elaborata dall'OIL.

2.11 Per quanto concerne la promozione delle iniziative individuali e volontarie a favore dello sviluppo sociale, il CESE ritiene che le imprese possano svolgere in questo campo un ruolo importante di sostegno. Il concetto di «responsabilità sociale delle imprese» (RSI) definisce il modo in cui le imprese, nazionali e multinazionali, traducono l'idea di sostenibilità nell'ambito della loro attività imprenditoriale e a questo proposito il CESE rinvia al suo parere elaborato in merito al Libro verde sul tema «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» (CES 355/2002). Responsabilità sociale delle imprese non significa soltanto creare e salvaguardare l'occupazione, ma anche garantire posti di lavoro migliori in condizioni adeguate di salute e sicurezza, tener conto delle esigenze delle persone con disabilità e promuovere una cultura della formazione permanente. Un comportamento socialmente responsabile da parte delle imprese significa impegnarsi ad applicare le norme sociali esistenti e sforzarsi di creare uno spirito di collaborazione con tutte le parti interessate.

2.12 Un altro messaggio fondamentale che emerge dalla relazione della CMDSG è la necessità di migliorare la *governance* a livello nazionale e globale. Per quanto concerne il livello globale, il CESE concorda sull'importanza fondamentale di potenziare il sistema multilaterale delle organizzazioni internazionali. La chiave di una migliore gestione pubblica sul piano globale risiede in un più esteso coordinamento delle politiche tra le varie organizzazioni. Tale coordinamento deve diventare più efficace, disporre di maggiori risorse, e saper reagire e rispondere in modo più adeguato, evitando doppioni e cattiva gestione. Nell'ambito degli organi decisionali delle organizzazioni internazionali, gli Stati membri dell'UE dovrebbero insistere affinché venga portato avanti tale processo. Occorre osservare che, quando si tratta di coordinamento e di coerenza, il ruolo degli Stati membri è perlomeno altrettanto importante di quello della Commissione: sarebbe stato opportuno che la comunicazione contenesse un maggior numero di raccomandazioni a tale proposito. Alla necessaria interazione tra la Commissione e gli Stati membri dovrebbe essere rivolta la giusta attenzione anche in sede di elaborazione delle politiche nel contesto dei forum internazionali. È essenziale che l'UE si impegni con tutte le sue forze nella *governance* internazionale e che dal canto loro gli Stati membri rafforzino la cooperazione, migliorino la preparazione delle loro proposte e attività nel quadro delle istituzioni internazionali nonché coordinino le loro posizioni.

3. Conclusioni e raccomandazioni: la strada da seguire

3.1 Secondo il CESE, l'UE può favorire la dimensione sociale della globalizzazione mediante una strategia interna ed una strategia esterna.

3.2 La strategia interna si basa sulla capacità dell'UE di affrontare le riforme strutturali: il CESE ritiene che la realizzazione degli obiettivi di Lisbona sia la chiave per portare al successo il contributo specifico delle politiche dell'UE alla dimensione sociale della globalizzazione. Solo se gli Stati membri riescono a realizzare le necessarie riforme strutturali, potenziando reciprocamente i rispettivi sviluppi economici, situazioni occupazionali e politiche sociali e attuando la coesione economica e sociale, l'Unione europea può servire da riferimento sul piano mondiale. L'UE deve continuare a battersi per superare le tendenze protezionistiche della sua politica commerciale, soprattutto (ma non esclusivamente) per quanto riguarda l'agricoltura, in particolare i prodotti trasformati, e in generale preparare la strada per una politica commerciale che non preveda più alcun sussidio all'esportazione. Inoltre, l'Unione europea e i suoi Stati membri devono affrontare il persistente tasso elevato di disoccupazione. Nella prospettiva di favorire un aumento sostenibile del livello occupazionale di fronte alla sfida rappresentata dall'invecchiamento della popolazione, una riforma dei regimi di previdenza sociale e dei sistemi assicurativi risulta essenziale per incrementare gli incentivi a lavorare e ridurre i costi non salariali del lavoro. A questo fine risultano di pari importanza l'offerta di condizioni di lavoro flessibili, un'adeguata protezione di coloro che ne usufruiscono e gli investimenti nelle risorse umane. Dovrebbero inoltre venire elaborate nuove politiche attive in materia di immigrazione per scopi economici, conformemente a quanto previsto dal Consiglio europeo di Salonicco e sul modello di quelle proposte dalla Commissione e dal CESE. Tutte queste riforme dovranno essere condotte con la massima attenzione e in cooperazione con imprenditori e sindacati.

3.3 Il CESE desidera fare riferimento alla recente relazione 2003-2004 sulla competitività globale elaborata dal Forum economico mondiale, in cui si prende atto degli eccellenti risultati dei paesi scandinavi. Tali paesi se da un lato vantano una solida tradizione nell'ambito dell'economia sociale di mercato, dall'altro sono però anche riusciti ad attuare le riforme strutturali necessarie per mantenerne i principi fondamentali. La loro esperienza dimostra che il modello sociale europeo può fornire la base per adeguate riforme strutturali.

3.4 Quanto alla strategia esterna, essa presuppone che l'UE svolga un ruolo di primo piano nel sottolineare l'importanza del multilateralismo e della *governance* globale. È essenziale, a tale proposito, potenziare il sistema di organizzazioni internazionali nell'ambito delle Nazioni Unite e impegnarsi per garantire una politica più coerente di tutte queste organizzazioni tra di loro e con le istituzioni di Bretton Woods e l'OMC. In particolare, l'UE dovrebbe impegnarsi per consolidare i principi attuali nel campo dello sviluppo sociale, come le norme fondamentali del lavoro emanate dall'OIL, l'obiettivo globale di garantire dei posti di lavoro dignitosi o le convenzioni sui diritti umani dell'ONU, e contribuire alla loro attuazione da parte di tutti i paesi aderenti all'ONU a livello sia giuridico che pratico. L'UE dovrebbe integrare maggiormente la dimensione sociale e l'obiettivo di un'occupazione dignitosa nei suoi programmi di cooperazione esterna; dal canto loro gli Stati membri dell'UE dovrebbero incrementare i loro aiuti allo sviluppo.

3.5 In tale contesto, l'UE ha il ruolo di promuovere forme di rappresentanza e di consultazione ufficiale delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei sindacati e delle altre organizzazioni della società civile interessate all'interno delle organizzazioni internazionali finanziarie e commerciali, quali il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale del commercio. L'OCSE può fornire a tali istituzioni un esempio che dà i suoi frutti da diversi anni.

3.6 La Commissione e gli Stati membri, in stretta collaborazione, dovrebbero prendere in seria considerazione la proposta della CMDSG di istituire un Consiglio sulla sicurezza economica e sociale. Si tratta di uno dei suggerimenti più importanti per garantire una vera e propria leadership a livello globale, in quanto traduce la necessità di assicurare un corretto equilibrio tra le politiche economiche e quelle sociali per poter raggiungere gli obiettivi prefissati. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero inoltre valutare con la massima attenzione tutti gli sforzi concreti volti a riformare e a rafforzare il ruolo potenziale ma non ancora effettivo dell'Ecosoc dell'ONU nel quadro del coordinamento a livello globale delle politiche economiche e sociali. Un reale potenziamento del ruolo dell'Ecosoc permetterà al CESE di valutare in che modo la società civile organizzata europea possa far sentire meglio la propria voce, attraverso lo stesso Ecosoc, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite.

3.7 La Commissione e il Consiglio dovrebbero far proprio il messaggio della CMDSG secondo cui un'occupazione dignitosa costituisce uno strumento essenziale per debellare la povertà, e impegnarsi a promuovere questo tipo di occupazione tra gli obiettivi globali, di cui le Nazioni Unite dovrebbero tenere conto nella revisione della dichiarazione del Millennio e dei relativi obiettivi di sviluppo.

3.8 Uno dei messaggi più importanti della CMDSG è il richiamo urgente ai governi affinché coordinino ed elaborino politiche coerenti nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), dell'OMC e dell'OIL e nei rapporti tra di esse. Questo presuppone tuttavia per i governi la necessità di un analogo esercizio di coerenza a livello nazionale. Si deve mettere fine alla pratica attuale in base alla quale i rappresentanti che siedono nel Fondo monetario internazionale ricevono istruzioni principalmente dal ministero delle Finanze, quelli che siedono nell'OMC dal ministero del Commercio o dell'Economia, e quelli che siedono nell'OIL dal ministero del Lavoro e da quello degli Affari sociali e dell'Occupazione. Il CESE propone alla Commissione e al Consiglio di prendere in considerazione l'idea che i governi degli Stati membri in cui esiste un consiglio economico e sociale consultino quest'ultimo sulle modalità per realizzare tale cooperazione e coerenza a livello nazionale. I governi che non dispongono di un consiglio

economico e sociale potrebbero richiedere l'opinione delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali più rappresentative del rispettivo paese, oppure avvalersi dei meccanismi di consultazione grazie ai quali la società civile ha partecipato alla preparazione del Vertice mondiale sullo sviluppo sociale dell'ONU e del Vertice sociale + 5.

3.9 La Commissione, in stretta collaborazione con gli Stati membri, potrebbe fare un ulteriore passo avanti e promuovere un dialogo tra l'OIL e l'OMC (e dunque tra l'OIL e l'FMI e tra l'OIL e la Banca mondiale) più efficace di quello proposto al punto 5.5 della sua comunicazione. L'OMC (che finora è stata molto restia all'idea di prestare attenzione alla dimensione sociale delle politiche oggetto del suo mandato), l'FMI e la Banca mondiale potrebbero, su incarico degli Stati membri, istituire degli organi di coordinamento con l'OIL per garantire l'inclusione nelle loro attività della dimensione sociale e di un monitoraggio del suo sviluppo. Così, ad esempio, la scadenza degli accordi dell'OMC nel settore del tessile e dell'abbigliamento intervenuti alla fine del 2004, ha posto a molti paesi esportatori gravi difficoltà di adeguamento, costringendoli a subire importanti perdite di posti di lavoro. Ora, proprio il carattere trasversale di un settore come quello in questione rende evidente l'opportunità di un'azione di coerenza politica, attuata con la partecipazione di tutte le agenzie interessate (OMC, Banca mondiale, FMI, OIL e altre agenzie pertinenti dell'ONU), per anticipare l'impatto economico e sociale e raccomandare ai governi potenzialmente interessati le misure da adottare, con il sostegno degli aiuti internazionali.

3.10 L'UE dovrebbe continuare ad impegnarsi affinché le norme fondamentali sul lavoro diventino un punto di riferimento nel riesame periodico delle politiche commerciali degli Stati membri dell'OMC, seguendo il proprio esempio dell'ottobre 2004. Il CESE auspicherebbe di essere rappresentato nella delegazione della Commissione responsabile di tale riesame e suggerisce alla Commissione di invitare i suoi principali partner commerciali a partecipare a riesami di questo tipo.

3.11 Il CESE giudica interessante l'idea della CMDSG di istituire sotto l'egida delle Nazioni Unite, un «Forum per la politica di globalizzazione» comprendente le agenzie del sistema multilaterale e altre organizzazioni, gruppi e singoli individui interessati alla dimensione sociale della globalizzazione. Nella situazione attuale, tuttavia, ritiene che si tratti di un progetto troppo ambizioso: la proposta potrà essere presa in considerazione solo quando i governi avranno cominciato veramente a coordinare e a rendere più coerenti le loro politiche all'interno delle IFI, dell'OMC e dell'OIL e quando tra tutte queste istituzioni internazionali sarà stata avviata una cooperazione più ampia.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013

(COM(2004) 471 def. — 2004/0152 (COD))

(2005/C 234/11)

Il Consiglio, in data 9 settembre 2004, 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 alla: proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 196 voti favorevoli, nessun voto contrario e tre astensioni.

1. Introduzione

1.1 Sin dal 1988, mediante le successive fasi del programma «Gioventù per l'Europa», del programma «Servizio volontario europeo per i giovani», e dell'attuale programma «Gioventù» (che comprende fra l'altro le azioni dei precedenti programmi), l'Unione europea ha avviato una serie di iniziative volte a sviluppare quanto previsto dal secondo paragrafo dell'articolo 149 del Trattato CE, il quale dispone che l'azione comunitaria mira «a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative».

1.2 I diversi programmi specifici susseguirsi nell'ambito della gioventù hanno ottenuto e continuano a ottenere un significativo riconoscimento e riscontrano, nel contesto delle loro azioni, un elevato livello di partecipazione da parte di coloro ai quali sono diretti. I programmi in questione hanno permesso agli Stati membri di coordinare i propri sforzi sulle iniziative che permettono ai giovani di allacciare relazioni e acquisire esperienze e conoscenze grazie agli scambi reciproci tra i diversi paesi partecipanti, scambi che esulano dalle sfere del lavoro e dello studio.

1.3 L'importanza cruciale della cittadinanza dell'Unione, che trova riscontro negli articoli dal 17 al 22 del Trattato CE, rafforza il ruolo che il programma dovrà svolgere nell'immediato futuro: promuovere la cittadinanza attiva dei giovani e rafforzare il loro senso d'appartenenza all'Europa.

1.4 Le due prime fasi del programma «Gioventù per l'Europa» riguardavano essenzialmente due tipi di azione: il sostegno diretto ai progetti concernenti gli scambi e la mobilità dei giovani tra i paesi partecipanti, e le visite di studio e di tirocinio professionale per gli animatori socioeducativi.

La terza fase, in atto tra il 1995 ed il 1999, ha ampliato a diversi paesi terzi le iniziative di scambio reciproco e di mobilità, ha portato avanti le azioni dirette agli animatori socioeducativi e ha introdotto nuove azioni per la promozione delle attività destinate ai giovani. A ciò si aggiungono i progetti di sostegno alla cooperazione tra gli Stati in materia di politiche destinate ai giovani ed una serie di iniziative di informazione per i giovani e di ricerca sulle tematiche del settore.

1.5 Il programma «Servizio volontario europeo per i giovani», in atto tra il 1998 ed il 2002, ha permesso dal canto suo di integrare tra le azioni destinate ai giovani una serie di attività specifiche di volontariato e di solidarietà, che rientrano negli ambiti delle politiche di cooperazione destinate ai giovani, per promuoverne la partecipazione, appoggiarne lo spirito imprenditoriale e di iniziativa e diffondere tra loro gli ideali europei.

1.6 Infine l'attuale programma «Gioventù», in vigore sino al 2006, ha integrato i precedenti programmi del settore, rendendoli più dinamici e aggiornandoli in vista delle nuove sfide. Le azioni in materia di mobilità e cooperazione sono state mantenute, ma sono state incluse ulteriori azioni concrete di sostegno ai progetti innovativi e creativi promossi dai giovani.

1.7 I Consigli dei ministri e i Consigli europei hanno recentemente e ripetutamente espresso con la massima chiarezza la necessità di garantire la continuità del programma in vigore. Anche il Parlamento europeo ha preso attivamente posizione in materia, chiedendo alla Commissione di sviluppare un programma che sostituisca quello in vigore per far fronte alle sempre maggiori esigenze delle politiche destinate ai giovani.

Inoltre, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa rafforza le disposizioni dell'articolo 149 del Trattato CE, precisando che l'azione dell'Unione è intesa a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa.

1.8 Oltre alle suddette motivazioni, che legittimano di per sé il prolungamento delle azioni nel settore, sia la valutazione intermedia del programma in vigore che la consultazione pubblica avviata dalla Commissione hanno reso evidente la necessità di mantenere un programma ad hoc capace di garantire la continuità delle azioni e di rafforzare l'identità europea dei giovani e la loro cittadinanza attiva.

1.9 L'insieme di tali elementi giustifica la presentazione del programma «Gioventù in azione», destinato a coprire il periodo 2007-2013, per il quale viene ora chiesto il parere del Comitato economico e sociale europeo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 149, paragrafo 4, del Trattato CE.

2. Contenuto della proposta

2.1 Il programma intende in linea di massima:

- promuovere la partecipazione attiva dei giovani nella società civile,
- diffondere tra i giovani i valori della tolleranza, della solidarietà e del dialogo tra culture diverse,
- rafforzare la cittadinanza europea.

2.2 Gli obiettivi generali del programma, correlati alle azioni previste, sono i seguenti:

- promuovere la cittadinanza attiva dei giovani in generale e la loro cittadinanza europea in particolare,
- sviluppare la solidarietà dei giovani, in particolare per rafforzare la coesione sociale dell'Unione europea,
- favorire, attraverso i giovani, la comprensione reciproca fra i popoli,
- contribuire allo sviluppo della qualità dei sistemi di sostegno alle attività dei giovani e alle capacità delle organizzazioni della società civile che operano nel settore,
- favorire la cooperazione europea in materia di politiche per la gioventù.

2.3 Le azioni del programma (ciascuna delle quali fa esplicito riferimento a uno degli obiettivi generali succitati) e le misure previste sono le seguenti:

- Gioventù per l'Europa:
 - scambi tra giovani,
 - sostegno alle iniziative dei giovani,
 - progetti di partecipazione alla vita democratica.
- Servizio volontario europeo:
 - servizio volontario europeo individuale,
 - servizio volontario europeo di intervento,
 - cooperazione tra i servizi civili e/o volontari.
- Gioventù per il mondo:
 - cooperazione con i paesi limitrofi all'Europa allargata,
 - cooperazione con altri paesi terzi.
- Animatori socioeducativi e sistemi d'appoggio:
 - sostegno agli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù,
 - sostegno al forum europeo della gioventù,
 - formazione e connessione in rete degli animatori socioeducativi,
 - progetti volti a stimolare l'innovazione e la qualità,
 - azioni di informazione rivolte ai giovani e agli animatori socioeducativi,
 - associazioni di partenariato,
 - sostegno alle strutture del programma,
 - valorizzazione.

