

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 125

45° anno

27 maggio 2002

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I Comunicazioni

.....

II Atti preparatori

Comitato economico e sociale

389ª sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002

2002/C 125/01	Parere del Comitato economico e sociale sul «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea» (COM(2001) 531 def.)	1
2002/C 125/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle Direttive del Consiglio 70/156/CEE e 80/1268/CEE per quanto riguarda le emissioni di biossido di carbonio e il consumo di carburante dei veicoli N ₁ » (COM(2001) 543 def. — 2001/0255 (COD))	6
2002/C 125/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità» (COM(2001) 335 def. — 2001/0140 (COD))	8

Prezzo: 22,00 EUR

IT

(segue)

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

Numero d'informazione	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2002/C 125/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee» (COM(2001) 545 def. — 2001/0226 (COD))	13
2002/C 125/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità» (COM(2001) 695 def. — 2001/0282 (COD))	14
2002/C 125/06	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo del Consiglio relativa al programma statistico comunitario 2003-2007» (COM(2001) 683 def. — 2001/0281 (COD))	17
2002/C 125/07	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'esperienza Hospice: un esempio di volontariato in Europa»	19
2002/C 125/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo» (COM(2001) 447 def. — 2001/0182 (CNS))	28
2002/C 125/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Risarcimento alle vittime di reati» (COM(2001) 536 def.)	31
2002/C 125/10	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe»	39
2002/C 125/11	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Libro verde — Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» (COM(2001) 366 def.) ..	44
2002/C 125/12	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Contributo del Comitato economico e sociale agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità nel 2002»	56
2002/C 125/13	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La <i>governance</i> europea — Libro bianco» (COM(2001) 428 def.)	61
2002/C 125/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, la tracciabilità di prodotti alimentari e mangimi prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della Direttiva 2001/18/CE» (COM(2001) 182 def. — 2001/0180 (COD))	69

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2002/C 125/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari» (COM(2002) 7 def. — 2002/0013 (COD))	74
2002/C 125/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto» (COM(2001) 544 def. — 2001/0229 (COD))	75
2002/C 125/17	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le politiche economiche dei paesi della zona euro: convergenze e divergenze, risultati ed insegnamenti»	79
2002/C 125/18	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro della Pac»	87
2002/C 125/19	Parere del Comitato economico e sociale su «L'accesso delle PMI ad uno statuto di diritto europeo»	100
2002/C 125/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Richiesta di parere esplorativo da parte della Commissione europea in merito alla “Comunicazione della Commissione — Semplificare e migliorare la regolamentazione”» (COM(2001) 726 def.)	105
2002/C 125/21	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata»	112

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale sul «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea»

(COM(2001) 531 def.)

(2002/C 125/01)

La Commissione, in data 4 ottobre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Davison, in data 1º marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, con 52 voti favorevoli, 3 contrari e un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 2 ottobre 2001 la Commissione europea ha adottato un Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea volto ad avviare un'ampia consultazione pubblica sull'orientamento futuro della tutela dei consumatori nell'Unione nel settore delle pratiche commerciali, e in modo particolare sulle possibilità di migliorare il funzionamento del mercato interno fra imprese e consumatori. L'aspetto della tutela dei consumatori su cui verte il Libro verde è la regolamentazione degli interessi economici dei consumatori nel settore dell'immissione sul mercato, della pubblicità, dei pagamenti e dei servizi postvendita, escluse le questioni di salute e di sicurezza e altri problemi connessi.

1.2. Il Libro verde fa seguito ad un'analisi dei servizi della Commissione, che dimostra come la vigente normativa comunitaria in materia non sia in grado di far fronte alla sfida di un mercato in rapida mutazione. In parte per la confusione circa le norme nazionali in materia di tutela dei consumatori e a causa del limitato campo d'applicazione della legislazione europea in materia, i consumatori esitano a partecipare direttamente alle transazioni transfrontaliere e le imprese, in

modo particolare le piccole e medie imprese, ad offrire i loro beni e servizi in tutta l'Europa. Il «mercato interno dei consumatori» non ha ancora realizzato le sue potenzialità e non tiene il passo con l'evoluzione del mercato interno quanto allo sviluppo delle operazioni tra le imprese.

1.3. La Commissione riconosce che questa situazione non è nuova. Tuttavia ritiene opportuna un'ulteriore azione per completare il mercato interno dei consumatori, dati l'introduzione dell'euro, il commercio elettronico, l'ampliamento, il riconoscimento a livello politico della necessità di rafforzare la dimensione dei consumatori nel mercato interno e la necessità di avvicinare l'UE ai cittadini.

1.4. La Commissione mira a raggiungere un maggior grado di armonizzazione delle norme che disciplinano le pratiche commerciali tra imprese e consumatori laddove vi sono restrizioni transfrontaliere al commercio fra imprese e consumatori. Non vengono analizzati in questa sede gli aspetti del diritto contrattuale relativi ai consumatori, che richiedono una regolamentazione particolareggiata.

1.5. La Commissione ha invitato tutte le parti interessate a formulare le proprie osservazioni in merito al Libro verde e ha organizzato un'audizione durante la quale le sue proposte sono state generalmente accolte con favore.

1.6. La scelta fondamentale riguarda i metodi necessari per raggiungere una maggiore armonizzazione. Esistono essenzialmente due opzioni:

- un approccio specifico basato sull'adozione di una serie di nuove direttive, che è l'approccio adottato nella maggior parte dei casi negli ultimi vent'anni, oppure
- un approccio misto con una direttiva quadro globale, completata se necessario da direttive specifiche.

1.7. Una delle domande centrali riguarda il campo di applicazione di una tale direttiva, qualora si dovesse scegliere la seconda opzione. Il Libro verde propone di scegliere tra il principio della «correttezza delle pratiche commerciali» e quello delle «pratiche ingannevoli». Entrambi hanno un certo fondamento nella legislazione comunitaria vigente.

1.8. In tale contesto, il Libro verde presenta anche nuove idee per l'uso dei codici di autoregolamentazione nel quadro legislativo. La Commissione ritiene che una direttiva quadro consentirebbe un approccio volto ad una autoregolamentazione efficace a livello comunitario nel settore della tutela dei consumatori.

1.9. Il Libro verde presenta infine alcune proposte per una migliore applicazione dei diritti dei consumatori nelle transazioni tra le imprese e i consumatori. Attualmente non esiste alcun quadro normativo per la cooperazione intergovernativa tra gli organismi nazionali preposti all'applicazione dei diritti dei consumatori negli Stati membri. Si stanno elaborando delle proposte per l'istituzione di un sistema di cooperazione tra le agenzie nazionali per la tutela dei consumatori al fine di aiutare i consumatori a far rispettare i propri diritti negli altri Stati membri dell'Unione.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, che tiene conto di parte delle proposte formulate dal Comitato nel settore della semplificazione legislativa⁽¹⁾ e rappresenta un maggiore impegno a favore della tutela dei consumatori. Il titolo del Libro verde è leggermente fuorviante in quanto contempla solo le pratiche commerciali e le varie osservazioni che contiene devono essere chiarite ulteriormente. Ciò nondimeno, il Comitato concorda nel ritenere che vada incoraggiata la partecipazione dei consumatori e delle piccole imprese al mercato interno⁽²⁾ e che il miglioramento dell'applicazione delle disposizioni legislative sia un obiettivo importante.

2.2. Il Comitato rileva alcune possibilità per semplificare e consolidare la legislazione vigente, senza mettere a repentaglio l'acquis nel settore della tutela dei consumatori. La natura a volte frammentaria ed eccessivamente particolareggiata della legislazione comunitaria dimostra che, parallelamente all'introduzione di qualsiasi meccanismo giuridico, è necessaria una riforma normativa. Ad esempio, la direttiva sulla multiproprietà è diventata ben presto obsoleta e sono emerse delle lacune. Dato che la proposta di regolamento sulle vendite promozionali è un regolamento settoriale, il Comitato raccomanda di accelerare il processo di consultazione sulle osservazioni formulate nel Libro verde. In tal modo, l'approccio procedurale basato sulla coregolamentazione ed un principio generale verrebbero definiti prima di finalizzare le norme sulle vendite promozionali e i due settori verrebbero coordinati in modo adeguato. È importante evitare che vi sia un periodo di confusione e di incertezza giuridica.

2.3. Il Comitato ha valutato l'opzione relativa all'autoregolamentazione e alla coregolamentazione e ritiene che un obbligo generale di correttezza delle pratiche commerciali possa fornire una base per un approccio più flessibile ai singoli aspetti della tutela dei consumatori in questo settore, anche se non in materia di diritto contrattuale. Per tale motivo, il Comitato sarebbe propenso a sostenere la proposta più generale piuttosto che una limitazione alle pratiche ingannevoli. Nell'Unione vi è già il modello di una direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti e sulla pubblicità ingannevole, che la Svezia segue con successo. È possibile definire il concetto di correttezza, come è avvenuto ad esempio nel contesto della direttiva sulle clausole abusive, nonché negli orientamenti dell'OCSE sul commercio elettronico.

2.4. Ciò nondimeno, il Comitato desidera sottolineare che il Libro verde non consente di valutare fino in fondo la proposta di una direttiva quadro e di un principio generale. La Commissione non ha ancora chiarito come tale quadro giuridico funzionerebbe a livello comunitario. L'obiettivo dovrebbe essere quello di semplificare piuttosto che di introdurre tutta una serie di ulteriori disposizioni legislative. In particolare, occorrono ulteriori dettagli sui meccanismi necessari al fine di garantire un'applicazione uniforme e condizioni di parità in tutta l'UE. Il Comitato propone di ricorrere all'articolo 153, richiama l'attenzione sul fatto che la ricerca comunitaria coordinata sulle questioni relative ai consumatori è insufficiente ed invita a tenerne conto nel nuovo Programma quadro di ricerca.

2.5. Il Comitato si compiace dell'eventualità di attribuire un ruolo maggiore alla coregolamentazione nel quadro della regolamentazione delle pratiche commerciali basata sul nuovo approccio. I codici di condotta ai quali le imprese possono aderire su base volontaria possono svolgere un utile ruolo, purché

- i codici che ne risultano, di condotta o di buona prassi, siano di qualità e si soffermino in modo particolare sulla definizione di buone prassi entro i limiti della direttiva quadro e

⁽¹⁾ Parere del CES sulla semplificazione, GU C 48 del 21.2.2002.

⁽²⁾ Cfr. anche il futuro parere del CES sulle promozioni commerciali.

- vi sia un monitoraggio da parte del governo e delle organizzazioni dei consumatori
- i codici di condotta siano associati a meccanismi di risarcimento
- si affronti fino in fondo la questione della violazione delle norme dell'autoregolamentazione da parte dei partecipanti.

2.6. Il Comitato si compiace che il nuovo approccio preveda ora un maggior sforzo per evitare divergenze nell'interpretazione di regolamenti attuali e futuri tramite orientamenti pratici non vincolanti, da formulare in modo chiaro e semplice, a beneficio dei consumatori, delle imprese, dei giudici e degli enti incaricati dell'applicazione delle normative in questione. Il ruolo del comitato di regolamentazione va chiarito.

2.6.1. Il CES è contrario all'idea di servirsi di tali orientamenti per estendere la legislazione tramite un comitato. Sottolinea che l'interpretazione ufficiale delle direttive e dei regolamenti è di esclusiva competenza dei tribunali nazionali e, in ultima istanza, della Corte di giustizia. L'obiettivo a lungo termine sarà di creare un catalogo chiaro di diritti dei consumatori basati sulla direttiva quadro.

2.7. Al fine di garantire che le principali parti interessate, le imprese e i consumatori siano pienamente associati, nonché per assicurare, laddove necessario, la partecipazione del resto della società civile, il Comitato propone inoltre di chiarire il ruolo del dialogo tra imprese e consumatori nel quadro della nuova clausola relativa alle pratiche commerciali corrette, vale a dire nella definizione degli orientamenti per l'interpretazione e l'applicazione della regolamentazione vincolante e delle disposizioni non vincolanti. Per garantire la piena partecipazione di tutte le parti saranno necessari appositi fondi o la fornitura di sostegno tecnico.

2.7.1. Il CES accetta il proprio ruolo a sostegno del dialogo tra produttori e consumatori e invita i governi a garantire che in seno al Comitato i consumatori siano rappresentati appieno e in modo equilibrato.

2.7.2. Il Comitato sottolinea che la partecipazione delle parti interessate può integrare il ruolo del governo democratico, ma non deve mai sostituirsi ad esso. L'«efficienza» tecnica o la «coerenza» — come si afferma nella relazione del PE sul Libro bianco della Commissione «La governance europea» (A5-0399/2001 def., approvata il 15.11.2001) — non possono sostituire il controllo democratico.

2.8. Il Comitato è favorevole ad un'armonizzazione molto maggiore e ritiene che bisognerebbe garantire la massima protezione dei consumatori, conformemente all'articolo 153.

3. Commenti specifici

3.1. La Commissione chiede risposte specifiche a determinate domande precise. Il Comitato desidera contribuire alla discussione di ciascuna delle principali domande.

3.2. La prima domanda riguarda gli elementi principali del principio generale, i criteri generali e le regole fondamentali necessarie a regolamentare le pratiche commerciali.

3.2.1. Il Comitato concorda nell'affermare che un principio generale che preveda una norma giuridica è uno strumento flessibile, adatto a gestire il comportamento commerciale in un settore molto dinamico, in costante sviluppo e mutamento.

3.2.2. Si dovrebbe chiarire che il concetto di equità comporta anche un'etica commerciale corretta e che i codici di autoregolamentazione offrono un orientamento per un'interpretazione in tal senso.

Tale concetto dovrebbe anche contemplare la fornitura di informazioni chiare, utili ed adeguate in materia precontrattuale.

3.2.3. Questo principio generale dovrebbe essere integrato da una serie di definizioni di pratiche che dovrebbero essere considerate abusive.

3.2.3.1. Tra queste dovrebbero figurare:

- l'incitazione ad un comportamento illecito o il concorso in un illecito
- le presentazioni ingannevoli e le dichiarazioni infondate, ivi compresi
- lo sfruttamento (abuso) dell'ingenuità dei bambini e
- le forniture non richieste (prodotti non richiesti)

Tale elenco dovrebbe essere considerato un elenco negativo non esaustivo e, se del caso, potrebbe essere modificato.

3.2.4. Esempi di pratiche abusive sono la promozione di latte per neonati a scapito dell'allattamento al seno o ingannare i consumatori circa i risparmi che possono essere ottenuti cambiando fornitore di servizi, oppure informazioni inesatte circa i lavori necessari.

3.2.5. Il nuovo quadro regolamentare consentirebbe di creare un contesto giuridico a tutela dei consumatori vulnerabili, teso ad esempio a porre in atto sistemi volontari di valutazione/filtraggio e di «notifica e ritiro» su Internet al fine di proteggere i minori dai contenuti dannosi che, stando a quanto dimostrato dal Comitato, li raggiungono in grande quantità ⁽¹⁾. Tale quadro giuridico prevedrebbe anche messaggi e sistemi di sicurezza per prevenire gli approcci dei pedofili e la pornografia infantile su Internet.

3.2.6. Dovrebbe essere prevista anche una lista «grigia» di pratiche verso le quali occorre restare vigili in quanto, in talune circostanze definite e precise, potrebbero includere aspetti abusivi. Si dovrebbero ad esempio definire orientamenti in merito:

- all'attenzione alla salute e agli accorgimenti in materia di sicurezza,
- a liquidazioni, svendite e vendite promozionali,
- al ricorrere a pretesi benefici ambientali,
- alle lotterie e ai concorsi a premi a carattere promozionale,
- alle offerte di investimenti finanziari e non finanziari.

3.2.7. Esempi di zone grigie in cui i codici sarebbero stati utili sono la promozione di premi che comportano spese nascoste, l'uso di linee a tariffazione elevata («premium lines») per vendere informazioni oppure intrattenimento on-line e le pratiche di marketing rivolte ai bambini, quali la promozione di marche, specialmente di dolci e di bevande, nelle scuole tramite materiale didattico, oppure l'accogliere ripetuti ordini di beni o di servizi da consumatori anziani in evidente stato confusionale. In molti Stati vi è un'autoregolamentazione in materia di premium lines. La metà dei reclami relativi ad Internet presentati all'organismo britannico ICSTIS nel 2000 avevano a che fare con lo scaricamento di contenuti da parte di minori. Un quarto dei bambini inglesi ed un sesto dei bambini austriaci recentemente monitorati dalla European Research into Consumer Affairs, della Landesakademie, nella Bassa Austria, hanno affermato di aver acquistato qualcosa o di aver pagato per giochi o altri intrattenimenti su Internet.

3.3. La seconda domanda principale riguarda l'inclusione di un principio di autoregolamentazione nella direttiva quadro.

3.3.1. Il Comitato riconosce l'importanza dell'autoregolamentazione nel completare la definizione dei concetti di correttezza e di buone pratiche commerciali, ai sensi di un quadro legislativo e, a questo proposito, accoglie con favore l'inserimento di un principio di autoregolamentazione nella direttiva quadro.

Dovrebbero essere previste penalità per i commercianti che sottoscrivono codici e poi non vi si uniformano.

3.4. La terza domanda principale riguarda la definizione di orientamenti pratici non vincolanti.

3.4.1. Il Comitato è favorevole all'idea di integrare la direttiva quadro con raccomandazioni adottate dalla Commissione che definiscano orientamenti pratici non vincolanti per interpretare in un linguaggio semplice e facilmente comprensibile il significato della direttiva e di altri regolamenti e direttive specifici.

3.4.2. La direttiva quadro dovrebbe definire in modo molto preciso il campo di applicazione e la portata di tali orientamenti. Nella direttiva quadro si dovrebbe inoltre indicare chiaramente che tali orientamenti, pubblicati sotto forma di raccomandazioni della Commissione, non sostituiscono le singole direttive e i regolamenti laddove questi ultimi siano necessari, e non dovrebbero recare pregiudizio all'esistenza delle summenzionate liste di pratiche abusive.

3.5. L'ultima domanda importante verte sul ruolo della partecipazione delle parti interessate alla definizione di orientamenti pratici non vincolanti.

3.5.1. A patto che l'istituzionalizzazione del «dialogo» non significhi sovvertire lo stato di diritto e i principi e gli elementi strutturali della democrazia rappresentativa, il Comitato si compiace di una maggiore partecipazione delle organizzazioni degli imprenditori e dei consumatori ai processi decisionali che portano alla definizione di regole e di orientamenti politici in materia di protezione dei consumatori.

3.5.2. La direttiva quadro dovrebbe pertanto definire accuratamente i criteri per la rappresentanza delle organizzazioni commerciali e dei consumatori nonché la natura, l'organizzazione e il funzionamento degli organismi di regolamentazione che avranno la facoltà di promuovere il dialogo, di definire gli standard e i regolamenti e di interpretarli.

3.5.3. Infine, la direttiva quadro dovrebbe indicare chiaramente che un siffatto processo di definizione degli orientamenti non dovrà mai escludere la possibilità di far ricorso agli organi giurisdizionali o a qualsiasi altro mezzo alternativo di composizione delle controversie, in caso di conflitto.

⁽¹⁾ Parere sul tema «Programma di protezione dei minori su Internet», in cui si cita uno studio della European Research into Consumer Affairs, della Media Education Institute presso la Landesakademie nella Bassa Austria e dell'Associazione greca dei consumatori (Hellenic Consumer Association), nell'ambito del Piano d'azione Internet dell'UE. GU C 48 del 21.2.2002.

4. Attuazione

4.1. La Commissione si è impegnata a fondo per far sì che la legislazione vigente funzioni realmente e per migliorare l'accesso dei consumatori alla giustizia in caso di reclami transfrontalieri, ma permangono dei problemi. La mancanza di un'applicazione uniforme costituisce un ostacolo alla concorrenza leale e al buon funzionamento del mercato interno e non soddisfa i consumatori. Il Comitato si rammarica anche che vi siano stati dei ritardi inutili nell'attuazione delle normative sui consumatori da parte degli Stati membri. Gli Stati membri devono trasporre la legislazione con maggiore rapidità. Pertanto, il Comitato accoglie con favore la proposta volta a organizzare degli incontri regolari con i governi su tali questioni e a creare dei punti di contatto centrali, a livello nazionale, in materia di esecuzione. Dovrebbero essere incoraggiati anche i contatti transnazionali tra gli uffici locali competenti per l'applicazione delle norme.

4.2. Un problema da affrontare urgentemente è il fatto che molti Stati membri non dispongono di un organismo centrale preposto all'attuazione. Si dovrebbero invitare gli Stati membri, quando notificano alla Commissione le disposizioni legislative nazionali di attuazione della legislazione comunitaria, a fornire dettagli sui pertinenti organismi competenti per l'applicazione delle norme, nonché sulla portata e il tipo di sanzioni disponibili ai sensi della legislazione nazionale; le sanzioni dovrebbero venire armonizzate ed essere dissuasive. Un programma progressivo di revisione della trasposizione e dell'applicazione delle direttive comunitarie sulla protezione dei consumatori da parte degli Stati membri, di scambi di personale e di monitoraggio congiunto garantirebbero un'azione più consistente.

4.3. In passato il Comitato ha esortato ad una maggiore cooperazione tra i responsabili dell'applicazione delle norme in tutta Europa e ritiene incoraggiante la creazione, nel 1999, dell'IMSN-Europa, una rete informale delle autorità preposte all'applicazione delle norme. I dettagli dei casi in esame a livello nazionale potrebbero venir esaminati in comune, con reciproco profitto, dalle autorità preposte all'applicazione delle norme, anche tramite un sito internet comune. Ciascuno Stato membro dovrebbe essere tenuto a fornire assistenza alle

autorità preposte all'attuazione negli altri Stati membri qualora essi chiedano informazioni (già di dominio pubblico) in merito alle attività di imprese la cui sede centrale o il cui centro di attività principale rientrano nella sua giurisdizione.

4.4. La Commissione dovrebbe vagliare l'ipotesi di definire delle norme comunitarie minime in materia applicazione, basate su un certo numero di principi chiave, quali le prestazioni e l'indipendenza, con il controllo della Commissione. Il Comitato non è favorevole a standard di applicazione uniformi in tutta Europa in quanto potrebbero portare al minimo comune denominatore piuttosto che ad un livello generalmente superiore. Si dovrebbe porre l'accento su procedure di controllo efficaci al fine di garantire una generale equivalenza in termini di risultati, piuttosto che di tecniche. Ogni due o tre anni la Commissione dovrebbe anche procedere ad una valutazione periodica dei meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione e presentare una relazione sulle esperienze di autoregolamentazione negli Stati membri, suggerendo miglioramenti.

4.5. Vanno moltiplicati gli sforzi per aiutare i singoli consumatori ad ottenere un risarcimento, ad esempio tramite l'iniziativa EEJ-NET. La Commissione potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di creare un quadro di controllo sull'attuazione della legislazione in materia di tutela dei consumatori simile a quello sul mercato interno messo a punto dalla DG «Mercato interno».

4.6. Occorre inoltre una maggiore formazione dei consumatori europei per metterli in grado di agire per tutelare i propri diritti. Il Comitato si duole che la Commissione tenda a circoscrivere la nozione di «tutela dei consumatori» ai soli «interessi economici». Anche l'informazione e la formazione sono molto importanti, specialmente per i gruppi svantaggiati. Si dovrebbe sfruttare la nascita della società dell'informazione per informare un maggior numero di consumatori, ma non vanno trascurate le necessità di chi non ha un accesso regolare. Il Comitato auspica che la proposta della Commissione porti ad un finanziamento più sicuro della formazione dei consumatori a livello europeo e a programmi comunitari di cooperazione messi a punto dalle organizzazioni dei consumatori.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle Direttive del Consiglio 70/156/CEE e 80/1268/CEE per quanto riguarda le emissioni di biossido di carbonio e il consumo di carburante dei veicoli N₁»

(COM(2001) 543 def. — 2001/0255 (COD))

(2002/C 125/02)

Il Consiglio, in data 27 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 1^o marzo 2002 (Relatore: Colombo).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 55 voti favorevoli e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Obiettivo della proposta

1.1. L'obiettivo della proposta in esame consiste nell'estensione delle norme armonizzate per le emissioni di CO₂ e il consumo di carburante previste per i veicoli M₁ (autovetture) dalla Modifica 1999/100/CEE delle originarie Direttive 70/156/CEE e 80/1268/CEE anche ai veicoli N₁ (veicoli commerciali leggeri).

1.2. Risulta evidente che il principale obiettivo in prospettiva di questa proposta è quello di preparare misure specifiche dirette a ridurre le emissioni di CO₂ ed il consumo di carburante a difesa dell'ambiente per il comparto dei trasporti.

2. Destinatari della proposta

2.1. I destinatari di questa proposta sono i veicoli commerciali leggeri (N₁) aventi massa massima non superiore a 3,5 tonnellate: essi comprendono un'ampia gamma di veicoli (piccoli veicoli da trasporto derivati da autovetture, veicoli per il tempo libero, veicoli per uso promiscuo, furgoni piccoli e grandi) che spesso a partire dal modello base prevedono un grande numero di configurazioni diverse.

2.2. La dimensione di tale fascia di mercato presenta una notevole consistenza se si considera che nell'anno 2000 su 14 milioni di autovetture, sono stati venduti 1,8 milioni di tali veicoli e pertanto si calcola che il 10 % delle emissioni CO₂ del trasporto su strada sia dovuto proprio ai veicoli commerciali leggeri. La tavola sinottica sotto riportata, elaborata dalla Commissione, fornisce una dimensione esatta del fenomeno:

— emissioni totali di CO₂ nell'UE (1995): 3 227 Mt di CO₂ equivalente;

— emissioni totali di CO₂ del settore del trasporto su strada nell'UE (1995): 655,7 Mt di CO₂ equivalente (pari al 20 % delle emissioni totali di CO₂);

— emissioni di CO₂ degli altri settori, in Mt di CO₂ equivalente (1995):

altri modi di trasporto: 195,7;

combustione (settore energetico): 1 041;

combustione (non industriale): 654,9;

— si ritiene che i veicoli N₁ siano responsabili di circa il 10 % delle emissioni complessive di CO₂ originate dal trasporto su strada (approssimativamente 65 Mt di CO₂ equivalente);

— la scomposizione del parco circolante nelle classi I, II e III è all'incirca la seguente:

— classe I: 25 %

— classe II: 50 %

— classe III: 25 %

— le emissioni dovute alle varie classi rientrano probabilmente nello stesso ordine di grandezza, con valori alquanto più alti per la classe III (consumi di carburante più elevati, maggiore percorrenza);

- si ritiene che per le classi II e III esistano complessivamente circa 3 000 versioni differenti. Ciò non comporta tuttavia che siano necessarie 3 000 omologazioni, dato che vi è una considerevole flessibilità che consente ai fabbricanti di raggruppare differenti versioni nella stessa omologazione;
- l'esenzione per i piccoli costruttori serve in effetti a garantire che i costi di omologazione non siano eccessivi rispetto al numero di veicoli ai quali si applica l'omologazione. Il contributo di tali veicoli alle emissioni di CO₂ è trascurabile.

2.3. Il dato sopra riportato è inoltre destinato a crescere poiché si registra un progressivo aumento di tale quota di mercato. A fronte di tale quadro dimensionale fino ad oggi non è stata intrapresa nessuna iniziativa comunitaria per monitorare e quindi migliorare sia il consumo di carburante che le emissioni di CO₂ di questa categoria di veicoli.

3. Considerazioni generali

3.1. Il Comitato a conoscenza di iniziative future della Commissione per la predisposizione di misure finalizzate alla riduzione delle emissioni di CO₂ e di una ottimizzazione nel consumo del carburante sostiene ed appoggia tali iniziative, importanti per il conseguimento degli ambiziosi progetti di difesa dell'ambiente nel comparto del trasporto previsti dalle deliberazioni comunitarie.

3.2. Il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del CO₂, definiti a Kyoto, è da considerarsi prioritario e strategico per ottenere «lo sviluppo durevole e sostenibile». La partecipazione del settore trasporto al raggiungimento di questi obiettivi appare fondamentale; questo argomento è stato più volte condiviso e sostenuto nei precedenti pareri del Comitato.

3.3. Tuttavia, secondo il Comitato, la proposta della Commissione, pur muovendosi nella giusta direzione, solleva alcune perplessità che possono comportare il mancato ottenimento dei risultati auspicati a causa dei costi aggiuntivi determinati sia dalla duplicazione delle prove previste, che dalla dotazione necessaria per le nuove prove, fattori questi che alla fine sono destinati inevitabilmente a ripercuotersi sul prezzo del prodotto. Tali costi sono da raddoppiare, ogniquale volta si verifichi la produzione in stabilimenti ed in paesi diversi. Un primo esame dei costi infatti conferma tale impostazione ed ha spinto la Commissione a prevedere l'esenzione da tale metodo di prova, delle imprese che producono in un anno meno di 2 000 unità.

3.4. Manca, infatti, una differenziazione relativa alla composizione della categoria N₁ che, in base alla Direttiva 98/69/CEE, si scompone in tre sottocategorie individuate in base alla massa di riferimento (tara): la I sottocategoria fino a Kg 1 305, la II da Kg 1 305 a Kg 1 760, la III oltre Kg 1 760.

3.5. Per quanto riguarda il criterio di misurazione dei veicoli, effettuato esclusivamente a vuoto, il Comitato prende atto delle affermazioni della Commissione circa le difficoltà legate all'aumento delle prove e di conseguenza dei costi. Tuttavia, sottolinea ed invita la Commissione a tenere conto del fatto che il consumo si modifica in modo evidente sia per la portata utile dei veicoli che per il tipo di allestimento.

3.6. Il Comitato rileva inoltre la mancanza di un riferimento ad un bilancio di costi-benefici che appare invece necessario per una più attenta valutazione dei risultati che si possono raggiungere con la proposta in esame. Se si considerano in particolare le due sottocategorie II e III, i costi economici delle strutture e dell'impiego di manodopera necessaria appaiono essere non correlati ai risultati attesi.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Dalla scomposizione della categoria N₁, enunciata in dettaglio al punto 3.4, il Comitato ritiene che per la prima sottocategoria non si pongano problemi particolari, essendo tali autoveicoli di diretta derivazione vetturistica, e come noto tali vetture sono già soggette a queste prove sul banco a rulli. Questo significa appunto assenza di problemi applicativi.

4.2. Diversa invece è la situazione per quanto riguarda in parte la sottocategoria II e più in particolare la sottocategoria III che presentano entrambe problemi consistenti di applicazione.

4.3. Si tratta infatti di autoveicoli prodotti da fabbriche che producono veicoli pesanti i cui propulsori vengono assoggettati a prove differenti (Direttiva 88/77/CEE e successive modifiche). L'estensione della norma «vetture» prevista dalla proposta di direttiva in esame comporterebbe dunque una doppia metodologia di prova.

4.4. La proposta di direttiva prevede l'esclusione del carico utile dalla metodologia di prova malgrado che al punto 2 la stessa proposta evidenzia che «il carico utile ha un impatto significativo sul consumo di carburante e sulle emissioni di CO₂». Tale esclusione appare motivata dalla presenza di «un numero considerevole di versioni diverse che comporterebbe un aumento delle prove e dei costi» (vedi punto 3.4).

4.5. È inoltre prevista l'esenzione dei piccoli costruttori (vedi punto 3.3). È comprensibile e condivisibile che la Commissione si preoccupi delle ricadute sulle PMI. È necessario però evitare che tale esenzione venga utilizzata per ridurre l'efficacia della norma prevista dalla proposta in esame.