— Sostegno alla cooperazione politica:

- incontri tra i giovani e i responsabili delle politiche del settore,
- misure incentrate sul miglioramento della conoscenza del mondo giovanile,
- cooperazione con le organizzazioni internazionali.

2.4 Il programma, che deve coprire il periodo 2007-2013 con risorse pari a 915 milioni di euro, è rivolto ai giovani di età compresa tra i 13 ed i 30 anni.

3. Osservazioni in merito alla proposta della Commissione

3.1 Confermando il sostegno espresso nei confronti dei precedenti programmi destinati specificamente alla gioventù, nel complesso il CESE accoglie con favore la proposta di decisione in esame, ed esprime soddisfazione per il fatto che tale settore continui a essere oggetto di iniziative comunitarie.

Sin dal 1986 il Comitato ha espresso il proprio appoggio a tali iniziative, cercando di migliorarne il contenuto mediante i propri pareri e le proprie osservazioni. Il Comitato ha elaborato i seguenti pareri in materia:

- Parere in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il programma Gioventù per l'Europa» ⁽¹⁾,
- Parere in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che adotta il programma Gioventù per l'Europa» (fase seconda) ⁽²⁾,
- Parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta il programma Gioventù per l'Europa (fase terza) ⁽³⁾,
- Parere in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio per il programma d'azione comunitaria Servizio volontario europeo per i giovani» ⁽⁴⁾,
- Parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il Programma d'azione comunitaria Gioventù ⁽⁵⁾,
- Parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù ⁽⁶⁾.

3.2 Il Comitato esprime soddisfazione nel constatare che la proposta in esame riprende numerose raccomandazioni espresse nel parere di iniziativa «Libro bianco sulla politica della gioventù» ⁽⁷⁾. Il Comitato ribadisce la propria vocazione a costituire un canale di comunicazione tra la società civile europea — della quale è parte integrante — e le istituzioni europee, apportando gli insegnamenti tratti dalle proprie esperienze e dalle proprie conoscenze a qualsiasi iniziativa possa avvantaggiare i cittadini dell'Unione.

⁽¹⁾ CES 769/1986

⁽²⁾ GU C 159 del 17.6.1991

⁽³⁾ GU C 148 del 30.5.1994

⁽⁴⁾ GU C 158 del 26.5.1997

⁽⁵⁾ GU C 410 del 30.12.1998

⁽⁶⁾ GU C 10 del 14.1.2004

⁽⁷⁾ GU C 116 del 20.4.2001

3.3 La prosecuzione delle azioni previste per il settore dai precedenti programmi rende evidente il fatto che — indipendentemente dagli obiettivi che i programmi in questione perseguono — tali azioni continuano a essere utili e posseggono doti di sostenibilità che vanno ben oltre il breve periodo.

Pur riconoscendo l'utilità della proposta e tutti gli aspetti positivi in essa contenuti, il Comitato ne considera tuttavia l'insieme più come un prolungamento delle azioni del programma attualmente in vigore che come un'iniziativa che preveda azioni innovatrici volte a rafforzare l'obiettivo principale del programma: promuovere la cittadinanza attiva dei giovani nella società e il loro senso di appartenenza all'Europa. A parere del Comitato vanno rafforzate le misure realmente innovatrici per determinate azioni del programma, come la promozione dei progetti di democrazia partecipativa (inquadrate nell'azione 1) e, concretamente, le iniziative relative all'organizzazione del dialogo tra i giovani e i soggetti decisionali, o la creazione di parlamenti di giovani, o i progetti relativi alla sensibilizzazione in materia di cittadinanza attiva.

Indipendentemente dall'obiettivo principale succitato, è importante che il programma sia coerente con il concetto di apprendimento permanente, in tutti i suoi ambiti. Gli insegnamenti informali che i giovani riceveranno mediante il programma dovranno avere un carattere complementare rispetto alle diverse forme di istruzione e di apprendistato promosse dagli altri programmi dell'Unione europea.

3.4 Il Comitato esorta a includere nell'azione denominata Sostegno alla cooperazione politica le seguenti misure:

seminari tematici, convegni, visite di studio e visite di fattibilità, predisposti da organizzazioni giovanili, diretti ai giovani e incentrati su diverse tematiche di interesse europeo.

3.5 Le previsioni di bilancio per le azioni previste dal programma ammontano a 915 milioni di euro, da ripartire nel corso di sette anni. Si tratta di una cifra che di fatto sfiora il miliardo di euro che il Comitato reputava necessario per il programma Gioventù nel periodo 2000-2006. Di fatto si passa dai quasi 657 milioni di euro di risorse destinati al precedente programma ai 915 milioni previsti per l'attuale «Gioventù in azione».

Di fronte a tale sviluppo positivo si impongono due riflessioni: in primo luogo il bilancio destinato a «Gioventù» riguardava un periodo quinquennale, mentre quello destinato a «Gioventù in azione» deve coprire sette anni; in secondo luogo i destinatari del programma attuale sono 50 milioni di giovani, quelli del futuro programma invece saranno oltre 75 milioni.

Ciò significa che la proporzione di 12 euro per giovane resta immutata, e che siamo ancora lungi dal raggiungere i 20 euro per giovane raccomandati dal Comitato nel parere relativo alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il Programma d'azione comunitaria «Gioventù»⁽⁸⁾. In conclusione va pertanto rilevato che le risorse di bilancio destinate al programma continuano a essere insufficienti.

3.6 Il Comitato desidera sottolineare una delle raccomandazioni formulate nella proposta che ha fatto seguito alla valutazione intermedia del programma «Gioventù». Nel concreto il Comitato appoggia con forza l'orientamento del nuovo programma, diretto ai giovani di tutte le condizioni, verso chi dispone di minori opportunità, nel senso più lato possibile del termine. In tale contesto, è inoltre fondamentale garantire che le risorse siano equamente suddivise tra ragazze e ragazzi. Così facendo il Comitato economico e sociale europeo ribadisce la propria impostazione di fondo, espressa sin dai primi pareri in materia, volta a sostenere tali gruppi di giovani. Il CESE vorrebbe ricevere informazioni precise in merito alla partecipazione effettiva a questo programma da parte dei giovani che hanno minori opportunità.

3.7 Allo stesso modo, come conseguenza delle raccomandazioni elaborate in seguito alla valutazione intermedia del programma «Gioventù», il Comitato ritiene necessario garantire maggior visibilità al nuovo programma «Gioventù in azione», promuovendo tecniche di diffusione efficaci, in grado di informare il massimo numero di giovani e di associazioni giovanili sul programma e sulle azioni previste. Per questo motivo, secondo il Comitato tali informazioni devono essere direttamente disponibili in tutti i centri di apprendimento, negli uffici di collocamento, nelle associazioni e nelle federazioni sportive e in qualsiasi altra istituzione od organizzazione dove si registri una significativa presenza di giovani.

3.8 Promuovere il concetto di cittadinanza europea e incoraggiare il senso di appartenenza ad una realtà che va consolidandosi, come l'Unione europea, sono obiettivi in merito ai quali siamo tutti d'accordo. L'azione dell'Unione deve muovere in tale direzione, e la proposta in oggetto rappresenta una delle linee d'azione specifiche.

Nella comunicazione «Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la diversità europee mediante programmi nei settori della gioventù, della cultura, dell'audiovisivo e della partecipazione civica»⁽⁹⁾, la Commissione rileva come sia «necessario che i cittadini europei abbiano l'opportunità di provare un sentimento di appartenenza all'Unione e sappiano identificarsi con essa. Tuttavia la realtà è che molti cittadini percepiscono l'Unione come un mero soggetto politico ed economico distante e ad essi estraneo».

A parere del Comitato è necessario avviare azioni in tal senso, capaci di promuovere il senso di appartenenza e di cittadinanza nei confronti dell'Unione, ma bisogna anche riflettere, a partire dalle istituzioni e dagli Stati membri, sulla parte di responsabilità che entrambi debbono assumere di fronte al mancato conseguimento di tali obiettivi, e al dato di fatto che alcune fasce della popolazione vedono nell'Unione soltanto un assieme di interessi economici statali che vengono ridiscussi periodicamente.

3.9 Promuovere valori basati sulla tolleranza, la solidarietà, la comprensione reciproca e il dialogo fra culture e generazioni è un obiettivo che dobbiamo tutti ricercare e sostenere con forza, senza riserve. La proposta in esame riconosce esplicitamente tali valori, e raccoglie pertanto il sostegno del Comitato, favorevole al loro conseguimento.

⁽⁸⁾ GU C 410 del 30.12.1998

⁽⁹⁾ COM(2004) 154 def.

Dato che il programma è rivolto esplicitamente ai giovani, e più concretamente, in talune fasce di età, agli adolescenti e ai giovani adulti che hanno minori opportunità, il Comitato considera che la proposta debba porre un accento particolare su determinati valori, anch'essi importanti, che il testo attuale non sembra considerare. Tali valori, fondamentali affinché i giovani possano partecipare alla società in maniera integrale e attiva, hanno a che vedere con la responsabilità, la soddisfazione per un lavoro ben fatto, il rispetto per le norme di vita della società e così via. In una società avanzata, nella quale i messaggi che informano i cittadini circa i loro diritti sono onnipresenti, dobbiamo sfruttare anche delle possibilità a disposizione per trasmettere ai cittadini, e specialmente ai giovani, anche messaggi che promuovano tali valori. Il programma «Gioventù in azione» potrebbe risultare un utile strumento in tal senso.

3.10 La significativa diversità linguistica nell'Unione europea è un'ulteriore indicazione della sua ricchezza culturale. Il Comitato ha costantemente sottolineato l'importanza dell'apprendimento delle lingue per una miglior conoscenza e comprensione reciproca tra i cittadini dell'Unione.

A parere del Comitato anche il programma «Gioventù in azione» deve agevolare l'apprendimento delle lingue, inserendo tra i propri obiettivi generali e specifici anche un riferimento esplicito in tal senso.

Il Comitato propone di includere il riconoscimento della diversità linguistica, accanto a quello delle diversità culturale e multiculturale dell'Europa, nel terzo paragrafo dell'articolo 2 della proposta.

Inoltre l'obiettivo 1.d) dell'articolo 3 della proposta dovrebbe, per analogia, venir così riformulato: «sviluppare l'apprendimento interculturale e linguistico da parte dei giovani».

3.11 Uno degli aspetti del programma che più riguarda la trasmissione dei valori ai giovani risiede nell'iniziativa «Servizio volontario europeo» che, da quando è stata istituita come programma specifico nel 1998, si è dimostrata un valido strumento per la promozione della solidarietà tra i giovani e per l'arricchimento dello sviluppo individuale. Il CESE pertanto sostiene la vasta gamma di ambiti d'applicazione che l'azione prevede e si congratula con la Commissione per aver accolto nel testo le precedenti raccomandazioni in tal senso formulate dal Comitato.

3.12 Al Comitato i fondi di bilancio previsti per tale azione paiono veramente ingenti (la dotazione è stabilita nella «fiche» finanziaria allegata alla proposta), visto il numero relativamente basso di giovani che vi partecipano. D'altro canto, secondo informazioni provenienti da diversi Stati membri, l'interesse dei giovani a partecipare al servizio volontario non può essere soddisfatto dai responsabili. Ciò è imputabile ai requisiti necessari per presentare la domanda di partecipazione e all'efficacia dell'azione. Il Comitato ritiene pertanto che l'azione 1: «Gioventù per l'Europa» possieda maggiori potenzialità di partecipazione, e possa pertanto ottenere un maggior impatto sui giovani che hanno minori opportunità. A giudizio del CESE si dovrebbe quindi verificare se la ripartizione delle risorse di bilancio per le diverse azioni sia adeguata ai bisogni. In tale contesto bisogna considerare le possibilità di aumentare l'efficienza di determinate azioni.

3.13 «La politica nel settore della gioventù dovrebbe cercare di coinvolgere i giovani in tutte le fasi del processo decisionale in modo da beneficiare della loro esperienza diretta e motivarli facendone cittadini attivi e responsabili». La frase, che figura tra le raccomandazioni del parere di iniziativa in merito al «Libro bianco sulla politica della gioventù»⁽¹⁰⁾, contiene una dichiarazione di intenti che potrebbe fare da quadro di riferimento per l'intero programma. Nella misura in cui sarà possibile seguire tale orientamento, si dovrebbero poter conseguire i due principi di fondo che figurano tra gli obiettivi: quello della cittadinanza e quello della partecipazione.

3.14 L'esternalizzazione di gran parte delle attività del programma esige uno sforzo aggiuntivo di controllo della coerenza e della trasparenza. Il Comitato comprende la necessità di avvicinare la gestione ai cittadini, ma reputa che la Commissione debba mantenere la propria presenza in tutte le fasi decisionali in cui si procede alla selezione delle organizzazioni finanziabili mediante le risorse del programma.

3.15 Le prospettive di una decentralizzazione su larghissima scala del programma a livello nazionale, regionale e locale, e la vasta partecipazione di organizzazioni e individui al programma esigono estreme doti di rigore, trasparenza e visibilità se si vuole garantire un impiego corretto delle risorse pubbliche.

3.16 Nel processo di selezione delle organizzazioni e di assegnazione dei fondi ai progetti che queste presentano, le istituzioni comunitarie e le istituzioni competenti dei vari paesi partecipanti dovranno vegliare affinché con i fondi del programma «Gioventù in azione» non venga finanziata alcuna associazione che tolleri o accolga, deliberatamente o per omissione, qualsivoglia attitudine intollerante, violenta, razzista o xenofoba. A tal scopo gli organismi responsabili per la selezione e per l'approvazione dei progetti, sia a livello comunitario che a livello degli Stati membri, dovrebbero tener conto anche dei precedenti di tali tipi di organizzazioni, allo scopo di escluderle espressamente da qualsiasi processo di selezione.

Nel processo di selezione delle organizzazioni suscettibili di ottenere un finanziamento è inoltre necessario garantire che quelle selezionate posseggano un certo livello di rappresentatività e di affiliazione.

3.17 Il Comitato concorda con il testo nell'affermare che il valore aggiunto della proposta sta nella sua stessa natura: intensificare la collaborazione tra gli Stati per permettere la mobilità dei giovani tra i diversi paesi. Un tale obiettivo non potrebbe venir conseguito dagli Stati membri se operassero isolatamente. È pertanto estremamente necessario che tutti i paesi partecipanti tengano conto di quanto stipula il paragrafo 5 dell'articolo 6 della proposta, e mettano in atto ogni sforzo per eliminare gli ostacoli alla mobilità che continuano a sussistere.

Il Comitato ha ripetutamente preso posizione in materia, sia nei pareri riguardanti le altre fasi del programma, sia in altri pareri che fanno esplicito riferimento ai problemi che persistono nel contesto della mobilità⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ GU C 116 del 20.4.2001

⁽¹¹⁾ GU C 133 del 28.4.1997, Parere in merito al «Libro verde Istruzione - Formazione - Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale»

GU C 149 del 21.6.2002, Parere 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»

In tali pareri viene espressa con la massima chiarezza la necessità di accelerare tutte le iniziative volte a far sì che i cittadini in generale, e i giovani in particolare, possano partecipare ai programmi senza venir penalizzati da problemi burocratici che ne limitino l'accessibilità e che avrebbero dovuto esser già stati eliminati dagli Stati membri.

3.18 L'ampliamento della gamma di età dei partecipanti, il cui limite inferiore è stato abbassato a 13 anni mentre quello superiore è stato portato a 30, è un importante sviluppo, che rispecchia le raccomandazioni espresse in passato dal CESE. Ciò comporta l'integrazione di un segmento importante della popolazione, con una potenziale di partecipanti che può sfiorare i 75 milioni. In tal senso il Comitato ritiene necessario predisporre uno studio che permetta di caratterizzare meglio questa fascia di età (nella sua eterogeneità, ma anche in una unità inedita nella storia) facendo sì che il sostegno al programma gioventù nell'Unione europea risulti più adeguato, soprattutto se l'Unione intende seguire le raccomandazioni del gruppo di alto livello sul futuro delle politiche sociali dirette a modificare il patto generazionale.

Il Comitato ribadisce tuttavia il suggerimento di ampliare ulteriormente le possibilità di partecipazione, facendo scendere a 11 anni la soglia di età per gli scambi, dato che l'apprendimento e la trasmissione dei valori in età precoce sono assimilati con modalità specifiche, anche se la fascia in questione può venir considerata come precedente l'adolescenza. Per tale fascia di età la partecipazione tuttavia non avverrebbe mai a titolo individuale, ma soltanto all'interno di strutture opportunamente organizzate.

3.19 Nell'articolo 15 del testo si prevedono due valutazioni obbligatorie del programma, una intermedia e una a posteriori. Per quanto riguarda la valutazione intermedia, il Comitato ritiene che uno dei più importanti aspetti da esaminare sia quello dell'impatto del programma nei diversi paesi partecipanti. Una volta ottenuti tali dati, bisognerebbe promuovere la diffusione dell'informazione sul programma nei paesi che hanno partecipato in misura inferiore alle iniziative di «Gioventù in azione». Ciò potrebbe equilibrare meglio la distribuzione delle risorse, evitando che vengano concentrate nelle aree che dispongono di strutture particolarmente valide e di grandi esperienze nello sviluppo di tale tipo di azioni, contribuendo al tempo stesso a trasporre tali esperienze verso le regioni che registrano un tasso di partecipazione più modesto alle azioni previste dal programma.

3.20 Come già segnalato in precedenza, «Gioventù in azione» rappresenta una prosecuzione delle azioni previste dai

precedenti programmi dell'Unione destinati alla gioventù. È pertanto opportuno ricordare l'importanza essenziale della presenza delle parti sociali nella fase di preparazione preliminare e di valutazione a posteriori, nonché, nella fase di esecuzione delle azioni del programma, da parte delle organizzazioni attive nel settore, soprattutto per le attività di volontariato, per evitare eventuali distorsioni del mercato del lavoro, e per evitare inoltre che tali attività sostituiscano, in maniera anomala, dei posti di lavoro. Bisogna infatti evitare che la mano d'opera qualificata venga sostituita dal volontariato.

3.21 Il Comitato segnala al tempo stesso la necessità di una maggior collaborazione tra le parti sociali e le organizzazioni dei giovani e le organizzazioni attive nel settore della gioventù per quanto riguarda le misure di sostegno alle iniziative dei giovani che rientrano nell'azione «Gioventù con l'Europa». L'esperienza delle nostre organizzazioni può risultare un importante fattore di stimolo dello spirito di iniziativa e di quello imprenditoriale, nonché della creatività dei giovani europei.

3.22 Il Comitato concorda con le misure di sostegno destinate alle associazioni giovanili, che servono a stimolare la partecipazione dei giovani nella società civile. In tal senso ritiene che bisognerebbe agire soprattutto per promuovere tali associazioni nelle località e tra i gruppi di giovani meno rappresentati dalle organizzazioni già esistenti.

Per quanto riguarda le prospettive finanziarie riprese nella scheda finanziaria allegata alla proposta, il Comitato deplora la riduzione dei fondi che risulta dalle previsioni finanziarie sul sostegno agli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù. Secondo il CESE, per risultare coerente con gli obiettivi del nuovo programma, il peso proporzionale di tale linea non deve diminuire rispetto ai livelli previsti dal programma «Gioventù».

3.23 Il Comitato desidera sottolineare il proprio appoggio all'iniziativa avviata dai capi di Stato di governo di Francia, Germania, Spagna e Svezia per realizzare un patto per la gioventù europea nell'ambito degli obiettivi della strategia di Lisbona, destinato a sviluppare nuove forme di coinvolgimento politico dei giovani.

A parere del CESE, il patto va visto come uno strumento atto a conseguire risultati in termini di occupazione, inclusione sociale e istruzione, nonché nel settore della politica per la gioventù dell'Unione europea e nel programma «Gioventù in azione», e come un nuovo elemento all'ordine del giorno della politica europea per la gioventù.

Bruxelles, 10 marzo 2005.

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

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto durante il dibattito in sessione plenaria, con un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Nuovo punto 3.14

La Commissione dovrebbe garantire che l'operato delle agenzie nazionali incaricate di gestire il programma «GIOVENTÙ IN AZIONE» sia coordinato in maniera tale da impedire che l'attuazione decentrata del programma negli Stati membri possa creare nuove barriere a quanti intendono accedervi.

Nella fase di attuazione del nuovo programma «GIOVENTÙ IN AZIONE» sarebbe opportuno che un comitato, composto da funzionari della Commissione europea e dalle parti sociali interessate, seguisse e valutasse il lavoro delle agenzie nazionali e le pratiche impiegate.

Motivazione

La proposta relativa al programma «GIOVENTÙ IN AZIONE» prevede un'attuazione assai più decentrata, rispetto a quella dell'attuale programma «GIOVENTÙ». Le agenzie nazionali per la gioventù dei paesi partecipanti al programma svolgono il ruolo più significativo e prendono le decisioni cruciali in fase di attuazione, fissando le priorità nazionali e decidendo tutta una serie di dettagli riguardanti la realizzazione del programma. La decentralizzazione rappresenta un problema di rilievo per molte organizzazioni e reti giovanili europee, date le diverse priorità delle agenzie nazionali e le loro differenti impostazioni in materia di partenariato. Ciò può ostacolare le organizzazioni giovanili europee e le loro articolazioni in diversi paesi, impedendo loro di cooperare nel modo desiderato.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 51

Voti contrari: 72

Astensioni: 30

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo della BEI in tema di partenariato pubblico-privato (PPP) e l'impatto sulla problematica della crescita

(2005/C 234/12)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Il ruolo della BEI in tema di partenariato pubblico-privato (PPP) e l'impatto sulla problematica della crescita.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore LEVAUX.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il parere si rifà ampiamente al contenuto della nota d'informazione che la BEI ha elaborato per il CESE nel luglio 2004 ⁽¹⁾.

1.2 I paesi europei utilizzano attualmente, seppure in modo assai diverso, il sistema dei partenariati pubblico-privato (concessioni e altre forme di contratto). Il termine «PPP» corrisponde a situazioni estremamente variegate; secondo la BEI, la principale caratteristica di un PPP sta nel fatto che esso implica una relazione di ripartizione dei rischi tra promotori pubblici e privati sulla base di un impegno comune finalizzato alla realizzazione di un obiettivo di interesse pubblico.

2. La problematica del PPE e del ruolo della BEI

2.1 Una vicenda europea

2.1.1 2000 anni or sono, nell'Impero romano, il servizio postale era preso a carico dall'Imperatore per quanto riguarda la *vehiculatio* — il trasporto propriamente detto — e dalle amministrazioni locali (i municipi), per quanto riguarda le *stationes*, ovvero le stazioni di posta.

Il contratto sottoscritto dalle città (previa gara d'appalto) con i gestori di queste immense stazioni di posta affidava a questi ultimi il compito di costruire la stazione, di provvedere alla sua manutenzione e di assicurarne il funzionamento per cinque anni — un *lustrum*, durata relativamente abituale nel diritto romano e che si ritrova spesso in ambito fondiario (segnatamente nei contratti di possesso precario). Questo tipo di contratto riapparirà soltanto dodici secoli dopo.

I contratti di concessione si applicavano non solo ai servizi postali dell'età di Augusto, ma anche alla costruzione di porti, terme, mercati e persino delle strade!

2.1.2 Nel XIX secolo la rete ferroviaria europea fu interamente creata attraverso contratti di concessione. Il sistema si applicava non solo alle ferrovie o alle grandi costruzioni civili, ma anche ai servizi pubblici municipali: acqua, elettricità, smaltimento dei rifiuti, telefoni, ecc.

2.1.3 La legislazione sugli appalti pubblici, d'altra parte, è in gran parte una derivazione del diritto delle concessioni in vigore nella maggior parte degli Stati membri.

2.1.4 Nel XX secolo il contratto di concessione ha permesso la realizzazione di autostrade e parcheggi, ma anche di reti idriche, musei, aeroporti, linee di tram o metropolitane, infrastrutture di quartiere e ristrutturazioni totali di scuole e ospedali.

2.1.5 I PPP sono stati avviati in vari paesi: una sintesi di queste esperienze è contenuta nel parere del CESE ⁽²⁾, adottato il 27 ottobre 2004, in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

2.2 La BEI ed il suo ambito d'intervento

2.2.1 Il Consiglio europeo dell'ottobre 2003 ha sollecitato la Commissione e la BEI ad esaminare come mobilitare al meglio il sostegno finanziario dei settori pubblico e privato in favore dell'iniziativa per la crescita, e di valutare più da vicino un certo numero di iniziative che dovrebbero concorrere allo sviluppo dei PPP.

2.2.2 Pertanto la Commissione ha predisposto, con l'aiuto della Banca, una **serie di misure** che sono state integrate nell'iniziativa di crescita approvata in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles, svoltosi nel dicembre 2003. Le proposte erano incentrate sulla creazione di una cornice normativa, finanziaria ed amministrativa atta a stimolare gli investimenti privati, nonché sulla mobilitazione delle risorse finanziarie comunitarie; d'altra parte, gli Stati membri erano invitati a continuare a convogliare la spesa pubblica sui settori capaci di favorire la crescita, senza gonfiare i bilanci pubblici.

⁽¹⁾ *Le rôle de la BEI dans les partenariats public-privés (PPP)*, Banca europea per gli investimenti, luglio 2004 (documento non disponibile in italiano, N.d.T.). Il documento è stato elaborato per conto del gruppo di studio del CESE; è possibile ottenerlo facendone richiesta per e-mail (eco@esc.eu.int) al Segretariato del CESE.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004) 327 def. (GU C 120 del 20.5.2005).

2.2.3 Le proposte presentate dalla BEI al Consiglio prevedevano essenzialmente l'erogazione di importanti risorse complementari sia per le reti transeuropee (RTE) che per l'iniziativa i2i ⁽³⁾, le due principali componenti dell'Iniziativa di crescita ⁽⁴⁾. La BEI si è pertanto impegnata:

- a adoperarsi al meglio per estendere la gamma degli strumenti finanziari destinati a questi due importanti ambiti di azione, segnatamente per quanto riguarda i finanziamenti concessi ai PPP,
- a rafforzare i suoi legami istituzionali con la Commissione, gli Stati membri, le istituzioni finanziarie specializzate (in particolare, i gruppi di lavoro nazionali incaricati dei PPP) oltre che con il settore bancario e i mercati dei capitali, per sostenere lo sviluppo dei finanziamenti pubblici e privati destinati a tali ambiti assolutamente prioritari.

2.2.4 Gli impegni assunti dalla BEI nell'ambito dell'Iniziativa di crescita erano la continuazione ed il rafforzamento naturali di misure precedentemente adottate dalla Banca nel corso dei dieci anni precedenti allo scopo di incitare il settore privato a contribuire in misura maggiore al finanziamento di infrastrutture pubbliche.

2.2.5 Nel suo parere in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ⁽⁵⁾, il CESE ha evidenziato l'esistenza di forti discrepanze tra gli Stati membri in materia di ricorso ai PPP. Il Comitato osserva inoltre che spesso, nella creazione di PPP, gli enti locali o decentrati dimostrano maggior pragmatismo rispetto agli Stati.

3. Lo sviluppo dei PPP in Europa illustrato dalla BEI

3.1 Caratteristiche dei PPP

3.1.1 L'espressione «partenariato pubblico-privato» (PPP) viene utilizzata correntemente a partire dagli anni '90; tuttavia, non esiste un modello europeo unico di PPP.

3.1.2 In Europa i nuovi investimenti legati alle infrastrutture vengono realizzati sempre più spesso nell'ambito di diverse forme di PPP fondati sul principio della partecipazione del settore privato alla messa a disposizione di infrastrutture pubbliche, con ripartizione dei rischi e con il pagamento sia da parte dell'utente, sia a carico dei fondi pubblici, di un canone proporzionale al servizio fornito o al rischio trasferito al settore privato. Tali infrastrutture comprendono, a mo' di esempio, aeroporti, ferrovie, strade, ponti, gallerie e impianti ecologici (come gli inceneritori di rifiuti ed i depuratori), nonché edifici pubblici, quali uffici, scuole, ospedali e prigioni.

⁽³⁾ Il programma i2i del gruppo BEI contempla, sulla base degli obiettivi della strategia di Lisbona, prestiti a medio o a lungo termine, partecipazioni e meccanismi di controgaranzia. Maggiori informazioni sul programma sono disponibili sul sito web della BEI (www.bei.org).

⁽⁴⁾ Cfr. la nota presentata al Consiglio Ecofin del 25 novembre 2003 - Documento CA 03/515.

⁽⁵⁾ Parere del CESE in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004) 327 def. (GU C 120 del 20.5.2005).

L'Allegato 1 illustra, a tutto il 2003, lo sviluppo dei programmi di PPP, degli inerenti regimi giuridici e degli organismi pubblici interessati nell'UE a 25.

3.1.3 Per il settore pubblico, il principale obiettivo di un programma di PPP è quello di far leva sulle competenze del settore privato per potenziare i servizi forniti dal settore pubblico. I PPP inoltre si caratterizzano spesso per le seguenti esigenze del settore pubblico o per le misure da esso poste in atto:

- aggiudicazione di appalti per ottenere la fornitura di servizi, piuttosto che per l'acquisizione di un'attività,
- definizione dei bisogni sulla base dei risultati, e non in termini di fattori di produzione,
- remunerazione del settore privato in funzione del livello e della qualità dei servizi effettivamente forniti,
- ricorso, talvolta obbligato, ad un approccio fondato sul ciclo di vita per l'ideazione, la costruzione e lo sfruttamento delle attività comprese in un progetto, quando è evidente che le componenti del progetto non possono essere fornite separatamente ad un costo più basso,
- ottimizzazione del trasferimento dei rischi al settore privato, a partire dal principio secondo cui ognuno dei rischi in questione dev'essere gestito dalla parte più atta a farsene carico,
- obbligo per il partner privato di raccogliere, in parte o in toto, le risorse necessarie al finanziamento degli investimenti legati al progetto, quando risulta evidente che il costo più elevato del finanziamento è compensato dalla diminuzione di altri costi e dalla rapidità di messa a disposizione del servizio fornito,
- ricorso a diverse forme di remunerazione, quali proventi commerciali, «pedaggi ombra», pagamenti in funzione della disponibilità, ecc.

3.2 Le leve dello sviluppo dei PPP in Europa

3.2.1 Le strutture del tipo PPP possono svolgere un ruolo significativo nella realizzazione delle infrastrutture in tutta Europa. A condizione che la cooperazione tra settore pubblico e settore privato sfrutti appieno i vantaggi inerenti ai due settori e le sinergie potenziali derivanti dalla loro cooperazione, i PPP possono concorrere al miglioramento, sia qualitativo sia quantitativo, dei servizi pubblici.

3.2.2 I PPP consentono di sfruttare l'efficienza del settore privato e di allestire opportuni meccanismi di ripartizione dei rischi tra i settori pubblico e privato. Purtroppo, le cose non sono sempre andate così, in particolare nel caso di alcuni grandi progetti nel campo delle tecnologie dell'informazione. La possibilità di trasferire e, in prospettiva, di ripartire equamente il rischio e la sua remunerazione nell'ambito della struttura di un progetto si è rivelata fondamentale, in quanto essa permette ai PPP di ottimizzare il rapporto costi-risultati dell'azione del settore pubblico.

3.2.3 Tale evoluzione, che si è accompagnata a riforme delle regole che presiedono all'aggiudicazione degli appalti pubblici, ha permesso al settore privato di rispondere positivamente a queste nuove possibilità di partecipare alla fornitura e allo sfruttamento di infrastrutture pubbliche in numerosi Stati dell'UE.

3.2.4 Ciò consente, inoltre, alle società private di dimensioni più ridotte, segnatamente alle PMI, di partecipare a progetti di grande entità (e di accedere a prestiti a lungo termine) secondo modalità che sarebbero state di difficile attuazione nel quadro delle classiche gare d'appalto per il settore privato «finanziate da stanziamenti iscritti in bilancio».

3.2.5 A seguito dei problemi finanziari del settore pubblico dovuti ad una politica che per anni ha trascurato i necessari investimenti nei servizi pubblici, il miglioramento dei servizi pubblici richiede un aumento del volume degli investimenti e l'accelerazione dell'attuazione di progetti che probabilmente non sarebbe possibile finanziare nel quadro delle classiche procedure di appalto. È tuttavia possibile che un approccio innovativo al finanziamento di progetti di investimenti da parte del settore pubblico presenti un rapporto costi-risultati migliore rispetto ai PPP.

3.2.6 Secondo la BEI, dato che un gran numero di questi progetti rientra tra le operazioni iscritte in bilancio ai fini del calcolo del disavanzo pubblico, conformemente alle linee direttrici del Sistema europeo di conti SEC 95 ⁽⁶⁾, il problema del loro trattamento nel quadro della contabilità pubblica è soltanto uno — e certamente non il più importante — dei vari fattori di cui la pubblica amministrazione può tener conto per decidere di autorizzare un programma globale di PPP. Il CESE ricorda che Eurostat ⁽⁷⁾ ha elaborato dei criteri per il trattamento contabile dei progetti di PPP nei conti nazionali degli Stati membri. Tali criteri prendono in considerazione:

- le modalità di trasferimento del rischio di costruzione dal partner pubblico al partner privato,
- i criteri di disponibilità dell'opera nonché, talvolta,
- la domanda dell'utente.

⁽⁶⁾ In Gran Bretagna, per esempio, il 60 % circa dell'insieme delle operazioni relative ai PPP è iscritto in bilancio.

⁽⁷⁾ Decisione di Eurostat relativa al deficit e al debito pubblico - trattamento contabile dei partenariati pubblico-privato. Cfr. comunicato stampa STAT/04/18 dell'11 febbraio 2004.