4.6. Il CES propende per questa soluzione che si inquadra nel più ampio orientamento di sostegno alle piccole e medie imprese europee e suggerisce che per coloro che producono annualmente un numero appena superiore alle 2 000 unità, le Istituzioni pubbliche preposte ai controlli di omologazione possano porre a loro disposizione le attrezzature tecniche di omologazione (banco dinamometrico) a costi contenuti.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

5. Conclusioni

5.1. Per i motivi suesposti il Comitato, mentre giudica positivamente l'applicazione di tale norma alla I sottocategoria, chiede alla Commissione di fornire ragguagli ulteriori per l'applicazione delle norme previste dalla proposta di direttiva in esame ai veicoli della II e III sottocategoria per le quali appare più realistico chiederne l'esclusione. In subordine apparirebbe auspicabile una dilazione dei tempi di applicazione anche per le nuove omologazioni portando tale limite dall'1 luglio 2003 all'1 ottobre 2005. Ciò consentirebbe l'applicazione della direttiva in esame contemporaneamente all'entrata in vigore delle norme di emissioni più restrittive, note come EURO 4.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità»

(COM(2001) 335 def. — 2001/0140 (COD))

(2002/C 125/03)

Il Consiglio, in data 12 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Tosh, in data 26 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 20 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta in esame mira a rivedere la gestione delle bande orarie (slot) e, nel contempo, a riflettere sul controllo del traffico aereo (ATC: Air Traffic Control), sull'operatività e la capacità degli aeroporti e sulle questioni ambientali, nonché a stabilire procedure eque e trasparenti, per proteggere e incoraggiare sia l'industria aeroportuale che gli utenti, e per consentire un arbitraggio in caso di congestione degli aeroporti.

1.2. Il documento chiarisce la definizione dei diritti agli slot, dello status degli aeroporti, della gestione dei nuovi concorrenti, del coordinamento, della conciliazione e, infine, dell'applicazione.

1.3. Il documento si propone di migliorare le possibilità di trovare e mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze dei vettori e lo sviluppo di una rete competitiva all'interno dell'UE e con i paesi terzi.

2. Antefatto

2.1. La proposta in esame emenda il Regolamento (CEE) del Consiglio n. 95/93 del 18 gennaio 1993.

2.2. Il Comitato prende atto del contesto nel quale si inquadra questa proposta. Per il 2002 è prevista l'attuazione delle seguenti proposte:

- norme comuni sulla misurazione delle emissioni sonore in prossimità degli aeroporti;
- norme in materia di inquinamento acustico ed emissioni dei trasporti aerei;
- requisiti e procedure comuni in materia di sicurezza dell'aviazione;
- requisiti comuni specifici per la sicurezza aerea;
- tariffe aeree.

2.3. Il Comitato fa inoltre presente che si prevede una revisione della procedura e delle opzioni di gestione della compravendita degli slot sulla base di un sistema regolato dalle leggi di mercato. La Commissione non ha ancora affidato tale revisione ad alcuna società esterna.

2.4. Nel Libro bianco sui trasporti si rileva inoltre quanto segue:

- l'UE risente di un'eccessiva frammentazione dei sistemi di gestione del traffico aereo;
- il trasporto è sì globalizzato, ma le norme internazionali, intese a facilitare gli scambi ed il commercio, non tengono in sufficiente considerazione né la protezione ambientale né la sicurezza delle forniture.

3. Contenuto del documento

La proposta riesamina a fondo i seguenti principali aspetti e caratteristiche:

- definizione del nuovo concorrente e procedura di assegnazione,
- trasferimento degli slot,
- designazione e uso degli aeroporti la cui capacità non consente di soddisfare la domanda,
- terminologia internazionale,
- principi della trasparenza, neutralità e non discriminazione per l'assegnazione degli slot,

- ruolo dell'addetto alla facilitazione della programmazione degli orari, del coordinatore aeroportuale e del Comitato di coordinamento,
- definizione della titolarità degli slot aeroportuali,
- riconoscimento dell'assegnazione e della precedenza nei diritti agli slot,
- priorità operative degli aeroporti,
- ottimizzazione della capacità degli aeroporti,
- obiettivi ambientali,
- disposizioni in materia di servizi aerei interregionali,
- raffrontabilità con i paesi terzi,
- applicazione e revisione.

4. Osservazioni del CES

Il Comitato accoglie con favore la proposta, anche alla luce dell'attuale situazione, nella quale la scarsa efficienza e puntualità del trasporto aereo stanno recando gravi danni alle imprese e forti disagi ai cittadini.

La proposta avrà profonde ripercussioni sulla principale attività degli aeroporti, cioè il decollo e l'atterraggio di tutti i tipi di aeromobili. Mira a descrivere e configurare le procedure e l'organizzazione in modo da migliorare l'efficacia e l'efficienza. Il Comitato desidera formulare le seguenti osservazioni specifiche.

4.1. Nuovi concorrenti

4.1.1. Il fatto che le disposizioni in materia di assegnazione di bande orarie siano adesso estese alle richieste dei nuovi concorrenti offre a questi ultimi l'opportunità di valutare, di volta in volta, l'interesse di competere sia per le rotte già esistenti che per le nuove rotte interregionali. La proporzione degli slot che confluiscono nel pool (50 %) sembra opportuna, dato che probabilmente non toccheranno le fasce orarie di punta. L'articolo 10, paragrafo 5, dovrebbe essere riformulato per garantire che ai nuovi entranti sia accordata la preferenza a concorrenza del 50 % degli slot contenuti nel pool.

4.1.2. La norma di cui all'articolo 10, che toglie la qualifica di nuovo concorrente ad un vettore che rifiuta gli slot offerti, non sembra ragionevole, dato l'elevato rischio commerciale iniziale legato alla messa a punto di una nuova rotta.

4.2. Trasferimento delle bande orarie

4.2.1. Per quanto sia ragionevolmente prevedibile che ai nuovi concorrenti vengano inizialmente rifiutati gli orari migliori che si rendono disponibili, la proposta non offre loro tale incentivo.

4.2.2. Quando un vettore insediato in un aeroporto sopprime unilateralmente un servizio regionale, come ha fatto la British Airways da Heathrow a Belfast immediatamente dopo gli eventi dell'11 settembre, il trasferimento degli slot deve agevolare la riattivazione del servizio da parte di qualsiasi vettore, senza escluderne alcuno. L'articolo 9 dovrebbe specificamente menzionare la necessità di insistere sul rispetto degli obblighi di servizio pubblico, in particolare verso regioni isolate ed insulari. Il Comitato teme l'emergere di serie difficoltà nel controllo della mobilità degli slot, oggetto degli articoli 8 bis e 8 ter.

4.2.3. Il divieto dei trasferimenti unilaterali di bande orarie «fasulli», consistenti nel cedere slot in orari favorevoli in cambio di slot scarsamente utilizzabili, dovrebbe contribuire ad aprire la competitività.

4.3. Designazione e terminologia aeroportuale

I principali aeroporti beneficeranno, ovviamente, di un «coordinamento», con slot assegnati dai coordinatori; altri soffriranno di una parziale congestione. Quando l'assegnazione giornaliera media degli slot eccede un determinato livello, diciamo il 40 %, e l'«analisi» prevede un'ulteriore crescita, un aeroporto dovrebbe passare dallo status di «aeroporto ad orari facilitati» a quello di «aeroporto coordinato».

4.4. Principi di assegnazione degli slot

4.4.1. Il Comitato si compiace della spiegazione fornita dalla Commissione, secondo la quale gli slot vengono considerati come diritti di usare l'infrastruttura aeroportuale e non come diritti di proprietà. Ciò spinge ad interrogarsi sulla proposta di esaminare il commercio degli slot, e sull'inevitabile obiezione dei principali vettori, che considerano il «diritto acquisito» menzionato nella proposta come loro «proprietà» *de facto*.

4.4.2. Suscita perplessità la disposizione (articolo 2, lettera b)) che prevede di negare lo status di nuovo concorrente ai vettori che fanno parte di un accordo di route sharing: il route sharing può infatti essere giustificato da fondate ragioni, quali, ad esempio, fattori di carico, impatto ambientale, servizi.

4.4.3. D'altra parte, la comodità del «diritto acquisito» va a riequilibrare il processo di mobilità delle bande orarie, il riconoscimento dei costi commerciali storici ed il controllo dei trasferimenti.

4.5. Coordinamento

4.5.1. Osservazioni di carattere generale

4.5.1.1. Occorre definire i periodi coordinati. Secondo alcuni parametri appaiono appropriati periodi di sei mesi, estate e inverno, secondo altri sarebbero invece preferibili cicli operativi annuali. È importante che questi periodi siano definiti e, inoltre, che siano scaglionati entro i confini nazionali, per consentire alla concorrenza un margine di manovra quanto più ampio possibile per la redistribuzione degli slot. La formula più adatta sembra essere quella che prevede periodi semestrali.

4.5.1.2. La nomina del coordinatore deve essere totalmente indipendente e apolitica. Si teme che l'esercizio del coordinamento potrebbe comportare procedure burocratiche e costi onerosi. Il Comitato sottolinea l'importanza che la proposta insista sui seguenti aspetti:

- il coordinamento deve essere concepito come un sistema del tutto indipendente,
- gli Stati membri devono opportunamente garantire i propri bilanci operativi e far rispettare la propria autorità,
- le conoscenze tecniche devono svilupparsi sulla base della situazione attuale, per garantire, in piena trasparenza, una capacità operativa sostenibile e indipendente,
- i sistemi di gestione devono essere sviluppati in cooperazione con gli aeroporti, in modo tale da garantire risposte rapide ai problemi.

4.5.2. Coordinatore

4.5.2.1. Il successo della proposta in esame dipende da due elementi fondamentali: da una parte il rafforzamento della neutralità e dell'indipendenza del coordinatore, e, dall'altra, la sua facoltà di intervenire su questioni legate all'assegnazione degli slot, quali, ad esempio, motivazioni inerenti alla capacità aeroportuale. Una più ampia competenza in materia di verifica consentirà al coordinatore di individuare le prassi erranee e porvi rimedio, benché ancora non sia chiaro in quale sede. Ciò dovrebbe essere chiarito. Gli Stati membri devono concedere ai coordinatori il rimborso delle spese sostenute, in modo tale che essi possano svolgere le loro funzioni in tutta libertà e rispettando i principi stabiliti. Ciò non esime il coordinatore dalla responsabilità delle proprie azioni e delle proprie decisioni, che devono essere giustificate.

4.5.2.2. Tutta l'industria aeronautica dovrà poter disporre di dati standardizzati, entro scadenze definite, al fine di garantire la diffusione delle informazioni più interessanti in materia di concorrenza. Il Comitato insiste sul fatto che i coordinatori devono cooperare con le autorità competenti e rispettare le disposizioni degli articoli 81 e 82 del Trattato UE al fine di garantire che le decisioni finali rechino vantaggi a tutti gli utenti del trasporto aereo.

4.5.3. Comitato di coordinamento (articolo 5)

4.5.3.1. Il Comitato di coordinamento sembra riunire tutti i responsabili del settore del trasporto aereo, e si concentra ogni volta su un aeroporto diverso. A parte le questioni commerciali a carattere confidenziale, sarebbe più opportuno, in termini di efficienza, che le questioni di cui all'articolo 8 fossero gestite da comitati di coordinamento regionali, tanto più che la metodologia, le linee direttrici e le procedure locali coincidono.

4.5.3.2. A prima vista sembra che il Comitato di coordinamento sia molto autorevole, ma non disponga degli strumenti necessari per agire. Occorre definire con chiarezza il suo diritto di ricorso agli organi competenti degli Stati membri. Il CES ritiene che il mandato del Comitato di coordinamento dovrebbe essere tale da scoraggiare la proliferazione delle normative locali che, più o meno intenzionalmente, si oppongono al gioco della libera concorrenza.

4.5.4. Attribuzione degli slot e titolarità

4.5.4.1. Il perfezionamento del processo ha ragioni fondate. In considerazione del fatto che il Comitato di coordinamento è competente in materia di arbitraggio, sembrerebbe utile che il coordinatore rendesse conto al comitato di tutte le sue attività nel corso di ogni periodo, descrivendole dettagliatamente, in modo da evitare che le deliberazioni del Comitato si fondino unicamente sui reclami.

4.5.4.2. Il Comitato economico e sociale esprime perplessità circa il fatto che i coordinatori non siano tenuti ad arbitrare sulle modalità di trasferimento «alternative», che non rientrano nel loro ambito di competenza.

4.6. Aeroporti

4.6.1. Capacità e priorità (articoli 3 e 5)

4.6.1.1. Uno studio intermedio sulle capacità aeroportuali è opportuno soltanto a seguito di interventi che abbiano influito significativamente sulla capacità degli aeroporti, oppure ad intervalli di tre anni.

4.6.1.2. Dato che gli aeroporti prendono le loro decisioni secondo criteri di ottimizzazione della redditività, è poco verosimile che un aeroporto sarà motivato ad investire sulla base dell'esito di un reclamo gestito dal Comitato di coordinamento. Potrebbe essere più attraente, ad esempio, finanziare uno dei tanti centri commerciali, preferendolo ad un terminal senza fronzoli destinato ai voli a basso costo. Pertanto, se questa proposta non può essere considerata come uno strumento idoneo a influenzare la pianificazione strategica degli aeroporti, saranno necessarie misure supplementari.

4.7. Ambiente

4.7.1. In considerazione del parere recentemente adottato dal Comitato ⁽¹⁾ sulla riduzione globale delle emissioni sonore e degli agenti inquinanti in prossimità degli aeroporti, sarebbe opportuno che nel Comitato di coordinamento fossero rappresentati anche gli enti locali e regionali.

4.8. Sviluppo di itinerari interregionali

4.8.1. Il Comitato comprende la necessità di una giustificazione economica, ma, dato che la proposta pone l'accento sullo sviluppo della rete e sulla sua importanza per la coesione a livello UE, sarebbe opportuno definire con chiarezza in quale misura gli slot disponibili debbano essere riservati, e per quanto tempo, al fine di evitare lo spreco di capacità aeroportuali già molto limitate.

4.8.2. È inevitabile che i grandi centri aeroportuali (hub), quali, ad esempio, Londra e Francoforte, ritengano impossibile tener conto dell'evoluzione della rete regionale. Questo problema potrebbe risolversi più celermente a livello di trasporto aereo regionale, piuttosto che a livello di un unico aeroporto.

4.9. Paesi terzi

4.9.1. La proposta, nella sostanza, promuove gli interventi nei confronti di quei vettori dei paesi terzi che rifiutano un trattamento comparabile a quello accordato ai vettori della Comunità. Si tratta di un'operazione certamente mal gestita, che fa emergere la necessità di un'azione diplomatica a livello UE a favore di una gestione comparabile degli slot e di una reciprocità globale. I partenariati tra compagnie aeree tendono a instaurarsi a livello mondiale: è questo il motivo per cui l'individuazione dei candidati adeguati potrebbe rivelarsi difficoltosa e, di riflesso, dannosa per i vettori europei che appartengono a partenariati.

4.10. Applicazione

4.10.1. Sembra ragionevole penalizzare il mancato rispetto delle norme sia con ammende che con un ritiro degli slot. Il coordinatore deve tuttavia agire prontamente al fine di limitare le ripercussioni di tali azioni sugli aeroporti. Quanto agli shock asimmetrici recentemente subiti dall'industria aerea, occorre garantire ai coordinatori un certo livello di autonomia affinché possano agire giudiziosamente in circostanze di questo tipo.

⁽¹⁾ Parere in merito alla «proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità» (COM(2001) 695 def. — 2001/0282 (COD) (non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale).

4.10.2. Il Comitato fa presente che l'intervento proposto nell'articolo 14 in caso di inadempienza da parte dei vettori potrebbe essere vanificato dal processo di commercializzazione delle bande orarie.

5. Considerazioni conclusive

5.1. Il Comitato ritiene che la legislazione adottata a livello UE debba essere rispettata da tutti.

5.2. Gli Stati membri devono provvedere a rimborsare ai coordinatori le spese da essi sostenute, in modo da consentire loro di svolgere le proprie funzioni in piena libertà e di rispettare i principi da essi stabiliti senza alcun condizionamento.

5.3. La proposta si astiene da qualsiasi commento circa il numero massimo di slot cui un vettore ha diritto in un determinato aeroporto senza recare pregiudizio alla libera concorrenza. Non è raro che, attualmente, essi superino il 60 %.

5.4. Le misure previste nella proposta in esame devono essere comprensibili per tutte le tipologie di viaggiatori. Sarebbe interessante, ad esempio, esporre visibilmente tabelle di semplice lettura, che sintetizzino i risultati conseguiti. Dato che la gestione delle bande orarie è di competenza degli aeroporti, spetta ad essi rendere pubblici i risultati conseguiti in termini di puntualità, indicando la situazione attuale e l'evoluzione prevista.

5.5. Benché non sia oggetto del documento in esame, la sicurezza aerea è di importanza fondamentale. Il Comitato di coordinamento dovrebbe garantire, oltre ad elevati livelli di sicurezza, l'affidabilità del suo operato.

5.6. La proposta insiste sul fatto che i nuovi concorrenti mettano a punto nuovi collegamenti. Ora, a giudizio del Comitato, tutti i vettori dovrebbero essere incoraggiati in

questo senso; in tal modo le compagnie già presenti verrebbero ad accrescere la propria influenza in questo campo, ma il principio informatore dovrebbe essere l'effettiva concorrenza.

5.7. Il Comitato giudica essenziale la presenza dei rappresentanti regionali degli enti locali all'interno dei comitati di coordinamento. La loro influenza permetterà di garantire il rispetto dei requisiti in materia di capacità regionale, infrastrutture aeroportuali di terra e obblighi di servizio pubblico, cosa che dovrà essere sancita dall'articolo 5. Per questo motivo il Comitato riconosce che le bande orarie non sono indefinitamente intercambiabili, date le caratteristiche molto differenziate degli aeroporti.

5.8. L'assegnazione degli slot sulla base della parola d'ordine «usalo se non vuoi perderlo» dovrà svolgersi con la massima cautela. I coordinatori, pur evitando l'eccessiva burocrazia, devono mantenere l'autorità necessaria per esercitare un certo potere discrezionale, ad esempio quando l'esclusione di un vettore da uno slot è la conseguenza diretta di azioni terroristiche. Se le compagnie aeree sono in grado di produrre una prova dei danni da esse subiti che soddisfi il coordinatore, dovranno beneficiare della possibilità di conservare i propri slot per il seguente periodo coordinato, cosa che faciliterà la ripresa.

5.9. Il mandato del Comitato di coordinamento dovrebbe comportare l'obbligo di valutare le capacità e l'applicazione delle migliori prassi in materia di sicurezza, e garantire che esse siano adottate in maniera uniforme, per assicurare un buon utilizzo degli slot proposti in un ambiente sicuro, creato grazie alla collaborazione tra gli aeroporti e i vettori.

5.10. In attesa dell'impatto delle prossime relazioni, il Comitato ritiene che i coordinatori, nel corso del loro processo di selezione, debbano tener conto dei criteri ambientali più recenti. I risultati di tali relazioni, una volta resi noti, faranno chiarezza sul peso di tali criteri nel processo decisionale.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee»

(COM(2001) 545 def. — 2001/0226 (COD))

(2002/C 125/04)

Il Consiglio, in data 18 febbraio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Kleemann, in data 26 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 20 marzo 2002 nel corso della 389^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni generali

1.1. L'incremento del traffico all'interno dell'UE è dovuto a diverse ragioni. L'aumento del traffico di autovetture per scopi professionali e privati assume in tale contesto un'importanza fondamentale per quanto concerne l'uso dei sistemi di trasporto. In primo luogo, la distanza tra domicilio e luogo di lavoro, le nuove abitudini dei consumatori e l'aumento sproporzionato del traffico delle vacanze hanno portato ad un incremento significativo del volume di traffico di autovetture. In secondo luogo, in alcune regioni e grandi agglomerati il traffico degli automezzi pesanti si è notevolmente intensificato negli ultimi anni. La globalizzazione dell'economia, il funzionamento crescente del mercato interno, i nuovi sistemi di produzione e la logistica ad essi collegata contribuiscono tra l'altro a modificare la struttura economica e implicano necessariamente un aumento del traffico per tutti i modi di trasporto. Con l'adesione dei paesi candidati, questo riguarderà in misura maggiore le tratte transfrontaliere, attualmente considerate, anche dalla Commissione, uno dei punti più deboli.

2. Osservazioni particolari

Le attuali capacità, soprattutto nel settore dei collegamenti transfrontalieri, sono tutt'altro che sufficienti.

2.1. Pertanto, il CESE è d'accordo con la Commissione quando afferma che si potrebbe prevedere un'assistenza finanziaria supplementare per i miglioramenti più urgenti da apportare all'infrastruttura di trasporto transfrontaliera non solo all'interno della Comunità ma anche nei paesi candidati, attraverso l'applicazione di altri programmi. Dato il volume di traffico previsto, tra i punti da discutere nei negoziati di adesione dovrà figurare anche lo sviluppo interno delle infrastrutture di tali paesi (nel rispetto delle norme comunitarie) e, con esso, quello della rete ferroviaria.

2.2. Anche i progetti di collegamento ferroviario transfrontaliero sul territorio della Comunità che implicano necessarie opere infrastrutturali, ad esempio la costruzione di gallerie e ponti, devono in ogni caso dimostrare, secondo il CES, la loro sostenibilità economica e sociale.

2.3. Il Comitato approva la modifica dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera a). La rete ferroviaria dei paesi candidati già ora non corrisponde alle esigenze economiche e pertanto la prevista crescita economica porterà ad un considerevole aumento delle strozzature. Il Comitato sottolinea espressamente che la Comunità ha previsto per i paesi candidati altre possibilità di finanziamento (ISPA, TINA), nel qual caso occorre assicurare il coordinamento con gli orientamenti in materia.

2.4. Per quanto concerne il finanziamento della rete interna di vie navigabili, il Comitato invita la Commissione ad elencare in un unico documento tutti gli aiuti a favore delle reti di trasporto all'interno e fuori della Comunità, in particolare nei paesi candidati.

2.5. Nel modificare l'articolo 5, paragrafo 3, lettera b) si dovrebbero prendere in considerazione tutti gli altri progetti (strade, terminali, trasporto aereo, vie navigabili, condutture tipo pipeline) relativi alle strozzature ai confini con i paesi candidati. Sarebbe opportuno precisare la modifica in tal senso.

2.6. Il Comitato approva la modifica dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera c).

3. Conclusioni

3.1. Il CESE approva la possibilità di aumentare l'importo massimo di sostegno dal 10 % al 20 % del costo totale di investimento per progetti di trasporto concernenti più di uno

Stato membro o progetti di grande interesse transeuropeo. Il Comitato spera che così si possano conseguire più rapidamente detti obiettivi.

3.2. In un precedente parere, il Comitato ha chiesto urgentemente un aumento della partecipazione finanziaria della Comunità ai progetti volti a migliorare e a sviluppare la rete

interna di vie navigabili⁽¹⁾. Anche il sostegno comunitario per l'eliminazione delle strozzature dovrebbe raddoppiare passando dal 10 % al 20 %. Questo però non deve in alcun modo pregiudicare l'aumento delle sovvenzioni comunitarie alle TEN.

⁽¹⁾ GU C 80 del 3.4.2002. «L'avvenire della rete europea di vie navigabili».

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità»

(COM(2001) 695 def. — 2001/0282 (COD))

(2002/C 125/05)

Il Consiglio, in data 29 gennaio 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bo Green in data 26 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 74 voti favorevoli e 1 contrario, il seguente parere.

1. Antefatto

1.1. Nel corso della riunione svoltasi a Lussemburgo il 16 ottobre 2001 il Consiglio ha rilevato che la risoluzione in materia di ambiente adottata durante la 33^a assemblea dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), svoltasi dal 25 settembre al 5 ottobre 2001, offre la possibilità di abrogare, nel prossimo futuro, il cosiddetto Regolamento «Hush-kit».

1.2. Per combattere il rumore degli aeromobili nelle vicinanze degli aeroporti, nel 1999 l'Unione europea ha proposto un regolamento inteso a vietare, dal 1^o aprile 2002, l'uso negli aeroporti dell'UE di aeromobili muniti di dispositivi d'insonorizzazione («hush-kits»). Potranno continuare a volare unicamente gli aeromobili immatricolati in paesi terzi che vi siano stati operativi anteriormente al 1^o aprile 1999.

1.3. Nel marzo 2000 gli Stati Uniti hanno fatto ricorso al Consiglio dell'ICAO contro i 15 Stati membri dell'Unione europea accusandoli di aver violato la Convenzione di Chicago e il suo Allegato n. 16.

1.4. Gli Stati Uniti si sono opposti al suddetto regolamento del 1999 perché a loro avviso esso violava gli accordi internazionali sulle emissioni sonore degli aeromobili e avrebbe perturbato il mercato degli aeromobili usati.

1.5. Nelle conclusioni del Consiglio si è inoltre rilevata l'intenzione della Commissione di presentare quanto prima una proposta in grado di definire, in linea con i requisiti ICAO e facendo pieno ricorso alla flessibilità offerta dalla medesima ICAO, un quadro a livello comunitario per le restrizioni operative la quale protegga i cittadini che risiedono nelle vicinanze degli aeroporti.

1.6. Le conclusioni del Consiglio presupponevano che alla questione venisse attribuita priorità sufficiente affinché la proposta potesse essere adottata entro l'aprile 2002, data alla quale entreranno in vigore le disposizioni del Regolamento «Hush-kit» sul blocco delle operazioni.

1.7. L'UE ha ripetutamente sollecitato l'ICAO ad aggiornare le norme di certificazione acustica contenute nel capitolo 3, adottato nel 1977.

1.8. Nel giugno 2001 il Consiglio dell'ICAO ha adottato una nuova norma di certificazione delle emissioni sonore, che figurerà nel capitolo 4 dell'allegato 16, volume 1, della Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

1.9. L'introduzione del capitolo 4 richiede, a livello di mercato, misure di accompagnamento che consentano un'adozione uniforme delle restrizioni operative, incluso il ritiro dalla circolazione degli aeromobili che rispettano soltanto marginalmente i limiti di cui al capitolo 3.

1.10. Alla 33a assemblea dell'ICAO è stato raggiunto un accordo internazionale, con la risoluzione A33/7 di cui sopra, che stabilisce come queste misure di accompagnamento/restrizioni operative possano rientrare in una strategia equilibrata intesa al contenimento delle emissioni sonore. Ciò consente agli Stati membri UE di mettere progressivamente fuori esercizio gli aeromobili che soddisfano solo marginalmente le norme negli aeroporti comunitari in cui il problema dell'inquinamento acustico è particolarmente grave.

1.11. Una strategia equilibrata per gli interventi intesi a ridurre le emissioni sonore nel modo più efficiente sotto il profilo dei costi deve in linea di massima poggiare sui 4 elementi che seguono:

1. riduzione del rumore alla fonte,
2. destinazione dei suoli (programmazione territoriale),
3. procedure operative per la riduzione del rumore,
4. restrizioni a livello locale all'esercizio dell'attività aerea.

1.12. Sia nell'UE che nel resto del mondo il traffico aereo si concentra su un numero di aeroporti relativamente ristretto.

2. Proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione contiene un complesso di regole e principi comuni circa le restrizioni operative legate all'inquinamento sonoro che s'inquadra in una strategia equilibrata intesa al contenimento del rumore.

2.2. Solo gli aeroporti con oltre 50 000 movimenti rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

2.3. La proposta di direttiva si applica anche ai cosiddetti aeroporti metropolitani, ossia gli aeroporti ubicati al centro di grandi agglomerati urbani. Un aeroporto può essere definito «aeroporto metropolitano» soltanto se si trova in una città servita anche da un aeroporto alternativo.

2.4. Nella proposta di direttiva le prestazioni ambientali degli aeromobili si valutano in base ai valori limite di certificazione del capitolo 3. Gli aeromobili con un margine cumulativo massimo di 5 decibel rispetto ai valori limite contenuti nel capitolo 3 vengono considerati marginalmente conformi alle norme. Gli aeroporti in cui il livello d'inquinamento acustico costituisce un problema sono autorizzati, dopo opportuna valutazione, a disporre il progressivo ritiro di questi aeromobili. Qualora il ritiro di questi aeromobili non fosse sufficiente a soddisfare i requisiti della direttiva, si applicheranno altri meccanismi di riduzione del rumore.

2.5. Per quanto riguarda gli aeromobili di compagnie aeree dei paesi in via di sviluppo, in determinate circostanze è prevista la possibilità di derogare dal campo di applicazione della direttiva.

2.6. L'entrata in vigore della direttiva comporta l'abrogazione del cosiddetto regolamento «Hush-kit».

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. In linea di massima il Comitato condivide la proposta di direttiva, che contribuirà a ridurre il rumore degli aeromobili negli aeroporti e nelle aree circostanti.

3.2. Il Comitato fa presente la necessità di una legislazione uniforme per l'inquinamento acustico provocato da altre fonti, tra cui altri mezzi di trasporto.

3.3. La breve scadenza proposta per l'adozione della proposta di direttiva (1° aprile 2002) può portare ad una legislazione insufficiente e lacunosa.

3.4. Analogamente, l'adozione della direttiva a partire dal 1° gennaio 2003 comporterebbe un rinvio della riduzione delle emissioni prodotte dagli aeromobili rispetto al regolamento precedentemente adottato (Regolamento (CE) n. 925/1999), che, tra l'altro, vieta agli aeromobili forniti di Hush-kit qualsiasi operazione sul territorio UE a partire dal 1° aprile 2002, a meno che essi non fossero operativi sul territorio comunitario già anteriormente al 1° aprile 1999. Ora, questo regolamento verrebbe a decadere con l'adozione della proposta di direttiva.

3.5. Si deve inoltre rilevare che con la nuova proposta di direttiva in esame potrebbero essere progressivamente messi fuori servizio determinati aeromobili consentiti dal regolamento «Hush-kit».

3.6. Prima della definizione delle necessarie procedure previste dalla direttiva potrebbero verificarsi difficoltà legate alla transizione.

3.7. Si deve osservare che la proposta di direttiva tratta in primo luogo le restrizioni operative per gli aeromobili, cosa che rappresenta solo una parte della strategia equilibrata di cui alla risoluzione ICAO del settembre 2001.

3.8. Il Comitato sottolinea che tra le parti interessate figurano anche i gruppi della popolazione che, in questo caso concreto, sono esposti al rumore.

4. Osservazioni particolari

4.1. Un elemento importante della strategia equilibrata è costituito da un'analisi costi/benefici, che è però descritta solo in termini piuttosto generali nell'allegato 2 della proposta di direttiva.

Sarebbe più opportuno introdurre nella proposta di direttiva una descrizione più precisa della metodologia applicata per tale analisi, allo scopo di evitare che la direttiva venga applicata con modalità diverse nei vari Stati membri.

4.2. Data l'assenza di una definizione concordata a livello internazionale, all'art. 2, lettera a), della proposta di direttiva dovrebbe essere eliminato il termine «velivoli leggeri» per evitare qualsiasi incertezza circa la natura di questo tipo di aeromobili e per poter emanare rapidamente questo tipo di legislazione.

4.3. La partecipazione dei paesi in via di sviluppo dovrebbe essere limitata a un determinato periodo precisando nel contempo che le deroghe possono essere applicate unicamente agli aeromobili di cui al capitolo 3 della Convenzione sull'aviazione civile.

4.4. Quanto alla definizione degli aeromobili che rispondono solo marginalmente ai requisiti di certificazione di cui alla Convenzione sull'aviazione civile (allegato 16, capitolo 3), la quale impone un limite massimo di 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in Decibel), il Comitato ritiene che tale valore dovrebbe essere aumentato a 8 EPNdB. Per ragioni pratiche il Comitato propone un certo periodo transitorio.

4.5. L'articolo 13 andrebbe pertanto modificato come segue: «Salvo proposta diversa della Commissione, il margine cumulativo di 5 EPNdB passerà a 8 EPNdB entro 5 anni dall'entrata in vigore della presente direttiva».

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato appoggia pienamente la proposta della Commissione per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione europea. Dati i crescenti vincoli ambientali, la futura intensificazione dei trasporti aerei dipenderà esclusivamente da una riduzione progressiva e credibile, alla fonte, delle emissioni sonore degli aeromobili.

5.2. Il margine cumulativo dovrebbe essere portato a 8 EPNdB entro e non oltre 5 anni dall'entrata in vigore della direttiva in esame.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo del Consiglio relativa al programma statistico comunitario 2003-2007»

(COM(2001) 683 def. — 2001/0281 (COD))

(2002/C 125/06)

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

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Florio, in data 25 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389^a sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (seduta del 20 marzo), con 73 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni il seguente parere.