3.2.7 Il CESE riconosce i progressi compiuti grazie allo sviluppo dei PPP; numerosi, però, sono ancora gli ostacoli da sormontare prima che gli enti pubblici degli Stati membri ricorrano regolarmente a questo partenariato.

3.3 I PPP e il rapporto costi-risultati

3.3.1 Per la pubblica amministrazione che si accinge a lanciare un programma di PPP, il punto essenziale da esaminare riguarda l'ottimizzazione del rapporto costi-risultati. Il principio «niente remunerazione in assenza di servizio fornito» dovrebbe dare la garanzia che il partner privato sia incentivato a consegnare ed a mettere in funzione le attività previste dal progetto nei termini prestabiliti. In certi Stati le gare d'appalto tradizionali talvolta sono soggette a ritardi in fase di esecuzione e importanti sconfinamenti rispetto ai costi previsti, ma anche alcuni PPP hanno incontrato questo tipo di problemi. In questo senso, quando il settore privato deve assumersi gli obblighi di manutenzione dell'attività per tutto il suo ciclo di vita, i gestori sono stimolati ad ottimizzare le spese di investimento e di manutenzione durante la durata del progetto. Vi sono però anche esempi di operatori che hanno continuato a invocare i contratti stipulati, anche a fronte di un'evoluzione imprevedibile delle circostanze, o di stime dei costi rivelatesi inesatte.

3.3.2 L'interesse del trasferimento dei rischi per il settore pubblico dev'essere dimostrato caso per caso, per ogni progetto, in base ad una metodologia adottata di comune accordo e conosciuta col nome di *Public Sector Comparator* (base di raffronto per il settore pubblico) o «PSC». Possono ugualmente rivelarsi estremamente utili processi che consentano di diffondere le migliori prassi, quali la creazione di gruppi di lavoro PPP e di unità specializzate e l'utilizzo di parametri universali per misurare il rapporto costi-risultati. Il CESE rileva che diversi Stati membri hanno costituito gruppi di esperti, preposti all'attuazione dei contratti di PPP ed alla selezione delle migliori prassi; auspica inoltre una generalizzazione dei raffronti sistematici (in materia di costi, risultati, ecc.) tra i progetti gestiti, rispettivamente, da enti pubblici e da imprese private, con l'introduzione di una forma di coordinamento a livello europeo, grazie all'azione di un gruppo di esperti ad alto livello.

4. La partecipazione della BEI ai PPP

4.1 Principi di finanziamento

4.1.1 In primo luogo, la Banca richiede che i progetti PPP che si avvalgono del suo sostegno siano solidi sul piano finanziario, sostenibili dal punto di vista tecnico ed economico e conformi al suo codice di condotta in materia ambientale; essi devono inoltre ricorrere a gare competitive in base alla normativa dell'UE sull'aggiudicazione degli appalti.

4.1.2 Per quanto possibile la BEI interviene ad uno stadio iniziale dei progetti, prima dell'inizio della procedura di aggiudicazione, e collabora con tutti i concorrenti, in modo non esclusivo, durante la pubblicazione del bando di gara. Questa procedura consente di accertarsi che i concorrenti vengano selezionati tenendo conto, in particolare modo, della misura in cui essi trasferiscono al settore pubblico i vantaggi economici derivanti dalla partecipazione della BEI.

4.1.3 Nella struttura dei partenariati, sono rispettati i principi seguiti dalla Banca in materia di complementarità con gli altri finanziatori.

4.1.4 Così, numerosi prestiti BEI riguardanti progetti di tipo PPP prevedono garanzie bancarie ovvero fornite da un'assicurazione **specializzata** sia fino a scadenza, sia fino a che il progetto abbia dato risultati sul piano operativo.

4.1.5 La qualità dei crediti del portafoglio PPP della Banca è accresciuta dagli aiuti del settore pubblico ai flussi di pagamenti destinati a numerosi progetti di questo tipo. Infatti, in molti progetti di PPP (come quelli che riguardano ospedali e scuole nel Regno Unito), gli obblighi di pagamento ricadono esclusivamente sul settore pubblico ed i concessionari non sono in alcun modo esposti ai rischi legati al flusso della domanda. I PPP si inseriscono inoltre, generalmente, in una cornice regolamentare e contrattuale solida. Per finire, malgrado l'aumento del volume di attività legata ai PPP (Allegato 2), l'importo dei prestiti a essi relativi resta relativamente limitato rispetto al volume complessivo dei prestiti accordati.

4.1.6 Il CESE rileva che la partecipazione della BEI al finanziamento di progetti di PPP si colloca tra un sesto e la metà dell'importo globale dell'investimento.

4.2 L'esposizione della Banca per progetti PPP

4.2.1 Esposizione creditoria della BEI per tipo di progetto

Nel 2003 la Banca ha concesso prestiti a 17 nuovi progetti PPP, per un importo complessivo di 2,7 miliardi di EUR. Sulla base del suo portafoglio, tali operazioni hanno portato a 14,7 miliardi di EUR l'esposizione totale della BEI in progetti di PPP (esposizione nominale) ed a 5,9 miliardi di EUR se si considera l'esposizione ponderata in funzione dei rischi. Le principali esposizioni del portafoglio PPP figurano nell'Allegato 3 — tabella A.

4.2.2 Esposizione BEI per paese

L'esposizione creditoria per paese è illustrata all'Allegato 3, tabella B. Le esposizioni ponderate in funzione dei rischi si concentrano attualmente nel Regno Unito, in Portogallo e in Spagna.

4.3 Durata dei prestiti

I prestiti destinati a progetti di PPP si caratterizzano per i lunghi periodi di ammortamento (Allegato 3 — tabella C).

4.3.1 Ripartizione delle esposizioni creditorie BEI secondo la durata dei prestiti

Al 31 dicembre 2003, l'83 % delle esposizioni nominali di progetti PPP e l'87 % delle esposizioni ponderate in funzione dei rischi riguardavano prestiti della durata di 20 anni e più. Le maggiori durate riguardavano le infrastrutture sociali (in primo luogo gli ospedali, caratterizzati da lunghe durate di vita economica e da impegni solidi del settore pubblico), oltre che i settori dell'assetto dello spazio urbano e dei trasporti locali per i quali la durata dei prestiti è generalmente compresa tra 25 e 30 anni. Il Comitato ricorda che le lunghe scadenze dei prestiti fanno sì che occorrerà del tempo prima che i primi PPP siano completati: pertanto, al momento non sembra possibile esprimere un giudizio di valore definitivo su di essi. Inoltre, è inevitabile che in un arco di tempo così lungo le circostanze mutino ed è possibile che la rigidità dei PPP limiti la flessibilità del settore pubblico nel rispondere ai nuovi sviluppi, che sono più favorevoli agli utenti ⁽⁸⁾.

4.3.2 Esposizioni future della BEI

Emerge una tendenza all'aumento della durata dei prestiti per i progetti di PPP ⁽⁹⁾. Occorre inoltre rilevare che tali durate stanno diventando la durata normale richiesta dal settore pubblico; ciò si spiega con la necessità di armonizzare, pur in base a un criterio prudenziale, la durata dei prestiti e i profili delle entrate derivanti dai progetti PPP.

5. Gli insegnamenti dell'esperienza della BEI in materia di PPP

5.1 Selezione, istruzione e monitoraggio dei progetti PPP

L'esperienza mostra i vantaggi di un dialogo tempestivo tra la Banca e la pubblica amministrazione per individuare i progetti più adatti, così da consentire alla Banca di impennare gran parte delle sue operazioni di PPP sui settori prioritari (reti trans-europee, educazione e i2i, sanità) e le zone di sviluppo regionale. I PPP hanno fatto nascere nella Banca bisogni supplementari in materia di capacità di istruzione delle pratiche, di realizzazione e di negoziato.

⁽⁸⁾ Il CESE nel suo parere in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004) 327 def. (GU C 120 del 20.5.2005) ha preso posizione a favore di un esame a lungo termine, una volta disponibili i risultati delle esperienze.

⁽⁹⁾ Il 30 % circa di queste esposizioni future ha periodi di ammortamento di oltre 30 anni.

5.2 Problemi relativi alla procedura di aggiudicazione degli appalti e agli aiuti di Stato

5.2.1 Tra le condizioni del successo di un PPP vi è il fatto che la gara d'appalto si svolga in condizioni competitive adeguate. La procedura di gara può rivelarsi complessa e richiedere un personale molto competente, sia nel settore pubblico che in quello privato. In taluni casi la creazione di un PPP può richiedere lunghi e costosi negoziati; in altri (spesso, in Stati che hanno l'esperienza delle concessioni) può accadere che sia possibile semplificare la procedura di aggiudicazione pur conservando la pressione concorrenziale. L'esame della procedura di aggiudicazione degli appalti è un elemento essenziale delle attività di verifica, che rientrano nella normale diligenza, effettuate dalla BEI sui progetti di PPP.

5.2.2 Il CESE ritiene utile, nel contesto di una sana concorrenza, che i progetti sostenuti dalla BEI siano conformi al diritto europeo della concorrenza, specialmente in materia di aiuti pubblici di Stato. A questo proposito, il CESE sottolinea la posizione espressa nel suo parere sul libro verde sopraccitato⁽¹⁰⁾.

5.3 Risultati ottenuti dai progetti di PPP

5.3.1 Gli organi nazionali di revisione dei conti hanno rivolto una particolare attenzione ai risultati ottenuti da numerosi progetti di PPP finanziati nei rispettivi ambiti di competenza, nonché al loro rapporto costi-risultati.

Ai fini della valutazione dei risultati dei progetti di PPP, il Comitato raccomanda di utilizzare tutti gli studi disponibili, elaborati in tutti i paesi che abbiano realizzato progetti di PPP. Per quanto il Regno Unito sia il paese che ha fatto più ricorso a questo strumento per il finanziamento dei servizi pubblici, esistono esperienze di questo tipo anche in altri paesi. Inoltre, per ottenere valutazioni esaurienti, occorre basarsi sugli studi condotti da tutte le fonti disponibili: ciò riguarda in particolare modo le esperienze delle parti sociali, in particolare dei sindacati, in tema di trasformazione delle condizioni di lavoro, e quelle dei consumatori, in relazione alla qualità dei servizi.

5.3.2 L'Allegato 4 contiene estratti delle relazioni pubblicate dal *National Audit Office* ⁽¹¹⁾ del Regno Unito. Vi si rileva che i risultati dei progetti di PPP realizzati nel Regno Unito sono stati generalmente buoni, in particolare per quanto riguarda costi e tempi di esecuzione delle grandi infrastrutture, nonostante certe lacune riscontrate nei primi progetti relativi a strutture scolastiche; tali relazioni sono state inoltre estremamente utili per evidenziare le difficoltà incontrate o gli errori commessi, in particolare nell'ambito dell'informatica dove i PPP, al momento,

si sono rivelati generalmente inefficaci. Relazioni dal contenuto analogo ⁽¹²⁾ sono state pubblicate anche dagli organi di revisione dei conti di altri paesi; si può citare a titolo di esempio la relazione critica recentemente pubblicata dal *Tribunal de Contas* (Corte dei conti) portoghese in merito al programma SCUT ⁽¹³⁾.

5.3.3 Complessivamente, alla luce della sua esperienza, la BEI ritiene che i progetti da essa finanziati abbiano conseguito risultati soddisfacenti. Nel caso di progetti edilizi, i lavori si sono conclusi generalmente entro i termini previsti dai contratti. Nell'insieme del portafoglio, soltanto un progetto ha fatto registrare ritardi significativi.

5.3.4 Di regola, i progetti raggiungono i livelli di efficienza operativa previsti entro un termine compreso tra sei e dodici mesi dall'avvio delle operazioni. I controlli applicati ai progetti BEI per quanto riguarda la cancellazione delle garanzie e il rifinanziamento hanno generalmente dato risultati soddisfacenti entro i termini appropriati.

5.4 Priorità settoriali

5.4.1 Come già indicato, si può osservare costantemente che, nella maggioranza degli Stati, l'aggiudicazione di contratti di tipo PPP riguarda in primo luogo il settore dei trasporti. In seguito, si registra spesso un progressivo passaggio ad altri settori (come l'istruzione, la sanità, l'energia, l'acqua e la gestione dei rifiuti) per i quali le tecniche di aggiudicazione di contratti di tipo PPP sono ritenute altrettanto interessanti.

5.4.2 Il Regno Unito, ad esempio, ha posto nettamente l'accento sull'importanza di strutture di PPP nei settori sociali dell'istruzione e della salute — il più importante nella storia del *National Health Service*. Dal 1997, 64 progetti ospedalieri di tipo PPP, per un importo di 11,1 miliardi di sterline (15,7 miliardi di euro), hanno ottenuto l'accordo del ministro della Sanità del Regno Unito, che ha autorizzato l'apertura della procedura di aggiudicazione dell'appalto. Di tutti questi progetti, 27, per un importo di tre miliardi di sterline (4,3 miliardi di euro), sono stati completati e sono operativi oppure sono in corso di realizzazione.

5.4.3 Almeno altri tre Stati europei (Portogallo, Spagna e Italia) prevedono attualmente di lanciare importanti programmi di PPP nel loro settore sanitario.

5.4.4 Si può inoltre osservare che i programmi di PPP nazionali cominciano spesso con progetti relativamente importanti, appoggiati dal potere centrale, e procedono con progetti più ridotti (a volte a carattere ripetitivo) a livello di enti locali o regionali.

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004) 327 def. (GU C 120 del 20.5.2005).

⁽¹¹⁾ Disponibile sul sito: www.nao.org.uk.

⁽¹²⁾ Cfr. www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003-res.pdf.

⁽¹³⁾ Relazione disponibile sul sito: www.tcontas.pt.

5.4.5 Il Comitato sottolinea la necessità di un approccio globale in materia di ricerca, sviluppo e innovazione nell'ambito della politica economica dell'Unione europea. A parere del CESE in questo settore il potenziale della BEI non viene sfruttato appieno ed è per questa ragione che esso invita la Banca a indirizzarvi una parte considerevole delle sue risorse finanziarie, in particolare verso la ricerca applicata e l'innovazione. È necessario, a tal fine, utilizzare in modo creativo tutti gli strumenti della BEI, compresi i PPP, nel campo della ricerca, che, il più delle volte, può essere considerata un servizio pubblico.

6. Osservazioni sui pagamenti e le strutture di tipo PPP

6.1 La struttura dei sistemi di pagamento relativi ai progetti PPP che figurano nel portafoglio della BEI presenta una grande varietà, che riflette quella delle strutture di tipo PPP create in Europa.

6.2 I finanziamenti pubblici hanno un ruolo essenziale: in taluni casi, i concessionari sono stati direttamente incoraggiati a migliorare la sicurezza (con una manutenzione efficace, il miglioramento dell'illuminazione, ecc.) per mezzo di pagamenti legati al tasso di incidenti.

6.3 La Banca ha rilevato in pratica una tendenza generale del settore pubblico a passare dai pedaggi ai pagamenti sulla base della disponibilità nei PPP relativi ai trasporti. Tuttavia, la possibilità di utilizzare i diversi sistemi di pagamento inerenti alle strutture di tipo PPP per realizzare obiettivi di interesse pubblico diversi e ottimizzare la condivisione dei rischi rappresenta una caratteristica essenziale ed un punto di forza dei PPP.

6.4 Inoltre, dal momento che la Commissione intende utilizzare i fondi strutturali di coesione per finanziare parzialmente, se del caso, il contributo pubblico nel caso dei nuovi Stati membri, è altamente auspicabile che i gruppi di lavoro nazionali collaborino con la direzione generale Politica regionale e con gli altri servizi della Commissione.

7. L'apporto del know-how della BEI nell'ambito dei PPP

7.1 La BEI ha apportato ai PPP da essa finanziati un considerevole valore aggiunto. Sul piano finanziario, la lunga durata dei prestiti e dei periodi di dilazione proposta dalla Banca si rivela particolarmente adatta nel caso delle grandi infrastrutture, in considerazione del ciclo di vita economica particolarmente lungo delle attività finanziate e dell'andamento generalmente seguito dai flussi di cassa nel corso del progetto.

7.2 D'altra parte, il costo dei fondi stanziati dalla BEI consente al settore pubblico di trarre un maggiore profitto da tali operazioni. Tali caratteristiche, rafforzando la struttura economica dei progetti, comportano un vantaggio anche per gli altri finanziatori.

7.3 A questo proposito, i criteri rigorosi della BEI in materia di diligenza normale ed il suo impegno a conservare il debito

relativo ai progetti fino alla scadenza degli stessi (senza cessione né sindacazione del debito, come è prassi corrente per altri importanti organismi di prestito), offrono al settore pubblico garanzie di grande stabilità, solidità ed esperienza, ed un valore aggiunto significativo.

7.4 La capacità della Banca di offrire agli enti pubblici consulenza a monte della realizzazione di programmi di PPP, ovvero relativamente a singoli progetti modello prioritari, in modo diretto o indiretto, è stata ugualmente molto apprezzata dagli organismi pubblici che a tutt'oggi hanno potuto usufruire di questi servizi.

7.5 A tale proposito la partecipazione della Banca ad un progetto può avere un ruolo importante in considerazione del suo status eccezionale di finanziatore «imparziale», che non persegue fini di lucro, cui è affidato un compito di interesse pubblico e che dispone di notevoli competenze tecniche, nell'instaurare un clima di fiducia tra le parti (soggetto pubblico e soggetto privato) di un'operazione. Per esempio, tale ruolo di catalizzatore è stato riconosciuto nell'ambito del progetto relativo al ponte sul Tago — un progetto modello del programma portoghese di PPP.

7.6 Per finire, la BEI ha ugualmente allestito schemi finanziari flessibili ed innovativi destinati ai progetti di PPP. Come indicato nel quadro dell'iniziativa di crescita, la Banca si adopera anche per sviluppare un'estesa gamma di strumenti finanziari quali garanzie, debiti junior o *mezzanine*, fondi destinati alle infrastrutture, ed a intensificare secondo i bisogni il ricorso alla cartolarizzazione per facilitare una maggior partecipazione del settore privato alla fornitura di infrastrutture pubbliche. Queste innovazioni, associate all'interesse che le norme di normale diligenza adottate dalla Banca hanno suscitato tra gli altri finanziatori, concorrono ad attribuire alla Banca stessa un ruolo di catalizzatore per le altre fonti di finanziamento.

7.7 Il CESE rileva che la BEI può dare un sostegno agli enti pubblici, riducendo i costi e applicando un'attenta politica di valutazione dei progetti e di trasferimento dei rischi, nella realizzazione di progetti di PPP negli Stati membri.

8. Conclusione

8.1 Il CESE si compiace del contributo importante della BEI allo sviluppo dei PPP, al sostegno alla crescita ed al miglioramento dei servizi pubblici negli Stati membri, grazie ai finanziamenti concessi per realizzare opere nei seguenti ambiti:

- reti transeuropee e modernizzazione delle infrastrutture di trasporto,
- istruzione e università,
- assistenza medica (di base e specialistica),
- miglioramento della tutela dell'ambiente.

Il CESE tuttavia suggerisce alla BEI di includere il finanziamento della ricerca applicata e dell'innovazione, compresi i brevetti, per consentire all'UE di imporsi sul mercato mondiale.

8.2 Nel suo parere in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ⁽¹⁴⁾ il CESE ha sottolineato le seguenti esigenze:

- rispetto delle norme sociali e delle regole sanitarie e di accessibilità per le opere edilizie realizzate nel quadro di PPP. La BEI dovrebbe vigilare sul rispetto di tali norme, riguardo alle opere da essa cofinanziate, nelle fasi di progettazione, realizzazione e gestione delle stesse,
- salvaguardia di una sana concorrenza tra enti pubblici e soggetti privati. La sorveglianza che la BEI esercita sui progetti ai quali essa è associata deve inoltre includere lo stretto rispetto di condizioni eque di concorrenza (tanto giuridica quanto fiscale) tra enti pubblici e soggetti privati;

segnatamente, nessun tipo di aiuto di Stato deve falsare il processo di aggiudicazione di un contratto di questa natura,

- valutazione sistematica dei progetti di PPP, sulla base di un elenco di criteri che tengano conto dei costi delle varie alternative e delle esperienze maturate da tutti i soggetti interessati, compresi i lavoratori ed i consumatori.

8.3 Il CESE ritiene che tutti gli organi di esperti pubblici in materia di PPP degli Stati membri debbano collaborare tra loro e con la BEI, per poter trasmettere alla Commissione le esperienze complessive delle buone pratiche che consentano di avviare un dibattito avente lo scopo di migliorare il quadro normativo europeo.

8.4 Tenuto conto dell'entità delle esposizioni creditorie della BEI e della sua esperienza in materia di PPP, il CESE suggerisce di inserire all'ordine del giorno dei Consigli «Ecofin» e «Competitività» l'esame — una volta all'anno — di una relazione sui PPP presentata congiuntamente dalla BEI e dalla Commissione.

Bruxelles, 10 marzo 2005.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁴⁾ Parere del CESE in merito al Libro verde sui partenariati pubblico-privato e sul diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM(2004) 327 def. (GU C 120 del 20.5.2005).

ALLEGATO 1

Gli emendamenti seguenti sono stati respinti nel corso della discussione, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 4.1.5

Dopo la seconda frase aggiungere un nuovo periodo, formulato come segue:

«In realtà, per un certo numero di progetti, non è cosa semplice valutare in che misura il rischio è stato trasferito al settore privato.»

Motivazione

Verrà presentata oralmente.

Esito della votazione

Voti contrari: 69

Voti favorevoli: 47

Astensioni: 17

Punto 5.3.2

Dopo il secondo periodo, aggiungere il testo seguente:

«Tuttavia, da alcune parti sociali il gruppo di lavoro del ministero delle Finanze britannico non viene considerato come un organismo neutrale, in quanto la sua missione consiste proprio nella promozione dei PPP. Di conseguenza, la valutazione ottimistica che esso ha espresso è controversa, soprattutto in quanto la maggior parte dei PPP non ha ancora raggiunto uno stato di avanzamento adeguato mentre uno dei primi ad essere avviati, lo Skye Road Bridge, ha dovuto essere rilevato del settore pubblico.»

Motivazione

Verrà presentata oralmente.

Esito della votazione

Voti contrari: 74

Voti favorevoli: 48

Astensioni: 13

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Nuovi Stati membri e indirizzi di massima per le politiche economiche

(2005/C 234/13)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema Nuovi Stati membri e indirizzi di massima per le politiche economiche.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 febbraio 2005 sulla base del progetto predisposto dal relatore **KOULUMIES**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

SINTESI

Negli indirizzi di massima per le politiche economiche del periodo 2003-2005 è stata definita una strategia basata su tre elementi fondamentali: una politica economica che promuova la crescita e la stabilità, delle riforme economiche in grado di aumentare il potenziale di crescita europeo e un consolidamento dello sviluppo sostenibile. La Commissione europea sottolinea al tempo stesso l'ampiezza delle sfide cui devono far fronte i nuovi Stati membri. Se si considera l'intera UE, va osservato che le conseguenze dell'ampliamento si ripartiranno in modo ineguale.

La maggior parte dei nuovi Stati membri desidera probabilmente entrare quanto prima anche nell'area dell'euro. Affinché siano soddisfatti i requisiti di adesione alla moneta unica occorre che tali Stati conducano una politica economica sostenibile e disciplinata. Ai fini dell'efficacia a lungo termine del Patto di stabilità è necessario procedere ad un suo aggiornamento; tale riforma dev'essere concepita in maniera tale da salvaguardare nel lungo periodo le condizioni della crescita economica dell'UE e da rafforzare l'impegno di tutti a perseguire obiettivi comuni. L'esigenza di migliorare la competitività riguarda tutti gli Stati membri dell'UE. Per i nuovi Stati membri nel lungo periodo non può essere sufficiente raggiungere il livello di produttività attuale dei 15 vecchi Stati membri. In tutto il territorio comunitario occorre investire più che in passato nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nelle attività di ricerca e sviluppo e nell'istruzione. Occorre garantire, oltre alla sostenibilità economica e sociale, anche uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale. Per i nuovi Stati membri è importante, tra le altre cose, anche accrescere l'efficienza energetica.

È di per sé evidente che i divari di livello di vita tra i vecchi e i nuovi Stati membri non si colmeranno rapidamente; è probabile che occorreranno dei decenni. Una grande sfida per tutta l'UE è costituita dall'andamento demografico: per tale motivo si deve incoraggiare in vari modi un aumento dei tassi di natalità. Bisogna impegnare senza indugio tutte le risorse di manodopera

esistenti nell'Unione, consentendo in particolare alle donne e ai giovani di accedere facilmente al mercato del lavoro e di restarvi a lungo; andrebbe incoraggiata la permanenza sul lavoro dei lavoratori anziani. È importante completare la costruzione del mercato interno e promuovere attivamente una buona *governance* in campo economico.

1. I nuovi Stati membri nei precedenti indirizzi di massima e pareri

1.1 Nel presente parere si intendono per nuovi Stati membri i 10 paesi che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004, vale a dire Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia ed Ungheria.

1.2 Gli indirizzi di massima per le politiche economiche della Commissione offrono sempre, come si desume dal loro nome, un'analisi di massima degli obiettivi e delle strategie di politica economica. Tale analisi tende a soffermarsi maggiormente sul funzionamento interno dell'Unione europea piuttosto sull'ambiente circostante. Ciò vale soprattutto per le questioni che riguardano i nuovi Stati membri e che non sono state quasi sollevate fino al momento della loro adesione all'UE.

1.3 Nel quadro dei suoi pareri dedicati agli indirizzi di massima, il Comitato economico e sociale europeo ha menzionato i futuri nuovi Stati membri già nelle conclusioni di un parere adottato nel marzo 2002. In tale occasione il Comitato affermava che «L'imminente ampliamento dell'UE rende urgente rivedere le procedure per il coordinamento delle politiche economiche».

1.4 Nel parere adottato nel marzo 2003, l'imminente ampliamento veniva menzionato in numerosi contesti. Nella sintesi il Comitato sottolineava che alcune importanti decisioni dei prossimi anni richiedono «un sostegno veramente efficace all'adesione dei nuovi Stati membri». I dati statistici relativi alla situazione economica, allegati al parere, riguardavano equamente sia gli Stati membri del tempo che i paesi in via di adesione.

1.5 Nel parere adottato nel dicembre 2003 il Comitato esprime sorpresa per il fatto che «gli indirizzi di massima, validi per tre anni, dedichino solo una frase al fatto che fra qualche mese 10 nuovi Stati membri entreranno a far parte dell'Unione europea». Negli indirizzi di massima si affermava soltanto che i paesi in questione erano invitati a seguire gli indirizzi stessi. Per il Comitato questo non era un approccio abbastanza lungimirante.

1.6 Nel medesimo parere le conseguenze dell'ampliamento venivano considerate nei seguenti termini: «In particolare, l'allargamento complica molto il già carente coordinamento delle politiche economiche. Non va infatti dimenticato che esso rende necessario coordinare su due fronti: anzitutto nell'ambito delle singole politiche e in secondo luogo fra i tre grandi ambiti della macropolitica, nei quali l'allargamento accentua decisamente le disparità».

1.7 Nel parere in questione si avvertiva inoltre delle possibili conseguenze qualora «i nuovi Stati membri cerchino di soddisfare quanto prima i criteri di adesione all'Unione economica e monetaria orientandosi rigorosamente ai criteri del Patto di stabilità e di crescita».

1.8 Nell'ultimo parere sugli indirizzi di massima per le politiche economiche per il 2004, dal titolo «Migliorare la *governance* economica nell'Unione europea»⁽¹⁾, il Comitato osserva che l'allargamento segna l'inizio di una nuova fase per l'UE. Come annuncia il titolo, nel parere vengono trattate questioni di *governance* importanti ai fini della credibilità e dell'efficacia dell'Unione. «Urge definire un quadro istituzionale credibile».

1.9 Il parere riporta inoltre il giudizio della Commissione secondo cui «in materia di bilancio, indebitamento e occupazione i nuovi Stati membri soffrono di problemi analoghi a quelli dell'UE a 15». Tuttavia, ciò non significa che i problemi dei nuovi Stati membri siano i medesimi di quelli dei paesi dell'UE a 15. Per di più vi sono, in vari contesti, importanti differenze nazionali. Le comparazioni si rivelano solo in parte appropriate. Nel parere si afferma che adeguare le prassi sociali ed economiche dei nuovi Stati membri all'avanzato livello di sviluppo dei paesi dell'UE a 15 può produrre dei traumi.

1.10 Pertanto il Comitato, nei precedenti pareri in merito agli indirizzi di massima, ha sempre trattato in qualche modo, sia pure in maniera relativamente concisa, i problemi principali dei nuovi Stati membri. Il fatto che nelle comunicazioni della Commissione non siano né anticipate né studiate le conseguenze dell'ampliamento ha certamente influito sul contenuto dei pareri del Comitato.

2. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche nei nuovi Stati membri

2.1 Negli indirizzi di massimi per le politiche economiche del periodo 2003-2005 è stata definita una strategia i cui tre fattori fondamentali sono:

- una politica economica che promuova la crescita e la stabilità,
- delle riforme economiche in grado di aumentare il potenziale di crescita europeo,
- il rafforzamento della sostenibilità.

2.2 Nella prima metà del 2003 la crescita economica nei 15 Stati membri ha segnato una battuta d'arresto. Sono state realizzate delle riforme economiche, ma non nella misura necessaria per realizzare gli obiettivi di Lisbona. L'incremento della produttività è stato troppo lento, così come il progresso del mercato interno. Lo sviluppo sostenibile ha fatto dei progressi, ma non in misura sufficiente. Per esempio, a parte alcuni sviluppi positivi alla fine degli anni '90, non si è riusciti a realizzare successi significativi nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

2.3 Nell'aprile 2004 la Commissione ha aggiornato i suoi indirizzi di massima e ha affermato che la strategia valeva anche per i paesi in via di adesione. I nuovi Stati membri si trovano di fronte le medesime sfide cui devono rispondere i 15 vecchi Stati membri, tuttavia in genere la dimensione di tali sfide è ben maggiore, e solo in taluni casi è vero il contrario.

2.4 Vi sono grandi differenze tra i nuovi Stati membri. La Commissione ha voluto pertanto rivolgere a ciascuno di tali Stati delle raccomandazioni nelle quali si è tenuto conto del loro specifico sviluppo.

2.5 L'aspetto principale dell'aggiornamento degli indirizzi di massima è l'inserimento dei nuovi Stati membri nell'attuale sistema di coordinamento delle politiche economiche. Le sfide strutturali cui devono far fronte i nuovi Stati membri sono in genere più impegnative, perché:

- la disoccupazione è pressoché doppia rispetto a quella dei vecchi Stati membri,
- i deficit pubblici nel periodo 2000-2004 sono stati in media di poco superiori al 4 % del PIL,
- il livello di reddito a parità di potere d'acquisto è pari a circa la metà di quello dei vecchi Stati membri,
- la quota di popolazione agricola è particolarmente elevata in alcuni di tali Stati,
- numerosi di essi presentano un considerevole disavanzo del bilancio delle partite correnti.

⁽¹⁾ «Migliorare la *governance* economica nell'Unione europea». GU C 74 del 23.3.2005.

2.6 Ai fini della buona riuscita della politica di crescita e di stabilità è necessario che i nuovi Stati membri si dedichino a stabilizzare le finanze pubbliche e a ridurre il disavanzo delle partite correnti, specie se esso è dovuto ai consumi piuttosto che agli investimenti.

2.7 Il potenziale di crescita dev'essere aumentato tra l'altro attraverso riforme concertate con le parti sociali e volte a promuovere la ristrutturazione del mercato del lavoro attualmente in corso (tra l'altro attraverso l'istruzione), a stimolare la produttività, anche accrescendo la competizione, limitando le regolamentazioni in modo da renderle più efficaci e sviluppando il mercato dei capitali. Si può inoltre rafforzare la sostenibilità sociale e ridurre la povertà sottolineando l'importanza determinante del lavoro. Gli investimenti nei settori dei trasporti e dell'energia, oltre all'industria e all'agricoltura, hanno un ruolo importante nell'accrescimento della sostenibilità ambientale.

2.8 La Commissione sottolinea l'ampiezza delle sfide cui si trovano di fronte i nuovi Stati membri e la difficoltà delle future decisioni politiche. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche tengono conto delle situazioni specifiche di tali Stati, ad esempio inserendo nelle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati dei periodi di aggiustamento più lunghi rispetto a quelli previsti per i 15 vecchi Stati membri.

3. Risultati economici e conseguenze dell'ampliamento

3.1 Risultati e prospettive economiche nei nuovi Stati membri

3.1.1 L'ampliamento ha un impatto positivo sui risultati economici. L'economia dell'UE a 15 ha ripreso a crescere nella seconda metà del 2003, grazie anche alla crescita dell'economia mondiale e alla rinnovata fiducia dei consumatori. La ripresa dei consumi è dovuta in parte al livello storicamente basso dei tassi di interesse. Nonostante l'intensificarsi dell'attività economica, occorrerà comunque del tempo prima di una ripresa dell'occupazione. La fiducia dei consumatori continua ad essere messa alla prova dall'incertezza circa il futuro livello di reddito, e i rischi relativi all'evoluzione del contesto globale sono aumentati. La ripresa della congiuntura nei vecchi Stati membri ha importanti ripercussioni anche per i nuovi Stati membri, le cui esportazioni sono dirette principalmente verso l'UE 15.

3.1.2 Nel 2003 la crescita economica media nei nuovi Stati membri è stata del 3,5 %. Specialmente nei paesi baltici, in Ungheria e nella Repubblica ceca, i consumi privati hanno contribuito a tale crescita. In Slovacchia e in Polonia sono fortemente cresciute le esportazioni, specie di prodotti finiti.

3.1.3 La crescita degli investimenti è stata piuttosto scarsa in alcuni nuovi Stati membri, cosa che riflette la situazione internazionale, ma anche il rallentamento del processo di riforma nei vari Stati. La convergenza dei tassi di interesse con quelli degli altri Stati membri e l'esigenza di migliorare le infrastrutture sono due fattori che potrebbero accelerare la crescita degli investimenti. Salvo poche eccezioni nei nuovi Stati membri gli investimenti, in proporzione al RNL, sono maggiori di quanto siano mediamente nell'UE a 15. Ciò favorirà la crescita economica dei nuovi Stati membri.