1. Premessa

1.1. Secondo quanto stabilito dal Regolamento della CE n. 322/97, adottato dal Consiglio il 17 febbraio 1997, viene adottato un Programma statistico comunitario, con lo scopo di stabilire strategie, priorità e piani di lavoro per il periodo che va dal 2003 al 2007.

1.2. L'importanza strategica dell'adozione del Programma si è andata nel corso degli anni accentuando, in parte a causa dell'accelerazione dei processi economici e monetari, istituzionali e dei mutamenti sociali all'interno dell'Unione europea, in parte per i concreti passi avanti compiuti dai paesi candidati dell'Europa centro-orientale, che nel corso del 2002 concluderanno i negoziati di adesione all'UE.

1.3. Il Programma quinquennale predisposto per il 2003-2007 è ormai il sesto dei programmi a medio termine delineati da Eurostat. Come in ogni programma quinquennale sono previsti: una valutazione intermedia ed un più articolato piano annuale, nonché una valutazione finale.

1.4. Sulla base delle indicazioni della Commissione e del Consiglio, Eurostat dovrebbe acquistare sempre di più un ruolo chiave per la definizione nei programmi statistici di criteri sempre più omogenei di raccolta ed analisi dei dati ed una sempre maggiore tempestività.

1.5. La delicata responsabilità di Eurostat, e più in generale di tutto il Sistema statistico europeo, è quello di predisporre una raccolta dati che sia comparabile e rapida sia nei settori che da molti anni sono oggetto di analisi e monitoraggio da parte delle istituzioni europee, sia per l'evoluzione della realtà economica e sociale, e per i mutamenti che il processo di allargamento sta provocando nei paesi candidati e in quelli che provocherà nei paesi membri dell'Unione europea.

1.6. In questo senso se una valutazione statistica della zona «Euro» andrebbe chiaramente delineata soprattutto per quegli aspetti legati alle politiche monetarie, bisognerebbe favorire una lettura della realtà che evidenzia le differenze nelle tre aree: paesi euro, paesi fuori dalla moneta unica, paesi candidati dell'Europa centro-orientale.

2. Le statistiche come strumento di indirizzo nell'UE

2.1. I numerosi rapporti, i monitoraggi periodici, le analisi sullo stato di avanzamento della coesione economica e sociale dell'UE, così come i documenti programmatici dei governi nazionali, hanno regolarmente usufruito degli strumenti statistici forniti da Eurostat.

2.1.1. Il Comitato ritiene, a questo proposito preziosa l'utilizzazione delle indagini statistiche per il rafforzamento delle strategie definite nei Consigli di Lisbona e di Göteborg.

2.2. È indubbio che oggi l'introduzione della moneta unica necessiterà ancora di più di strumenti di monitoraggio e di analisi, che consentano di definire con estremo realismo e scientificità ogni sorta di scelta di carattere economico e finanziario, nonché sociale, che rafforzi l'Unione europea e rilanci l'intero sistema in termini di competitività sul mercato globale, nonché ne difenda i principi di equità e di giustizia sociale.

2.3. È del tutto evidente che l'efficacia e la funzionalità del sistema statistico europeo sono direttamente legati ad una raccolta dei dati che siano il più omogenei, integrati ed armonizzati possibili.

2.4. Le differenze nei criteri di indagine statistica, che ancora permangono, i ritardi e gli adeguamenti degli Istituti statistici nazionali in senso europeo richiederanno forti investimenti dei paesi membri sia in termini economici che a livello di formazione professionale.

2.5. Diversa sembra la situazione della rete creata da Eurostat relativamente alle statistiche monetarie che risponde direttamente alle esigenze di monitoraggio della Banca centrale europea. La disomogeneità tra i diversi sistemi di rilevazione dati dovrà essere superata rapidamente per non lasciare unicamente alle politiche monetarie il compito di delineare il futuro dell'Unione europea.

2.6. A questo proposito, ad esempio, così come rilevato dall'ultimo rapporto della Commissione sullo stato della coesione economica e sociale nell'UE, sarà inoltre importante adeguare strumenti statistici di analisi a livello delle regioni e dei territori che hanno dimostrato un serio ritardo in termini di crescita economica.

2.7. Nel sistema statistico europeo la sussidiarietà è il metodo principale per la raccolta dati. Gli Istituti nazionali collaborano spesso con agenzie private che direttamente o indirettamente influenzano la lettura delle statistiche e ne diventano comunque partner «ombra». Sulla partecipazione di tali agenzie nel sistema di rilevazione dati andrebbe fatta una seria valutazione, perché gli strumenti statistici siano il più neutrali, scientifici e reali possibili.

2.8. Vi è infine un livello di fruizione di Eurostat che andrebbe attentamente valutato. I beneficiari del SSE oltre ai governi nazionali, alle aziende, ecc.⁽¹⁾ sono soprattutto le organizzazioni socioprofessionali, nazionali ed europee. Sarebbe dunque importante che sia nel processo di valutazione ex ante, che in quello ex post vi fosse una consultazione con tutti i soggetti che sono allo stesso tempo beneficiari, ma anche fornitori di rilevazioni statistiche.

3. Statistiche nel processo di allargamento

3.1. Nel processo di allargamento e nel corso dei negoziati con i paesi candidati le statistiche hanno un doppio ruolo: da una parte sono parte integrante dell'«acquis communautaire», dall'altra sono fondamentali indicatori dello «stato di salute» delle economie nazionali dei paesi candidati.

3.2. I paesi candidati con l'eccezione della Turchia inviano ad Eurostat dati statistici quattro volte l'anno utilizzando gli stessi criteri dei paesi membri dell'UE. I dati nazionali rilevati nei paesi candidati non sono ancora comparabili con quelli del sistema statistico europeo e sono quindi ancora analizzati con una certa prudenza. Ciononostante va rilevato che nel corso degli ultimi anni sono stati compiuti importanti passi avanti.

3.3. Numerosi sono stati i progetti dell'UE a favore di una maggiore armonizzazione dei criteri di raccolta dei dati, ma non tutti i problemi sono stati definitivamente risolti. Turchia e Malta rimangono ancora ai margini di questo sistema (l'Ufficio statistico turco è fuori dal sistema europeo).

4. Raccomandazioni

4.1. Come già sottolineato in precedenti documenti, il Comitato auspica innanzitutto l'ottimizzazione della cooperazione tra Eurostat e gli Istituti Nazionali statistici, al fine di migliorare l'efficacia del ruolo del sistema statistico europeo.

4.2. Sarà importante migliorare il ruolo di coordinamento di Eurostat, che garantirà in questo modo una maggiore armonizzazione ed un sistema efficiente di comparabilità dei dati.

4.3. Il processo di allargamento già verso la sua conclusione dovrà integrare con maggiore efficacia gli Istituti statistici dei paesi candidati, rafforzando il sistema di cooperazione con aiuti economici finalizzati alla formazione ed all'adeguamento degli strumenti statistici.

4.4. Il Comitato ritiene inoltre fondamentale, per garantire una maggiore neutralità dei dati statistici, monitorare l'attività delle agenzie private inserite direttamente o indirettamente nel sistema statistico europeo.

⁽¹⁾ Vedi COM(2001) 683 def. — 2001/0281 (COD), pag. 59, par. 5.2.1.

4.5. Il Comitato ritiene, quindi, per le osservazioni menzionate, che andrebbe rafforzato l'impegno finanziario di sostegno ad Eurostat, con un maggiore coinvolgimento da parte dei governi dei paesi membri ed un ruolo coerente da parte della Commissione.

4.6. Come già sottolineato, sarà necessario concentrare le indagini statistiche su strategie mirate e già identificate (Consi-

gli di Lisbona e Goteborg). In particolare, come già rilevato in un precedente parere del Comitato ⁽¹⁾, andranno esplicitate analisi statistiche in relazione ad ogni ambito connesso allo sviluppo sostenibile.

⁽¹⁾ GU C 221 del 7.8.2001, pag. 169 e GU C 48 del 21.2.2002.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'esperienza Hospice: un esempio di volontariato in Europa»

(2002/C 125/07)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 aprile 2001, ha deciso, conformemente all'articolo 26 del Regolamento interno, di incaricare la Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza» di elaborare una relazione informativa sul tema «L'esperienza Hospice: un esempio di volontariato in Europa».

Nel corso della sessione plenaria del 20 e 21 febbraio 2002, si è deciso di trasformare la relazione informativa in parere (articolo 23, paragrafo 3 del Regolamento interno).

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza» incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere all'unanimità il 27 febbraio 2002 (Relatrice: zu Eulenburg).

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389^a sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 80 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni il seguente parere.

Premessa

L'iniziativa personale e l'impegno dei cittadini sono componenti essenziali della vita politica e sociale, oltre che fondamenti del sistema di valori e di norme degli Stati membri. Partecipazione e impegno significano per il cittadino prendere parte alla vita culturale, sociale e politica. La mobilitazione volontaria dei cittadini nell'ambito di organizzazioni intermedie (iniziative civiche, associazioni, gruppi d'interesse, sindacati, partiti) ha l'effetto di plasmare e di far progredire la società. Adoperandosi per il bene comune, i cittadini creano coesione sociale e infondono vita alla democrazia.

Il volontariato è una forma più elevata di partecipazione dei cittadini e poggia sulla determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune, perché tutti siamo veramente responsabili di tutti.

Tale determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune riposa su una visione umanistica della società e sulla consapevolezza che apparteniamo tutti allo stesso «solidum» in cui la responsabilità solidale e condivisa richiede un coinvolgimento volontario ed un impegno generoso.

Tale impegno non corrisponde quindi ad un semplice sentimento o ad una disposizione di spirito, bensì presuppone una generosità ed una dedizione personale che danno a queste attività non remunerate quell'indispensabile connotazione di volontarietà e gratuità senza la quale si correrebbe il rischio di limitare assurdamente i «costi» del volontariato al «valore monetario» del volontario.

I cittadini devono essere incoraggiati ad ampliare il loro impegno. Un maggiore impegno e una maggiore responsabilità individuale presuppongono uno Stato che assuma il principio di sussidiarietà a massima del proprio agire e che prenda sul serio la propria funzione di difensore e di garante dei cittadini. Un tale Stato deve creare le basi affinché ogni cittadino possa apportare il proprio contributo.

L'impegno civile, così come è inteso in questa sede, è essenzialmente volontario e gratuito e si estende a tutti gli ambiti della vita sociale e pubblica.

Le osservazioni che seguono non intendono presentare un inventario di tutti gli ambiti dell'attività di volontariato negli Stati membri. Si prefiggono invece di illustrare in linea generale le radici e le motivazioni alla base del volontariato e l'enorme importanza che l'impegno dei singoli riveste per lo sviluppo sociale e politico degli Stati membri e della Comunità. L'esperienza Hospice sta pertanto a rappresentare numerosi altri settori dell'impegno di volontariato, illustrando in maniera esemplare il lavoro concreto dei volontari e le condizioni quadro essenziali al loro intervento. A seguito di una descrizione dettagliata del fenomeno e delle esperienze maturate in diversi paesi si è cercato di tradurre le conoscenze acquisite nella prassi in conclusioni di natura generale.

1. Il volontariato in Europa

1.1. *L'Anno internazionale del volontariato 2001*

1.1.1. Nella dichiarazione universale delle Nazioni Unite sul volontariato si sottolinea che quest'ultimo è un elemento essenziale della società civile. Di conseguenza, il diritto di ogni individuo a riunirsi e a impegnarsi liberamente costituisce un principio democratico in grado di concretizzare l'anelito alla pace, alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia, nonché allo sviluppo e alla realizzazione personale.

1.1.2. Il volontariato si esplica su base individuale — spesso in sordina — o all'interno di federazioni, iniziative civiche, associazioni e gruppi. In quanto organizzazioni della società civile che rendono possibile e appoggiano l'attività di volontariato, tali associazioni svolgono una funzione importante nell'ambito della collettività.

1.1.3. Il Comitato economico e sociale è il rappresentante della società civile organizzata in Europa. Al suo interno operano i rappresentanti di molte associazioni e organizzazioni per i quali un impegno di volontariato è — sul piano personale e istituzionale — un elemento costitutivo del loro lavoro. Pertanto, l'Anno internazionale del volontariato offre al Comitato un'opportunità valida e propizia per sottolineare l'importanza dell'attività dei volontari per lo sviluppo di un'Europa sociale.

1.2. *Il volontariato quale elemento della società civile europea*

1.2.1. Il volontariato caratterizza in modo sostanziale la solidarietà sociale e la democrazia partecipativa. Esso è contrassegnato dal carattere non remunerativo, dalla creatività, ma anche dal carattere vincolante e personale dell'attività. L'impegno di volontariato testimonia la forza e la volontà dell'uomo di forgiare la propria vita di sua iniziativa, in maniera autonoma, e rivolta al bene comune.

1.2.2. Nell'intraprendere un'attività di volontariato per il bene comune, i cittadini rivolgono l'attenzione non solo a se stessi, alle proprie famiglie e al proprio mestiere. Essi non sono più semplici lavoratori, genitori, consumatori e/o elettori: attraverso un impegno di volontariato, la triade «bourgeois — citoyen — homme» (cittadino — uomo) diventa realtà in tutti i suoi aspetti. A buon diritto si parla oggi di una società civile o di una società di cittadini in cui gli individui devono assumere una maggiore responsabilità nei confronti di se stessi e degli altri.

1.2.3. L'agire comune — ma anche l'impegno individuale — fungono quindi da contrappeso all'individualismo nella società e contrastano inoltre la tendenza a ridurre la realtà sociale, umana e culturale alla pura dimensione economica e di mercato.

1.2.4. L'impegno di volontariato si estende negli Stati membri a tutti gli ambiti della società: dalla politica (all'interno di partiti, sindacati, iniziative civiche, ecc.) allo sport e alla cultura, dall'impegno sociale a favore dei giovani, delle famiglie, delle donne e degli emarginati all'assistenza in caso di catastrofi e di emergenze.

1.2.5. Nel volontariato trovano espressione anche sentimenti umanitari, valori, il senso di responsabilità nei confronti di se stessi e degli altri. In esso confluiscono svariate motivazioni, quali:

- il bisogno di comunicare e di stabilire relazioni interpersonali;
- la volontà di dare un senso al proprio agire e di forgiare uno stile di vita proprio;
- il desiderio di correggere una situazione iniqua che si è toccata con mano;
- la determinazione ad assumere una responsabilità nella società;
- il desiderio di vedere riconosciute le proprie capacità come pure di acquisirne altre e di mantenerle;

- la ricerca di un aiuto per risolvere i propri problemi, e
- la collaborazione derivante da una responsabilità religiosa o umanitaria.

1.2.6. Il modello tradizionale di aiuto (con le sue caratteristiche di disponibilità, abnegazione e dedizione) si affianca ad una concezione più soggettiva in cui l'aiutare è anche funzionale allo sviluppo individuale (compiti di lieve entità, ben definiti e limitati nel tempo, possibilità di scelta e decisione personale sugli ambiti di intervento).

1.2.7. Il crescente individualismo e la sempre maggiore mobilità, come pure la pluralizzazione degli stili di vita, concorrono al progressivo dissolvimento di contesti sociali tradizionali, senza che peraltro se ne creino di nuovi duraturi. Ne consegue che spesso i cittadini non trovano alcun addentellato con i gruppi e le iniziative esistenti, non si sentono coinvolti e necessari e, nonostante la loro sostanziale disponibilità, non si impegnano. Si registrano tuttavia i primi segnali di una maggiore apertura di organizzazioni e istituzioni e dell'impegno di comuni e di organismi statali per la creazione di strutture che facciano incontrare i volontari interessati e i fornitori di servizi sociali orientati alla collettività. Fra tali strutture rientrano, tra l'altro, le agenzie per il reclutamento di volontari, i forum, le cosiddette «borse del volontariato», gli uffici di informazione ai cittadini, ecc. Un impegno a tempo determinato ha bisogno delle strutture di associazioni e gruppi quali punti d'appoggio istituzionali. Occorre organizzare e coordinare. Le strutture create a tale scopo consentono di contemperare gli interessi e le esigenze personali con la natura del compito da svolgere.

1.2.8. Il volontariato necessita di aiuti e di supporto logistico. Gli organismi pubblici su scala transnazionale, nazionale e regionale, i comuni, il settore economico e le associazioni garantiscono il mantenimento e lo sviluppo del capitale sociale attraverso investimenti duraturi (cfr. al riguardo i pareri del Comitato «La cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale come partner socioeconomici in campo sociale»⁽¹⁾ e «I servizi sociali privati senza scopo di lucro nel contesto dei servizi d'interesse generale in Europa»⁽²⁾). Attraverso la cosiddetta «cittadinanza d'impresa» (*corporate citizenship*) e anche sostenendo i dipendenti che si impegnano personalmente e finanziariamente (per esempio riconoscendo loro delle ore libere ed elargendo donazioni supplementari), le imprese e le associazioni si rivelano buoni cittadini e attori sociali. Il volontariato funge in tal modo anche da anello di collegamento fra Stato, mercato e società.

1.2.9. Il volontariato possiede una caratteristica specifica: i volontari possono assolvere le rispettive mansioni con spontaneità ed entusiasmo e senza sottostare a eccessive costrizioni di tipo gerarchico. La facoltà di determinare autonomamente la propria disponibilità di tempo e la grande versatilità dei volontari consentono una vasta gamma di adeguate possibilità di impiego.

1.3. *L'importanza del volontariato sociale*

1.3.1. Il volontariato nei servizi, nelle strutture e nelle iniziative di carattere sociale apporta un contributo particolare alla coesione sociale. Esso si rivolge infatti direttamente alle persone che versano in una particolare condizione di vita, consentendone l'integrazione nella società.

1.3.2. Sull'esempio dell'esperienza Hospice, il parere mostra in che modo possa svilupparsi il volontariato sociale e come possa creare e modificare le condizioni politiche generali. Con una breve esplicazione introduttiva si intende quindi illustrare la varietà dell'impegno sociale e la sua dimensione politica.

1.3.3. Il volontariato di stampo sociale offre alla società un'occasione per farsi carico delle necessità e rendersi responsabile dei gruppi svantaggiati ed emarginati, mentre per questi ultimi spesso costituisce un ponte con la realtà quotidiana della società. Impegnandosi a favore di queste persone, i cittadini assumono il ruolo di «avvocati» che patrocinano gli interessi delle categorie svantaggiate in ambito politico e sociale. Il volontariato può impedire che queste persone percepiscano la società per lo più solo come un sistema assistenziale e previdenziale strutturato in modo professionale.

1.3.4. La gamma delle forme di volontariato sociale comprende la cooperazione in associazioni, federazioni e organizzazioni strutturate, come pure nell'ambito di progetti. Spesso i volontari si rivelano il motore trainante di nuove attività.

I cittadini si impegnano ad esempio in:

- iniziative a favore degli stranieri o di quanti richiedono asilo, al fine di ridurre la xenofobia;
- attività per l'inserimento sociale di persone svantaggiate ammalate, disabili o escluse, siano esse detenuti, tossicodipendenti, anziani, ammalati, persone che necessitano di cure costanti o malati terminali, bambini o famiglie;
- progetti contro la povertà, per alleviare le conseguenze degli squilibri sociali ed economici;
- gruppi e iniziative di autosostegno;
- attività a favore dei giovani, scuole, asili, programmi di scambio per studenti, ecc.

⁽¹⁾ GU C 73 del 9.3.1998.

⁽²⁾ GU C 311 del 7.11.2001.

Parimenti, i cittadini partecipano a un gran numero di attività sociali in senso lato (ad esempio, nei corpi dei pompieri volontari, nei servizi di salvataggio e di protezione civile), o nell'ambito del movimento Hospice, impegnandosi nella società per un trattamento più umano dei malati gravi e terminali e delle persone colpite da un lutto.

1.3.5. Senza l'impegno dei volontari, molte iniziative in ambito sanitario e sociale sarebbero impensabili. Spesse volte, proprio l'impegno personale e l'intervento in situazioni di necessità hanno fatto in modo che in campo sociale potessero emergere nuove offerte di aiuto e di sostegno. Sebbene la gamma delle attività di volontariato si sia oggi ampliata e per quanto molte misure innovative che si stanno sviluppando in tutti i paesi europei meriterebbero un esame più approfondito e una maggiore notorietà, il presente parere verterà per lo più sul fenomeno del movimento Hospice. L'importanza di questo movimento appare paradigmatica nella misura in cui questo tipo di impegno poggia su presupposti umanitari ed esistenziali quali il confronto personale con la morte. Si tratta inoltre di un campo nuovo anzi nuovissimo, che non ha mancato di influenzare l'azione degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale.

2. L'esempio dell'esperienza Hospice

2.1. Caratteristiche generali dell'attività in Hospice

2.1.1. Le motivazioni alla base del movimento Hospice

Il movimento Hospice non è il risultato di strategie e iniziative pubbliche. Esso deve la sua nascita essenzialmente all'impegno volontario di parenti e amici di malati terminali, ma anche di professionisti del settore che spesso si impegnavano ben al di là dei rispettivi incarichi di lavoro. Non volevano rassegnarsi al modo erroneo di trattare e assistere i malati terminali e si sono impegnati per promuovere un maggiore rispetto della dignità umana. Il morire, la morte e il lutto non devono essere cancellati dalla coscienza collettiva, bensì recuperati come parte integrante della vita. Ciò significa creare uno spazio in cui il malato terminale possa vivere e sentirsi partecipe della vita.

2.1.2. L'idea di fondo dell'attività in Hospice

2.1.2.1. Dietro all'idea di Hospice vi è la preoccupazione per i malati terminali e i loro familiari. Partendo da una concezione globale di assistenza, i pazienti gravi e in fase terminale vengono considerati e accettati nella loro dimensione fisica, psichica, sociale/economica e spirituale.

2.1.2.2. Il movimento Hospice si fonda sui seguenti presupposti:

- i servizi offerti dall'Hospice sono validi per qualsiasi malato terminale e i suoi parenti, a prescindere dalla loro posizione sociale, dalle loro possibilità finanziarie e dalla loro appartenenza culturale e religiosa;
- l'idea di Hospice si basa su una visione dell'uomo al cui centro figura l'impossibilità di disporre della propria vita;
- in linea di massima, l'intervento che ne deriva è possibile ovunque vi siano persone che prendono sul serio i bisogni dei malati terminali, nonché la loro integrità e autonomia personale. Tuttavia nemmeno l'accompagnamento e la più completa assistenza al malato possono cancellare il dolore insito nell'agonia e nella morte di un uomo.

2.1.2.3. L'idea di Hospice è associata a motivazioni di carattere sociale:

- si deve favorire il confronto personale con la vita, il morire, la morte e il lutto; il morire e la morte vanno riportati nella coscienza collettiva come parte integrante della vita;
- si devono incoraggiare e formare le persone provenienti da diversi ambiti di vita e di lavoro, e disposte ad assumere un impegno di volontariato, a rendersi utili come accompagnatori al servizio dei malati terminali;
- l'impegno di volontariato rappresenta un contributo autonomo nell'accompagnamento dei malati terminali. Intende contribuire a sostenere e integrare gli sforzi dei servizi a domicilio e residenziali, degli istituti per l'assistenza ai malati e agli anziani, degli assistenti spirituali e dei medici;
- gli attuali istituti di assistenza agli anziani e di cura dei malati devono essere esortati a rivedere le modalità utilizzate finora per l'accompagnamento alla morte ed eventualmente a sviluppare nuove concezioni.

2.1.3. Le mansioni all'interno dell'Hospice

2.1.3.1. Le strutture Hospice — con servizi di assistenza a domicilio, residenziale o semi-residenziale — forniscono una molteplicità di servizi. I principali sono:

- accompagnamento e assistenza psicosociale di malati gravi e in fase terminale (per es. sostegno in caso di problemi psichici: analisi retrospettive della vita del paziente, interventi in caso di crisi, allentamento della pressione su familiari e amici del malato, aiuto nella vita quotidiana);
- consulenza (per es. su questioni sociali, assistenza, ultime volontà del paziente);
- erogazione di singole cure palliative, ma anche somministrazione di terapie palliative globali;

- servizi a carattere terapeutico; accompagnamento psico-spirituale;
- raggiungibilità 24 ore su 24 in caso di accompagnamento costante;
- assistenza durante il lutto e accompagnamento dei familiari;
- preparazione, accompagnamento e formazione intensiva dei volontari e del personale retribuito;
- lavoro di formazione e d'informazione al pubblico;
- ricerca di finanziamenti tramite donazioni e sponsorizzazioni.

2.1.3.2. Tutti i suddetti servizi vengono forniti dagli stessi Hospice, a seconda della loro disponibilità in termini logistici e di personale, o sono affidati a terzi. Si tratta di servizi necessari ai fini di un'assistenza globale dei malati terminali e dei loro familiari.

2.1.4. L'Hospice come rete di attività

L'Hospice dà vita a nuove reti basate sull'impegno civile (volontario) inteso a migliorare la qualità dell'ultima fase della vita. In tale contesto appare parimenti importante considerare i bisogni corporali e affettivi, sociali e spirituali delle persone colpite e dei loro familiari e amici.

La realizzazione di una tale rete presuppone una sinergia fra servizi di assistenza infermieristica, medica, terapeutica, spirituale e consultivo-sociale e volontariato per creare una «équipe interdisciplinare».

Una tale rete necessita infine di un sostegno duraturo da parte della politica e della società.

2.2. Il volontariato in Hospice

2.2.1. L'assunto di base

2.2.1.1. Il volontariato è un elemento costitutivo del lavoro in Hospice. I collaboratori volontari assistono, sostengono e accompagnano i pazienti terminali. Essi costituiscono un ponte con la vita quotidiana, alleviano l'impegno di parenti e amici e lo integrano. Proprio le collaborazioni volontarie fanno sì che i pazienti terminali non vengano assistiti solo dal personale retribuito e ciò diviene ancora più importante quando manca il sostegno di familiari e amici.

La consapevolezza che nell'Hospice operano degli assistenti volontari e la presenza concreta di questi ultimi sono fattori tali da incoraggiare soprattutto i parenti e gli amici ad entrare in relazione con il malato terminale.

2.2.1.2. Anche i volontari che svolgono attività «distanti dai pazienti», ad esempio il lavoro a contatto con il pubblico, la ricerca di finanziamenti e la messa a punto di strategie (nell'ambito di una consulenza più o meno specialistica) contribuiscono in modo essenziale a consolidare l'idea di Hospice nella collettività.

2.2.1.3. Soprattutto il settore dell'assistenza a domicilio risponde all'idea dell'Hospice di creare una rete di collegamenti e di radicarsi nella società. Qui infatti l'impegno dei volontari nei confronti degli assistiti è particolarmente tangibile. Proprio l'assistenza a domicilio mostra chiaramente il desiderio costante degli assistiti di essere accompagnati e visitati. Il volontario è invitato e rimane sempre un ospite gradito.

2.2.1.4. Il contributo dei volontari è quindi caratterizzato da:

- una solidarietà prossima e partecipe che promuove la partecipazione dei pazienti terminali e dei familiari in lutto alla vita sociale;
- una solidarietà alleviatrice e incoraggiante che sta al fianco dei familiari e del personale retribuito integrandone il lavoro;
- una solidarietà pronta all'ascolto e compassionevole che cerca il contatto con sincerità e vivacità, instaurando una relazione fondata sulla fiducia;
- una solidarietà animata da speranza, aperta a un significato oltre la morte ed essa stessa risposta al perché dell'esistenza umana.

2.2.1.5. L'offerta di servizi volontari di sostegno e integrativi rappresenta per lo Stato e la società una sfida a migliorare a loro volta le condizioni di lavoro del personale retribuito che opera in tali strutture, affinché i pazienti terminali e i familiari in lutto ottengano l'aiuto adeguato e specialistico di cui necessitano.

2.2.2. Le condizioni quadro del volontariato in Hospice

2.2.2.1. I volontari mettono a disposizione energia e tempo. Considerata l'importanza del loro impegno e le difficoltà che esso comporta è necessario creare delle condizioni quadro che consentano il loro inserimento e contribuiscano a evitare loro carichi di lavoro eccessivi. A tale proposito vanno considerati i seguenti aspetti:

- un'adeguata preparazione specialistica e una formazione e un perfezionamento professionali costanti sono i presupposti fondamentali per affrontare il compito in modo consapevole e responsabile;
- la collaborazione e il sostegno da parte dell'équipe interdisciplinare contribuiscono al superamento di eventuali difficoltà. Il contributo autonomo del lavoro volontario deve essere apprezzato e riconosciuto, ma anche chiaramente delimitato;

- è necessario coordinare l'intervento dei volontari, sì da ottimizzarne le possibilità di intervento (in termini di impegno personale e di tempo);
- accompagnamento e supervisione garantiscono la qualità dell'intervento e servono in particolare al mantenimento dell'equilibrio psichico nel quadro dell'impegno di volontariato.

2.2.2.2. L'impegno di volontariato è un impegno a tempo determinato. I volontari attivi negli Hospice assolvono i propri compiti con grande affidabilità e abnegazione. Per assicurare a lungo la continuità dei servizi offerti in tale contesto, è necessario il sostegno da parte del personale retribuito che opera in queste strutture, specie sul piano organizzativo e sinergico. In tal modo, spesso vengono a unirsi un servizio di consulenza competente e un'offerta differenziata in termini di accompagnamento per i volontari e per i pazienti.

2.3. *La situazione in taluni Stati membri e paesi candidati all'adesione*

2.3.1. *I presupposti per il coinvolgimento dei volontari*

2.3.1.1. Come avviene in altri ambiti di volontariato, i principi per il reclutamento, la qualificazione e il coordinamento dei volontari valgono in modo particolare anche per l'attività in Hospice. Con l'esperienza Hospice si intende dimostrare che un impiego efficace e continuativo dei volontari si basa per lo più su condizioni generali che valgono per tutti i settori di intervento.

2.3.1.2. I volontari arrivano all'Hospice a seguito di un'esperienza personale, grazie al «passaparola», a contatti personali, ad annunci pubblicati sui giornali, a manifestazioni pubbliche organizzate dall'Hospice stesso (giornata «porte aperte», ad esempio), a seminari e a campagne informative mirate.

2.3.1.3. I volontari vengono preparati al servizio in modo molto approfondito.

Obiettivo del periodo di formazione è quello di permettere ai volontari di:

- assumere il proprio compito di accompagnamento in maniera consapevole e responsabile,
- essere in grado valutare le proprie competenze ed i propri limiti,
- acquisire nuove competenze comunicative nel contatto con i malati gravi e con quelli terminali.

2.3.1.4. L'approccio adottato nella formazione dei volontari varia da un Hospice all'altro e da uno Stato membro all'altro. La durata della preparazione va da 2-3 mesi a 10-12 mesi. In numerosi Hospice la preparazione comprende un tirocinio. A seconda della funzione da svolgere, alla formazione di base fa seguito una preparazione differenziata nei contenuti. Ciò vale in modo particolare per le attività che riguardano l'elaborazione del lutto.

2.3.1.5. In linea di massima i contenuti vengono trasmessi da un'équipe interdisciplinare e vengono coordinati dall'alto. Oltre alle conoscenze di base (il morire, la morte, il lutto, il lavoro in Hospice, la medicina e le cure palliative), si pone l'accento sul ruolo dell'accompagnamento, sul volontario in quanto persona con una sua storia, sull'atteggiamento alla base dell'idea di Hospice, sulla comunicazione e sull'assistenza di tipo infermieristico.

2.3.1.6. Durante l'assistenza ai pazienti terminali e ai familiari in lutto i volontari possono rivolgersi ai membri dell'équipe oltre che al coordinatore e al responsabile di turno. Viene effettuata regolarmente una supervisione. I volontari sono tenuti a partecipare con regolarità a corsi di aggiornamento e a conferenze. Su richiesta degli interessati, vengono spesso organizzati colloqui individuali di carattere spirituale. Taluni Hospice offrono inoltre funzioni religiose per commemorare le persone scomparse alle quali partecipano i volontari, il personale, i parenti e gli amici. Il programma di attività degli Hospice comprende anche incontri festivi comunitari in occasione delle vacanze estive o dell'Avvento.