3.1.4 Per il 2004 e il 2005 si prevede nei nuovi Stati membri una crescita media prossima al 4 %. Tale crescita dovrebbe essere più rapida nei nuovi Stati membri dove il PIL pro capite è minore. La crescita maggiore si dovrebbe avere in Polonia, grazie alla politica finanziaria espansiva di quel paese. Tra i nuovi Stati membri a reddito elevato, invece, si prevede che Cipro avrà una crescita relativamente forte. Un fattore che potrebbe in futuro rallentare la crescita economica in tutti gli Stati membri sarà l'aumento del prezzo del petrolio.

3.1.5 Fatta eccezione per l'Ungheria, la Slovacchia e la Slovenia, i nuovi Stati membri hanno avuto negli ultimi tempi dei tassi di inflazione prossimi a quelli della zona euro. Sebbene si sia registrato nel 2004 un aumento dell'inflazione, dovuto tra l'altro all'incremento del prezzo del petrolio, si prevede nel 2005 un suo rallentamento verso valori prossimi al 3 %.

3.1.6 Il disavanzo pubblico nel periodo 2000-2003 è stato nei nuovi Stati membri mediamente pari al 4,3 % del PIL; si prevede che sarà pari al 4,9 % nel 2004. Ai due estremi si collocano l'Estonia, che presenta un avanzo medio di bilancio pari all'1 %, e la Repubblica ceca, con un deficit del 7 %. Anche altri cinque dei 10 nuovi Stati membri, Cipro, Ungheria, Malta, Polonia e Slovacchia hanno oltrepassato la soglia di riferimento del 3 % (cfr. appendice). Si prevede un miglioramento della situazione nella maggior parte dei nuovi Stati membri dato il progressivo consolidamento dei bilanci pubblici.

3.1.7 Come i 15 vecchi Stati membri, anche ciascuno dei nuovi Stati membri ha caratteristiche specifiche; risulta quindi spesso fuorviante trattarli come se costituissero un tutto omogeneo. In generale si può tuttavia affermare che la crescita economica nei nuovi Stati membri è stata relativamente buona se comparata con quella dei 15 vecchi Stati membri. L'adesione di tali paesi all'UE, la crescita piuttosto sostenuta dei loro mercati nazionali e i loro costi di produzione inferiori a quelli dei 15 vecchi Stati membri avranno l'effetto di accelerare nei prossimi anni la crescita della produzione, il che provocherà al tempo stesso un aumento della domanda di investimenti e beni di consumo provenienti dai vecchi Stati membri.

3.2 *Le ripercussioni macroeconomiche dell'ampliamento per l'area comunitaria*

3.2.1 Le ripercussioni dell'ampliamento si manifestano in maniera ineguale nei nuovi e nei vecchi Stati membri e ciò anzitutto perché una gran parte degli scambi esteri dei nuovi Stati membri avviene con gli Stati dell'UE a 15, mentre per questi ultimi l'importanza dei nuovi Stati membri è modesta. Gran parte del commercio dei vecchi Stati membri si svolge con altri paesi industrializzati occidentali, come per esempio gli Stati Uniti.

3.2.2 L'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale all'UE è avvenuta al termine di una serie di adeguamenti gradualisti. Nel corso di tale processo sono stati eliminati gli ostacoli al commercio con l'UE a 15 e sono stati effettuati degli adeguamenti delle strutture istituzionali. Le principali restrizioni riguardavano gli scambi internazionali di prodotti alimentari e agricoli. Dopo l'adesione permangono regolamentazioni transitorie riguardanti principalmente la proprietà fondiaria, la libera circolazione dei lavoratori e la tutela dell'ambiente.

3.2.3 Si ritiene che le conseguenze dell'ampliamento per i vecchi Stati membri siano positive, ma modeste. I benefici dovrebbero essere maggiori per i nuovi Stati membri. Tali benefici deriveranno dalla rimozione dei residui ostacoli al commercio e dalla maggiore efficienza nella circolazione dei lavoratori e dei capitali.

3.2.4 Se si considera l'intera UE, va osservato che le conseguenze dell'ampliamento si ripartiranno in modo ineguale. Nei 15 vecchi Stati membri i cambiamenti più importanti avranno luogo nelle aree che confinano con i nuovi Stati membri, come l'Austria, la Germania e la Finlandia e saranno differenti secondo i vari settori di attività.

3.2.5 I cambiamenti prodotti dall'ampliamento saranno maggiori nei settori ad alta intensità di manodopera che hanno difficoltà a trarre profitto dal decentramento delle loro attività a causa della distanza e/o della regolamentazione. Tra tali settori figurano ad esempio l'agricoltura, l'industria alimentare e le costruzioni, nonché vari comparti del settore dei servizi. D'altro canto vi sono settori in cui la produzione può essere trasferita facilmente da un paese all'altro.

3.2.6 Sfruttare il più basso livello di costi dei nuovi Stati membri può essere un'opportunità per tutta l'UE, anche per quel che riguarda il cosiddetto fenomeno cinese. La prossimità di zone di produzione a basso costo rende più conveniente produrre in Europa che in zone più distanti. Ciò vale in particolare all'inizio del ciclo di vita dei prodotti ad alta intensità di ricerca e sviluppo. Solo quando è possibile ridurre la quota della ricerca e sviluppo in una determinata produzione, si può trasferire detta produzione in paesi distanti, dai costi di produzione ancora minori. Le differenze nei costi di produzione tra

vecchi e nuovi Stati membri sono attualmente considerevoli, ma si andranno gradualmente riducendo.

4. *Questioni particolari*

4.1 *Ingresso nell'area dell'euro*

4.1.1 La maggior parte dei nuovi Stati membri desidera probabilmente entrare quanto prima anche nell'area dell'euro. Affinché siano soddisfatti i requisiti di adesione alla moneta unica occorre che tali Stati conducano una politica economica sostenibile e disciplinata. I primi anni dopo l'ingresso saranno particolarmente difficili. I criteri di Maastricht prevedono valori sufficientemente bassi per quanto riguarda l'inflazione, i tassi di interesse, il deficit di bilancio e il debito pubblico, nonché tassi di cambio stabili. Ovviamente gli stessi criteri valgono per tutti gli Stati dell'UE.

4.1.2 Molto dipenderà dal modo in cui gli sforzi di adeguarsi ai criteri di Maastricht incideranno sulle economie dei nuovi Stati membri. Se tali Stati cercheranno, all'atto di entrare nel nuovo meccanismo dei tassi di cambio (ERM 2), di tenere le rispettive valute entro fasce di oscillazione troppo strette, è facile che tali valute diventino un bersaglio per la speculazione. L'eventuale innalzamento dei tassi di interesse per difendere la stabilità della valuta comporterebbe conseguenze economiche dannose, ad esempio sull'occupazione. L'Estonia, la Lituania e la Slovenia sono stati i primi tra i nuovi Stati membri ad aderire all'ERM 2 e mantengono una fascia di oscillazione piuttosto ampia. In tal modo risulta loro più facile evitare possibili speculazioni contro la loro valuta. Il sistema di stabilità della moneta dell'Estonia e della Lituania contribuisce inoltre a stabilizzare le rispettive monete nazionali rispetto all'euro.

4.1.3 L'obiettivo di una bassa inflazione può produrre dei problemi quando l'economia cresce rapidamente. Nei nuovi Stati membri l'inflazione è stata in precedenza maggiore che nei vecchi. L'esigenza di adeguare delle economie in rapida espansione all'obiettivo di una bassa inflazione può finire per limitare la crescita, dato che questa si accompagna ad un aumento dell'inflazione in tali paesi. In genere quando la produttività cresce rapidamente, anche i prezzi salgono con altrettanta rapidità. D'altro canto un'inflazione troppo elevata può avere l'effetto di rallentare la crescita economica.

4.1.3.1 Se è vero che i tassi di inflazione si attestano attualmente su livelli ragionevoli, è anche vero che tale situazione potrebbe cambiare allo scadere di determinati periodi transitori previsti dal Trattato di adesione. Proprio in quel momento potrebbe verificarsi un aumento dell'inflazione, perché avranno termine una serie di disposizioni temporanee, tra cui l'autorizzazione provvisoria ad applicare un'aliquota IVA dello 0 % e accise ridotte, nonché altri provvedimenti nazionali.

4.1.4 L'economia dei paesi piccoli è più strettamente legata all'economia internazionale rispetto a quella dei paesi grandi. Per i paesi piccoli è più difficile stimolare temporaneamente l'economia ricorrendo al debito pubblico o aumentando il deficit di bilancio, ed esempio nella fase che precede le elezioni. Nei paesi piccoli le finanze pubbliche sono in genere più trasparenti e facili da gestire. È pertanto logico attendersi che saranno i paesi più piccoli quelli che accederanno per primi all'area dell'euro. In Estonia vige una disposizione che impone il pareggio del bilancio pubblico.

4.1.5 Potrebbero sorgere dei problemi anche nel caso in cui un paese cerchi di conformarsi molto velocemente ai criteri di Maastricht. Prima che entrino nell'area dell'euro, infatti, la loro valuta dovrà rimanere stabile rispetto all'euro per due anni senza possibilità di riaggiustamento della parità. Oltre ai problemi menzionati al punto 4.1.2, gli Stati troppo frettolosi rischiano quindi di entrare in questo meccanismo con un tasso di cambio sopravvalutato o sottovalutato. Vi è il rischio di affievolire il dinamismo delle loro economie e di soffocare le condizioni di crescita a causa di una moneta sopravvalutata, che intaccherebbe la loro competitività sui mercati internazionali, o viceversa a causa di una moneta sottovalutata, che genererebbe pressioni inflazionistiche. Nell'uno e nell'altro caso si avrebbe una pressione sui salari e di conseguenza maggiori problemi di delocalizzazione e un indebolimento della domanda interna, la quale è spesso il motore della crescita. Occorrerà quindi molta cautela nella determinazione della parità di ingresso nel meccanismo di cambio ERM2. In ogni caso, anche accedendo alla zona euro con un tasso di cambio adeguato, i paesi che ne fanno parte devono perseguire un'elevata competitività.

4.1.6 Con l'ampliamento, il numero degli Stati membri che si trovano al di fuori dell'area dell'euro è, temporaneamente, leggermente maggioritario, mentre, ponderata con il PIL, la zona euro è di gran lunga maggiore. Man mano che nuovi paesi adotteranno l'euro, miglioreranno i fondamenti della solidità internazionale di tale valuta.

4.2 *Patto di stabilità e di crescita*

4.2.1 Nella maggior parte dei nuovi Stati membri le finanze pubbliche sono abbastanza solide. Solo in alcuni di essi il debito pubblico supera il 60 % del PIL. È d'altronde possibile che in altri il debito crescerà a causa dei deficit di bilancio. Va ricordato che il debito estero dei nuovi Stati membri, paragonato con quello dei Quindici, non risulta affatto preoccupante. Nondimeno tutti gli Stati membri hanno in più occasioni dichiarato il loro impegno a rispettare gli obiettivi di Lisbona e a condurre una sana politica di bilancio.

4.2.2 Il Patto di stabilità è oggetto di critiche da lungo tempo. Il Comitato ha formulato vari pareri in merito al Patto⁽²⁾. Nonostante le sue lacune, sembra che esso abbia contribuito al mantenimento della disciplina di bilancio. Inoltre grazie a controlli più efficaci e alla trasparenza della procedura per i disavanzi eccessivi è stato più facile garantire il rispetto di tale disciplina. Per definire la loro politica economica a medio termine, gli Stati membri devono avere una visione chiara della futura forma del patto di stabilità e di crescita.

4.2.3 Le imprecisioni e le omissioni nelle cifre e nelle previsioni di bilancio degli Stati membri hanno accresciuto i problemi di sorveglianza. Sia la Commissione che vari comitati hanno partecipato all'elaborazione di criteri comuni di applicazione in un quadro di sorveglianza multilaterale e di coordinamento delle politiche. Tuttavia i metodi e le procedure non possono essere resi più precisi se i dati statistici non sono completamente affidabili. Le statistiche di alcuni dei nuovi e dei vecchi Stati membri, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, si possono ancora migliorare considerevolmente.

4.2.4 Da più parti si ritiene che l'interpretazione del Patto di stabilità, che si basa sul Trattato di Maastricht, dovrebbe essere modificata. Molte procedure attualmente in vigore devono essere alleggerite in un'Unione a 25. I programmi e i pareri della Commissione e degli Stati membri vengono trattati in maniera sempre più formale, mentre il coordinamento informale tra Stati membri è divenuto via via più importante. Non bisogna tuttavia mettere a repentaglio la credibilità della moneta comune.

4.2.5 Nei nuovi Stati membri non sarà facile gestire la politica economica e mantenere la stabilità della finanza pubblica. L'impegno si riduce, specie dove manca la stabilità politica. Sebbene i nuovi Stati membri abbiano provveduto alle riforme fondamentali necessarie per creare un'economia di mercato, alcuni di essi devono affrontare scelte difficili, perché le riforme strutturali occorrenti possono comportare un aumento della spesa pubblica. La decisione sulla destinazione della spesa pubblica sarà un compito più arduo per loro che per i vecchi Stati membri.

4.2.6 Affinché il Patto di stabilità sia efficace a lungo termine è necessario riformarlo in una certa misura. Tale riforma deve rafforzare l'impegno di tutti gli Stati membri a perseguire obiettivi comuni, senza compromettere la credibilità dei loro sforzi volti a mantenere la stabilità delle finanze pubbliche, la disciplina di bilancio, la sostenibilità e il coordinamento delle politiche economiche.

⁽²⁾ Cfr. l'ultimo parere del CESE sul tema «Politica di bilancio e tipo di investimento», GU C 110 del 30.4.2004, pag. 111-115.

4.3 *Divari nel livello di benessere e di occupazione* ⁽³⁾

4.3.1 Sebbene con l'ampliamento la popolazione dell'UE sia cresciuta di quasi il 20 %, il suo PIL è aumentato solo del 5 % ai prezzi di mercato e del 10 % a parità di potere di acquisto. I nuovi Stati membri hanno in comune il fatto di essere mediamente più poveri dei vecchi. Il PIL pro capite di tali Stati, a parità di potere di acquisto, è pari a solo la metà di quello degli Stati dell'UE a 15. Tuttavia anche tra essi, come tra i vecchi Stati membri, vi sono differenze significative: Cipro, la Slovenia e Malta sono i più ricchi, mentre la Polonia e gli Stati baltici, ossia Estonia, Lettonia e Lituania, sono i più poveri. In termini di PIL pro capite a parità di potere di acquisto la Slovenia e Cipro sono sullo stesso livello della Grecia, mentre Malta e la Repubblica ceca sono alla pari con il Portogallo.

4.3.2 Secondo Eurostat, il 13 % della popolazione dei nuovi Stati membri vive al di sotto della soglia di povertà, contro il 15 % dei vecchi Stati membri. La soglia di povertà è definita in termini di reddito personale o familiare disponibile in proporzione al reddito medio nazionale e si colloca al 60 % del reddito nazionale mediano. Tuttavia, la vicinanza di queste percentuali non deve illuderci sull'ampiezza della problematica sociale, dato che — come si è detto — il PIL pro capite espresso in parità di potere di acquisto nei nuovi Stati membri è in realtà la metà di quello relativo ai vecchi Stati.

4.3.3 Il modello di distribuzione del reddito nei vecchi e nei nuovi Stati membri non è dissimile. La Repubblica ceca, l'Ungheria e la Slovenia vantano i divari di reddito più modesti, analoghi a quelli dei paesi nordici. I tassi di povertà sono maggiori in Estonia, Lituania e Lettonia, dove il modello di distribuzione del reddito è caratterizzato dalle grandi disparità che sono tipiche dell'Irlanda e del Regno Unito. I tassi di povertà più elevati, nei vecchi Stati membri, si riscontrano in Irlanda e nei paesi meridionali. Una lacuna delle comparazioni tra Stati è che non tengono conto delle differenze regionali all'interno di un paese, che possono essere considerevoli.

4.3.4 Nei nuovi Stati membri il tasso di occupazione medio è del 56 %, contro il 64 % dei vecchi. Una questione di grande rilievo è se riusciranno ad innalzare al tempo stesso la produttività e il tasso di occupazione. Sembra che la maggior parte dei nuovi Stati membri privilegi l'aumento della produttività, che permette di accrescere la loro competitività e di conseguenza quella dell'intera UE. La strategia di Lisbona continua ad offrire una soluzione ancora attuale a tale questione, anche se potrebbe essere soggetta a qualche modifica.

4.3.5 Negli indirizzi di massima per le politiche economiche della Commissione, del 7 aprile 2004, viene specificato che occorre dedicare particolare attenzione al basso tasso di occu-

pazione che si registra nei nuovi Stati membri fra i lavoratori più giovani e fra quelli più anziani, sviluppando al tempo stesso la protezione sociale e la qualificazione della mano d'opera. Il Comitato ritiene che si tratti di indicazioni importanti e che detti obiettivi debbano essere perseguiti anche nei vecchi Stati membri.

4.3.6 Tra i nuovi Stati membri esistono differenze consistenti per quanto riguarda il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani. Nella Repubblica ceca, in Estonia e in Lituania il tasso di occupazione femminile è superiore a quello medio degli UE 15, mentre in Polonia e ancor più a Malta è molto inferiore. Nella Repubblica ceca, in Estonia, a Cipro, in Lettonia e in Lituania il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani è superiore a quello medio dei vecchi Stati membri, mentre nei rimanenti nuovi Stati membri è molto inferiore. In tutti i nuovi Stati membri, tranne l'Estonia e l'Ungheria, il tasso di disoccupazione nel 2003 era leggermente più elevato per le donne che per gli uomini. Il divario era particolarmente sensibile a Malta e nella Repubblica ceca.

4.3.7 Nel periodo 2000-2003 la disoccupazione si è ridotta in numerosi nuovi Stati membri, in particolare negli Stati baltici tale riduzione è stata prossima al 3 %. In Slovenia e Ungheria l'occupazione ha iniziato a riprendersi già a metà degli anni '90. In allegato al presente parere figurano dei dati statistici relativi all'occupazione e alla disoccupazione.

4.3.8 La struttura per età e lo stato dei sistemi di protezione sociale della popolazione ha un impatto notevole sulla distribuzione del reddito nazionale. Nei nuovi Stati membri vi è una stretta correlazione tra l'età avanzata e un basso reddito. A Cipro, nella Repubblica ceca e in Slovacchia, Slovenia e Lituania le persone di età superiore a 65 anni sono presenti in misura superiore alla media nella fascia minima di reddito. Le famiglie numerose, quelle monoparentali e i giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni sono le categorie più a rischio di povertà.

4.3.9 Il livello generale di scolarizzazione è più elevato nei nuovi che nei vecchi Stati membri. Nei nuovi Stati membri circa l'89 % di tutti i cittadini di età compresa tra 25 e 64 anni hanno terminato l'istruzione secondaria superiore, contro il 65 % nei vecchi Stati membri. Le percentuali più elevate di diplomati si registrano nella Repubblica ceca, in Estonia e in Slovacchia. Tra i vecchi Stati membri, solo la Germania, il Regno Unito e la Svezia presentano percentuali superiori all'80 %. È questo elevato livello di istruzione, oltre al costo moderato del lavoro, che rende i nuovi Stati membri attraenti per gli investitori.

⁽³⁾ Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che, nel discutere del livello di vita, sarebbe più adeguato riferirsi al concetto di «reddito disponibile delle famiglie». I dati statistici in materia sono purtroppo lacunosi. Il Comitato coglie l'occasione per chiedere nuovamente un rafforzamento dei servizi statistici dell'UE e un miglioramento della cooperazione tra le organizzazioni nazionali competenti in materia da un lato, ed Eurostat dall'altro.

4.3.10 Nei nuovi Stati membri la crescita economica è mediamente più rapida che nei vecchi. Ciò non comporta tuttavia automaticamente che l'integrazione europea colmerà rapidamente i divari di reddito. Al ritmo attuale ciò richiederebbe dei decenni. In base a un calcolo molto schematico saranno Cipro e Malta i primi a raggiungere il livello di reddito dei vecchi Stati membri, e ciò avverrebbe nel giro di ben 20 anni. Molti fattori possono contribuire ad una chiusura più rapida del divario di reddito, per esempio i fondi strutturali. Le tabelle allegate al presente parere presentano dati relativi all'economia di tutti gli Stati membri.

4.4 Competitività e produttività

4.4.1 Il costo totale del lavoro è in media molto più basso nei nuovi che nei vecchi Stati membri. Inoltre i loro mercati del lavoro sono ritenuti molto flessibili. Di conseguenza molte produzioni industriali e, in qualche misura, anche attività di servizi, sono state trasferite nei nuovi Stati membri. Spesso tuttavia si trascura il fatto che in tali Stati anche il livello di produttività è considerevolmente più basso che nei vecchi Stati membri. Nel 2003 la produttività per addetto nei nuovi Stati membri, a parità di potere di acquisto, era pari al 54 % di quella dei vecchi Stati membri.

4.4.2 Se è vero che tali Stati all'inizio degli anni '90 avevano ancora un vasto settore pubblico, e che le loro legislazioni erano spesso rigide, è anche vero che essi hanno fatto grandi passi in avanti nella riforma del settore pubblico e che attualmente la loro spesa pubblica in rapporto al PIL è comparabile a quella dei vecchi Stati membri.

4.4.3 Per migliorare la competitività e la produttività bisogna investire nell'istruzione, nella qualificazione, nella ricerca e nell'organizzazione del lavoro, eliminare gli ostacoli amministrativi al funzionamento e alla creazione delle imprese, specie piccole, e promuovere l'imprenditorialità. La competitività e la produttività aumentano anche quando le imprese inefficienti e non redditizie escono dal mercato, perché le risorse liberate in questo modo vengono dirette verso impieghi più produttivi. Ristrutturazioni di questa natura presuppongono però misure di riqualificazione destinate ai lavoratori coinvolti (*).

4.4.4 I nuovi Stati membri hanno già tratto profitto dai loro mercati flessibili. I capitali, le tecnologie e spesso persino la forza lavoro possono essere facilmente trasferiti da un paese all'altro. La flessibilità strutturale rende altrettanto semplice trasferire altrove i posti di lavoro. A lungo termine i paesi e le regioni devono anche essere capaci di competere in termini di

infrastrutture, comprese le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le capacità di ricerca. Le attività di ricerca e sviluppo assorbono circa il 2 % del reddito nazionale nei vecchi Stati membri, contro l' % circa nei nuovi.

4.4.5 Per i nuovi Stati membri nel lungo periodo non può essere sufficiente raggiungere il livello di produttività attuale dei 15 vecchi Stati membri. Ciascuno Stato membro dovrà investire specialmente nella conoscenza. Il rallentamento della crescita della produttività europea può spiegarsi con i modesti livelli di investimenti e di impiego di tecnologie. In tutta l'Unione attuale occorre investire ben più che in passato nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nelle attività di ricerca e sviluppo e nell'istruzione. Per i nuovi Stati membri in particolare questa è una grande sfida, ma anche un'opportunità.

4.4.6 Anche per migliorare la competitività sono necessari cambiamenti strutturali nei vari settori dell'economia. Nei nuovi Stati membri, in particolare, vi è spazio per un miglioramento della competitività economica attraverso riforme strutturali nell'agricoltura e nell'industria pesante.

4.5 Sviluppo ambientale sostenibile

4.5.1 Un elemento importante della strategia degli indirizzi di massima è rafforzare lo sviluppo sostenibile. I nuovi Stati membri devono garantire, oltre alla sostenibilità economica e sociale, anche uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale. Aver cura delle risorse naturali e della qualità ambientale è non soltanto indispensabile ma anche redditizio nel lungo periodo.

4.5.2 Per i nuovi Stati membri è importante accrescere l'efficienza energetica. Secondo Eurostat, nel periodo 2000-2002 l'indicatore di intensità energetica (consumo energetico in rapporto al PIL a parità di potere di acquisto) era mediamente 258 nei nuovi Stati membri contro 173 nei vecchi. Nei nuovi Stati membri occorre quindi accrescere l'efficienza energetica, cosa importante ai fini dello sviluppo sostenibile.

4.5.3 Sebbene i nuovi Stati membri abbiano già realizzato dei progressi, occorrono ancora grandi investimenti, specie per accrescere l'efficienza della produzione energetica e dell'uso di energia nei trasporti. Per ridurre i danni ambientali bisognerebbe in particolare ridurre le sovvenzioni all'uso di energia. Il Comitato accoglie con favore la raccomandazione della Commissione, di ridurre i sussidi che hanno un impatto ambientale negativo e sono dannosi per lo sviluppo sostenibile.

(*) Parere del CESE sul tema «La sfida della competitività per le imprese europee», GU C 120 del 20.5.2005.

4.5.4 Nel 2003 è entrata in vigore la direttiva sull'elettricità da fonti rinnovabili. Nella comunicazione in merito agli indirizzi di massima, la Commissione osserva che i risultati in termini di generazione di energia verde sono alquanto modesti, salvo che in Germania, Spagna e Danimarca, dove ci si è avvalsi vantaggiosamente dell'energia eolica.

4.5.5 Ci vorranno vari anni prima che i nuovi Stati membri raggiungano i livelli dei vecchi Stati membri in termini di efficienza dell'uso e della produzione di energia. Non bisogna però permettere che la dimensione della sfida riduca gli sforzi di tali paesi per garantirsi uno sviluppo sostenibile. Una parte delle azioni dev'essere rivolta a risvegliare la consapevolezza pubblica circa l'importanza dello sviluppo sostenibile.

5. Conclusioni

5.1 Negli ultimi anni nei vecchi Stati membri lo sviluppo economico non è stato altrettanto dinamico quanto in vari nuovi Stati membri. La crescita economica continuerà probabilmente ad essere maggiore nei nuovi Stati membri, almeno a medio termine. La crescita può essere tra l'altro stimolata grazie al sostegno dei fondi strutturali. L'ampliamento favorisce comunque la crescita economica anche nei vecchi Stati membri.

5.2 Non è di per sé evidente che i divari di livello di vita tra i vecchi e i nuovi Stati membri si colmeranno rapidamente. Non sempre l'integrazione politica comporta una riduzione dei divari di reddito e di tenore di vita. La riunificazione tedesca fornisce un esempio di disparità regionali che tardano a sparire. Neppure le grandi somme investite e l'integrazione istituzionale sono servite a risolvere la situazione.

5.3 L'ampliamento renderà ancora più facili gli scambi e gli investimenti e, al termine dei periodi transitori, anche la libera circolazione dei lavoratori tra nuovi e vecchi Stati membri. Ciò accrescerà inoltre la trasparenza del contesto economico nei nuovi Stati membri e faciliterà le decisioni delle imprese intenzionate ad investire. Rimarranno, tra i vari Stati, importanti differenze nei settori nei quali l'UE non ha competenza. Ad esempio la competenza comunitaria in materia fiscale è attualmente limitata alle aliquote IVA minime e a taluni principi relativi alla tassazione delle imprese.

5.4 Le disposizioni sul periodo transitorio riguardano principalmente la libera circolazione dei lavoratori da un paese all'altro. Tali disposizioni limitano il trasferimento di lavoratori per un periodo massimo di sette anni. In numerosi vecchi Stati membri è in corso un rapido processo di invecchiamento demografico e occorrerà nuova mano d'opera, nonostante la presenza di una considerevole disoccupazione strutturale. I

periodi di transizione potrebbero sia ritardare le necessarie riforme strutturali nei nuovi Stati membri che limitare la crescita economica nei vecchi e nei nuovi Stati membri.

5.5 Secondo varie imprese che stanno valutando degli investimenti o hanno già investito nei nuovi Stati membri, tali Stati risentono più dei vecchi Stati membri di problemi tipici delle economie in transizione, che non possono essere eliminati attraverso la sola legislazione. Spesso tali problemi sono legati alla corruzione, la quale peraltro non è sconosciuta nei vecchi Stati membri.

5.6 È necessario molto tempo per eliminare delle pratiche che si sono radicate nella società per decenni. Anche in questo caso, tuttavia, l'adesione all'UE ha dato un'ulteriore spinta in direzione di un cambiamento. Affinché il potenziale dei nuovi Stati membri possa essere sfruttato adeguatamente occorre che vengano rispettate scrupolosamente le regole comuni dell'UE. Ciò vale in particolare per le disposizioni concernenti il mercato interno, ma è anche importante che le altre norme che si riflettono sulla concorrenza, come quelle in materia ambientale, vengano applicate in maniera uniforme in tutti gli Stati membri.

5.7 Nei nuovi Stati membri il rapporto tra il costo e il livello di istruzione della mano d'opera è favorevole. Anche la fiscalità è uno dei fattori che influenzano gli investimenti delle imprese nei nuovi Stati membri. Il tipo di attività svolta da una impresa determina i fattori essenziali ai fini degli investimenti.

5.8 Nondimeno, la corsa al livellamento fiscale verso il basso («race to the bottom») comporta dei rischi di per sé. Essa può ad esempio privare la pubblica amministrazione dei mezzi necessari ad effettuare gli investimenti nelle infrastrutture e nel sistema di sicurezza sociale, che sono indispensabili per recuperare il ritardo economico. Esiste inoltre il rischio che la pressione fiscale venga trasferita sul fattore lavoro, che è comparativamente meno mobile, con effetti negativi sull'occupazione.

5.9 Gli investimenti diretti o la rilocalizzazione di tutta l'attività di un'impresa in un nuovo Stato membro risultano più facili per le imprese che svolgono già attività importanti in tali Stati o la cui competitività dipende ampiamente dal basso costo del lavoro rispetto al livello di istruzione. È chiaro che questo vantaggio dei nuovi Stati membri continuerà ad attirare verso di loro attività produttive dall'estero, anche dai vecchi Stati membri. D'altro canto, le attività commerciali e produttive svolte nei nuovi Stati membri da imprese dei vecchi Stati membri contribuiscono in molti casi all'attività economica nei vecchi Stati membri. Ciò è comprovato tra l'altro dall'aumento degli scambi incrociati tra vecchi e nuovi Stati membri.

5.10 La convergenza economica tra vecchi e nuovi Stati membri è relativamente aumentata e tale tendenza è destinata a continuare, sebbene alcune incertezze pesino sul futuro. Nella più probabile delle ipotesi, il vantaggio relativo dei nuovi Stati membri nei confronti dei vecchi in termini di bassi salari e prezzi diminuirà, ma solo nel lungo periodo dato il livello di partenza particolarmente basso.

5.11 Una grande sfida per l'UE è costituita dall'andamento demografico, in quanto il numero di persone che lasceranno il lavoro crescerà di molto in futuro rispetto alla situazione attuale. Si dovrebbe promuovere attivamente e in vari modi la permanenza al lavoro dei lavoratori più anziani. Per garantire la competitività a lungo termine è estremamente importante accrescere il tasso di natalità e mobilitare tutte le risorse di manodopera dell'Unione. Ciò è possibile solo a condizione di promuovere la parità tra donne e uomini e la compatibilità tra vita familiare e professionale. Al tempo stesso occorrerebbe ridurre l'esclusione e la povertà, migliorando così la coesione sociale in tutti gli Stati membri.

5.12 In alcuni dei nuovi Stati membri l'organizzazione delle parti sociali è alquanto debole e frammentaria. Il grado di rappresentatività di tali organizzazioni varia molto da un caso all'altro, ma esse hanno in comune la mancanza di adeguate

risorse economiche. Lo stesso vale per l'attività delle altre organizzazioni civiche. Queste organizzazioni dovranno sviluppare le loro attività in modo che vi sia un dialogo efficace tra le varie parti e che tutte insieme possano contribuire a creare le condizioni della crescita economica. La concertazione sociale è indispensabile per garantire che l'Europa poggi su basi forti e solidali.

5.13 La Commissione dovrebbe inoltre valutare attentamente gli elementi di incertezza a livello internazionale che minacciano la crescita economica e la competitività dell'UE, come ad esempio l'effetto della dinamica dei prezzi petroliferi e i deficit strutturali del bilancio e delle partite correnti negli Stati Uniti.

5.14 Tutti gli Stati membri devono continuare a lavorare per portare a termine il mercato interno, per un'attuazione più efficace delle riforme di Lisbona e per una migliore *governance* economica. Senza tali riforme vi è il rischio di un declino della crescita economica e del benessere in tutta Europa.

5.15 Sebbene il presente parere abbia il più delle volte trattato i nuovi e i vecchi Stati membri come insieme separati, ciò può valere solo in termini molto generali; infatti ciascuno Stato ha specifici problemi ed esigenze.

Bruxelles, 10 marzo 2005.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario da parte della Comunità nel settore delle reti transeuropee di trasporto e di energia e che modifica il regolamento n. 2236/95 del Consiglio

COM(2004) 475 def. — 2004/0154 (COD)

(2005/C 234/14)

Il Consiglio, in data 9 marzo 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore **RANOCCHIARI**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 112 voti favorevoli, 8 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel 2000 l'Unione europea ha raggiunto la quota del 15 % del consumo mondiale di energia, risultando il primo importatore ed il secondo consumatore (dietro gli USA) con una crescita della domanda di energia primaria tra il 1990 ed il 2000 pari al 10 %. Nello stesso periodo in molti dei nuovi dieci Stati membri sono state effettuate revisioni e ristrutturazioni dei sistemi politico-economici che hanno comportato un decremento del 17 % della loro richiesta di energia primaria. Di conseguenza la crescita della domanda di energia primaria nel decennio è risultata per i 25 paesi pari mediamente al 6 %.

1.2 Lo scenario relativo alla domanda di energia primaria dal 2000 al 2030 ipotizza un aumento medio, per l'Europa a 25, del 19,3 %, con una domanda dei dieci nuovi paesi che cresce di più (26 %), mentre quella dell'Europa a 15 è del 18,4 %.

1.3 A conferma del miglioramento del sistema nei nuovi dieci paesi basta citare l'andamento della intensità energetica ⁽¹⁾, per il quale si prevede per l'UE-25 nel periodo 2000-2030 un incremento dell'1,7 % annuo, vale a dire lo stesso di quello registrato nell'ultimo decennio (1990-2000). Questa cifra globale corrisponde tuttavia ad un aumento del 2,6 % annuo per i dieci nuovi paesi (3,5 % nel decennio precedente) e ad un calo dell'1,7 % per i quindici paesi originari.