2.3.2. *Gli ambiti d'intervento dei volontari*

2.3.2.1. I volontari si inseriscono in tutti gli ambiti del lavoro in Hospice. In tale contesto è spesso la qualificazione professionale a determinare i limiti dell'impegno. Gli Hospice regolano sin dall'inizio gli ambiti di intervento dei volontari ricorrendo ad una chiara ripartizione delle funzioni. Ciò può variare da un intervento all'altro a seconda dell'interessato e del luogo in cui opera.

2.3.2.2. Alcuni esempi di attività supplementari e complementari svolte dai volontari:

- accompagnamento e assistenza psicosociale (ad esempio dialogo e lettura ad alta voce),
- accompagnamento spirituale (ad esempio preghiera, lettura ad alta voce, accompagnamento alle funzioni religiose),
- accompagnamento psicosociale di congiunti e amici in lutto,
- trasporto,
- terapia complementare,
- assistenza ai pazienti nell'igiene e cura personale,
- assistenza ai pasti,
- cura dei capelli,
- cura dei fiori,
- giardinaggio,
- servizio telefonico,
- lavoro d'ufficio e di carattere amministrativo,

- servizi di contatto con il pubblico (stampa, organizzazione di stand in occasione di manifestazioni cittadine, iniziative d'informazione, collaborazione con riviste del settore, ecc.),
- raccolta di fondi (concerti di beneficenza, vendite di beneficenza, lotterie, ecc.).

A differenza del personale retribuito che opera in tale settore, i volontari dispongono del tempo e della possibilità di concentrarsi maggiormente sui bisogni individuali dei malati gravi e di quelli terminali. Così facendo contribuiscono sensibilmente a migliorare il benessere dei pazienti.

2.3.2.3. Grazie alla presenza in seno agli organi direttivi di associazioni, alle attività svolte presso organismi e alla collaborazione con diversi comitati, i volontari contribuiscono inoltre in maniera determinante a sostenere il lavoro in Hospice sul piano finanziario, teorico e tecnico. Nei casi in cui i sistemi sociali non garantiscono il finanziamento dell'assistenza in Hospice (cure palliative), è spesso il personale medico-infermieristico ad intervenire su base volontaria (ad esempio in Polonia).

2.3.3. Collaborazione tra volontari e personale retribuito

2.3.3.1. Per quanto riguarda la collaborazione tra i volontari e il personale retribuito che opera in Hospice, si registrano esperienze diverse. In linea di massima, la collaborazione risulta proficua laddove sono state definite chiaramente le rispettive funzioni e competenze. Supervisioni costanti sia comuni che individuali e tavole rotonde guidate rafforzano l'identità individuale e consentono di parlare della collaborazione quotidiana e di risolvere gli eventuali problemi. È essenziale un atteggiamento di fondo che metta in rilievo l'importanza di collaborare tutti insieme per il bene dei malati terminali. Ne deriva che ogni membro, che operi come volontario o che faccia parte del personale retribuito, ha una sua funzione all'interno dell'équipe, anche se le diverse professioni determinano ambiti di competenza diversi.

2.3.3.2. Come spesso avviene nel volontariato, l'indispensabile istituzionalizzazione dell'impegno di volontariato in Hospice è in conflitto con un associazionismo di base creativo e aperto a sfide sempre nuove. Sarà pertanto essenziale che la struttura che i volontari stessi si danno lasci spazio all'impegno di volontariato e lo incoraggi.

2.3.4. L'integrazione nei sistemi sanitari nazionali

2.3.4.1. Negli Stati membri il movimento Hospice si è generalmente sviluppato in maniera autonoma al di fuori delle strutture pubbliche. L'evoluzione del movimento è stata favorita da un'elevata dose di iniziativa e creatività, specie sul piano finanziario. In taluni Stati membri sono state soprattutto le associazioni attive in campo sociale, gli enti assistenziali e le comunità religiose ad avere assunto la gestione degli Hospice.

2.3.4.2. Negli anni '90 si è registrato un incremento dell'impegno pubblico. Con la creazione di reti per la lotta contro il cancro (Inghilterra), un piano di sviluppo per la promozione degli Hospice (Polonia) oppure norme che disciplinano le strutture Hospice di tipo domiciliare e residenziale (Germania, Italia), i rappresentanti politici dimostrano un crescente impegno a garantire le condizioni quadro per il lavoro in Hospice e per l'assistenza palliativa, soprattutto a sostegno del volontariato.

2.3.5. Il finanziamento e i costi

Il principio sul quale si fonda l'impegno di volontariato è la gratuità. È tuttavia previsto il rimborso delle spese sostenute.

Anche se in linea di principio i volontari (in Germania, Inghilterra e Polonia, ad esempio) sono assicurati dalle organizzazioni, federazioni e associazioni (responsabilità civile, copertura dei rischi di infortunio), occorre verificare quali danni siano effettivamente coperti dalle assicurazioni e in quale misura.

Ulteriori costi derivano dalla preparazione, dalla formazione continua e permanente, dalla supervisione e dal coordinamento forniti da professionisti competenti. Anche questo avviene su base volontaria o in cambio di un attestato di donazione.

2.3.6. I fattori che promuovono e quelli che ostacolano il volontariato in Hospice

2.3.6.1. Tra i fattori che promuovono l'impegno di volontariato figurano:

- un atteggiamento sociale che promuove e riconosce l'impegno volontario a carattere sociale,
- un atteggiamento di apertura in cui la morte ed il morire vengono discussi apertamente,
- una rete locale/regionale che comprende e collega tra loro i servizi offerti dai sistemi sanitari e sociali nazionali e quelli forniti dagli Hospice,
- gli elevati standard qualitativi degli Hospice,
- un'adeguata preparazione dei volontari,
- un buon ambiente di lavoro,
- l'essere apprezzati e accettati,
- la possibilità di utilizzare a livello personale le esperienze maturate in Hospice,
- una motivazione spirituale e l'inserimento in una comunità religiosa,
- il sostegno della famiglia in tale scelta.

2.3.6.2. Tra i fattori che ostacolano il volontariato vi sono:

- un atteggiamento sociale per il quale il morire, la morte ed il lutto costituiscono un tabù,
- il mancato riconoscimento e l'assenza di feedback nell'ambito dell'impegno di volontariato,
- la carenza d'informazioni circa la possibilità di operare in Hospice,
- la concorrenza tra Hospice per ottenere fondi,
- una preparazione e un sostegno insufficienti nell'esercizio dell'attività,
- la mancanza di chiarezza nella definizione delle funzioni e delle responsabilità,
- il mancato riconoscimento dell'attività da parte della famiglia e degli amici,
- la mancanza di tempo libero in seguito all'impegno di volontariato,
- l'isolamento sociale del volontario stesso.

2.3.6.3. I fattori che promuovono e ostacolano il volontariato dipendono essenzialmente dal contesto personale, dall'accettazione sociale e politica e dall'organizzazione del lavoro dei volontari negli Hospice stessi. In linea di massima le esperienze raccolte nel corso degli anni nei paesi in cui si registra un elevato grado di impegno di volontariato indicano che, per garantire una continuità a lungo termine, occorre affiancare ai volontari del personale retribuito.

2.4. Sintesi e conclusioni tratte dall'esempio del volontariato in Hospice

2.4.1. Dall'esempio del volontariato sociale in Hospice si possono trarre le seguenti conclusioni:

- I volontari vivono il loro impegno come un'attività motivante e di responsabilità.
- La preparazione e l'accompagnamento adeguati e mirati e la formazione continua e permanente offerte vengono apprezzati e considerati come una fonte di aiuto e di arricchimento personale che accresce la coscienza di sé e l'autostima e favorisce a sua volta lo svolgimento dei compiti di volontariato.
- La crescita in quanto gruppo di persone affini favorisce l'instaurarsi di nuovi e solidi legami. L'apertura e lo scambio di opinioni su temi esistenziali generalmente considerati tabù favorisce la coesione basata sulla fiducia reciproca.
- L'impegno di volontariato è contraddistinto da un elevato senso di responsabilità, dalla disponibilità al servizio anche per periodi lunghi, e dalla volontà di seguire una formazione continua e permanente per svolgere tali attività.

— L'impegno di volontariato viene riconosciuto dall'ambiente personale, dal mondo della politica e dalla società.

— I volontari si identificano in larga misura con le idee di fondo del movimento Hospice e considerano il servizio in Hospice un veicolo di tale filosofia. Il radicamento a livello regionale contribuisce a rafforzare tale sensazione. Si rilevano un grande potenziale e una notevole disponibilità ad un impegno di volontariato in Hospice.

2.4.2. Tra le condizioni quadro che rendono possibile quanto descritto, figurano i seguenti elementi:

— una gestione adeguata ed un buon ambiente di lavoro consentono di mantenere vive la motivazione e la disponibilità alla collaborazione.

— Le funzioni dei volontari vengono generalmente descritte in modo chiaro, oltre ad essere comprensibili e varie.

— L'organizzazione ed il coordinamento si sforzano di tenere conto quanto più possibile delle necessità dei volontari.

— L'impegno di volontariato è fondamentalmente limitato nel tempo. La valorizzazione dell'impegno di volontariato sta nella periodica conferma (a volte annuale) della sua durata limitata.

— Un punto di contatto fisso, come ad esempio un ufficio per le attività Hospice o un Hospice residenziale, favorisce l'orientamento e le possibilità di identificazione.

— Referenti fissi per il coordinamento, la direzione e l'accompagnamento pratico (supervisione) ecc. assicurano continuità nel quadro della rete e soprattutto nel contatto con i volontari.

— Accordi chiari e un elevato grado di impegno reciproco che tiene conto della responsabilità nei confronti dei volontari, dei malati gravi e terminali e dei familiari in lutto, sono la premessa per garantire un servizio affidabile.

— Il lavoro di informazione svolto dagli Hospice consente di far apprezzare l'importanza dell'impegno di volontariato del singolo individuo. Ciò agevola il reclutamento di volontari, contribuisce all'identificazione con l'idea globale di Hospice e offre un ulteriore riconoscimento.

2.4.3. Partendo dall'analisi dell'attività di volontariato e delle esperienze maturate in Hospice occorre riflettere sulle modalità per incoraggiare la società a promuovere in modo mirato il volontariato. Occorre tenere conto del fatto che la varietà e la diversa combinazione delle motivazioni alla base del volontariato indicano che i volontari si interrogano in modo sempre più consapevole sul senso del volontariato e sulle possibilità che esso offre di favorire il proprio sviluppo personale. Si deve partire dal presupposto che le condizioni quadro regionali e nazionali influiscono notevolmente sulla disponibilità al volontariato sotto il profilo politico e culturale.

3. Conclusioni e raccomandazioni generali

3.1. L'esempio dell'esperienza Hospice dimostra in maniera convincente con quale forza il volontariato possa contribuire a cambiare le condizioni politiche e la realtà sociale. La tenacia e l'ostinazione di singole persone desiderose di tradurre le loro idee e convinzioni in azioni concrete e di convincere (entusiasmare) altre persone ad impegnarsi per tali idee, incidono in misura determinante sulla creazione, sullo sviluppo e sulla continuità dell'impegno civile. Si è visto che le aspettative dei volontari, il loro ruolo di «avvocati» a favore delle persone in difficoltà e la conseguente richiesta di un'azione politica portano sovente a modificare le leggi e altre normative. Le trasformazioni delle condizioni e della realtà sociale determinate dai volontari costituiscono un eccellente esempio di una società civile che funziona bene.

3.2. Nell'Unione europea la cooperazione si sta approfondendo. L'ampliamento è imminente. Occorre collegare tra loro e radicare i processi che ne derivano nell'ottica di una società europea, se si intende promuovere la coesione sociale nei paesi candidati e nella Comunità. Consentendo e promuovendo il volontariato all'interno della Comunità europea si contribuisce a far sì che il singolo cittadino possa collaborare allo sviluppo sociale e alla risoluzione dei problemi della società, soprattutto quelli di natura sociale. La creazione di una rete per l'impegno organizzato dei cittadini può dare un impulso significativo allo sviluppo di una concezione nazionale del concetto di «europeo».

3.3. La dichiarazione n. 38 del Trattato di Amsterdam potrebbe costituire la base di un'ulteriore evoluzione dal momento che «riconosce l'importante contributo delle attività di volontariato allo sviluppo della solidarietà sociale. La Comunità incoraggerà la dimensione europea delle organizzazioni di volontariato, ponendo particolarmente l'accento sullo scambio di informazioni e di esperienze, nonché sulla partecipazione dei giovani e degli anziani alle attività di volontariato.»

3.4. Il Comitato propone pertanto i seguenti suggerimenti e spunti di riflessione:

1) Partendo dall'Anno internazionale del volontariato, la politica di promozione del volontariato deve riconoscere la realtà di detta attività e favorire il dialogo tra le associazioni interessate, le autorità e le altre strutture sociali.

2) Occorre istituire dei forum e/o delle «borse del volontariato» in cui vengono fornite informazioni dettagliate sulle diverse possibilità e sui settori di intervento del volontariato a livello regionale, nazionale ed europeo. A tal fine bisogna avvalersi dei nuovi mezzi di comunicazione e ideare misure che possano rimuovere gli ostacoli alla mobilità.

3) Affinché un'attività di volontariato sia efficace nell'adempimento delle sue funzioni, si devono fornire le condizioni finanziarie e personali per la qualificazione, la formazione continua e permanente e l'accompagnamento dei volontari nel corso dell'attività stessa.

4) Le basi dell'impegno di volontariato, quali le motivazioni, le implicazioni delle condizioni quadro, le differenze e le analogie tra i settori di volontariato, le differenze e le analogie tra le attività di volontariato a livello regionale, nazionale ed europeo, vanno individuate nel quadro di progetti di ricerca per verificare gli effetti positivi di una società fondata sulla solidarietà. A tale scopo è necessario che la Comunità europea coordini e promuova dei progetti regionali, nazionali ed europei.

5) Sull'esempio dell'esperienza Hospice, occorre effettuare studi e riflettere sull'evoluzione del volontariato da associazionismo di base a rete autonoma, per esplorare le possibilità e i rischi che ne derivano per il volontariato sociale. Vanno studiati i diversi sviluppi nei paesi europei per individuare — meglio di quanto non sia avvenuto in passato — dei criteri comuni.

6) La continuità nell'organizzazione, nell'amministrazione e nella consulenza di base del volontariato deve essere garantita dalla presenza di un minimo di personale retribuito. La presenza di personale retribuito al fianco del volontario dovrebbe diventare un elemento essenziale per assumere la debita responsabilità nei confronti del volontario.

7) L'impegno di volontariato non deve andare a svantaggio dei volontari stessi. I rischi per la salute e la vita dei volontari dovrebbero essere coperti da un'assicurazione di base obbligatoria, in modo da garantire il minimo vitale ai volontari e alle loro famiglie. Il relativo quadro giuridico va definito a livello europeo.

8) Per sviluppare il volontariato ci si deve avvalere maggiormente delle strutture preposte al dialogo esistenti negli Stati membri, per es. nei Consigli economici e sociali o nel quadro del dibattito sui piani d'azione nazionali.

Vanno sfruttate anche le esperienze maturate grazie ai programmi esistenti, ad esempio quelli a favore dei giovani.

3.5. Il Comitato raccomanda infine di avvalersi della visibilità e della diffusione del movimento Hospice negli Stati membri per lanciare ulteriori iniziative (ad esempio, un'audizione con gli addetti ai lavori). Il presente parere dovrebbe essere diffuso e discusso in tutti gli Stati membri e nei paesi

candidati all'adesione. I suggerimenti ed i feedback ottenuti dovrebbero confluire in un ulteriore processo di discussione e in conseguenti nuove iniziative, dimostrando che l'ampia applicazione di condizioni quadro favorevoli al volontariato e

la disponibilità a raccogliere documentazione in materia costituiscono elementi utili per elaborare un approccio che promuova il volontariato e le condizioni quadro che lo rendono possibile.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo»

(COM(2001) 447 def. — 2001/0182 (CNS))

(2002/C 125/08)

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

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato all'unanimità il parere formulato sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Sharma, in data 27 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389^a sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 79 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'attuale proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione, stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

1.2. La proposta, che è destinata a sostituire la convenzione di Dublino, non intende soltanto dare attuazione all'articolo 63, punto 1), lettera a) del Trattato CE, ma anche rispondere alla volontà espressa dal Consiglio europeo di Tampere di individuare, per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo, criteri e meccanismi che siano caratterizzati da «chiarezza e praticità», nell'ambito di una procedura d'asilo «equa ed efficace». Il regolamento è inteso a trasporre la convenzione di Dublino nella legislazione comunitaria.

1.3. Dopo aver valutato una serie di alternative, la Commissione ha deciso di mantenere gli (attuali) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande d'asilo.

1.4. Pertanto, il principio generale è che la competenza dell'esame di una domanda d'asilo spetta allo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell'ingresso o del soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, con deroghe intese a tutelare l'unità dei nuclei familiari. Va notato che il dispositivo di determinazione dello Stato competente si applica soltanto alle persone che chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati e non si applica alle forme di protezione sussidiaria, per le quali non esiste ancora alcuna armonizzazione.

1.5. La proposta mira a garantire ai richiedenti asilo un accesso effettivo alle procedure di determinazione dello status di rifugiato, a prevenire l'abuso delle procedure d'asilo, a colmare le lacune e correggere le imprecisioni constatate nella convenzione di Dublino, ad adattare il dispositivo alle nuove realtà derivanti dai progressi realizzati nell'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, a determinare quanto più rapidamente possibile lo Stato competente e ad aumentare l'efficacia del dispositivo.

1.6. La proposta comporta varie innovazioni:

nuove disposizioni che evidenziano la responsabilità che ciascuno Stato membro si assume nei confronti di tutti i suoi partner dell'Unione lasciando perdurare situazioni di soggiorno clandestino nel territorio nazionale; tempi di procedura molto più brevi; termini più lunghi per l'esecuzione dei trasferimenti verso lo Stato competente e infine disposizioni intese a mantenere l'unità del nucleo familiare dei richiedenti asilo.

2. Osservazioni di ordine generale

2.1. Il Comitato desidera che il presente parere sul progetto di regolamento venga valutato nel contesto dei due precedenti pareri in materia.

2.2. Il primo è il parere del Comitato sulla proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁽¹⁾. Nel parere il Comitato ha sottolineato che non bisogna dimenticare che la Convenzione di Ginevra costituisce uno strumento per la difesa dei diritti umani. I riferimenti alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, contenuti nei considerando, rafforzano l'idea secondo cui la protezione dei rifugiati dev'essere vista come parte integrante della tutela dei diritti umani in quanto trova origine e fondamento nella difesa della dignità e dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani.

2.3. Oltre alla Convenzione sopra citata, a parere del Comitato la proposta dovrebbe includere riferimenti anche ad altre convenzioni internazionali che abbiano rilevanza in questa materia: la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

2.4. Il secondo riferimento riguarda il parere del Comitato in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo: Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo⁽²⁾. In tale parere il Comitato ha affermato che «è chiaro che comunque, alla luce della nuova impostazione complessiva proposta dalla Commissione, s'impone una revisione della Convenzione di Dublino, che tenga conto in particolare dei seguenti aspetti:

- rendere strumento giuridico vincolante la Posizione comune del 4 marzo 1996, che fornisce un'interpretazione uniforme della nozione di "rifugiato", dopo aver corretto il concetto di persecuzione in quanto può emanare da soggetti non statali;
- la possibilità per il richiedente asilo di scegliere il Paese al quale rivolgere la domanda, tenendo conto delle implicazioni culturali e sociali, che determinano la scelta, e che sono determinanti per una più rapida integrazione;
- garantire il diritto alla tutela giuridica, all'informazione ed al ricorso in appello;
- definire standard minimi di accoglienza;
- superare l'eccessiva lentezza nei trasferimenti e la scarsità d'informazioni fornite ai richiedenti asilo.»

2.5. La convenzione di Dublino è stata realizzata con il duplice scopo di ridurre le domande di asilo multiple (cioè presentate in più Stati dalla medesima persona) e di risolvere il problema dei richiedenti asilo respinti da uno Stato all'altro.

2.6. Alla luce dell'esperienza, è opinione comune che la convenzione non funzioni a dovere, causando più problemi di quanti ne risolva. Il volume del lavoro e dei costi che essa comporta non è proporzionato ai risultati ed è molto elevato il numero dei richiedenti asilo che spariscono prima del trasferimento, andando così ad ingrossare le fila dell'immigrazione clandestina.

2.7. Solo il 6 % dei casi dà adito a discussioni su quale sia lo Stato membro competente a prendere in esame la domanda; inoltre nel 95 % dei casi è lo Stato membro nel quale viene presentata la domanda stessa che si assume la responsabilità di esaminarla. Il complicato meccanismo previsto dalla convenzione di Dublino viene applicato pertanto solo in una percentuale molto limitata di domande di asilo e di queste solo l'1,7 % vengono deferite realmente ad uno Stato membro diverso da quello dove è stata presentata la domanda. Negli anni 1998/1999, su 655 000 domande di asilo solo 10 998 sono state trasmesse ad uno Stato membro diverso da quello in cui era stata presentata la domanda. Le cifre dimostrano quindi che ogni anno solo 5 000 persone circa sono state trasferite/riprese in carico.

⁽¹⁾ GU C 193 del 10.7.2001, punti 2.1.1.1 e 2.1.2.

⁽²⁾ GU C 260 del 17.9.2001, punto 2.3.4.3.

2.8. Il Comitato ne deduce che il regolamento in esame traspone nella legislazione comunitaria i principali elementi di una convenzione (quella di Dublino) che presenta notevoli imperfezioni. Anche in seguito alle modifiche proposte dalla Commissione non sarà possibile ottenere un regolamento chiaro, funzionante, efficace, equo ed umano.

2.9. Tuttavia il Comitato concorda sul fatto che vi possa essere un imperativo politico che obbliga ad adottare il regolamento in questo momento. Rileva che viene sottolineato maggiormente il principio della responsabilità di uno Stato membro per chi entra illegalmente nel suo territorio e per chi vi ha risieduto illegalmente per un periodo abbastanza lungo. Il Comitato si compiace inoltre della maggiore importanza riconosciuta all'unità del nucleo familiare, anche se certamente non all'altezza della proposta della Commissione sul ricongiungimento familiare. Accoglie con favore i tempi di procedura molto più brevi e auspica che ciò consenta di espletare più rapidamente le domande d'asilo.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Articolo 3

L'articolo 3 riguarda i criteri per determinare lo Stato competente per l'esame della domanda d'asilo. Degno di nota è il fatto che, a differenza della convenzione di Dublino, nelle attuali disposizioni non vi è alcun riferimento agli obblighi internazionali degli Stati membri. Il Comitato auspica che vengano ricordati agli Stati membri gli obblighi loro incombenti in virtù del diritto internazionale, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Convenzione contro la tortura, quando procedono all'esame delle domande d'asilo.

3.2. Articolo 6

L'articolo 6 riguarda la posizione dei minori non accompagnati. Viene proposto che lo Stato membro competente per l'espletamento della domanda d'asilo di un minore sia quello in cui si trova un membro della famiglia che possa prendersene cura. Il Comitato conviene sul fatto che l'esame della domanda presentata da un minore non accompagnato possa sollevare numerosi problemi e che la definizione delle persone in grado di prendersi cura del minore non dovrebbe essere eccessivamente restrittiva nell'interesse superiore di tali minori e per consentire di espletare quanto più rapidamente possibile le procedure. La definizione proposta esclude nonni, zii e fratelli adulti, tutte persone che potrebbero essere in grado di prendersi cura del minore. Nell'interesse superiore del minore, il Comitato propone pertanto di estendere la definizione di «membro della famiglia» e di sostituirla con quello di un membro della famiglia o un altro parente che sia in grado e disposto a prendersi cura del minore.

3.3. Articolo 16

L'articolo 16 si riferisce ai casi in cui uno Stato membro può tener conto dei criteri del ricongiungimento familiare nel determinare dove una domanda d'asilo presentata da una persona a carico debba essere esaminata. Il regolamento propone che «gli Stati membri considerino come motivo atto a giustificare la riunione del richiedente asilo con un suo familiare presente nel territorio di uno degli Stati membri, nei casi non previsti dalle disposizioni del presente regolamento, le situazioni in cui una delle persone interessate è dipendente dall'assistenza dell'altra a motivo di una gravidanza o di una maternità, dello stato di salute o dell'età avanzata». Il Comitato propone di estendere la definizione di «familiare» e di aggiungere i termini o con un altro parente.

3.4. Articolo 18, paragrafo 1

L'articolo 18 riguarda i termini per chiedere ad un altro Stato membro di prendere in carico l'esame di una domanda d'asilo. La proposta prevede che la richiesta ad un altro Stato membro venga presentata al massimo entro 65 giorni lavorativi. Il Comitato ritiene che tale calendario sia troppo ristretto quando si esaminano domande di asilo presentate da minori non accompagnati. Il Comitato propone di sospendere il termine imposto e di cominciare a contare i 65 giorni lavorativi soltanto:

- quando è stata ultimata la valutazione dell'attitudine di un membro della famiglia o di un altro parente a prendersi cura del minore, e
- se del caso, quando è noto l'esito della procedura di ammissibilità della domanda di asilo di un membro della famiglia o di un altro parente.

3.5. Articolo 20

Questa disposizione prevede la possibilità di presentare ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale contro la decisione di inammissibilità. Tuttavia il ricorso non ha effetto sospensivo in quanto, «giacché un trasferimento verso un altro Stato membro non è una misura che rechi alla persona interessata un pregiudizio grave e difficilmente riparabile, non è necessario che l'esecuzione del trasferimento sia sospesa in attesa dell'esito della procedura di ricorso». Il Comitato non accetta questa logica in quanto per un richiedente asilo è estremamente difficile mantenere i contatti con i legali che dovrebbero occuparsi della procedura di ricorso. La maggior parte dei richiedenti asilo conduce una vita grama ed è verosimile che le comunicazioni internazionali siano impossibili.

4. Conclusione

4.1. Se da un lato il Comitato si compiace dei miglioramenti alla convenzione di Dublino proposti nel regolamento all'esame, esso resta peraltro convinto che l'armonizzazione delle procedure d'asilo, delle condizioni di accoglienza, dell'interpretazione della definizione di rifugiato e di altre forme di protezione sussidiaria dovrebbe avvenire prima di definire un sistema per ripartire tra gli Stati membri la competenza per l'esame delle domande d'asilo. Il Comitato ritiene che una siffatta armonizzazione ridurrebbe qualsiasi fattore atto ad indurre i richiedenti asilo a optare per un determinato Stato membro all'atto della presentazione della loro domanda. Nessun meccanismo di attribuzione della competenza per l'esame delle domande d'asilo può funzionare correttamente senza un'armonizzazione della legislazione e delle procedure.

4.2. Il Consiglio europeo di Tampere ha ribadito l'importanza che sia l'Unione europea che i singoli Stati membri rispettino

il diritto di cercare asilo e ha sottolineato nuovamente la necessità di fornire garanzie a quanti cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

4.3. Il diritto di chiedere asilo previsto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è pregiudicato da un sistema che collega l'attribuzione della competenza in materia di domande d'asilo alla responsabilità per i controlli all'entrata. Un siffatto sistema incoraggia gli Stati a cercare di impedire ai richiedenti asilo perfino attraverso una serie sempre maggiore di misure di controllo, di raggiungere il loro territorio.

4.4. Lungi dal contribuire a salvaguardare i diritti a livello nazionale, il regolamento proposto erode quei diritti. Esso incoraggia gli Stati membri ad «esternalizzare» i propri confini (vale a dire a spostare i controlli nei paesi di origine e di transito) e ad adottare misure repressive contro chi cerca di accedere al loro territorio, con il risultato di far cadere i richiedenti asilo in mano a membri della criminalità organizzata coinvolti nella tratta degli esseri umani.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Risarcimento alle vittime di reati»

(COM(2001) 536 def.)

(2002/C 125/09)

La Commissione, in data 28 settembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Risarcimento alle vittime di reati».

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

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389^a sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 85 voti favorevoli, 3 contrari e nessuna astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Da quando, nel XVIII secolo, lo Stato si è costituito parte lesa, prendendo il posto delle vittime di reati nell'ambito della risoluzione dei rapporti conflittuali con i criminali, gli individui, i cittadini, vittime di reati hanno perso progressivamente la facoltà di parlare con voce propria e sono stati sempre più ignorati, cessando di essere parte del processo.

Da tale protagonismo dello Stato e dal conseguentemente allontanamento delle vittime sono derivate per queste ultime sofferenze, ingiustizie e perturbazioni della vita sociale.

1.1.1. Si è venuta così a creare una situazione negativa e insostenibile alla quale solo da pochi anni si è iniziato lentamente a porre rimedio.

1.2. Da circa un ventennio, quasi tutti i paesi hanno visto sorgere movimenti di cittadini su base associativa, oggi riuniti nell'ambito di un forum europeo, i quali danno voce e visibilità a quanti patiscono le conseguenze psicologiche, fisiche e materiali di un reato.

1.3. Sulla scia di tali movimenti e tenendo conto dell'evoluzione avvenuta nel frattempo nell'ambito dei sistemi penali e nella tutela dei principi di equità e di solidarietà sociale, vari paesi hanno preso a considerare con attenzione questi cittadini fino ad allora praticamente ignorati.

1.3.1. Ciò avviene non solo riguardo alla posizione delle vittime nel concretizzarsi della giustizia penale, ma anche in relazione alla possibilità che esse vengano risarcite delle loro perdite, in circostanze in cui la mancanza di un diverso tipo di risarcimento offende il più elementare senso di giustizia.

1.4. Le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa hanno svolto un lavoro importante per cercare di dare risposte su scala internazionale ai problemi delle vittime di reati. Si sottolineano a tale proposito la Convenzione europea del 1983 (non ancora ratificata da tutti i firmatari) e la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1985.

1.5. L'Unione europea non poteva non procedere nella stessa direzione, a tutela di una società in cui la sicurezza e il sistema di giustizia si fondano su una cultura della solidarietà, intesa come effettiva corresponsabilità, e sul diritto universale e fondamentale di ogni individuo di non essere lasciato solo dinanzi all'aggressione, al pericolo e al crimine.

1.6. Sulla scia dell'eccellente lavoro già svolto dalla Commissione (Comunicazione della Commissione del luglio 1999) che, sul problema delle vittime di reati, ha dato pieno seguito alle deliberazioni del Piano d'azione di Vienna⁽¹⁾ e ha influenzato le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 (Conclusioni della Presidenza, punto 32), il processo di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia negli Stati membri dell'Unione, avviato dal Trattato di Amsterdam, ha acquisito una dimensione particolare e un significato speciale, concentrandosi sui problemi concreti dei cittadini e cercando di risolvere le difficoltà reali degli individui. Anche il Parlamento europeo ha, da parte sua, sostenuto fermamente il processo volto a migliorare il risarcimento delle vittime di reati (risoluzioni del 1989 e del 1999).

(1) Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in GU C 19 del 23.1.1999, pagg. 1-15.

1.7. Sulla stessa scia, nel corso della presidenza portoghese (primo semestre 2000) e su iniziativa della stessa, con il sostegno attivo della Commissione e degli Stati che hanno assunto la presidenza dopo il Portogallo, è stata riconosciuta la necessità di una decisione quadro relativa allo statuto della vittima nel processo penale e si sono svolti i lavori che hanno poi portato alla sua adozione nel marzo 2001.

1.8. In seguito all'impegno della presidenza svedese nella realizzazione dei lavori preparatori in materia, la Commissione, con il Libro verde in questione, apporta ora un nuovo contributo determinante verso il risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati, ottemperando appieno alla raccomandazione del Consiglio di Tampere.

1.9. Il Comitato, in quanto sede istituzionale di incontro e dibattito della società civile organizzata, non può non accogliere con favore tale iniziativa.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. Il Libro verde dà il via a una consultazione sulla maniera di garantire e migliorare il risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati sul territorio dell'Unione.

2.2. Esso illustra il quadro normativo esistente in Europa in materia di risarcimento delle vittime di reati da parte dello Stato.

2.3. Il documento informa in dettaglio sulla situazione esistente in ciascuno Stato membro.

2.4. Esso presenta informazioni e piste di riflessione che portano alla formulazione di una serie di domande cruciali, rispondendo alle quali è possibile stabilire:

- la necessità e la portata di un'azione a livello comunitario;
- il modo per concretizzare e accrescere in tutti gli Stati membri le possibilità di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati;
- il modo di facilitare l'accesso delle vittime di reati al risarcimento da parte dello Stato qualora il reato avvenga in uno Stato diverso da quello in cui risiede la vittima.

2.5. Il trattamento delle risposte alle domande suindicate, attraverso l'iniziativa della Commissione, darà probabilmente i seguenti risultati principali:

- rendere obbligatoria l'esistenza in tutti gli Stati membri di un livello adeguato di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati, creando un eventuale denominatore comune a tal fine;

- garantire l'esistenza di meccanismi concreti, attraverso la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e lo sviluppo dei sistemi in vigore, che facilitino la concessione del risarcimento da parte dello Stato, indipendentemente dalla località dell'Unione in cui la vittima risiede e da quella in cui sia avvenuto il reato.

3. Osservazioni generali

3.1. In un contesto di tradizioni, culture e prassi assai diverse negli Stati membri e alla luce dei livelli di sviluppo molto differenziati nel trattamento delle questioni relative alle vittime di reati, lo studio ispirato dalla Conferenza di Umeå (ottobre 2000) e lo stesso Libro verde mostrano con chiarezza che il grado di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati varia praticamente da zero a livelli del tutto accettabili, ma ancora impossibili da trasferire alla realtà contingente di altri Stati membri.

3.1.1. L'analisi della questione alla luce dell'ampliamento accentua ulteriormente le disparità riscontrate.

3.1.2. Tale evidente constatazione rende l'esercizio particolarmente complesso e impone la massima prudenza nella fase di messa a punto: nonostante le suddette difficoltà, si tratta di un aspetto ritenuto essenziale sul piano della realizzazione pratica ed esemplare ai fini del successo di una costruzione europea incentrata sul cittadino e sui suoi problemi concreti.

3.2. È senz'altro auspicabile, e di certo accettabile da parte di tutti gli Stati membri, che nell'intera Unione esistano sistemi, garantiti dagli Stati, di risarcimento alle vittime di reati.

3.2.1. Altrettanto condivisibile appare la necessità di stabilire e garantire che tali sistemi consentano un livello di tutela adeguato.

3.2.2. Una risposta comune al problema di come definire tale livello e far fronte alle conseguenze che ne deriveranno è indubbiamente difficile da elaborare: per conseguire risultati davvero positivi occorrono un grande sforzo e una notevole volontà da parte delle autorità competenti degli Stati membri.

3.3. In effetti, è necessario stabilire una dinamica positiva e impedire che la definizione di un minimo comune denominatore rischi di indebolire la volontà di quanti hanno già raggiunto livelli di risposta più elevati, sul piano sia del mantenimento di tali livelli sia del loro ulteriore progresso.

3.3.1. Nel contempo, e nella stessa logica positiva, gli Stati che non hanno ancora dato risposta a tale problema, o il cui livello di reazione è inferiore al minimo previsto, dovranno fuggire la tentazione di trasformare il livello minimo in massimo.

3.3.2. Solo una tale dinamica positiva consentirà l'affermarsi dello spirito di costruzione comune, il rispetto dell'equità e la salvaguardia dei cittadini.

3.4. D'altro canto, affinché un'iniziativa della Commissione in materia abbia senso, è indispensabile adottare parametri di riferimento e di conseguenza norme comuni tali da permettere una convergenza.

3.4.1. Ancora una volta è in gioco l'equilibrio — che paradossalmente molto spesso si tramuta in tensione — fra consacrazione e tutela degli interessi dei cittadini, da un lato, e interessi collettivi rappresentati nella realtà concreta di ciascuno Stato membro, dall'altro, nell'ambito di un necessario e auspicabile processo di costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune per tutti i cittadini dell'Unione.

3.5. Il questionario proposto dalla Commissione fornisce e motiva gli orientamenti per pervenire a questo difficile equilibrio.

3.6. È tenendo presenti tali moniti, nonché la nostra comune cultura di solidarietà e di corresponsabilità, che va letto il parere del Comitato.

4. Risposte alle domande della Commissione

4.1. *Domanda 1: Un'iniziativa comunitaria in materia di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati deve perseguire i tre obiettivi di cui al capitolo 4, paragrafo 2? Vi sono altri obiettivi che dovrebbero anch'essi essere perseguiti?*

4.1.1. La risposta alla prima parte della domanda non può che essere affermativa: quelli enunciati sono i tre obiettivi fondamentali e devono prevedere un'iniziativa della Commissione (una direttiva sembra essere lo strumento più indicato). Il Comitato appoggia pienamente l'adozione di una tale iniziativa.

4.1.1.1. Esistono altri obiettivi, ad esempio la messa a disposizione o la fornitura alle vittime di informazioni complete e dettagliate e in un linguaggio per loro comprensibile, oppure la necessità di garantire un sostegno alle vittime perché queste ultime possano usufruire integralmente dei meccanismi messi a loro disposizione. Tali obiettivi sono strumentali rispetto ai primi tre. D'altronde, le risposte ad alcune delle domande seguenti illustrano bene come raggiungerli.

4.1.1.2. Il Comitato è del tutto consapevole delle implicazioni finanziarie derivanti per gli Stati membri dall'attuazione di un'iniziativa della Commissione in questo settore. Ciò nonostante, ritiene che si tratti di un ambito di intervento fondamentale per la costruzione europea e per i suoi aspetti più cruciali: la possibilità di dare dignità al cittadino nell'ambito di un effettivo spazio comune di giustizia, la tutela dei suoi diritti più sensibili ed essenziali e la realizzazione di un ravvicinamento normativo basato sulla condivisione di obiettivi accettati come fondamento imprescindibile di un futuro comune migliore.

4.2. *Domanda 2: Quali condizioni relative al tipo di reato e al tipo di danno devono essere inserite nelle norme minime?*

4.2.1. Sempre tenendo presente la necessità di non ricorrere a minimi comuni denominatori alla luce della situazione in ciascuno Stato, bensì di ricercare la norma minima che tuteli la posizione e gli interessi della vittima in quanto cittadino dell'Unione, l'orientamento generale del Libro verde copre il possibile ambito di risposta.

4.2.2. Analizzando i criteri proposti, si nota quanto segue:

— Vittime aventi diritto a un risarcimento — Le vittime tanto dirette quanto indirette, giacché le definizioni vanno uniformate tenendo conto, nella misura del possibile, delle persone a carico, i «passanti» e i «samaritani».

— Criteri associati ai tipi di infrazione e danno — L'orientamento maggiormente accettabile al momento consiste nel tenere conto degli effetti dei reati praticati con violenza dai quali derivino danni corporali (fisici) e psicologici (immateriali, dolore/sofferenza), o danni materiali indissolubilmente legati ai primi. Sono da considerare anche i danni puramente materiali causati da reati perpetrati senza violenza, qualora pongano la vittima in una situazione di estrema difficoltà economica. Meritano di essere considerati anche i casi di vittimizzazione dovuti a guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di altre sostanze inibitorie. Di fatto, nei casi in cui il comportamento del conducente assume la gravità dell'atto doloso dal quale derivano danni corporali o perdita della vita, non si può che confermare l'opinione corrente secondo cui ci si trova dinanzi a un reato praticato con violenza, e trarne le debite conseguenze.

— È pertanto necessario dare una definizione generica di «reato suscettibile di risarcimento».

4.3. *Domanda 3: Si deve inserire nelle norme minime il livello di prova richiesto ad un soggetto che faccia domanda di risarcimento da parte dello Stato?*

4.3.1. Bisogna affermare la necessità di disporre di indizi sufficientemente probanti e di strumenti di dimostrazione degli stessi (come pure il principio della punizione per chi commette un reato).

4.3.1.1. Del pari, va sancito anche il principio della massima facilità e completezza nella presentazione della prova (intesa come la più alta probabilità di stabilire un nesso di causalità tra il reato contestato e i danni lamentati), vietando meccanismi processuali tali da ostacolarlo.

4.3.1.2. Al di là dei principi quadro che ogni Stato membro è tenuto a sviluppare in una prospettiva di solidarietà (e che il senso comune europeo deve vagliare), la norma minima comune potrà riguardare il termine ragionevole (con alcune eccezioni ponderate) per la presentazione di indizi o prove, sempre alla luce della situazione particolarmente vulnerabile e incerta in cui, in linea di principio, versa la vittima, nonché della necessità di evitare vittimizzazioni secondarie.

4.4. *Domanda 4: Le norme minime devono comprendere anche i danni non materiali? E, se sì, è opportuno inserire una definizione di tali danni?*

4.4.1. Per i danni suscettibili di risarcimento, si concorda senz'altro con l'orientamento del Libro verde relativo ai danni materiali (prestando una particolare attenzione alle vittime più svantaggiate).

4.4.2. Per quanto concerne i danni non materiali, appare fondamentale una norma minima. Anche la soluzione individuata in questo settore nel Libro verde potrebbe essere accolta con favore, data la difficoltà di giungere ad una definizione comune. Particolare attenzione va attribuita alle situazioni di vittimizzazione conseguenti a danni i cui effetti si protraggono nel tempo.

4.4.2.1. Un principio di valutazione identico al disposto della legislazione nazionale in materia di responsabilità civile non produrrebbe necessariamente uniformazione, ma sarebbe comunque un importante passo in avanti.

4.4.2.2. Si potrebbe tuttavia tentare la strada dell'uniformazione attraverso una tabella indicativa comune che stabilisca livelli di risarcimento per ciascuna categoria di reato e in cui siano precisati i criteri per l'inserimento delle varie situazioni in ciascuna delle suddette categorie.

4.4.2.3. L'impiego di tabelle indicative comporta tuttavia il rischio di una loro applicazione meccanica da parte delle autorità, il che potrebbe a sua volta condurre a situazioni in cui le decisioni appaiono prive di umanità. Per ovviare a tale effetto, durante l'iter decisionale bisognerebbe ascoltare le organizzazioni di sostegno alle vittime, le quali, data la loro preparazione e la loro sensibilità, potranno fornire in ciascun caso concreto un contributo fondamentale all'adozione di una decisione che non sia fredda e automatica.

4.5. *Domanda 5: È possibile definire il concetto di risarcimento per invalidità permanente ai fini della sua inclusione in una norma minima?*

4.5.1. Si concorda, in linea di massima, con la prospettiva della Commissione. Bisogna sottolineare che la norma minima sopraccitata sul risarcimento dei danni non materiali non potrà ignorare tutte le possibili situazioni di invalidità permanente, come pure le situazioni di danni non materiali derivanti da un'invalidità prolungata. Il Comitato ritiene inoltre potenzialmente positiva l'idea di una tariffa d'invalidità comune misurata in gradi.

4.6. *Domanda 6: La norma minima può consentire di prendere in considerazione, nel determinare se una vittima abbia o meno diritto ad un risarcimento, o nel determinare l'importo di tale risarcimento, la situazione finanziaria della vittima?*

4.6.1. La risposta, secondo il CES, non può che essere negativa. La soluzione più giusta, alla luce dei criteri di equità, sembra essere il risarcimento in funzione del danno reale.

4.6.2. Quanto alla determinazione dell'importo del risarcimento, in linea di massima il Comitato è nuovamente d'accordo con l'approccio della Commissione. In materia di danni non materiali, la soluzione che ciascuno Stato definisca modalità proprie per determinare l'importo del risarcimento sembra essere la più percorribile, anche se, come già sottolineato, non bisogna ignorare, nonostante le difficoltà, la soluzione relativa all'uso di una tabella comune.

4.6.3. Nel caso di un reato transfrontaliero, vanno considerate le potenziali disparità di trattamento tra i vari Stati membri, come si vedrà in seguito.

4.7. *Domanda 7: Come dovrebbe essere definito, nelle norme minime, il carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato rispetto alle altre fonti di risarcimento alle vittime?*

4.7.1. Non è necessario giungere alla fine di un processo per sapere se sia possibile ottenere un risarcimento da parte dell'autore del reato o in qualche altro modo.

4.7.2. La vittima sarà trattata in modo meno favorevole ogniqualvolta la risposta alle sue difficoltà giunga in ritardo.

4.7.3. Il risarcimento da parte dello Stato e di conseguenza l'anticipo necessario a rispondere alle reali necessità della vittima devono assurgere a principio, come prima risposta da dare immediatamente ogniqualvolta sia necessario.

4.7.4. Allo Stato spetterà un diritto di regresso alla luce degli eventuali risarcimenti successivi, in particolare quelli ottenuti dall'autore del reato.

4.7.5. L'assunzione a principio del carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato non può determinare una mancata risposta o una risposta tale da creare vittimizzazioni secondarie.

4.7.6. Nella pratica, il risarcimento da parte dello Stato dovrà essere in molti casi la prima risposta.

4.7.7. Se, prima di poter ottenere un risarcimento da parte dello Stato, la vittima è tenuta a dimostrare di avere già sfruttato invano tutte le altre possibilità (aggressore, assicurazioni, ecc.), la durata e la complessità di tale iter non faranno che accentuare la situazione di vittimizzazione, rendendo l'aiuto statale una misura per certi versi ipocrita.

4.8. *Domanda 8: Quali altre fonti di risarcimento devono essere dedotte dal risarcimento da parte dello Stato?*

4.8.1. Come sottolinea il Libro verde, la questione riguarda fondamentalmente le assicurazioni private.

4.8.1.1. In tale contesto, la questione delle assicurazioni presenta delle analogie con quella della situazione economica della vittima.

4.8.1.2. Tuttavia, non sembra da scartare l'eventualità che allo Stato venga restituito l'aiuto prestato se la vittima è risarcita da un'assicurazione in misura pari all'entità del risarcimento già ottenuto, e qualora l'importo in questione sia pari o superiore a quello anticipato dallo Stato.

4.8.1.3. Si potrebbe dire che in tal modo gli interessi della vittima resterebbero sufficientemente tutelati.

4.8.1.4. Tuttavia, la questione chiave è l'applicazione del principio di complementarità e non di sussidiarietà. L'esistenza di un'assicurazione privata dev'essere ignorata e lo Stato deve agire come se la vittima non avesse preso alcuna precauzione. Altrimenti, quest'ultima verrebbe ad essere punita per la sua diligenza.

4.8.1.5. Volendo sostenere la logica del carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato, quest'ultimo dovrebbe promuovere la diffusione delle assicurazioni private e sociali, fornendo ad esse particolari incentivi e un trattamento fiscale favorevole.

4.9. *Domanda 9: La possibilità di un pagamento anticipato dev'essere inserita nelle norme minime?*

4.9.1. Considerando i brani che precedono la formulazione della domanda (dal punto 5.5 al punto 5.8 del Libro verde), occorre dire, in linea di principio, che la surrogazione statale nei diritti al risarcimento della vittima deriva dal sopracitato carattere sussidiario dell'intervento dello Stato.

4.9.1.1. Nonostante questo, tali principi possono avere implicazioni inaccettabili in termini di sequenza temporale di intervento dello Stato, dal punto di vista delle esigenze della vittima.

4.9.2. Il ricorso all'azione dello Stato dopo aver esaurito ogni altra possibilità significa non tutelare gli interessi della vittima, consacrando soluzioni che sono note peraltro per essere contraddittorie.

4.9.3. I pagamenti anticipati sono in ogni caso il meccanismo più efficace per aiutare la vittima in tempo utile, eliminando gli aspetti e le tendenze all'esclusione che la situazione comporta.

4.9.4. La consacrazione del meccanismo dei pagamenti anticipati come strumento prioritario d'azione, laddove esistano elementi sufficienti a giustificarlo, risolve in parte il problema dei termini per le richieste di risarcimento: esso costituisce infatti un forte incoraggiamento per la vittima a presentare tempestivamente la richiesta e obbliga lo Stato a un esame preliminare e a una decisione che, nella maggior parte dei casi, agevolerà l'iter successivo.

4.9.5. Si concorda comunque sul fatto che i termini devono essere quanto più dilazionati possibile, salvo eccezioni puntuali in cui devono essere ulteriormente ampliati (per esempio, abuso sessuale di minori), e che la priorità in ogni caso va attribuita agli interessi della vittima, tanto più che ciò non rischia di arrecare particolari danni allo Stato.

4.9.6. La denuncia del reato alle autorità nei termini e con le eccezioni di cui al punto 5.6 del Libro verde merita di rientrare in una norma minima, a condizione che, come si è detto, si contemplino eccezioni per tutti quei casi in cui sia accettabile o inevitabile un comportamento diverso da parte della vittima.

4.10. *Domanda 10: Si devono includere nelle norme minime dei criteri relativi al comportamento della vittima in relazione al reato, al suo coinvolgimento in attività criminose in generale, o altre considerazioni di giustizia o di ordine pubblico?*

4.10.1. Il comportamento della vittima non può essere ignorato se è alla base del reato e del conseguente danno subito, in quanto è suscettibile di influenzare negativamente o persino di impedire il risarcimento da parte dello Stato. Di per sé, la precedente condotta sociale, morale o di altro tipo, anche se illegale, non può essere «automaticamente» legata a un particolare caso di vittimizzazione per giustificare il mancato risarcimento da parte dello Stato. Ciò significherebbe aprire la porta a ogni forma di discriminazione, il che sarebbe inaccettabile in termini di diritti umani e di uno spazio comune di libera circolazione, libertà e garanzia.

4.10.2. A tutela della vittima e ai fini di un suo trattamento equo, sono giustificati l'ulteriore analisi e il miglioramento della serie di motivazioni indicate in particolare dalla Convenzione europea del 1983. Di fatto, è ad esempio inaccettabile che la vittima sia penalizzata a causa di precedenti penali che nulla hanno a vedere con il reato subito, o che si possano invocare ragioni di ordine pubblico per discriminare taluni comportamenti, o talune categorie di persone, in relazione alla possibilità di ottenere risarcimenti da parte dello Stato.

4.11. *Domanda 11: Quali altri criteri, non contemplati nel presente documento, potrebbero essere compresi nelle norme minime?*

4.11.1. Analogamente a quanto già detto per la domanda precedente, non si vede l'utilità di adottare altri criteri.

4.12. *Domanda 12: Si ritiene che riconoscere alle vittime transfrontaliere il diritto ad essere assistite, per la domanda di risarcimento statale in un altro Stato membro, da un'autorità nel proprio Stato membro di residenza costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.12.1. Una soluzione valida in molti casi potrebbe essere l'auspicabile cooperazione interattiva fondata su una rete di organismi nazionali responsabili del risarcimento delle vittime o sulla rete europea di associazioni e altri soggetti della società civile organizzata che forniscono aiuto alle vittime, come pure il ricorso alla cooperazione fra gli Stati nell'ambito della Rete giudiziaria europea. Si caldeggia la creazione (con l'opportuna partecipazione delle organizzazioni della società civile che forniscono assistenza alle vittime) di organismi nazionali

responsabili per tutto l'iter nazionale di articolazione e risposta che agisca su base autonoma e/o congiuntamente ad altre istituzioni dello Stato membro.

4.12.2. Gli ostacoli di cui al punto 6.2 del Libro verde potranno essere vantaggiosamente rimossi grazie alla natura complementare dell'intervento degli Stati membri, una volta definiti i punti procedurali comuni e vincolanti per tutti.

4.12.3. Il principio di territorialità sembra difficile da evitare nella situazione attuale.

4.12.3.1. Dato che, in effetti, tale principio è la base più nota e progredita di cooperazione e assistenza reciproca, si potrebbe prendere in considerazione la messa a punto di un modello ibrido basato sulla primazia della territorialità, abbinato a un sistema complementare di doppia responsabilità al quale il cittadino possa ricorrere ogniqualvolta il sistema di risarcimento del proprio Stato fosse più favorevole, integrando in tal modo il risarcimento eventualmente ottenuto nello Stato in cui abbia subito il danno.

4.12.4. Ai fini della complementarità, nell'ambito di un sistema di riconoscimento reciproco, lo Stato membro di residenza della vittima dovrebbe essere tenuto ad accettare l'esito della causa di risarcimento svoltasi nello Stato in cui è avvenuto il reato.

4.12.4.1. Tuttavia, tale soluzione non impedirebbe certo alla vittima di presentare una richiesta di risarcimento complementare nello Stato membro in cui risiede ed eventualmente di ottenere dei pagamenti anticipati laddove le circostanze lo giustificassero.

4.13. *Domanda 13: Si ritiene che la possibilità per una vittima transfrontaliera di ottenere il risarcimento, a scelta, nel proprio Stato membro o nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato, costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.13.1. Il modello della doppia responsabilità comporta una duplice difficoltà: da un lato, la necessità per lo Stato membro di residenza della vittima di giudicare una situazione avvenuta in un altro Stato e di analizzare tutta la documentazione ad essa relativa (la necessità di un coordinamento fra gli Stati membri permane, come pure le difficoltà della vittima di acquisire elementi probatori).

4.13.1.1. D'altro lato, l'applicazione di un tale modello potrebbe dare origine a decisioni divergenti per motivi processuali.

4.13.2. Il modello ibrido menzionato nella risposta precedente sembra consentire un trattamento uniforme in ciascuno Stato membro per casi analoghi e, nel contempo, fa sì che il cittadino di uno Stato membro dotato di un regime più favorevole non venga trattato in modo sfavorevole rispetto ai propri concittadini vittime di reati analoghi nei rispettivi paesi.

4.13.2.1. D'altro canto, è chiaro che tale modello non incoraggia certo il progredire delle risposte statali meno positive verso una convergenza.

4.13.3. Per evitare la stratificazione delle risposte a cui tale modello potrebbe dare adito in ciascuno Stato membro, sarà opportuno fissare un livello di riferimento basato sulle migliori caratteristiche delle soluzioni date dai vari Stati membri. Si tratterebbe del miglior punto di convergenza possibile.

4.13.3.1. Dovrebbe essere obbligatorio raggiungere tale livello in un lasso di tempo ragionevole, rispetto al punto di partenza di ciascuno Stato membro.

4.13.3.2. Esisterebbero in tal modo due norme comuni per definire i parametri di risposta:

- quella al di sotto della quale il sistema non sarebbe credibile: in tale contesto, i sistemi eventualmente meno positivi dovrebbero immediatamente garantire una tale credibilità e partire da tale soglia per migliorare la propria efficacia;
- quella che definirebbe un livello di risposta qualitativamente elevato, da usare come riferimento e stimolo per lo sviluppo e la valutazione del percorso realizzato nel lasso di tempo ragionevole comunemente accettato.

4.13.4. La potenziale armonizzazione sarebbe realizzabile attraverso una serie di tappe successive e agevolata grazie al meccanismo ibrido della territorialità/complementarità o grazie a un fondo comune finalizzato all'uniformazione.

4.13.5. La definizione di un percorso che vada fino alla norma di riferimento, ad esempio in tre o quattro tappe, consentirebbe di collocare gli Stati membri in una specie di graduatoria di partenza per raggiungere il livello fissato nella norma di riferimento.

4.14. *Domanda 14: Quali altre soluzioni, oltre a quelle prospettate nel presente documento, si possono prevedere per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.14.1. Il modello ibrido di cui sopra è un'ipotesi da analizzare.

4.14.2. Sarebbero anche da ricordare i lavori in corso alle Nazioni Unite quanto alla costituzione di un fondo di assistenza per le vittime di reati transfrontalieri, nella misura in cui ciò interessa in questa sede, nella prospettiva del risarcimento delle vittime, complementare a quella degli Stati membri che non siano in grado di versare gli importi minimi ritenuti ragionevoli. Il fondo risponderebbe inoltre alla necessità di avviare campagne di divulgazione e d'informazione sul territorio dell'Unione.

4.15. *Domanda 15: Sarebbe opportuno elaborare dei formulari uniformi utilizzabili per presentare la domanda di risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri?*

4.15.1. Come già affermato, la strategia indicata dal Libro verde rende indispensabile disporre di formulari armonizzati che includano una traduzione nelle lingue di maggiore diffusione.

4.16. *Altri aspetti da integrare nelle norme*

4.16.1. L'informazione e i chiarimenti da fornire alla vittima, soprattutto nei casi di reati transfrontalieri, rendono indispensabile una norma sul tipo di informazione da rendere disponibile in tutta l'Unione, il modo di accedervi e gli organismi che la forniscono.

4.16.2. Nei casi transfrontalieri, il ricorso alle lingue europee di lavoro maggiormente diffuse (nonché al linguaggio dei gesti, e ai relativi interpreti, in modo da facilitare la comunicazione delle vittime audiotese) dovrebbe essere accettato da tutti gli Stati. L'impiego di formulari comuni bilingui o trilingui appare, come si è detto, fondamentale.

4.16.3. Bisogna prevedere una norma che fissi un termine massimo per il disbrigo delle richieste di risarcimento da parte degli organismi ufficiali.

4.16.4. I documenti ufficiali necessari alla vittima per istruire la domanda devono essere gratuiti. Le autorità devono aiutare la vittima nell'uso di tali documenti, il cui contenuto dev'essere scritto in una lingua che sia per essa comprensibile direttamente o indirettamente. Bisogna inoltre privilegiare l'uso dei mezzi tecnici di comunicazione più rapidi.

5. Sintesi conclusiva

5.1. Nel ribadire i moniti inseriti nelle osservazioni iniziali e dando atto della difficoltà di pervenire a scelte definitive, le quali saranno sempre il portato del consenso possibile, si ritiene che siano stati compiuti dei passi certi verso l'obiettivo indicato.

5.2. Tenendo in mente, nel contesto della problematica generale analizzata, soprattutto l'importanza fondamentale di dare una risposta completa alle questioni sollevate dall'esame della situazione delle vittime transfrontaliere, si ribadisce che per ovviare alle difficoltà menzionate, bisogna puntare sul livello comune di risposta maggiormente elevato, creando gradi successivi di sviluppo e posizioni di partenza di diverso livello con rettifiche progressive volte a uniformare la situazione.

5.3. La risposta dovrà privilegiare il principio della solidarietà e dell'equità di trattamento dei cittadini sul territorio comunitario, senza ignorare che la convergenza è un processo e non solo una meta, e che l'idea di una «cittadinanza europea» deve configurarsi come una piattaforma comune di qualità, una piattaforma che, essendo — come si auspica — un punto di riferimento, non può in nessun caso essere limitativa.

5.4. In altri termini, il processo d'integrazione della norma di riferimento massimo deve finire per significare, per gli Stati membri, il raggiungimento del minimo comune denominatore.

5.5. Pertanto, le tappe dello sviluppo progressivo vanno definite in termini di contenuto e del tempo necessario al loro conseguimento, e vanno ideate delle sanzioni per quanti non ottemperano agli impegni assunti.

5.6. L'idea di un principio di complementarità come quello formulato potrà essere difficile da mantenere in quanto alla base di tutte le decisioni di risarcimento da parte dello Stato non vi sono criteri giuridici oggettivi, bensì principi di equità, il che può sollevare questioni di doppia interpretazione. Non si tratta che di un elemento di discussione, come pure la possibilità di giungere alla complementarità nell'impiego di un fondo europeo, nel quale, attraverso i rispettivi contributi, gli Stati convergano in termini di rispetto del dettato normativo e di livello di risarcimento consensuale. L'utilizzo di un fondo significherebbe che non sarebbero sempre gli stessi a pagare.

5.7. Come si è sottolineato all'inizio, l'eccellente lavoro della Commissione, con cui il Comitato si congratula, rappresenta il vertice di uno sforzo fondamentale volto a creare un importante quadro di riferimento nella costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

5.8. L'attuazione pratica dell'iniziativa della Commissione inerente al risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati rappresenterà uno sforzo vero e significativo per dare risposte ai cittadini, nonché un risultato tangibile e paradigmatico nella costruzione di un effettivo spazio europeo di giustizia

da parte degli Stati membri, basato su una cultura della solidarietà intesa come effettiva corresponsabilità e sul diritto universale fondamentale di ogni individuo a non essere lasciato solo dinanzi all'aggressione, al pericolo e al crimine.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe»

(2002/C 125/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 febbraio e 1° marzo 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe».

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Hamro-Drotz, in data 28 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389^a sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 86 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le relazioni tra l'Unione europea e la Russia sono considerevolmente migliorate negli ultimi anni e la cooperazione si estende ormai a tutti i più importanti settori d'interesse comune. Il buon andamento delle loro relazioni è un elemento centrale per un futuro prospero dell'Europa.

1.2. Con questo paese l'UE deve senz'altro promuovere rapporti di vicinato aperti e trasparenti a livello sia bilaterale sia multilaterale. Il prossimo ampliamento dell'UE accresce ulteriormente la necessità di buone relazioni e di una comprensione generalizzata dell'importanza di un partenariato solido tra l'UE e la Russia. Ciò vale non solo per l'UE, gli Stati membri e la Russia, ma anche per i candidati all'adesione, i paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e il resto d'Europa.

1.3. L'obiettivo del presente parere è formulare un certo numero di conclusioni e raccomandazioni per sottolineare in particolare quanto l'impegno dei soggetti economici e sociali organizzati nell'ambito della cooperazione UE-Russia, come pure una maggior consapevolezza dell'opinione pubblica al riguardo, potrebbero contribuire agli sforzi volti a migliorare il partenariato UE-Russia.

2. Elementi chiave del quadro istituzionale

2.1. L'accordo di partenariato e cooperazione (APC), siglato nel 1994, è entrato in vigore nel 1997. Esso copre numerosi aspetti della cooperazione politica, economica e sociale, tra cui quella in materia di scambi, istruzione e formazione, ambiente ed energia, nonché i problemi connessi con la transizione all'economia di mercato. Il meccanismo della cooperazione è descritto nell'APC. I partner s'incontrano due volte all'anno nell'ambito di vertici; l'istanza principale è il Consiglio di cooperazione, che si riunisce con cadenza annuale; il Comitato

di cooperazione è competente a livello operativo ed è stato affiancato da numerosi sottocomitati (dialoghi); è stato anche creato un Comitato di cooperazione parlamentare UE-Russia. Ai sensi dell'articolo 93 «il Consiglio di cooperazione può decidere di creare tutti i comitati od organi speciali necessari per coadiuvarlo nell'esercizio delle sue funzioni». L'APC ha una durata iniziale di dieci anni, rinnovabile per tacito accordo.

2.2. La Strategia comune dell'Unione europea sulla Russia, concordata dagli Stati membri nel 1999 ⁽¹⁾, descrive i principi guida e i mezzi a disposizione dell'UE e degli Stati membri per adottare azioni basate sull'APC. I principali campi d'azione sono il rafforzamento dello Stato di diritto e delle istituzioni pubbliche, il consolidamento delle riforme economiche in Russia, il rinsaldamento della società civile, nonché il rafforzamento della sicurezza e della stabilità. La strategia comune rimarrà in vigore fino al giugno 2003.

2.3. L'instaurazione di uno «Spazio economico europeo comune» è indicata tra gli obiettivi sia nell'APC sia nella Strategia comune.

2.4. L'articolo 1 dell'APC indica, tra gli obiettivi del partenariato, quello di «fornire un contesto appropriato per la progressiva integrazione tra la Russia e una più vasta zona di cooperazione in Europa».

2.5. Il capitolo «Obiettivi principali» della Strategia comune dell'UE indica al paragrafo 2 gli orientamenti per «l'integrazione della Russia in uno Spazio economico e sociale europeo comune». I preparativi per l'adesione della Russia all'OMC, lo sviluppo istituzionale e gli aspetti sociali della transizione a un'economia di mercato sono elementi importanti in tale contesto.

2.6. In occasione del vertice UE-Russia svoltosi a Mosca nel maggio 2001, è stato deciso che le parti avrebbero esaminato congiuntamente l'eventualità d'instaurare uno Spazio economico europeo comune. Al vertice di Bruxelles dell'ottobre 2001 è stato definito il mandato di un gruppo misto ad alto livello incaricato di sviluppare il concetto di Spazio economico europeo comune e le relative misure di applicazione. Entro il 2003 il gruppo dovrà riferire al vertice UE-Russia in merito ai suoi lavori, avviati nel dicembre 2001. Gli interlocutori considereranno, in una prima fase, la struttura e la sostanza dello Spazio economico europeo comune, che consisterà in parte nel rendere le legislazioni russa e comunitaria maggiormente compatibili in vista di un loro allineamento.