1.4 È da segnalare infine come tale scenario preveda comunque nei prossimi venticinque anni il perdurare della dipendenza dai carburanti fossili, dipendenza che sarà ancora vicina al 90 % nel 2020.

1.5 Per quanto concerne i trasporti, argomento principale della proposta di regolamento in esame, va ricordato che essi rappresentano circa il 32 % del consumo di energia, ma anche

che contribuiscono per oltre il 10 % al PIL europeo, con un raddoppio negli ultimi 30 anni sia per le merci che per i passeggeri. Il settore attualmente annovera infatti 10 milioni di lavoratori. È previsto per il 2020 un raddoppio del traffico totale, di cui il 70 % per le merci nell'UE — 15 e il 100 % circa nei dieci nuovi paesi. Tale aumento fa seguito ad un incremento del 185 % per le merci e del 145 % per le persone negli ultimi trenta anni. Questo enorme sviluppo ha comportato anche una serie di conseguenze negative, e in particolare la congestione: questa attualmente pesa sul PIL per circa lo 0,5 % annuo, con una previsione di raddoppio nel 2010 equivalente a circa 80 mio EUR. Ogni giorno 7 500 km di strade — che rappresentano circa il 15 % della rete transeuropea dei 15 e circa il 20 % della rete ferroviaria — sono soggette a congestione e blocchi ⁽²⁾.

1.6 La realizzazione di una rete di infrastrutture dei trasporti (RTE-T) e dell'energia (RTE-E) adeguata alle crescenti necessità dell'Unione europea figura da oltre dieci anni nelle strategie comunitarie e viene giustamente ritenuta un passaggio fondamentale, in primis per il completamento del mercato interno e in secondo luogo per raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Il Consiglio europeo di Barcellona del 2002 ha ribadito l'importanza di completare le reti elettriche esistenti e ha fissato come obiettivo concreto un livello di interconnessione transfrontaliera pari ad almeno il 10 % della capacità nazionale di generazione installata. Ancora nel dicembre 2003 il Consiglio europeo ha posto le reti RTE-T e RTE-E al centro della sua azione per la crescita.

2. La situazione attuale

2.1 Alla chiara individuazione dei problemi esistenti e degli ulteriori nuovi bisogni non ha corrisposto finora un'azione adeguata da parte di tutte le parti coinvolte, a cominciare dagli Stati membri. Basterebbe qui ricordare che dei 14 grandi progetti nel settore dei trasporti che nel 1994 (Consiglio

⁽¹⁾ Primary energy demand per unit of GDP at market exchange rate.

⁽²⁾ EU Energy and Transport Outlook 2000/2004.

europeo di Essen) gli Stati membri si erano impegnati a realizzare entro il 2010, solo tre erano terminati a fine 2003 e che meno di un quarto degli investimenti necessari ai collegamenti transfrontalieri era stato reperito. Ai ritmi di investimento attuale potrebbero essere necessari ancora venti anni per il completamento del programma.

2.2 Per quanto riguarda poi l'energia il problema non è meno grave, anche se le necessità di intervento finanziario dell'Unione europea sono di gran lunga più contenute, come si vedrà in appresso. Non vi è infatti corrispondenza fra le possibilità fisiche delle reti e le disposizioni previste dalla normativa. La liberalizzazione attesa per il 2007, che dovrebbe veder realizzato un vero mercato interno dell'elettricità, rischia di sortire effetti limitati se non si pone mano al completamento delle reti oggi insufficienti e sovraccariche. Laddove vi è un'alta concentrazione sul mercato è pertanto fondamentale eliminare le barriere fisiche che ostacolano la concorrenza, onde prevenire effetti negativi su tutti i consumatori, ivi compresi i privati. Senza dimenticare che lo sviluppo di energie rinnovabili potrebbe richiedere investimenti ad hoc nei sistemi energetici già esistenti e relative reti.

2.3 Le ragioni dei modesti risultati fin qui ottenuti dai progetti RTE-T sono state individuate e riassunte dalla Commissione europea, nella sua comunicazione del 2003 ⁽³⁾, nel modo seguente:

- mancanza di volontà politica da parte delle istanze decisionali degli Stati membri,
- insufficienza delle risorse finanziarie dedicate alla rete transeuropea,
- frammentazione delle entità responsabili dei progetti.

2.4 La presa di coscienza di questa preoccupante situazione ha trovato una conferma, insieme però anche ad interessanti indicazioni per superare «l'impasse», nel rapporto elaborato nel giugno 2003 dal gruppo di lavoro di alto livello presieduto da Karel VAN MIERT (ex commissario alla concorrenza). Tale rapporto ha considerato non solo l'aspetto finanziario del problema ma anche le esigenze organizzative e di coordinamento legate all'ampliamento dell'Unione europea.

2.5 Sulla base del rapporto VAN MIERT la Commissione europea ha presentato, nell'ottobre 2003, una proposta di revisione degli orientamenti relativi alla RTE-T insieme ad un aggiornamento della lista dei progetti prioritari, che sono arrivati ormai a trenta, compresi i quattordici già indicati ad Essen. La proposta è stata poi esaminata ed adottata da Parlamento e Consiglio il 29 aprile 2004. A questo punto risultano quindi approvati i nuovi orientamenti, le priorità, nonché le caratteristiche dei progetti anche in termini di costi attesi.

3. La proposta della Commissione

3.1 La proposta di regolamento all'esame si è resa necessaria per dotare la Commissione di uno strumento giuridico che le

consenta di applicare le regole generali per la concessione dei finanziamenti, riviste alla luce di quanto precede, con una dotazione di risorse finanziarie certa ed affidabile per tutto il periodo previsto (2007-2013).

3.2 Era infatti emersa chiaramente la necessità di ottimizzare l'impatto del cofinanziamento comunitario sia quantitativamente, con un tasso di intervento superiore all'attuale, sia qualitativamente con il ricorso a strumenti finanziari nuovi; il tutto per favorire gli interventi di soggetti privati in una ottica sempre più spinta di partenariato pubblico/privato (PPP).

3.3 I requisiti fondamentali per ottenere l'intervento comunitario sono legati al fatto che i progetti siano di interesse comune, assicurino un'interconnessione transfrontaliera e contribuiscano alla integrazione del mercato in una Europa allargata. Per i trasporti si fa un particolare riferimento all'impatto ambientale ed alla necessità che le linee ad Alta velocità liberino tratte da destinare al trasporto delle merci in una logica di riequilibrio modale: in questa ottica, circa l'80 % dei finanziamenti sarà destinato a modi di trasporto diversi da quelli stradali. Per il settore dell'energia costituiscono aspetti prioritari la continuità della rete e l'ottimizzazione della sua capacità, nonché l'integrazione del mercato interno e dei nuovi Stati membri in tale mercato ed ancora la connessione delle fonti di energia rinnovabile.

3.4 Per perseguire questi obiettivi, i criteri di assegnazione e di cofinanziamento saranno chiari ed oggettivi. Tali criteri saranno: la **condizionalità**, anzitutto, il che significa aiuti basati su considerazioni di **selettività e concentrazione** e mirati alle interconnessioni che comportano il più elevato valore aggiunto comunitario, e la **proporzionalità** dell'intervento, che potrà raggiungere nei collegamenti transfrontalieri il 30 % (con punte eccezionali del 50 %). In contropartita, gli Stati dovranno fornire idonee garanzie sulla base di un piano finanziario e dell'impegno fermo a realizzare l'opera nei tempi previsti.

3.5 In definitiva, il tasso di intervento per studi potrà arrivare al 50 % sia per la RTE-T che per la RTE-E. Di contro, il tasso massimo sulla costruzione per RTE-T sarà del 30 % per certe sezioni di progetti prioritari (eccezionalmente del 50 % per le tratte transfrontaliere) e del 15 % negli altri progetti di interesse comune. Per l'energia, il cofinanziamento massimo rimarrà al 10 %, come già nel regolamento attuale, con possibilità di arrivare eccezionalmente al 20 % nel caso di particolari difficoltà finanziarie e di interconnessione con i paesi vicini. Il tasso d'intervento più basso dell'energia rispetto ai trasporti, così come la grande differenza tra i due bilanci rispettivi, sono giustificati dal ricorso, nel comparto dell'energia, ad altri strumenti comunitari (fondi strutturali, prestiti BEI), come pure dal livello di concorrenzialità elevato tra gli operatori di un settore chiaramente «market driven». Tant'è che le richieste per la rete trasporti potranno essere presentate solo dagli Stati membri, mentre quelle per la rete energia, anche da operatori privati.

⁽³⁾ Comunicazione del 23 aprile 2003: «Sviluppare la rete transeuropea di trasporto: finanziamenti innovativi, interoperabilità del telepedaggio».

3.6 Con l'attuale regolamento, le risorse disponibili per il periodo 2000-2006 ammontano a poco più di 4,6 mrd EUR, di cui 4,2 miliardi destinati ai trasporti, aumentati di 225 mio a partire dal 2004 in conseguenza dell'ampliamento. Questo corrisponde in pratica ad una disponibilità, nel periodo, di circa 600 mio EUR all'anno.

3.7 Con la proposta in esame la dotazione per le TEN-T nel periodo 2007-2013 viene elevata a 20,350 mrd EUR, cioè 2,9 mrd all'anno (contro ai 600 mio EUR del settennato precedente) mentre quella per le TEN-E sarà di 340 mio, portando il bilancio comunitario TEN a 20,690 mrd EUR.

3.8 La novità, oltre all'incremento dei livelli di intervento comunitario, è rappresentata dalla possibilità di coprire con finanziamenti comunitari anche i rischi susseguenti alla fase di costruzione, qualora accadimenti particolari comportino una diminuzione delle entrate previste. Questa garanzia tende a facilitare la partecipazione del settore privato al finanziamento dei progetti ed è comunque limitata alla fase di avviamento, con una contribuzione significativa anche degli Stati membri coinvolti.

3.9 Altre novità riguardano la gestione dei progetti. La Commissione propone di riservare agli Stati membri il ruolo principale nel controllo tecnico e nella certificazione delle spese. Inoltre la Commissione si riserva di delegare ad una futura «Agenzia esecutiva per le reti transeuropee di trasporto» alcuni compiti nella gestione del programma, senza peraltro rinunciare alle sue responsabilità di programmazione.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE valuta positivamente la proposta della Commissione, la quale risponde, anche se non integralmente, ai rilievi e alle esortazioni costanti formulati in precedenti pareri ⁽⁴⁾.

4.2 La proposta infatti istituzionalizza l'auspicato aumento del contributo comunitario offrendo maggiori certezze sia agli Stati membri che agli investitori privati in un'ottica di PPP. Il CESE rileva a questo riguardo che l'incremento previsto, sicuramente importante rispetto al passato, deve misurarsi con le accresciute necessità a cui si è fatto cenno sopra. Basterà ricordare che i trenta progetti prioritari «trasporti» comporteranno un fabbisogno finanziario di 225 mrd EUR, di cui 140 mrd proprio nel periodo 2007-2014.

4.3 Il CESE condivide inoltre la definizione dei principi generali esposti più sopra, che presiederanno alla assegnazione degli aiuti comunitari e apprezza l'idea che le modalità d'applicazione di tali principi siano decise con la procedura di comitatologia allo scopo di semplificare il processo.

⁽⁴⁾ Parere esplorativo in merito alla revisione dei progetti RTE in vista del 2004 (GU C 10 del 14.1.2004) e parere in merito ai Principi generali/contributo finanziario/TEN (GU C 125 del 27.5.2002).

4.4 Il CESE plaude anche all'idea di aiuti destinabili non soltanto agli studi preliminari ed alla fase di costruzione ma anche, sia pure in casi eccezionali, alla fase di avvio operativo del progetto. Non si può sottovalutare, infatti, da un lato la delicatezza della situazione del comparto trasporti con tutte le sue più che note implicazioni (congestione, inquinamento, sicurezza etc.) che hanno fatto oggetto di molteplici prese di posizione da parte di questo Comitato, e dall'altro il rischio connesso alle difficoltà di approvvigionamento energetico e la necessità di prevedere la interoperabilità delle reti di energia.

5. Osservazioni specifiche e conclusioni

5.1 Il CESE ritiene che si dovrà perseguire una politica di grande rigore nei confronti degli Stati membri affinché non si verifichino ritardi nei lavori di realizzazione delle infrastrutture definite dall'Unione europea e vengano rispettati gli impegni assunti al di là delle contingenze nazionali — sempre possibili — di ordine politico-economico. Al limite, dopo solleciti e richieste di chiarimenti senza esito, si dovrebbero prevedere anche delle penalità o addirittura la richiesta di restituzione delle somme erogate dalla Commissione, che potrà utilizzarle per altre infrastrutture i cui lavori avranno seguito le tempistiche previste.

5.2 Per contro il CESE teme che, anche con gli incrementi previsti, non sempre le risorse disponibili saranno sufficienti a stimolare gli investimenti ed a rendere irreversibili gli impegni presi. A questo riguardo il Comitato ritiene ancora valido il suggerimento, avanzato in un precedente parere ⁽⁵⁾, circa la creazione di un «Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto» alimentato da un modesto prelievo sui consumi di carburante nell'Europa a 25, senza che a tale prelievo corrisponda un incremento delle accise. In subordine si potrebbe riprendere tale proposta limitando il prelievo agli Stati membri coinvolti nei progetti RTE-T.

5.3 Dato che la proposta di regolamento in esame riguarda il periodo 2007-2013, fino a tale data resterà in vigore l'attuale regolamento, con la dotazione richiamata sopra. Ciò comporta il rischio di ulteriori ritardi e ripensamenti nell'attesa delle nuove condizioni. Meglio sarebbe se l'entrata in vigore del nuovo regolamento venisse anticipata al massimo, al fine di consentire un inizio immediato dei lavori. È importante sottolineare infatti che, dati i tempi tecnici necessari per la definizione dei lavori, nel settore dei trasporti stradali, si verificherà per certo un ulteriore incremento del traffico, in attesa che nuove infrastrutture, relative anche ad altre modalità di trasporto, si rendano disponibili. E questo andrebbe a tutto danno di uno sviluppo armonico ed equilibrato.

⁽⁵⁾ Parere esplorativo in merito alla revisione dei progetti RTE in vista del 2004 (GU C 10 del 14.1.2004). Nel suo parere il CESE ipotizzava il prelievo di 1 centesimo per ogni litro di carburante consumato nell'Europa a 25 per tutti i trasporti stradali di merci e persone. Con i consumi attuali (circa 300 mio t) il Fondo sarebbe alimentato con circa 3 mrd di EUR l'anno.

5.4 Il CESE è favorevole alla proposta della Commissione di utilizzare la procedura della comitatologia al posto della codificazione per definire le modalità d'applicazione dei principi che ispireranno la concessione degli aiuti. Queste scelte vanno nella direzione, sempre auspicata, dello snellimento e semplificazione delle procedure. Per contro il CESE si domanda se anche la eventuale «Agenzia esecutiva per le reti transeuropee di trasporto» risponda alla stessa esigenza o non rischi piuttosto di innescare qualche sovrapposizione tra le istituzioni coinvolte. Un chiarimento ex ante della Commissione sui compiti da affidare a questa Agenzia contribuirebbe a fugare tali dubbi.

5.5 Il Comitato condivide appieno le linee suggerite dalla Commissione, riconfermando peraltro la necessità di un incremento dei fondi a disposizione. La realizzazione delle infrastrutture previste contribuirà allo sviluppo sostenibile, dato che l'80 % dei progetti è destinato a modalità non stradali, con una

conseguente riduzione delle emissioni e della congestione. Né va dimenticato l'impatto positivo dei progetti sulle opportunità di lavoro nel medio termine e, cosa non meno importante, il miglioramento nel lungo termine delle condizioni di vita dei cittadini europei, in particolare di quelli che risiedono nelle zone di grande transito.

5.6 In ultima analisi il Comitato non può che confermare, ancora una volta, il proprio pieno convincimento sulla necessità strategica di una rete transeuropea dell'energia e dei trasporti. Una tale rete svolge infatti un ruolo fondamentale nel creare le condizioni necessarie per garantire la libera circolazione di persone, merci e servizi, obiettivo obbligato e ineludibile per la costruzione di una Unione europea integrata e competitiva in conformità con la strategia di Lisbona e nel rispetto dei principi di sviluppo ecocompatibile.

Bruxelles, 10 marzo 2005.

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

ALLEGATO

al parere del comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto durante il dibattito in sessione plenaria, con un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 5.2

Riformulare come segue:

«5.2 Per contro il CESE teme che, anche con gli incrementi previsti, non sempre le risorse disponibili saranno sufficienti a stimolare gli investimenti ed a rendere irreversibili gli impegni presi. ~~A questo riguardo il Comitato ritiene ancora valido il suggerimento, avanzato in un precedente parere, circa la creazione di un "Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto" alimentato da un modesto prelievo sui consumi di carburante nell'Europa a 25, senza che a tale prelievo corrisponda un incremento delle accise. In subordine si potrebbe riprendere tale proposta limitando il prelievo agli Stati membri coinvolti nei progetti RTE-T.~~»

Motivazione

Come giustamente affermato dal relatore, le questioni fiscali sono di competenza degli Stati membri. Pertanto, il Comitato non può e non deve proporre modifiche riguardanti la fiscalità degli Stati membri.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 43

Voti contrari: 65

Astensioni: 9