2.7. Negli ultimi anni l'UE ha sviluppato, assieme ai paesi partner interessati, la cosiddetta dimensione settentrionale. La cooperazione tra l'UE e la Russia è un elemento chiave del piano d'azione per la cooperazione multilaterale nella regione per il periodo 2000-2003. La riunione ministeriale svoltasi a Helsinki nel novembre 1999 ha posto le basi della dimensione settentrionale, mentre quella di Lussemburgo dell'aprile 2001, come pure il vertice europeo di Göteborg del giugno 2001, hanno avviato il piano d'azione. Il Comitato, da parte sua, ha influenzato le conclusioni della riunione ministeriale di Lussemburgo, nonché quelle del vertice UE di Göteborg, relative al pertinente piano d'azione. Della dimensione settentrionale si occuperanno i ministri competenti durante la Presidenza danese dell'UE nella seconda metà del 2002.

2.8. Dal 1999, Tacis è il principale programma di assistenza tecnica a sostegno del processo di transizione in Russia. Nel quadro di tale programma operano congiuntamente alcune tra le principali istituzioni dell'UE e della Russia. Fino a ora sono stati stanziati oltre 2,4 miliardi di EUR, destinati a più di 1 500 progetti in numerosi ambiti politici.

3. Gli anelli da rafforzare

3.1. L'UE riconosce in linea generale la necessità che i soggetti economici e sociali partecipino agli sforzi per raggiungere finalità globali nell'instaurazione e nel miglioramento delle relazioni con i paesi terzi. Ciò vale per tutte le dimensioni proprie delle relazioni esterne e cioè: i vertici euromediterranei dei Consigli economici e sociali ed istituzioni analoghe, le riunioni di rappresentanti della società civile dell'UE, del Sudamerica e dei Caraibi, i Comitati consultivi misti bilaterali con i paesi candidati, il dialogo con le imprese, i sindacati e i consumatori nell'ambito della cooperazione transatlantica con gli Stati Uniti, il dialogo con le imprese nelle relazioni con l'Asia, la tavola rotonda UE-India, il Comitato consultivo misto SEE, l'accordo di Cotonou e i seminari regionali nelle relazioni con i paesi ACP, la relazione del Consiglio europeo del giugno 2001 — in cui si formula, tra l'altro, l'auspicio d'instaurare un dialogo e una cooperazione multilaterale tra i soggetti della dimensione settentrionale — e infine la promozione del dialogo sociale e civile nell'ambito del Patto di stabilità per l'Europa sudorientale. In molti dei casi appena elencati, le relazioni con paesi terzi sono state istituzionalizzate proprio grazie alla partecipazione del Comitato.

3.2. La cooperazione UE-Russia è condotta dalle istituzioni dell'UE e dal governo russo. La tavola rotonda degli imprenditori UE-Russia è riconosciuta come un utile organo consultivo, ma i rappresentanti economici e sociali della società civile sono stati coinvolti solo marginalmente nella cooperazione. Sia l'APC sia la Strategia comune, tuttavia, sottolineano la necessità che tutti gli interlocutori cooperino per rafforzare la società civile e per avvicinare la realtà russa a quella europea.

⁽¹⁾ (1999/414/CFSP), GU L 157 del 24.6.1999, pag. 1.

3.3. I principali gruppi d'interesse economici e sociali presenti in Russia hanno negli ultimi anni potenziato la loro organizzazione e capacità di agire da interlocutori indipendenti e credibili. Tale discorso vale soprattutto per aziende/datori di lavoro e sindacati, ma si applica anche ad altri rappresentanti della società civile: i consumatori, ad esempio, stanno attualmente rafforzando la loro funzione e si stanno organizzando in rete. In molti casi, però, i contatti con i loro omologhi europei restano ancora limitati. Alla summenzionata tavola rotonda degli imprenditori UE-Russia è stata affiancata di recente una forma di cooperazione europea tra i sindacati (CES-FNPR) ed anche altri soggetti, a livello sia bilaterale sia multilaterale. Le società europee hanno creato a Mosca il Circolo delle imprese europee (European Business Club — EBC). Le organizzazioni russe prendono parte, seppure con intensità variabile, alla cooperazione internazionale: le principali organizzazioni imprenditoriali e sindacali russe partecipano alle attività dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), le Camere di commercio russe sono affiliate alla rete internazionale delle Camere, le maggiori organizzazioni sindacali russe sono membri della Confederazione internazionale dei sindacati liberi (CISL); organizzazioni russe partecipano inoltre alla cooperazione del Mar Baltico. I principali rappresentanti della società civile russa si sono dichiarati interessati ad avviare e intensificare i contatti e la cooperazione con i loro interlocutori comunitari.

3.4. La conoscenza del partenariato da parte del pubblico è scarsa sia in Russia sia negli Stati membri dell'UE. L'interesse dell'opinione pubblica e lo spazio riservato ai dibattiti sulle relazioni emergenti tra UE e Russia e il loro futuro sono per il momento modesti. I mezzi di comunicazione possono contribuire in modo sostanziale a risvegliare tale interesse. La scarsa risonanza del processo d'integrazione UE-Russia in seno alla società ha riflessi negativi anche sul processo d'allineamento del diritto russo a quello comunitario, indispensabile ai fini di una più stretta coesistenza.

3.5. Tra il governo russo e i diversi interlocutori esistono relazioni istituzionalizzate in campo economico e sociale. Commissioni tripartite e gruppi di lavoro sono stati creati almeno dal Ministero del lavoro e dal Ministero per lo sviluppo economico e il commercio. Un esempio è costituito dalla Commissione tripartita russa sulla gestione delle relazioni sociali e lavorative che, con cadenza mensile, riunisce 10 rappresentanti di ciascuna delle principali parti sociali (datori di lavoro-sindacati-governo). Tale Commissione ha dato vita a 7 gruppi di lavoro permanenti. Tra i temi all'ordine del giorno, la ratifica e l'applicazione della Carta sociale del Consiglio d'Europa, l'applicazione del nuovo Codice del lavoro, la riforma del sistema pensionistico. Le parti sociali ritengono di fornire un valido contributo e sono dell'avviso che il governo ne tenga conto in misura soddisfacente. Il sistema funziona al meglio a livello federale e nelle principali regioni.

3.6. Il nuovo Codice del lavoro, in vigore dal 1° febbraio 2002, dovrebbe produrre progressi di ampia portata in materia di mercato del lavoro e di diritti dei lavoratori. Esso istituzionalizza il ruolo delle parti sociali e dedica un intero

capitolo al dialogo sociale. Le prossime azioni a livello di mercato del lavoro si baseranno in via primaria su accordi tra le parti interessate. Negli anni a venire, l'applicazione del Codice a tutti i livelli costituirà per le parti sociali un compito assai impegnativo. In preparazione vi è anche un codice sui diritti e i doveri dei sindacati e dei datori di lavoro.

3.7. La creazione nel settembre 2001 del tripartito «Centre for Social Partnership» (centro per il partenariato sociale) e della «Model Labour Arbitration Court» (giurisdizione arbitrale modello per le relazioni di lavoro) potrebbe diventare un elemento importante per il mercato del lavoro. Entrambi gli organi, che sono chiamati a contribuire in modo sostanziale all'applicazione del nuovo Codice del lavoro, sono stati istituiti con finanziamenti Tacis.

3.8. Il governo russo, che mostra di riconoscere in misura crescente il ruolo della società civile organizzata, si sta adoperando per instaurare un dialogo con e tra le organizzazioni maggiori. Il Presidente russo ha incontrato ultimamente un'ampia rappresentanza della società civile e sono stati avviati nuovi contatti con la rete di organizzazioni attualmente in fase di sviluppo. Un altro segno positivo è la recente iniziativa di un membro della Duma d'istituire un comitato per una «Russia internazionale in un'Europa in via d'integrazione».

3.9. In Russia lo sviluppo istituzionale e l'applicazione della nuova legislazione vanno però ulteriormente incentivati. Altrettanto dicasi per il dialogo sociale e civile avviato nel paese e per le relazioni, a livello di mercato del lavoro, tra le parti sociali, che devono anch'essi progredire. La sfida che incombe sulla società civile organizzata e sulle parti sociali in Russia consiste nel contribuire a uno sviluppo positivo accrescendo la loro disponibilità a partecipare a un dialogo costruttivo, alle consultazioni e alle procedure negoziali.

3.10. Per quanto riguarda la Russia, il programma Tacis — nella sua dimensione sia nazionale che orizzontale — è di ampia portata. La maggioranza dei progetti è volta a sostenere la modernizzazione dell'economia e a rafforzare lo Stato di diritto, la democrazia e il settore sociale. Esistono un documento strategico per il 2002-2006 e un programma nazionale indicativo per il 2002/2003. Tacis appare concentrato in modo pragmatico sulle tematiche più importanti. Benché il fatto di avere affidato la gestione del programma alla delegazione della Commissione a Mosca sembri averne incrementato l'efficienza, gli interlocutori russi lamentano la complessità delle pratiche burocratiche e la lunghezza delle procedure preparatorie. Andrebbe inoltre migliorato il coordinamento dei progetti tra i diversi programmi (si pensi, ad es., ai piccoli progetti Tacis e Interreg IIIA). L'attuazione pratica dei progetti in materia di dimensione settentrionale incontra spesso difficoltà legate al coordinamento dei finanziamenti provenienti da programmi diversi (Tacis, Phare, ecc.). Sarebbe opportuno migliorare anche il coordinamento della gestione della dimensione settentrionale da parte della Commissione.

4. Conclusioni e raccomandazioni

4.1. Il Comitato esprime un forte appoggio a tutti gli sforzi volti a perfezionare il partenariato UE-Russia. Questo dovrebbe promuovere l'integrazione della Russia in Europa, privilegiando i seguenti aspetti: trasformazione economica e sociale del paese, scambi commerciali e adesione all'OMC, cooperazione e crescita economica, occupazione, miglioramento del benessere e della qualità di vita della popolazione locale, ambiente, infrastrutture di lavoro e relazioni con i paesi confinanti, investimenti e cooperazione tra imprese e cittadini.

4.2. Il Comitato concorda con la posizione formulata dall'UE nella Strategia comune, secondo cui uno Spazio economico europeo comune dovrebbe racchiudere aspetti sia economici sia sociali. Oltre all'economia, alla cooperazione tecnologica, agli scambi, alle condizioni in cui operano le imprese, ecc., bisognerebbe considerare aspetti come l'occupazione, l'istruzione e gli scambi tra università, la sicurezza sociale, le condizioni di vita e di lavoro, la lotta alla corruzione, la salute pubblica, il ruolo dei mezzi di comunicazione indipendenti. Il Comitato sta esaminando l'opportunità di dedicare un parere a questa tematica.

4.3. Nei negoziati sulle questioni d'interesse prioritario andrebbero individuate soluzioni innovatrici e di reciproco interesse. Per aderire all'OMC la Russia deve soddisfare alcune condizioni imprescindibili quale l'abolizione degli ostacoli agli scambi commerciali e agli investimenti. La liberalizzazione in Russia del settore bancario, assicurativo, terziario ed energetico andrebbe affrontata con uno spirito aperto. Prima ancora di procedere all'ampliamento dell'UE, le parti interessate dovrebbero chiarire per quanto possibile tutte le questioni, connesse a tale ampliamento, che possono avere un impatto sulle relazioni UE-Russia, quale ad esempio Kaliningrad e la libera circolazione di persone e merci.

4.4. Per quanto riguarda la garanzia della sicurezza dei cittadini e il rispetto dei diritti umani fondamentali in Russia, il Comitato reputa che essi andrebbero promossi soprattutto nelle regioni in crisi. Al riguardo, sarebbe opportuno attuare con determinazione i programmi di sostegno comunitari, primi tra tutti l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR) e il Programma d'azione fondamentale Tacis. Il Comitato appoggia peraltro i tentativi di affrontare queste tematiche in sede di Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e di Nazioni Unite. Il Comitato seguirà con grande attenzione e partecipazione gli sviluppi nelle varie regioni di crisi, tra cui la Cecenia, riservandosi in un secondo momento di affrontare tali tematiche, partendo dalle proprie competenze ed esperienze in materia.

4.5. Lo sviluppo in Russia ha ormai raggiunto uno stadio in cui appare utile impegnare i principali interlocutori della società civile russa negli sforzi congiunti per migliorare il partenariato UE-Russia, nonché stabilire un dialogo regolare tra questi e i loro omologhi comunitari nell'ambito della cooperazione. I gruppi d'interesse economici e sociali potrebbero altresì contribuire sicuramente, con le loro esperienze e conoscenze, alla politica economica e sociale nell'ambito dell'APC.

4.6. Nel presente parere, il Comitato formula le seguenti raccomandazioni ai fini di un partenariato efficace: avvalersi dell'esperienza dei rappresentanti della società civile organizzata, associandoli attivamente alla cooperazione UE-Russia, radicare il partenariato in seno alla società promuovendo l'informazione del pubblico e il dibattito in materia, sostenere gli sforzi della Russia per migliorare il quadro e il dialogo istituzionale e infine appoggiare le iniziative intraprese dalla società civile organizzata russa per incrementare il proprio apporto.

- a) Il Comitato sostiene la decisione di studiare le modalità per creare uno Spazio economico europeo comune. Si raccomanda — per quanto concerne il punto 4.2 — che il gruppo ad alto livello incaricato di stendere una relazione per il vertice del 2003 organizzi audizioni o analoghe manifestazioni, per dare ai principali interlocutori comunitari e russi l'opportunità di esprimere le rispettive posizioni sullo Spazio economico europeo comune.
- b) Sulla base dei risultati di tali audizioni, il Consiglio di cooperazione dovrebbe istituire un forum consultivo permanente, composto dai principali esponenti della società civile organizzata, il cui compito sarebbe quello di fornire consulenza agli organi di cooperazione a vari livelli, nei modi ritenuti più appropriati (vertici, Consiglio e Comitato di cooperazione, sottocomitati). Il forum verrebbe creato sulla scorta di quanto previsto all'articolo 93 dell'APC⁽¹⁾. Il coinvolgimento della società civile organizzata andrebbe riconosciuto anche dalla Strategia comune. Nei suoi precedenti pareri, il Comitato aveva già raccomandato d'istituire un forum consultivo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cfr. punto 2.1.

⁽²⁾ Cfr. pareri d'iniziativa del Comitato economico e sociale sui seguenti temi: «Le relazioni dell'Unione europea con la Russia, l'Ucraina e la Bielorussia», GU C 102 del 24.4.1995, pag. 40, «Le relazioni tra l'Unione europea ed i paesi che si affacciano sul Mar Baltico», GU C 73 del 9.3.1998, pag. 57, «La dimensione settentrionale: piano d'azione per la dimensione settentrionale nelle politiche estera e transfrontaliera dell'Unione europea 2001-2003», GU C 139 dell'11.5.2001, pagg. 42-50.

- c) L'UE dovrebbe avviare misure atte a favorire l'informazione del pubblico sul partenariato UE-Russia e la visibilità dello stesso. Promuovendo il concetto di partenariato tra i cittadini, si consolidano le basi su cui operare per un allineamento delle legislazioni. È infatti estremamente importante favorire e stimolare la conoscenza dei cittadini e il pubblico dibattito sulla questione, e ciò a tutti i livelli della società in Russia, negli Stati membri dell'UE, nei paesi candidati, e anche nel resto d'Europa. Bisognerebbe inoltre realizzare pubblicazioni, seminari e campagne d'informazione, impegnando in tal senso gli Stati membri, il Parlamento europeo, le delegazioni dell'UE, i media e la società civile organizzata.

L'UE dovrebbe anche incrementare la trasparenza al proprio interno per quanto riguarda le attività in corso nell'ambito della cooperazione UE-Russia. Sarebbe opportuno migliorare le informazioni e i documenti sullo stato di avanzamento dei vertici e delle iniziative di dialogo, al pari delle relazioni sull'attuazione dei programmi e sui risultati della Presidenza UE di turno.

- d) Il Comitato accoglie con favore gli sforzi compiuti dalle autorità russe per promuovere il dialogo con la società civile organizzata e per coinvolgere i principali interlocutori nella preparazione, attuazione e applicazione della nuova legislazione. In questo contesto sarebbe altresì opportuno concepire i progetti Tacis in modo da favorire l'applicazione del Codice del lavoro, promuovendo, tra l'altro, le relazioni strutturate a livello locale, settoriale e regionale (tra i vari soggetti, come pure tra loro e le autorità interessate). Sarebbe opportuno snellire ulteriormente la gestione di Tacis e avvalersi delle pratiche migliori.

La società civile organizzata andrebbe anch'essa incoraggiata, se opportuno, a prepararsi per partecipare al dialogo in qualità d'interlocutore credibile. Queste iniziative dovrebbero interessare le diverse regioni della Federazione russa, mentre gli attori economici e sociali a livello

di UE e di singoli Stati membri andrebbero incoraggiati a coadiuvare tale sforzo.

- e) La dimensione settentrionale dell'UE andrebbe attuata con convinzione e sviluppata ulteriormente negli anni a venire quale strumento d'elezione per migliorare le relazioni UE-Russia. Il Comitato invita l'UE ad elaborare nel 2002 un ulteriore piano d'azione e ad adoperarsi per garantire che il finanziamento e la gestione della dimensione settentrionale siano più mirati e coordinati onde consentire, in futuro, un'attuazione più efficace del piano d'azione.

Il Comitato accoglie positivamente la raccomandazione di organizzare periodicamente un forum ad alto livello con un'ampia partecipazione di tutte le componenti della società. Sarebbe ideale se tale forum si tenesse nel 2002, in preparazione della riunione ministeriale da organizzare sotto la Presidenza danese, come indicato nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2001. La raccomandazione di avviare azioni appropriate per porre in essere contatti multilaterali regolari tra i soggetti economici e sociali nei paesi interessati è anch'essa importante. Nel febbraio 2001 il Comitato ha organizzato una riunione multilaterale a Umeå, in linea con la raccomandazione formulata nel novembre 1999 dalla riunione ministeriale sulla dimensione settentrionale. Una risoluzione è stata formulata in occasione della riunione ministeriale di Lussemburgo. L'ideale, ora, sarebbe realizzare una riunione multilaterale nel contesto del suddetto forum ad alto livello e in collaborazione con i paesi che fanno parte del Consiglio del Mar Baltico. L'UE può contare in tal senso sul contributo del Comitato.

- f) Il Comitato esprime la propria disponibilità a partecipare e a contribuire alle prossime azioni comunitarie tese a realizzare un partenariato dinamico tra UE e Russia. Sarebbe opportuno migliorare le relazioni tra le due società civili organizzate. Il Comitato studierà pertanto le modalità più appropriate per avviare e incoraggiare i contatti e un dialogo ad intervalli regolari con i principali esponenti della società civile organizzata russa.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Libro verde — Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese»

(COM(2001) 366 def.)

(2002/C 125/11)

La Commissione, in data 25 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese».

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Hornung-Draus, della Correlatrice Engelen-Kefer e del Correlatore Hoffelt, in data 19 dicembre 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 20 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 4 contrari e 14 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. L'impegno sociale delle imprese è un importante pilastro per la costruzione e il mantenimento delle istituzioni della società civile e va oltre il diritto nazionale, europeo e internazionale vigente. Numerosi sono gli esempi positivi che dimostrano che la collaborazione tra le imprese, i sindacati, nonché le istituzioni e le associazioni locali caratterizza l'impegno civile dei cittadini sul territorio.

Nell'ambito della responsabilità sociale delle imprese la sfida odierna è lo sviluppo, da parte delle imprese, di relazioni di qualità con tutti i soggetti interessati: azionisti, lavoratori, sindacati, clienti, fornitori, subappaltatori, associazioni ed enti territoriali, essenzialmente sul piano umano, sociale, finanziario e ambientale, e su base volontaria e/o negoziale. All'Unione europea spetta il compito di trovare i mezzi per incoraggiare tale sviluppo.

1.2. La globalizzazione comporta per le imprese la connessione con reti internazionali, relazioni contrattuali a livello mondiale e nuove forme di ripartizione del lavoro. Di conseguenza le imprese devono sempre di più far fronte anche alla dimensione internazionale della loro responsabilità sociale. Le imprese operanti a livello internazionale, con la loro presenza economica, svolgono spesso un ruolo importante nel miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nei paesi in via di sviluppo. Investendo in impianti produttivi o acquistando dalle imprese locali merci e prodotti da trasformare, contribuiscono alla creazione ed alla salvaguardia di posti di lavoro, al finanziamento delle strutture sociali, al miglioramento del livello d'istruzione, ai cambiamenti strutturali e di conseguenza al rafforzamento dell'economia dei paesi in cui si trovano. D'altro canto anche la mancanza di comportamenti responsabili da parte delle imprese presenta notevoli rischi — in particolare la minaccia per le strutture delle piccole imprese locali, lo sfruttamento dell'ambiente e delle materie prime, l'ingerenza politica, la violazione delle norme fondamentali sul lavoro, la riduzione dei diritti sindacali, il lavoro minorile, il lavoro forzato e le discriminazioni nei confronti delle donne e delle minoranze, ecc.

1.3. A livello internazionale, la responsabilità sociale delle imprese costituisce da numerosi anni un tema importante dei lavori delle organizzazioni internazionali. L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ha fissato degli importanti standard con le norme fondamentali sul lavoro; successivamente l'OCSE ha elaborato orientamenti per le imprese multinazionali, mentre le Nazioni Unite, nel contesto della globalizzazione, si sono dedicate all'argomento con l'iniziativa «Global Compact» di Kofi Annan. Nel Libro verde in esame, la Commissione solleva la questione della necessità di un quadro europeo per promuovere la responsabilità sociale delle imprese.

1.4. Anche se la responsabilità sociale delle imprese non è un fenomeno nuovo, nell'era della globalizzazione essa assume una particolare attualità. Le proteste sempre più massicce degli oppositori della globalizzazione testimoniano il crescente disagio che i cittadini provano dinanzi al collegamento in rete a livello mondiale e alla crescente virtualizzazione delle attività economiche. Il Comitato economico e sociale prende molto sul serio il disagio che tali proteste esprimono. Si impegna a favorire un ampio dialogo che permetta di dar voce ai timori e alle paure e che renda più trasparenti le regole che governano l'economia mondiale. Il dialogo deve soprattutto contribuire a favorire i necessari cambiamenti nel comportamento di alcune imprese e, quindi, a promuovere la responsabilità sociale.

1.5. Il Comitato spera che il Libro verde della Commissione permetta di avviare un dibattito sui vari aspetti del tema della responsabilità sociale delle imprese. La base deve essere costituita dal concetto di sviluppo sostenibile. Al più tardi dal vertice di Göteborg, il concetto della sostenibilità per i settori ambientale, sociale ed economico rappresenta un importante quadro di riferimento per l'economia e la politica. Si deve operare a favore di un migliore equilibrio tra lo «shareholder-value» (valore per l'azionista) e gli interessi dei lavoratori e dei loro rappresentanti nonché degli altri «stakeholder» — clienti, fornitori, comuni, società. Le imprese devono realizzare dei profitti per sopravvivere alla concorrenza, garantire la propria esistenza e creare posti di lavoro. È nell'interesse economico

delle imprese comportarsi in modo socialmente responsabile, per poter conseguire i propri interessi a lungo termine. Un'impresa che investe, infatti, ha bisogno di un quadro stabile e favorevole: certezza giuridica e pace, rapporti leali all'interno dell'impresa e un clima sociale favorevole agli investimenti. L'impresa non può essere indifferente al tipo di società in cui opera. Ogni impresa deve tener conto dell'ambiente sociale nelle sue riflessioni e decisioni di tipo economico.

1.6. Il Comitato concorda con la Commissione europea: la responsabilità sociale delle imprese è un contributo importante al conseguimento dell'obiettivo strategico definito a Lisbona, ovvero «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

1.7. Se tuttavia il punto di riferimento è costituito dagli obiettivi di Lisbona, allora si deve tener conto anche del rafforzamento della competitività delle imprese, poiché la competitività e la redditività delle imprese, in quanto fondamenti della loro esistenza duratura, sono i presupposti essenziali perché esse assumano una responsabilità sociale. Il legame fra successo economico e comportamento socialmente responsabile deve essere visto nei seguenti termini: la responsabilità sociale, assieme alla buona riuscita economica, contribuisce al successo duraturo di un'impresa. Di conseguenza è importante convincere le imprese a considerare la responsabilità sociale come un'evoluzione a lungo termine, come investimento strategico in scelte quali la commercializzazione, gli strumenti di gestione e i settori di attività.

1.8. La responsabilità sociale delle imprese comporta, oltre alla creazione e alla salvaguardia dei posti di lavoro, anche lo sviluppo di posti di lavoro migliori con una sufficiente tutela del lavoro e della salute, il rispetto delle esigenze dei disabili⁽¹⁾ e la promozione di una cultura dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Operare in modo socialmente responsabile significa per le imprese applicare con convinzione le norme vigenti in campo sociale e sforzarsi di creare uno spirito di partenariato. Ciò significa anche sviluppare le relazioni industriali e promuovere i negoziati e la partecipazione dei lavoratori.

1.9. I profitti, gli investimenti, il consumo, il costo del lavoro, le regolamentazioni, le tasse, l'approvvigionamento ottimale di beni, un elevato livello occupazionale, la crescita, un'esistenza degna dell'uomo, il benessere, la solidarietà, il rispetto reciproco, la libertà e la giustizia sono legate tra di loro da un rapporto indissolubile e costituiscono i pilastri della nostra comunità economica e di valori. In tale quadro, le imprese devono essere gestite con successo, ovvero devono operare in modo economicamente efficiente e socialmente responsabile.

1.10. La responsabilità sociale delle imprese è una tematica complessa che va affrontata in modo differenziato e approfondito. Le peculiarità culturali e il rispettivo quadro giuridico locale si ripercuotono direttamente sulla natura della responsabilità sociale delle imprese. Questa complessità viene purtroppo completamente ignorata dalla Commissione; occorre invece tenerne conto. Si devono operare delle distinzioni tra i diversi livelli d'azione geografici (locale, nazionale, europeo, globale), tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati, tra grandi imprese multinazionali, PMI e microimprese e tra i vari settori. Inoltre, nelle proprie riflessioni, la Commissione parte dal presupposto che esista una struttura gerarchica classica all'interno delle imprese, mentre occorre tener conto anche delle nuove strutture delle imprese e delle nuove forme di organizzazione del lavoro (tempo parziale, telelavoro, imprese virtuali, ecc.).

1.11. Un principio fondamentale della responsabilità sociale delle imprese è il suo carattere volontario. Il carattere volontario — e negoziale — delle misure e delle iniziative permette alle imprese di sviluppare approcci e modelli di responsabilità sociale propri di una particolare impresa o di uno specifico settore. Le iniziative concepite all'interno delle imprese e dei settori sono accettate molto meglio rispetto ad un quadro stabilito dall'esterno. Questa constatazione si riflette anche nelle iniziative esistenti, ad esempio quelle relative ai codici di condotta sociali, a livello dell'OIL, dell'OCSE o dell'ONU, tutte fondate sul principio dell'applicazione volontaria delle misure di responsabilità sociale delle imprese.

1.12. La decisione volontaria di un'impresa di adottare misure di responsabilità sociale, siano esse codici di condotta, «Carte» o etichette di qualità, comporta ovviamente anche la volontà di rispettare gli impegni e gli obblighi assunti. Il Comitato è favorevole ad azioni comuni e ad accordi volontari conclusi tra le parti sociali in materia di responsabilità sociale delle imprese, accordi che possono anche comportare adeguati meccanismi di accompagnamento e di valutazione.

1.13. Il principio della volontarietà dei codici di condotta in materia sociale deriva da un'ulteriore riflessione: nell'UE e nei suoi Stati membri, le imprese sono tenute per legge e in base a norme minime a conformarsi a talune disposizioni — uguali per tutti — che contribuiscono a sviluppare dei comportamenti responsabili. La responsabilità sociale delle imprese riguarda attività che vanno al di là del semplice rispetto delle norme giuridiche vigenti. Non a caso l'impulso all'elaborazione e all'applicazione di codici di condotta sociali è venuto soprattutto da quei paesi e da quelle culture in cui vige una limitata legislazione sociale. Che le imprese si debbano attenere alle leggi in vigore è fuori discussione. Tuttavia, tutte le iniziative che mirano a rafforzare la responsabilità sociale delle imprese vanno, per definizione, oltre le norme giuridiche vigenti e possono essere solo di natura volontaria.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa all'anno europeo delle persone con disabilità — 2003», GU C 36 del 8.2.2002.

1.14. Il Comitato è dell'avviso che il Libro verde non si soffermi sufficientemente sul ruolo particolare che le imprese dell'economia sociale svolgono nell'ambito della responsabilità sociale delle imprese. È un vero peccato, perché proprio questo settore offre dei buoni esempi di come la responsabilità sociale possa costituire il fulcro degli obiettivi imprenditoriali. Molte imprese dell'economia sociale pubblicano regolarmente dei rapporti sulle misure di responsabilità sociale adottate o ricorrono, per valutare le proprie attività, a strumenti specifici quali gli audit e i bilanci sociali. Il Comitato ritiene che occorrerebbe dare particolare rilievo a tali iniziative.

1.15. In generale, il tema della responsabilità sociale delle imprese viene affrontato dalla Commissione prevalentemente dal punto di vista delle grandi imprese multinazionali. In Europa la maggioranza delle imprese è costituita però da PMI o microimprese che necessitano di un approccio specifico alla responsabilità sociale delle imprese, adeguato alla loro situazione e alle loro necessità. A tale riguardo, il Comitato sottolinea che, in materia di responsabilità delle imprese, si deve distinguere chiaramente fra dimensione sociale e dimensione che riguarda la società in senso lato e l'ambiente. Per numerose PMI, la tutela dell'ambiente è un settore nuovo, che richiede mezzi e modalità di applicazione diversi da quelli utilizzati per la dimensione sociale.

2. I livelli d'azione — il livello globale

2.1. Il divario tra i paesi in via di sviluppo ed i paesi industrializzati in termini di benessere rimane notevole. Le condizioni di lavoro in molti paesi in via di sviluppo — a causa della più modesta produttività dell'economia e delle strutture democratiche e rappresentative in parte sottosviluppate — sono spesso molto peggiori che nei paesi industrializzati. Così, ad esempio, continuano purtroppo ad esistere forme inaccettabili di lavoro minorile, salari molto bassi, repressione nei confronti dei sindacati e condizioni di lavoro insalubri.

2.2. Molte imprese hanno già introdotto misure intese a migliorare le condizioni di lavoro — al di là delle norme previste dalla legge — nelle loro succursali, nelle loro filiali e, in parte, anche presso i loro partner commerciali, i loro fornitori ed i loro concessionari nei paesi in via di sviluppo. Il Comitato accoglie con grande favore e sostiene tali iniziative imprenditoriali. Anche se si considera la minore produttività delle economie dei paesi in via di sviluppo, pratiche quali le forme estreme di lavoro minorile e il lavoro forzato sono inaccettabili. Deve essere inoltre impedita qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei sindacati e va rispettata la libertà di associazione. Le imprese operanti a livello internazionale che cercano di apportare miglioramenti nella loro zona d'influenza e con i mezzi di cui dispongono, contribuiscono a dare un impulso importante a tutto il processo.

2.3. Una condizione preliminare all'efficace sviluppo del potenziale positivo delle imprese è rappresentata dall'esistenza di un quadro giuridico affidabile e favorevole alla creazione di imprese e agli investimenti, che consenta scambi commerciali internazionali il più possibile liberi — nel rispetto delle norme fondamentali dell'OIL. A tale scopo, si fa appello ai governi ed agli organi statali dei rispettivi paesi. Spetta a loro anche offrire un sistema d'istruzione efficace e strutture di sicurezza sociale funzionanti, che le imprese contribuiscono a finanziare con il pagamento delle imposte.

2.4. È compito dei legislatori, dei governi e delle amministrazioni dei paesi in questione creare adeguate norme in materia di diritto sociale e di diritto del lavoro e garantirne il rispetto. È soprattutto quest'ultimo punto ad essere carente nei paesi in via di sviluppo. Ad esempio, il lavoro minorile è vietato in numerosi paesi in via di sviluppo, ma gli Stati non fanno rispettare tale divieto. Inoltre, in molti paesi vengono calpestati i diritti sindacali. Di conseguenza, lo scopo da raggiungere deve essere in primo luogo quello di far sì che le istituzioni governative competenti facciano applicare le leggi necessarie e le convenzioni internazionali relative ai diritti dell'uomo e dei lavoratori. È un compito importante dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Tuttavia, anche la Banca mondiale, l'FMI e l'OMC devono tenere conto della responsabilità sociale nell'esercizio dei loro compiti a livello internazionale. Inoltre, le imprese europee presenti in tali paesi possono apportare il loro contributo dando alle altre imprese il buon esempio, ovvero rispettando la legislazione e promuovendo il rispetto delle leggi sul lavoro presso i loro partner commerciali locali. La legislazione del paese ospitante costituisce di conseguenza, per le imprese che operano a livello internazionale, la base ed il quadro giuridico minimo vincolante per agire in modo socialmente responsabile.

2.5. Importanti orientamenti di base sono contenuti inoltre nelle dichiarazioni e negli strumenti giuridici delle organizzazioni sociopolitiche internazionali, in particolare in quelle dell'OIL. Benché tali dichiarazioni siano rivolte in primo luogo ai governi, le imprese ne possono favorire gli orientamenti nella loro sfera d'influenza. La dichiarazione dell'OIL relativa ai principi fondamentali e ai diritti sul lavoro del 18 giugno 1998 ne è un buon esempio: esprime l'impegno degli Stati membri dell'OIL ad applicare efficacemente i seguenti principi e diritti sul lavoro considerati fondamentali:

- la libertà d'associazione ed il riconoscimento del diritto alla contrattazione collettiva;
- l'eliminazione di tutte le forme di lavoro coatto e forzato;
- l'abolizione effettiva delle forme peggiori di lavoro minorile; e
- l'eliminazione della discriminazione nell'impiego e nella professione.

2.6. Altri importanti strumenti giuridici sono la «Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale» del 1977 e le «Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali» del 1976, in particolare il capitolo «Occupazione e relazioni industriali».

2.7. Per poter adempiere con successo al loro impegno sociale, le imprese devono poter scegliere le opzioni che tengono meglio conto della loro situazione specifica e delle loro possibilità d'azione nei confronti dei loro partner commerciali nei paesi in via di sviluppo. Una grande impresa multinazionale, anche solo in virtù della posizione che occupa sul mercato, ha a sua disposizione tutt'altri mezzi per esercitare la propria influenza rispetto ad una PMI. In numerosi settori, la situazione è addirittura caratterizzata da un'inversione del rapporto di forze, ovvero le PMI dei paesi industrializzati si trovano di fronte a grossi fornitori con una posizione dominante sul mercato sui quali non riescono ad esercitare praticamente nessuna influenza.

2.8. Nel quadro del concetto di responsabilità sociale delle imprese, le imprese hanno la possibilità di porre in primo piano i temi che rivestono un'importanza particolare per il settore e il mercato in cui operano. Così ad esempio l'industria tessile solleva il tema del lavoro minorile, mentre l'industria petrolifera si occupa in particolare di attività a favore dell'ambiente. Mentre un'impresa prevede un controllo esterno o una certificazione, un'altra ritiene più adeguati l'applicazione e il controllo a livello interno. Ciò che conta, in ultima analisi, è che le misure adottate abbiano effettivamente successo.

2.9. Alcune imprese ed associazioni settoriali elaborano codici di condotta nei quali si impegnano a rispettare o promuovere norme sociali ed etiche o ad assumere un determinato impegno sociale. I codici di condotta di questo tipo sono l'espressione di una specifica cultura e filosofia imprenditoriale e riflettono gli obiettivi e le priorità sociali a lungo termine di una determinata impresa o di uno specifico settore. Quando si opta per questo approccio, è importante che le possibilità d'azione dell'impresa o del settore interessati vengano espresse in modo realistico e credibile. Ciò avviene, ad esempio, nel caso di codici di condotta che prevedono un conseguimento progressivo degli standard sociali prefissi tramite una collaborazione di partenariato fra l'impresa, i suoi fornitori ed i suoi partner commerciali nei paesi in via di sviluppo.

2.10. Nel Libro verde la Commissione chiede che le imprese siano responsabili non solo delle loro filiali, ma anche del rispetto della legislazione e del comportamento socialmente responsabile dei loro fornitori. Pur comprendendo tale richiesta, il Comitato ritiene che essa sia difficilmente applicabile in forma così generalizzata. Non si può pretendere che un'impresa possa essere garante del rispetto di determinati standard di lavoro da parte dei suoi fornitori e dei suoi partner commerciali. Tenendo conto in particolare delle sempre più complesse relazioni tra imprese e fornitori con catene produttive spesso

sparse in diverse parti del mondo, tale garanzia andrebbe oltre le possibilità giuridiche e tecniche delle imprese, in particolare delle PMI. Tuttavia, nel quadro degli appalti e della conclusione di contratti, le imprese possono esprimere le proprie convinzioni in materia sociale. Il Comitato concorda con la Commissione nell'affermare che, oltre alla dimensione interna, esiste anche una dimensione esterna della responsabilità sociale delle imprese. Quest'ultima vale anche nei confronti dei subappaltatori e dei fornitori provenienti dai paesi in via di sviluppo.

2.11. A tale riguardo, il Comitato non nega l'esistenza di difficoltà di ordine pratico: spesso nemmeno le grandi imprese riescono ad ottenere dai loro principali fornitori il rispetto degli standard di responsabilità sociale propri dell'impresa stessa, per non parlare poi dei subfornitori. Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo, la struttura dell'economia si basa su una miriade di piccole e piccolissime imprese. Le principali imprese europee del settore tessile, tanto per fare un esempio, in un paese come l'India arrivano facilmente ad avere da 12 000 a 15 000 fornitori principali. Si può immaginare quanti siano i subfornitori. Spetta in primo luogo ai singoli Stati far rispettare le leggi. Inoltre la collaborazione con i sindacati e le ONG può contribuire a far emergere le situazioni di non rispetto.

2.12. Le regole di comportamento e l'impegno sociale delle imprese devono tenere conto della cultura, delle tradizioni e della situazione economica dei rispettivi paesi. Un'applicazione rigorosa di standard sociali eccessivi nei paesi in via di sviluppo potrebbe essere percepita come un tentativo dei paesi industrializzati di aumentare il costo del lavoro in questi paesi per privarli di un elemento del loro vantaggio comparativo. I problemi di discriminazione fra i sessi e il mancato rispetto dei diritti umani fondamentali riconosciuti dalla Comunità internazionale non possono essere considerati alla stregua dei vantaggi comparativi. Ciò ridurrebbe notevolmente la collaborazione di questi paesi, indispensabile invece per il miglioramento delle condizioni sociali. Tuttavia le imprese possono e dovrebbero impegnarsi a livello aziendale a superare questi problemi nel quadro delle loro attività in materia di responsabilità sociale delle imprese.

2.13. I principi fondamentali della responsabilità sociale delle imprese a livello mondiale si fondano spesso sulle convenzioni dell'OIL. Il Comitato sottolinea espressamente l'importanza delle norme fondamentali del lavoro dell'OIL in quanto norme minime vincolanti di diritto internazionale, che devono essere rispettate in tutto il mondo. Tuttavia, avendo come destinatari i governi, le convenzioni dell'OIL possono solo limitatamente fungere da orientamento e da base per la pratica delle imprese. Necessiterebbero di una «traduzione» per quanti operano nelle imprese. Il Comitato accoglie con grande favore i lavori dell'OIL relativi all'attuazione di tali convenzioni nelle prassi delle imprese a livello locale e all'applicazione concreta dei codici di condotta sociali nella catena dei fornitori (supply chain) delle imprese.

2.14. In tale contesto, il Comitato si compiace per l'iniziativa della Commissione europea (Comunicazione del 18 luglio 2001 intitolata «Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione») che mira a sostenere gli sforzi dell'OIL intesi a far rispettare in tutto il mondo le norme fondamentali sul lavoro.

2.15. Il Comitato constata che le istituzioni internazionali — soprattutto la Banca mondiale, l'FMI e l'OMC — devono tenere conto della responsabilità sociale delle imprese. Un importante contributo potrebbe consistere nel fare in modo che le imprese che beneficiano di un credito o cui vengono concessi vantaggi commerciali rispettino in ogni caso almeno le norme fondamentali sul lavoro dell'OIL. Il Comitato constata inoltre che le imprese operanti a livello internazionale stanno già intraprendendo notevoli sforzi per sensibilizzare i loro fornitori e i loro partner commerciali, nel mondo intero ed in particolare nei paesi in via di sviluppo, ai vantaggi derivanti dal miglioramento delle condizioni di lavoro, e per conseguire miglioramenti, tramite incentivi, incoraggiamenti, consigli e il loro stesso esempio⁽¹⁾. Questi sforzi, che si iscrivono in una strategia a lungo termine, saranno tanto più efficaci quanto i paesi interessati creeranno condizioni quadro favorevoli e concederanno alle imprese il margine di manovra necessario per sfruttare il loro potenziale d'innovazione.

2.16. Anche il comportamento finanziario delle imprese rappresenta un elemento del comportamento socialmente responsabile (per es. riciclaggio di denaro sporco, corruzione, paradisi fiscali). Per quanto concerne in particolare gli investimenti socialmente responsabili (ISR), il Comitato raccomanda di affinare i criteri utilizzati nei processi di valutazione o di classificazione del comportamento socialmente responsabile delle imprese. Dovrebbero basarsi su elementi comparabili (per la tutela dell'ambiente, ad es., non avrebbe alcun senso applicare gli stessi criteri ad un'impresa siderurgica e a una banca). Inoltre le imprese non dovrebbero poter essere escluse solo in base ai loro prodotti e/o al loro settore di attività (per es. petrolio, microchip o produzione di alluminio). Nel complesso occorre migliorare le condizioni quadro per gli ISR; ciò comprende anche gli accordi giuridici e contrattuali collettivi a livello mondiale ed europeo.

3. I livelli d'azione — il livello europeo

3.1. Nel Libro verde la Commissione europea solleva la questione di un nuovo quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese. Le imprese sono una componente dell'intera società ed esplicano le loro attività in un ambiente sociale caratterizzato da leggi e disposizioni salariali che regolamentano il mercato del lavoro, equilibrano gli interessi

delle parti e tutelano i lavoratori. Ciò è accettato da tutte le parti in causa e costituisce, in Europa, la base sulla quale si fonda la responsabilità sociale delle imprese, senza che ciò intacchi il quadro giuridico (politica sociale e ambientale).

3.2. La partecipazione e la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti è regolamentata, a livello europeo, dalla direttiva sui comitati d'impresa europei nonché dalla direttiva sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori e, all'interno dei singoli Stati membri, in modi diversi, per lo più da norme giuridiche. Il Comitato esorta all'applicazione coerente delle disposizioni vigenti in modo che la trasformazione industriale possa avvenire in modo socialmente responsabile grazie ad un corretto equilibrio fra gli interessi delle parti.

3.3. Considerato il quadro esistente in ambito sociale, in Europa è opportuno anzitutto creare un clima psicologico nel quale la responsabilità sociale delle imprese abbia un posto fisso. Il livello europeo costituisce una piattaforma ideale per lo scambio di esperienze di successo e per sensibilizzare le imprese ad inserire la responsabilità sociale nelle loro strategie.

3.4. La responsabilità sociale delle imprese non è compito solo del management e dei rappresentanti dei lavoratori. Lo Stato, i comuni, i singoli cittadini e la società civile devono apportare il loro contributo alla responsabilità sociale. Il Comitato si compiace che la Commissione sollevi questa problematica nel suo Libro bianco sulla governance europea.

3.5. Le imprese dipendono dalle condizioni quadro che trovano nel paese in cui esercitano la loro attività economica. Così, ad esempio, non è obbligatorio rispettare una convenzione dell'OIL in un paese che non l'ha ratificata né recepita nella legislazione nazionale. Tuttavia se le imprese non possono e non devono essere chiamate a compensare le negligenze dei governi, la loro responsabilità sociale deve indurle a fare meglio di quanto non impongano loro gli obblighi giuridici. A tal fine la dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali costituisce un importante quadro di riferimento. Il Comitato sottolinea che le norme fondamentali sul lavoro dell'OIL, in quanto parte dei diritti dell'uomo, devono essere rispettate in tutti gli Stati membri dell'OIL, indipendentemente dalla loro ratifica. Ogni Stato membro, in qualità di membro dell'OIL, è tenuto a far sì che vengano rispettate le norme fondamentali sul lavoro — diritti sindacali, libertà di contrattazione collettiva, divieto del lavoro minorile, del lavoro forzato e delle discriminazioni — ed è responsabile del rispetto di queste norme da parte delle imprese. Agli Stati europei spetta il particolare compito di recepire nel diritto nazionale le norme sul lavoro dell'OIL. In linea generale l'Unione europea può impegnarsi anche già a monte facendo in modo che, in sede di elaborazione di accordi internazionali, questi ultimi raccolgano un ampio consenso e vengano sottoscritti dal maggior numero possibile di paesi.

⁽¹⁾ Per esempi concreti cfr.

<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>
http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm
<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>
http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/

3.6. Il Comitato attribuisce una particolare importanza al principio della volontarietà delle misure di responsabilità sociale delle imprese. La creazione di un quadro europeo dettagliato e vincolante non sarebbe appropriato. Standard dettagliati ed omogenei in materia di responsabilità sociale rischiano infatti di mettere una camicia di forza alle imprese, in particolare alle PMI e alle imprese dell'economia sociale. Le imprese devono avere la possibilità di elaborare, in funzione della loro situazione specifica, soluzioni settoriali, «su misura» e particolarmente efficaci. Dei principi generali europei fissati dalle parti sociali potrebbero contribuire ad una maggiore diffusione delle misure di responsabilità sociale già applicate a numerose imprese. Il Comitato sarebbe quindi favorevole a che le parti sociali approfondissero singoli aspetti della responsabilità sociale delle imprese, ad esempio nel settore sanitario, della protezione dei lavoratori o della promozione delle pari opportunità. Lo specifico quadro dell'UE in materia di responsabilità sociale delle imprese potrebbe essere elaborato sulla base di iniziative comuni e di accordi volontari fra le parti sociali, come è accaduto ad esempio nel settore tessile. La Commissione potrebbe contribuire alla trasparenza, alla coerenza e alle buone pratiche in tale ambito, promuovendo il partenariato tra gli attori chiave della responsabilità sociale.

3.7. La responsabilità sociale delle imprese comporta al tempo stesso aspetti qualitativi e quantitativi che variano a seconda del settore e della situazione delle imprese, quindi anche l'accompagnamento e la valutazione devono essere concepiti in modo differenziato.

3.8. Il Comitato accoglie con favore le misure che sostengono e promuovono la diffusione di buoni esempi di comportamento socialmente responsabile. Negli Stati membri esistono già numerosi reti di questo tipo (per es. l'«Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises» — ORSE — in Francia).

4. I livelli d'azione — il livello nazionale/locale

4.1. Il Libro verde sottolinea l'impatto delle misure in materia di responsabilità sociale delle imprese a livello locale. Il Comitato osserva che le imprese dell'economia sociale sono per lo più delle PMI o delle microimprese che vedono nella dimensione locale della responsabilità sociale delle imprese il loro compito principale. L'impegno locale di queste imprese per la responsabilità sociale e ambientale si basa su una prospettiva economica a lungo termine, dato che esse si impegnano per il bene comune (servizi di prossimità, misure d'integrazione, progetti ambientali, ecc.). La Commissione dovrebbe insistere maggiormente su questa dimensione già esistente della responsabilità sociale delle imprese a livello locale.

4.2. Il Comitato constata che la responsabilità sociale delle imprese comporta al tempo stesso la promozione della disponibilità a comunicare e ad apprendere costantemente. Le persone con una buona capacità comunicativa e aperte a nuove conoscenze sono anche capaci di una buona convivenza sociale, che non conosce intolleranze e discriminazioni in base all'appartenenza etnica, alla disabilità, all'orientamento sessuale

o al sesso. Chi conosce altre culture, stili di vita o modi di pensare, sarà aperto ad accoglierli. Questa missione spetta agli istituti di istruzione, alla politica per le famiglie e all'economia. È una sfida che la globalizzazione lancia alla società odierna.

4.3. Le imprese orientate verso il futuro hanno bisogno di collaboratori competenti, capaci di muoversi liberamente e autonomamente nella società della conoscenza e dell'informazione. La condizione preliminare per l'applicazione e l'integrazione di nuovi sviluppi è costituita dalla qualificazione delle risorse umane e dalla loro disponibilità e capacità di apprendere lungo tutto l'arco della vita. Il Comitato ritiene che i governi, l'economia, le parti sociali e gli individui siano tutti chiamati a partecipare nella stessa misura a tale processo. I rispettivi ruoli devono essere chiaramente definiti in un dialogo aperto.

4.4. La politica per la famiglia, la politica dell'istruzione e la politica economica non devono più essere viste isolatamente. Si deve fare in modo che per le famiglie sia più facile avere figli, che le donne possano proseguire la loro attività professionale qualificata e che i bambini abbiano le migliori opportunità di istruzione. L'economia deve tenere conto delle esigenze dei lavoratori, che sono padri e madri di famiglia, e praticare una strategia d'impresa a favore delle famiglie, ovvero socialmente responsabile.

4.5. La responsabilità sociale delle imprese richiede non solo la conseguente disponibilità da parte della direzione dell'impresa e una strategia d'impresa socialmente responsabile; essa ha bisogno anche di persone, di lavoratori che siano disposti a sostenere la responsabilità sociale delle imprese nella loro personale sfera d'attività e a comportarsi di conseguenza. Il Comitato ritiene pertanto particolarmente importante investire nello sviluppo del senso civico dei cittadini. È un ruolo che spetta ai sistemi d'istruzione che devono trasmettere, fin dalla scuola materna, una cultura della convivenza basata sui principi di solidarietà e di responsabilità. Le famiglie devono essere incoraggiate ad impegnarsi con i loro figli a favore della collettività. Le imprese possono migliorare le condizioni quadro per l'impegno civico, possono ricompensare con premi l'impegno socialmente responsabile, possono creare incentivi per incoraggiare il personale ad impegnarsi sul piano sociale.

4.6. Il Comitato accoglie con favore l'approccio che prevede di avvalersi di reti di responsabilità sociale a livello locale e regionale, come spesso già avviene. In tali reti le imprese, le parti sociali e i pubblici poteri cooperano con gli altri soggetti della società civile organizzata, per elaborare e realizzare obiettivi comuni in materia di responsabilità sociale. Si deve tuttavia evitare di gravare le PMI, a livello locale, con ulteriori oneri burocratici ed amministrativi.

5. Osservazione conclusiva

5.1. La responsabilità sociale delle imprese rappresenta un tema centrale per il Comitato che intende seguirne ed accompagnarne gli sviluppi con estrema attenzione e in modo attivo. Il Comitato spera che la Commissione europea, nell'approfondire ulteriormente la tematica, tenga conto delle

sudette osservazioni. Il principio della volontarietà, quello della sostenibilità ambientale, economica e sociale e l'orientamento in base agli accordi già conclusi dalle organizzazioni internazionali dovrebbero costituire il quadro di riferimento per le ulteriori attività della Commissione europea, al fine di sostenere gli sforzi delle imprese che intendono operare in modo socialmente responsabile.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Emendamenti respinti

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso del dibattito.

Da inserire prima della parte generale

«1.1. Preambolo

La maggior parte degli osservatori del comportamento delle imprese sarebbero d'accordo sul fatto che esse dispongono di un ampio potenziale per ottenere dei buoni risultati, dal punto di vista economico e sociale, per le parti interessate come pure per soddisfare gli obblighi che hanno verso gli azionisti. Per tradizione, la ragion d'essere stessa delle imprese è economica. Conseguendo la sua finalità economica l'impresa assolve anche i propri obblighi giuridici e contrattuali nei confronti delle parti interessate. Negli ultimi trent'anni si è rafforzata la tendenza da parte di imprese, politici e osservatori, a ritenere che alcune imprese, operando su base volontaria, dispongano anche di un notevole potenziale per gratificare le parti interessate anche attraverso programmi di responsabilità sociale delle imprese stesse. Tali programmi devono essere coerenti con la finalità economica dell'impresa e in genere s'incentrerebbero su strategie aziendali mirate alla sopravvivenza dell'impresa e al suo successo nel medio/lungo periodo. Il mancato conseguimento della finalità economica aziendale non solo rende impossibile far fronte alla responsabilità sociale dell'impresa, ma significa anche che le parti interessate subiscono un pregiudizio sociale enorme. Quando raggiungono il loro obiettivo economico, le imprese dispongono di un notevole potenziale per migliorare il mondo in cui viviamo. Il Comitato auspica che, al momento opportuno, nel Libro bianco la Commissione tenga in maggiore considerazione le finalità economiche dell'impresa.»

Motivazione

Il Libro verde non annette la dovuta importanza alla portata del contributo sociale offerto dalle imprese quando raggiungono i loro obiettivi economici.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 79, astensioni: 11.

Da inserire prima della parte generale*«1.2. Finalità economica dell'impresa*

1.2.1. L'obiettivo primario di un'impresa è economico e i suoi rapporti e le sue responsabilità principali sono giuridiche e contrattuali, non volontarie. In effetti, tutti gli elementi della coesione sociale — occupazione, coesione comunitaria, coesione sociale nazionale, vecchiaia sostenuta da risparmi e investimenti — si possono realizzare solo se le società raggiungono i loro obiettivi economici d'impresa.

1.2.2. La redditività è un parametro essenziale per i risultati di un'impresa. Il profitto le consente di agire in maniera competitiva e d'investire nel futuro. La redditività di un'impresa è messa continuamente alla prova dalla sfida delle forze del mercato. Queste ultime modificano continuamente l'ambiente di mercato di una società. Un'impresa raggiunge il suo obiettivo se sopravvive a queste sfide e prospera. Per ottenere tale risultato il modello economico di un'impresa dev'essere sostenibile a lungo termine.

1.2.3. I rapporti delle parti interessate sono giuridici e contrattuali, tuttavia solo sopravvivendo e prosperando un'impresa può soddisfare i suoi obblighi di salvaguardare l'occupazione e la qualità dell'occupazione, di mantenere gli ordini ai fornitori, di intrattenere con loro rapporti di partnership, di soddisfare la domanda dei consumatori e garantire infine la soddisfazione dei clienti.

1.2.4. Nella comunità in cui è situata, un'impresa che ha successo preserva l'occupazione, sostenendo i lavoratori e le loro famiglie, che a loro volta fanno affidamento sui fornitori locali di beni e servizi; un'impresa di successo è essa stessa cliente importante dei fornitori locali di beni e servizi e la stessa impresa fornisce linfa vitale economica alla sua collettività e ne favorisce la coesione sociale.

1.2.5. Un'impresa che ha successo paga le tasse sui profitti; percepisce le tasse dai suoi lavoratori per il governo e contribuisce con esse ai fondi di sicurezza sociale. Inoltre essa paga e riscuote il gettito IVA per conto del governo. L'impresa è la componente centrale del sistema fiscale nazionale che a sua volta finanzia il modello sociale.

1.2.6. Una percentuale dei profitti di un'impresa di successo viene pagata agli azionisti sotto forma di dividendi. In misura sempre maggiore gli stessi azionisti sono rappresentati da fondi pensione e imprese assicurative che gestiscono i risparmi accumulati nel tempo dai singoli in previsione della vecchiaia. Sono sistemi che fanno affidamento sui profitti e sui dividendi delle imprese.

1.2.7. Il profitto è la misura del successo di un'impresa. La diminuzione dei profitti non solo nuoce ai risparmi a lungo termine dei singoli, ma ha anche un impatto sull'occupazione, sui fornitori e sui clienti nonché sulle entrate del governo. Per questo un'impresa non dovrebbe sacrificare il profitto a breve termine senza attese di profitto nel medio/lungo termine.»

Motivazione

Il Libro verde non riconosce che la società civile e la coesione sociale dipendono dal raggiungimento da parte delle imprese dei loro obiettivi economici d'impresa.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 47, voti contrari: 86, astensioni: 17.

Da premettere alla parte generale*«1.3. Definizione di responsabilità sociale delle imprese*

1.3.1. La responsabilità sociale delle imprese è un concetto in continua evoluzione che richiede un impegno con le parti direttamente interessate, la società e l'ambiente, e che dovrebbe anche essere favorevole agli interessi degli azionisti, specialmente se supporta la sostenibilità a lungo termine del modello economico.

1.3.2. Le parti direttamente interessate sono i clienti, i fornitori e i dipendenti. I rapporti fondamentali con le parti interessate sono contrattuali e giuridici. Estensioni volontarie dei rapporti con le parti interessate possono comprendere accordi per dimostrare comportamenti socialmente responsabili. Per esempio, ai clienti si possono offrire prodotti provenienti da fonti o subfornitori socialmente responsabili, le condizioni di occupazione possono essere "positive" in molti sensi e prevedere maggiori investimenti nelle risorse umane.

1.3.3. Nel caso di estensioni dei rapporti con le parti direttamente interessate, in genere le aziende cercano di dimostrare, adducendo giustificazioni economiche, che queste azioni e i relativi costi sono nell'interesse degli azionisti. Ciò può comportare tempi lunghi e in alcuni casi può richiedere una "formazione" degli azionisti.

1.3.4. Una dimensione più complessa della responsabilità sociale delle imprese tocca la comunità locale in cui l'azienda opera come pure la collettività in senso più ampio. In tale contesto la giustificazione economica può risultare meno evidente e i risultati sono più spesso a lungo termine.

1.3.5. È nel contesto della società in generale che si presenta la questione di primaria importanza della sostenibilità. Si deve raggiungere un obiettivo fra la sostenibilità dell'impresa, ovvero la sua capacità di sopravvivere e ad aver successo, e lo sviluppo sostenibile in generale, con i suoi tre aspetti — economico, sociale e ambientale. Il quadro giuridico e normativo per lo sviluppo sociale dovrà forse essere sviluppato per integrare le iniziative nel settore della RSI. In effetti, le iniziative in questo settore possono incentivare e informare tale legislazione o regolamentazione.

1.3.6. La responsabilità sociale delle imprese è per definizione volontaria. Esistono tuttavia delle strutture quadro. Le aziende possono sviluppare codici deontologici che definiscono un comportamento etico e responsabile nei confronti delle parti interessate e della collettività. Inoltre, le imprese si uniscono per mettere in comune le proprie risorse. Gran parte delle attività commerciali di una comunità hanno una dimensione filantropica.

1.3.7. Alla luce dell'analisi sopra tracciata il CES approva la definizione fornita al paragrafo 20 del Libro verde secondo la RSI è la "integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate".»

Motivazione

Nel parere non figura alcuna definizione della responsabilità sociale delle imprese. È utile contrapporre e comparare la responsabilità sociale delle imprese con gli obiettivi economici delle imprese.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 40, voti contrari: 95, astensioni: 19.

Punto 1.3

Prima dell'ultima frase inserire:

«I sindacati hanno contribuito in modo decisivo a far evolvere tale quadro.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 59, voti contrari: 76, astensioni: 11.

Punto 1.4, ultima frase

Modificare come segue:

«Ma il dialogo fra datori di lavoro e sindacati deve soprattutto contribuire....»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 56, voti contrari: 83, astensioni: 13.

Punto 1.5, quinta frase

Sostituire «realizzare dei profitti» con «mirare alla competitività».

Esito della votazione

Voti favorevoli: 46, voti contrari: 81, astensioni: 9.

Punto 1.5

Al termine dell'ultima frase aggiungere quanto segue:

«per restituire alla sfera sociale ed a quella ambientale quanto è stato preso in prestito all'atto dell'insediamento (presenza di alloggi, infrastrutture sanitarie, istruzione di base e superiore, trasporti...)»

Motivazione

Dato che gli interessi degli azionisti, dei lavoratori e dei loro rappresentanti, dei clienti, dei fornitori, dei comuni, della società, ecc. si trovano tutti sul medesimo piano...

Esito della votazione

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 71, astensioni: 15.

Punto 1.7

Completare l'ultima frase come segue:

«...il successo imprenditoriale è la condizione necessaria ed irrinunciabile per poter assumere la responsabilità sociale...»

Motivazione

Risulta evidente dal testo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 61, voti contrari: 82, astensioni: 10.

Punto 1.8

Al termine della prima frase aggiungere:

«... lungo tutto l'arco della vita, nonché lo sviluppo dell'accesso alla formazione e l'investimento nella formazione continua per tutte le categorie di lavoratori.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 66, voti contrari: 67, astensioni: 6.

Punto 1.9, prima frase

Sopprimere quanto segue:

«...l'autodisciplina, l'etica professionale...»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54, voti contrari: 66, astensioni: 15.

Punto 1.9

Al termine della prima frase sopprimere

«e di valori»

Motivazione

Profitti e libertà, investimenti e rispetto reciproco, consumo e un'esistenza degna non sono valori equivalenti. Possono esservi stretti nessi, ma tali valori nell'attuale fase dell'Europa sociale non possono essere elencati e frammisti senza alcun ordine.

Altrimenti ciò significherebbe che abbiamo già eliminato le cause della povertà, dell'esclusione dal mercato del lavoro: non potremmo che rallegrarcene. Già il dire che «costituiscono i pilastri della nostra comunità economica» pecca d'ottimismo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 41, voti contrari: 55, astensioni: 10.

Punto 1.11

Aggiungere un brano di frase nel terzo periodo:

«Le iniziative concepite all'interno dell'impresa sono accettate molto meglio dai dirigenti rispetto ad un quadro stabilito dall'esterno.»

Motivazione

L'idea che i lavoratori, nell'ambito di un'impresa, siano sullo stesso piano dei dirigenti o degli azionisti è tutta da dimostrare. Il legislatore (che definisce la legge) e le parti negoziali (che convengono accordi quadro settoriali o interprofessionali) sono stati eletti o designati in maniera legittima, vuoi a suffragio universale, vuoi con modalità di rappresentazione che poggiano sulla rappresentatività. Si tratta di elementi della democrazia che sono parte integrante degli Stati di diritto, gli Stati membri dell'Unione, e non vi sono sinora elementi che permettano di dimostrare una tale pretesa «inaccettabilità».

Esito della votazione

Voti favorevoli: 34, voti contrari: 60, astensioni: 13.

Punto 2.3

Aggiungere quanto segue dopo l'ultimo periodo:

«D'altro canto il Comitato esorta la responsabilità sociale delle imprese a tener conto del fatto che la delocalizzazione delle attività produttive che richiedono lavoratori poco qualificati e l'incoraggiamento all'immigrazione di lavoratori altamente qualificati per far fronte alla "scarsità di mano d'opera" che affligge le imprese europee, contribuiscono ad indebolire le risorse umane dei paesi interessati.»

Motivazione

Non è il caso di chiedere agli Stati di fare sforzi di investimento pubblico per l'istruzione delle élite o dei lavoratori futuri se ciò servirà solamente ad incoraggiare la fuga dei cervelli. Si tratta di una questione che rientra nella sfera della responsabilità sociale delle imprese.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 89, astensioni: 12.

Punto 2.4

Aggiungere quanto segue dopo l'ultimo periodo:

«Tuttavia la responsabilità sociale delle imprese, dato il suo carattere volontario, permette alle imprese europee presenti in tali paesi di non ricorrere al lavoro minorile, anche qualora non lo impedisca la legislazione locale. La RSE può incoraggiare le imprese, in questi stessi paesi, ad offrire ai genitori salari superiori a quelli offerti ai loro bambini, pur mantenendoli ancora a livelli assai inferiori a quelli europei.»

Motivazione

È un esempio eccellente, nell'ambito del quale si può ammettere che non vi è in tal caso differenza alcuna tra responsabilità sociale e societale delle imprese, mentre il carattere volontario della RSE può permettere di andare oltre le legislazioni nazionali.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 71, astensioni: 11.

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Contributo del Comitato economico e sociale agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità nel 2002»

(2002/C 125/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Contributo del Comitato economico e sociale agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità nel 2002».

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Konitzer, in data 25 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 20 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Obiettivo del parere d'iniziativa

Con il presente parere il Comitato si propone di:

- fornire elementi per l'elaborazione — da parte della Commissione europea e del Consiglio — degli indirizzi di massima per le politiche economiche 2002,
- contribuire al dibattito pubblico in merito al coordinamento e al contenuto della politica economica a livello comunitario,
- promuovere un dibattito obiettivo in seno alle organizzazioni e ai gruppi socioeconomici in esso rappresentati.

2. Attuali procedure di coordinamento delle politiche economiche e necessità di una loro evoluzione e razionalizzazione

2.1. Lo spirito del Trattato di Maastricht

Il capitolo del Trattato CE dedicato alla «Politica economica» (articoli 98-104), assegna fondamentalmente agli Stati membri la responsabilità in materia. La politica economica, tuttavia, viene considerata una questione di interesse comune. Le politiche nazionali vanno coordinate in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'articolo 2 ⁽¹⁾. Gli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» costituiscono il testo centrale della politica economica a livello comunitario. Si tratta di un documento sotto forma di raccomandazione (non vincolante) del Consiglio elaborata, a sua volta, in base ad una raccomandazione della Commissione e alle conclusioni del Consiglio europeo. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla propria raccomandazione. L'attuazione degli indirizzi di massima è sottoposta a sorveglianza nell'ambito di una procedura intergovernativa. Qualora venga accertata un'infrazione da parte di uno Stato membro, il Consiglio può

decidere di rivolgere a tale Stato una nuova raccomandazione e di renderla pubblica (quale sanzione). Al di là del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza e della promozione di un'efficace allocazione delle risorse, le sole indicazioni di merito per la politica economica incluse nel relativo capitolo del Trattato sono quelle contenute nelle disposizioni concernenti la politica di bilancio. Tali disposizioni ⁽²⁾ sono volte a garantire che le politiche di bilancio, sempre e comunque di competenza degli Stati membri, non pregiudichino la politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi e gestita centralmente dal SEBC. Il patto di stabilità e di crescita completa e rafforza queste disposizioni nel quadro dell'UEM europea.

2.2. Le procedure e le disposizioni fondamentali del Trattato sono state completate e arricchite in vario modo:

- con il Trattato di Amsterdam si è aggiunto al Trattato un nuovo Titolo «Occupazione» il quale reintroduce, per gli orientamenti in materia d'occupazione, la procedura comunitaria che per gli indirizzi di massima delle politiche economiche il Trattato di Maastricht aveva invece abolito (proposta della Commissione che può essere modificata solo all'unanimità dal Consiglio il quale però deve adottarla a maggioranza qualificata).
- Su questa base sono stati avviati i cosiddetti «processi»:
 - il processo di Lussemburgo per la politica del mercato del lavoro,
 - il processo di Cardiff per la politica strutturale (nell'ambito dei mercati dei prodotti e dei fattori) e
 - il processo di Colonia per il dialogo macroeconomico tra i responsabili delle politiche monetaria, di bilancio e salariale finalizzato ad un miglioramento del mix di politiche macroeconomiche nell'UEM.

⁽¹⁾ L'articolo menziona anche gli obiettivi della crescita e dell'occupazione.

⁽²⁾ È fatto divieto di finanziare con strumenti monetari i disavanzi pubblici e di consentire l'accesso privilegiato degli Stati alle istituzioni finanziarie; la Comunità non risponde degli impegni assunti dalle amministrazioni statali o da enti pubblici; gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi (cfr. artt. 101-104 del Trattato CE).

- Tali processi sono stati completati dagli obiettivi definiti dal Consiglio europeo di Lisbona in materia di crescita, progresso tecnico e piena occupazione.
- A ciò si è aggiunto un insieme, non chiaramente definibile, di consultazioni, disposizioni relative ai pareri facoltativi del Parlamento, del Comitato economico e sociale, delle parti sociali, nonché alcuni tentativi da parte della Commissione e del Parlamento di stimolare un dibattito pubblico su questioni riguardanti la politica economica europea: cooperazione tra gli istituti di ricerca economica, Brussels Economic Forum.
- A livello di rappresentanti governativi si è ulteriormente rafforzato il già importante ruolo dei comitati (comitato economico e finanziario, comitato per la politica economica e comitato per l'occupazione), un'evoluzione che è andata in parte a scapito del ruolo della Commissione in quanto rappresentante dell'interesse comunitario; si ha anche l'impressione che esistano rivalità e mancanza di trasparenza, nonché problemi nella composizione dei comitati.
- A livello del Consiglio è stato creato — in modo informale — l'Eurogruppo che si occupa del coordinamento della politica economica e dello sviluppo del mix di politiche all'interno dell'UEM, ma non dispone di alcun potere decisionale sancito dal Trattato.

2.3. Valutazione dell'approccio previsto dal Trattato per la politica economica generale

2.3.1. Nel momento in cui entrano in circolazione le banconote e le monete in euro e viene convocata una Convenzione sul futuro dell'Europa, ma anche in riferimento all'imminente ampliamento della Comunità, si pone la questione se la procedura per la definizione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e per la sorveglianza della loro applicazione abbia corrisposto alle aspettative e se sia in grado di raccogliere le sfide future.

2.3.2. Tra gli aspetti positivi va rilevato che si è riusciti a creare le premesse di stabilità essenziali ai fini del successo dell'Unione economica e monetaria (UEM) e che il rispetto delle regole di bilancio definite dal Trattato e del patto di stabilità e di crescita contribuisce ad evitare ripercussioni negative (spillovers) sulle politiche finanziarie dei paesi partner e sulla politica monetaria comune dell'Unione monetaria. Anche la politica dei salari e dei redditi seguita dalle parti sociali, e non menzionata nel Trattato, si è adattata alle esigenze di stabilità dell'Unione monetaria meglio di quanto molti si aspettassero. Da tutto questo è derivato, per l'Unione monetaria nel suo insieme, un mix di politiche che, nonostante l'attuale debolezza congiunturale dovuta sostanzialmente a fattori esogeni, si è dimostrato più favorevole alla crescita e all'occupazione di quanto non sarebbe stato possibile senza l'Unione monetaria.

2.3.3. Non mancano però gli aspetti negativi: in alcuni importanti Stati membri nel periodo di congiuntura favorevole non si è proceduto abbastanza sulla via della stabilizzazione dei bilanci pubblici in modo da potere poi, durante una congiuntura meno favorevole, utilizzare appieno gli stabilizzatori automatici o perseguire una politica anticiclica attiva. Come se non bastasse, in numerosi paesi, gli investimenti pubblici e le spese di formazione e di mantenimento del capitale umano hanno risentito negativamente di questo risanamento, il che non soltanto ha attualmente effetti avversi sulla domanda interna, ma minaccia anche di ostacolare in futuro il processo di crescita e il ritorno alla piena occupazione. In generale, nella Comunità e nell'Unione monetaria non si è ancora riusciti a sviluppare un modello di politica macroeconomica perfettamente stabile, basato su un ampio consenso, che dia all'Unione monetaria un mix di politiche (monetaria, di bilancio e salariale) in grado di evitare — nei limiti del possibile — un surriscaldamento inflazionistico causato da fattori endogeni ed esogeni e di compensare una congiuntura debole in modo che si possa ottenere un aumento, per quanto possibile costante, della domanda complessiva in armonia con lo sviluppo delle capacità di produzione. Solo se si realizzeranno tali condizioni, gli investimenti potranno — nel contesto di un'elevata redditività di tutto il sistema economico — raggiungere un livello sufficiente a sfruttare il forte potenziale della Comunità in termini di crescita ed occupazione, nel rispetto degli obiettivi definiti all'articolo 2 del Trattato e dal Consiglio europeo di Lisbona.

2.4. Proposte di miglioramento avanzate dal Comitato economico e sociale

2.4.1. Dalla realizzazione dell'Unione monetaria i dati fondamentali relativi alla politica economica e il mix di politiche macroeconomiche sono, ancor più di prima, concordati a livello europeo. Anche a questo livello la politica economica viene considerata una questione pubblica. L'ulteriore sviluppo a livello pragmatico dell'approccio di Maastricht si dimostra tuttavia complicato, poco efficace e non trasparente, evidenziando al tempo stesso quanto grande sia la necessità di interventi. Tale necessità è ulteriormente accentuata dalla prospettiva dell'ampliamento. La proposta adottata a Laeken di una Convenzione sul futuro dell'Europa potrebbe offrire l'occasione di perfezionare le disposizioni del Trattato alla luce di un dibattito approfondito.

2.4.2. Nel contesto dell'elaborazione della raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2002 e in vista della preparazione della Convenzione, il Comitato formula le seguenti proposte:

- a) per promuovere la trasparenza, la Commissione dovrebbe, nel contesto degli indirizzi di massima per le politiche economiche 2002, passare sistematicamente in rassegna tutte le procedure e consultazioni connesse all'elaborazione di tali indirizzi e al controllo della loro applicazione. Quest'opera sistematica risulta necessaria anche per accrescere l'efficienza e semplificare le procedure.

- b) Sarebbe opportuno approfondire il dibattito in merito alla Comunicazione della Commissione del 7 febbraio 2001 sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro ⁽¹⁾ (cfr. anche il Parere CES dal titolo «Il coordinamento della politica economica come conseguenza dell'UEM» ⁽²⁾ e la relazione del Parlamento europeo ⁽³⁾ elaborata da Pervinche Bérés).
- c) Bisognerebbe in particolare esaminare come si potrebbe migliorare il coordinamento delle politiche economiche tramite il diritto derivato, conformemente all'articolo 99, paragrafo 5.
- d) In relazione con i lavori della Convenzione, bisognerebbe anche esaminare quali modifiche al capitolo del Trattato relativo alla politica economica potrebbero essere opportune. Di particolare interesse sarebbe l'esame dei seguenti punti: migliore articolazione dell'interesse comunitario ripristinando il diritto di proposta della Commissione nella procedura di definizione degli indirizzi di massima per le politiche economiche (cfr. articolo 99, paragrafo 2), coinvolgimento del Parlamento, del Comitato economico e sociale e delle parti sociali nelle procedure, migliore definizione del ruolo e della composizione dei comitati, maggior sintonia tra i comitati e tra le diverse formazioni del Consiglio, inserimento dell'Eurogruppo nel Trattato, alcune semplici indicazioni di merito sul mix di politiche macroeconomiche e sulle politiche strutturali.

3. La situazione economica, le prospettive e le sfide della politica economica

3.1. Il ruolo del Comitato economico e sociale

Il Comitato dovrebbe presentare proposte nei campi che gli appaiono rilevanti o nei quali è particolarmente competente; il suo compito, però, non è quello di sostituirsi alla Commissione e al Consiglio nel definire gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per gli indirizzi di massima relativi al 2002, il Comitato intende limitarsi a 4 gruppi di problemi:

- valutazione della situazione economica e delle prospettive,
- contributi all'adeguamento e al miglioramento del mix di politiche macroeconomiche,
- suggerimenti riguardo ad alcuni importanti problemi strutturali:
 - sviluppo a medio termine degli investimenti pubblici e privati come presupposto per la crescita e il ritorno alla piena occupazione,

- invecchiamento della popolazione e relative sfide a più lungo termine per la politica economica.

3.2. Valutazione della situazione economica e delle prospettive

Se è inevitabile commettere degli errori nel fare previsioni, occorre però riflettere su come sia possibile:

- i) migliorare la qualità delle analisi e
- ii) trarre conclusioni più rapide in materia di politica economica di fronte a una situazione economica e a prospettive economiche in evoluzione.

3.2.1. Riguardo al punto a), la Commissione dovrebbe garantire che le risorse disponibili per l'analisi e le previsioni siano realmente sufficienti e che si sviluppi un dialogo intenso e trasparente con la Banca centrale europea (BCE), gli Stati membri, le organizzazioni internazionali (come OCSE e FMI) e, soprattutto, con gli istituti di ricerca economica. Andrebbe incentivato il dibattito pubblico sulla situazione economica, le prospettive e l'appropriato mix di politiche in seno all'UEM, fornendo così un valido apporto anche alle riflessioni condotte in materia di politica dei salari e dei redditi dalle parti sociali, le quali, con le loro decisioni, contribuiscono in misura determinante alla definizione di tale mix.

3.2.2. Quanto al punto b), non appare necessario modificare la frequenza (semestrale) delle previsioni, anche se una relazione trimestrale sull'evoluzione della situazione economica sarebbe utile. Informazioni più accurate sull'evoluzione dell'economia a breve termine non dovrebbero però indurre ad un aggiustamento continuo (fine-tuning) della politica di bilancio. In circostanze normali, tale politica andrebbe definita in base a criteri di medio periodo, lasciando però un sufficiente margine di manovra agli stabilizzatori automatici. Il disavanzo strutturale andrebbe ridimensionato conformemente al patto di stabilità e di crescita, mentre le variazioni di quello congiunturale dovrebbero agire nel senso della stabilizzazione del ciclo. La politica monetaria può reagire con maggiore sensibilità ai cambiamenti della situazione economica complessiva, ma non va dimenticato che i suoi strumenti hanno effetti ritardati nel tempo. In questo processo di apprendimento in materia di politica macroeconomia in corso nell'UEM, bisognerebbe studiare più attentamente e tenere nel massimo conto le esperienze che mostrano il successo della gestione macroeconomia, soprattutto quelle acquisite con la politica monetaria americana degli anni novanta. Oltre alle questioni connesse al mix di politiche per l'Unione monetaria nel suo insieme, va anche tenuto conto naturalmente della situazione economica specifica di ciascuno Stato membro. È un compito questo che spetta, in prima istanza, ai responsabili della politica economica dei vari paesi e che riguarda tutti i campi di tale politica.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 def.

⁽²⁾ GU C 139 dell'1.5.2001, pag. 60.

⁽³⁾ A5-0307/2001.

3.2.3. La situazione attuale (al gennaio 2002) appare caratterizzata da una stagnazione in un contesto di domanda interna insufficiente, disoccupazione in lieve aumento e scarsa fiducia da parte dei consumatori e degli imprenditori. Tuttavia vi è stato un chiaro allentamento del mix di politiche di fronte alle aspettative di un calo dell'inflazione ed importanti fattori come la redditività dell'economia interna nel suo complesso e la competitività in termini di costi rispetto all'esterno restano relativamente favorevoli. Dal momento che anche al di fuori della Comunità ci si attende, entro il 2003, una ripresa, secondo il Comitato è plausibile il ritorno nello stesso anno ad un tasso di crescita del 3 % soltanto però se si seguiranno politiche ambiziose e determinate. Tale crescita sarebbe sostenuta da un'accelerazione della domanda interna ed esterna rispetto alla quale le capacità di produzione disponibili risulterebbero sufficienti.

3.3. *Contributi all'adeguamento e al miglioramento del mix di politiche macroeconomiche*

Nella situazione attuale, il compito della politica macroeconomica è quello di appoggiare la ripresa prevista e di portare ad una crescita duratura e capace di autosostenersi, che consenta di realizzare gli obiettivi in materia di occupazione e di produttività definiti a Lisbona.

Nel parere del novembre 2001 ⁽¹⁾ il Comitato ha già esaminato come combinare, nel contesto dell'Unione monetaria, le politiche di bilancio dei governi nazionali, la politica salariale delle parti sociali e la politica monetaria della BCE in modo da ottenere, nel rispetto della stabilità, un mix di politiche che sia il più vantaggioso possibile per la crescita e l'occupazione. Nell'Unione monetaria si tratta di una questione d'interesse comunitario. La Commissione, quale rappresentante di tale interesse, dovrebbe specificare negli indirizzi di massima per il 2002 — ferma restando l'autonomia dei singoli operatori o dei gruppi di operatori — i contributi che essi possono apportare a breve e medio termine. In generale, quanto più le politiche di bilancio e salariale tengono conto delle condizioni di crescita e stabilità a breve e medio termine, tanto più la politica monetaria — nel rispetto dell'obiettivo di stabilità — è in grado di sostenere la politica economica generale nell'ottica della crescita e dell'occupazione. Il margine di manovra che così si ottiene andrebbe efficacemente sfruttato anche dalla politica monetaria, conformemente all'articolo 105, paragrafo 1, seconda frase.

Il rapporto tra il mix di politiche macroeconomiche nell'Unione monetaria da un lato e la ripresa congiunturale e il processo di crescita a lungo termine necessario per realizzare gli obiettivi di Lisbona dall'altro rappresenta uno dei temi privilegiati dal dialogo macroeconomico (processo di Colonia). La Commissione, in quanto rappresentante dell'interesse comunitario, dovrebbe contribuire al dialogo macroeconomico con un documento dedicato a questa tematica. Il Comitato, da parte sua, è pronto a fornire un contributo sostanziale in materia.

3.4. *Suggerimenti del Comitato riguardo ad alcuni importanti problemi strutturali*

3.4.1. *Lo sviluppo a medio termine degli investimenti pubblici e privati come presupposto per la crescita e il ritorno alla piena occupazione*

Per poter realizzare gli obiettivi di produttività e di occupazione definiti dal Consiglio europeo di Lisbona, occorre nell'arco di un più lungo periodo (10 anni) una forte crescita del PIL (superiore al 3 % annuo) che superi nettamente l'andamento della produttività (pari, in passato, ad una media comunitaria del 2 % scarso annuo). Tale crescita è realizzabile solo se la quota d'investimenti aggregati sul PIL aumenta gradualmente di alcuni punti percentuale (per fare un esempio: dall'attuale 21 %-22 % al 25 %-26 %; negli Stati Uniti la quota degli investimenti sul PIL è aumentata, negli anni novanta, di circa 4 punti percentuali).

Gli investimenti effettuati dalle imprese, compresi negli investimenti aggregati, creano le capacità produttive e i posti di lavoro necessari per una crescita senza inflazione, integrano le nuove tecnologie nel processo economico (produttività) e costituiscono, al tempo stesso, un'importante componente della domanda per una crescita capace di autosostenersi. Sarebbe utile valutare nel quadro di un «benchmarking macrostrutturale» gli ordini di grandezza necessari per l'insieme dell'UE, per l'Unione monetaria e per gli Stati membri. Più importante ancora sarebbe però definire i fattori più significativi nel determinare un tale aumento degli investimenti, fattori relativi all'evoluzione della domanda e della redditività, e al raggiungimento di un sano equilibrio tra risparmio e investimenti. Parimenti importante sarebbe inoltre analizzare le implicazioni di tali fattori per l'andamento delle finanze pubbliche, la dinamica salariale e la bilancia delle partite correnti, e discuterne con i responsabili della politica economica nell'ambito del dialogo macroeconomico.

Il risanamento delle finanze pubbliche ha influito negativamente sugli investimenti pubblici compresi negli investimenti aggregati ⁽²⁾ (media CE: 1970: 4,2 %, 1980: 3,2 %, 2001: 2,3 % del PIL). Per garantire in futuro una crescita scevra da tensioni (specie nel campo delle infrastrutture), si rende necessario un certo aumento della quota degli investimenti pubblici (puntando, come regola generale, ad un ordine di grandezza pari all'obiettivo del 3 % fissato per la crescita). Dal momento che il processo di crescita va accompagnato per qualche tempo ancora dal risanamento delle finanze pubbliche, nei programmi nazionali pluriennali di stabilità sarebbe opportuno fissare i relativi valori di riferimento. Una strategia analoga potrebbe essere adottata anche per gli investimenti immateriali nel campo dell'istruzione.

⁽¹⁾ GU C 48 del 21.2.2002 — «Le nuove sfide di politica economica dell'Unione europea alla luce del mutato contesto economico mondiale» ECO/086, pagg. 4-6.

⁽²⁾ Vanno segnalati i problemi statistici che il partenariato pubblico/privato provoca per la determinazione del livello di investimenti pubblici.

3.4.2. L'invecchiamento della popolazione e le relative sfide a più lungo termine per la politica economica

Gli indirizzi di massima per le politiche economiche 2002 dovrebbero tener conto in modo adeguato delle sfide a lungo termine che l'invecchiamento della popolazione comporta per la politica economica. Dal momento che, in questi ultimi tempi, il Comitato si è già espresso a più riprese su tale fenomeno ⁽¹⁾, non è necessario ripercorrere nel presente parere i punti sollevati. Inoltre il Presidente della Commissione Prodi ⁽²⁾ ha invitato il Comitato ad elaborare un parere esplorativo per un esame più approfondito della riforma pensionistica. È opportuno tuttavia sottolineare che un aumento del tasso di occupazione, come previsto dalla strategia definita a Lisbona, potrebbe compensare ampiamente l'aumento del numero di persone anziane nei prossimi 20 anni. Di qui l'importanza ancor maggiore di mettere in pratica tale strategia per equilibrare i sistemi pensionistici, anche se questo non

risolve il problema a lungo termine dell'invecchiamento demografico nei prossimi 50 anni.

4. Conclusioni

L'elaborazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2002 avviene nel momento in cui prendono l'avvio i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa ed è stato completato con successo il passaggio alle banconote e alle monete in euro.

Il successo dell'Unione monetaria e, per contro, l'incapacità finora mostrata dall'UE di utilizzare appieno il suo forte potenziale di crescita e di occupazione rappresentano un paradosso che rende indispensabile una riflessione approfondita sulle procedure e sul contenuto delle politiche economiche. L'imminente ampliamento dell'UE rende allo stesso modo urgente rivedere le procedure per il coordinamento delle politiche economiche. Per tale motivo il Comitato avanza nel presente parere questi primi suggerimenti che riguardano sia le procedure di coordinamento sia il contenuto delle politiche economiche.

⁽¹⁾ GU C 48 del 21.2.2002, GU C 36 dell' 8.2.2002, GU C 14 del 16.1.2001.

⁽²⁾ Cfr. lettera del 10 gennaio 2002.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La governance europea — Libro bianco»

(COM(2001) 428 def.)

(2002/C 125/13)

La Commissione, in data 30 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sul tema «La governance europea — Libro bianco».

Nel corso della sessione plenaria del 12 e 13 settembre 2001, il Comitato economico e sociale, conformemente al disposto degli articoli 11, paragrafo 4, e 19, paragrafo 1, del Regolamento interno, ha deciso di costituire un sottocomitato con l'incarico di preparare i lavori in materia.

Il sottocomitato ha formulato un progetto di parere, sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Engelen-Kefer e della Correlatrice Pari, in data 12 marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, con 75 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Definire il futuro dell'Europa migliorando la governance: due processi di riforma, un unico obiettivo

1.1. Il 25 luglio 2001, nel quadro di un dibattito ampio e strutturato, la Commissione europea ha presentato il Libro bianco «La governance europea», avviando così una delle più significative riforme annunciate dal Presidente Romano PRODI all'inizio del 2000, con l'obiettivo di procedere a una ristrutturazione approfondita dell'Unione europea e di semplificare e migliorare il processo politico decisionale e le modalità di lavoro delle istituzioni europee sulla base dell'attuale Trattato. La riforma intende rendere l'Unione europea più efficace ed avvicinarla ai suoi cittadini in maniera più aperta, coerente, trasparente e responsabile, permettendo loro di comprenderla meglio.

1.2. Al momento i due processi di riforma, il dibattito sul futuro dell'Unione europea e quello sulla governance, procedono parallelamente. Il vertice di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ha definito la composizione e l'ordine del giorno della Convenzione che sta preparando la prossima conferenza intergovernativa. Istituito la Convenzione, i capi di Stato e di governo hanno dato un impulso di rilievo all'ulteriore sviluppo della democrazia in Europa, dato che per la prima volta i cittadini ed i loro rappresentanti parteciperanno al processo decisionale sulla forma futura del sistema di governo europeo, nello spirito di una governance più aperta e partecipativa. In seno alla Convenzione, il Comitato economico e sociale europeo, gli interlocutori sociali europei ed il Comitato delle regioni avranno status di osservatori. Ciò d'altronde corrisponde al ruolo del Comitato, in quanto unico rappresentante istituzionalizzato della società civile organizzata.

1.3. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente il Libro bianco ed esorta la Commissione a realizzare le necessarie riforme — identificate nel documento — per giungere ad un buon sistema di governo. Ciò permetterà

di mostrare all'opinione pubblica che è in atto un'azione rapida per correggere le lacune inerenti alla definizione delle politiche ed alla loro attuazione, cercando anche di associare maggiormente i cittadini all'operato della Commissione.

1.4. Tali riforme sono urgenti anche nella prospettiva del prossimo ampliamento, le cui dimensioni non hanno precedenti nella storia della Comunità, e dell'approfondimento dell'Unione europea. Se la Commissione e le altre istituzioni non riusciranno a migliorare le proprie strutture e modalità di lavoro prima della prossima conferenza intergovernativa, nel 2004, si rischia di perdere del tempo prezioso.

1.5. Il Comitato economico e sociale europeo segue attivamente la problematica della governance europea, conformemente al Trattato di Nizza, in quanto rappresentante istituzionalizzato della società civile organizzata⁽¹⁾. Esso persegue il duplice scopo di creare nuove sinergie tra le istituzioni dell'Unione europea e di sviluppare il proprio ruolo di intermediario fondamentale tra queste ultime e la società civile organizzata. In tale contesto, il CESE valuta con favore il Protocollo siglato con la Commissione il 24 settembre scorso, che disciplina le modalità di cooperazione nello spirito di una migliore governance europea.

1.6. Nel corso degli ultimi tre anni il CESE ha organizzato

⁽¹⁾ Articolo 257 del Trattato: «Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale.»

dibattiti⁽¹⁾ ed elaborato una serie di pareri⁽²⁾ incentrati più specificamente sulle modalità per garantire una reale partecipazione della società civile organizzata. In alcuni pareri precedenti esso aveva formulato una serie di proposte concrete in materia, ed è motivo di rammarico che in vari casi il Libro bianco della Commissione non le abbia prese in considerazione.

1.7. Nel presente parere il Comitato presenterà le proprie osservazioni sul Libro bianco esaminando soprattutto le tematiche che lo riguardano più da vicino ed in merito alle quali può offrire un reale valore aggiunto. L'argomentazione verrà articolata su tre assi principali: le ragioni ed i principi di una migliore *governance*, le proposte per un maggior coinvolgimento della società civile e per un miglioramento della legislazione ed infine il ruolo del CESE.

2. Perché riformare il sistema europeo di governo (*governance*)?

2.1. Anche se l'Unione europea ha senz'altro compiuto passi giganteschi nel senso della prossimità, molti cittadini continuano ad avvertirne l'operato come assai remoto, per tutte le ragioni ricordate a giusto titolo nel Libro bianco: percezioni erranee, cattiva comunicazione, partecipazione insufficiente, scarsa conoscenza.

2.2. Uno dei motivi dello scetticismo dei cittadini risiede sicuramente anche nelle carenze riscontrabili negli obiettivi politici e nelle azioni dell'Unione. L'Unione dovrebbe evitare di creare aspettative eccessivamente elevate, che non è poi in

grado di soddisfare, poiché ciò causa sfiducia e mina la sua credibilità. Un'identità europea non potrà mai emergere se i valori comuni che i cittadini dell'Unione condividono non verranno tradotti in politiche comunitarie concrete, con risultati positivi tangibili a tutti i livelli. L'euro lo dimostra d'altronde chiaramente: è interessante rilevare con quale entusiasmo i cittadini abbiano adottato la nuova valuta e contribuito attivamente al successo della sua introduzione.

2.3. Gli europei desiderano un'Europa sicura e stabile, caratterizzata da un profilo sociale e da un'economia sana e rispettosa dell'ambiente, un'Europa che sappia creare condizioni di vita e di lavoro sane e che garantisca la disponibilità dei beni e dei servizi fondamentali a tutti i membri della società a prezzi adeguati. Questi obiettivi globali, fra i quali figura altresì il rispetto per le culture degli Stati membri, debbono venir riconosciuti in quanto valori comuni, definiti, e ove necessario ampliati, e perseguiti sul piano concreto. Solo così i cittadini europei potranno infine riconoscere i benefici di un'identità europea comune ed esprimere ad essa il proprio sostegno. Il Comitato intensificherà i propri sforzi, soprattutto nel contesto dell'ampliamento e della mondializzazione, per far sì che l'opinione pubblica in senso lato sia maggiormente consapevole dell'importanza dell'Unione europea in quanto comunità di valori.

2.4. Va aggiunto che il linguaggio impiegato dall'Unione europea non facilita certo la comprensione del lavoro comunitario. Il Comitato suggerisce di impiegare in futuro un linguaggio più comprensibile sia per le pubblicazioni della Commissione che per la legislazione comunitaria.

3. I principi della *governance* nell'Unione europea

3.1. Il Comitato sostiene sino in fondo i cinque principi di buona *governance* proposti dalla Commissione — apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza — e l'analisi effettuata. È importante che tali principi vengano attuati in maniera efficace e responsabile. Tuttavia, il Comitato desidera sottolineare che la definizione del Libro bianco non è completa. Infatti «responsabilità» non significa solo definire chiaramente i ruoli e le competenze, ma anche precisare nei confronti di chi e secondo quali modalità una persona o un organismo è responsabile.

3.2. Accanto ai cinque principi ricordati nel precedente punto, il Comitato desidera però evidenziare anche la sussidiarietà, che è il principio di fondo e il più importante per una corretta *governance*. Ribadisce che il principio di sussidiarietà non riguarda solamente la distribuzione tecnico-amministrativa dei poteri, bensì esprime una concezione specifica dell'individuo, delle sue libertà e responsabilità, e della società nella quale opera. La società funzionerebbe meglio se i cittadini potessero constatare che le decisioni che li riguardano vengono

(¹) Ad esempio:

- Economia sociale e mercato unico — 12 ottobre 1999
- Prima convenzione della società civile organizzata a livello europeo — 15 e 16 ottobre 1999
- Scegliere il nostro futuro: L'elaborazione del sesto programma d'azione ambientale UE — I punti di vista della società civile — 7 marzo 2001
- L'euro: possiamo prevedere tutte le reazioni? — 14 maggio 2001
- Definire la strategia per uno sviluppo sostenibile dell'Unione europea: i punti di vista della società civile e delle amministrazioni pubbliche — 26 e 27 aprile 2001
- Convegno «La società civile organizzata e il sistema di governo europeo (*governance*)» — 8 e 9 novembre 2001.

(²) Ad esempio:

- «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» — GU C 329 del 17.11.1999
- «La conferenza intergovernativa del 2000 — il ruolo del Comitato economico e sociale» — GU C 117 del 26.4.2000
- «La commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato» — GU C 268 del 19.9.2000
- «Obiettivi strategici 2000-2005» GU C 14 del 16.1.2001
- «Società civile organizzata e *governance* europea: il contributo del Comitato al Libro bianco» — GU C 193 del 10.7.2001.

prese al livello più appropriato. Tale livello non dipende solamente da criteri territoriali (europeo, nazionale, regionale e locale), bensì anche da criteri funzionali determinati dalle competenze specifiche (amministrazione pubblica, mondo economico, parti sociali e altre organizzazioni della società civile). Quando si decide chi debba venir coinvolto nel processo decisionale bisogna tener conto, accanto alla «sussidiarietà territoriale (verticale)», anche della «sussidiarietà funzionale (orizzontale)». Questi due principi garantiscono, ciascuno nel proprio ambito rispettivo, una maggior efficacia e una miglior capacità di risposta alle preoccupazioni dei cittadini. Questi due livelli di sussidiarietà dovrebbero funzionare in maniera correlata, integrandosi a vicenda. Il Comitato economico e sociale europeo opera come un'interfaccia tra la sussidiarietà territoriale e quella funzionale, ed apporta in tal modo un reale valore aggiunto per una miglior *governance* europea.

4. Proposte di modifica

4.1. Trasparenza e comunicazione

4.1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta del Libro bianco di adottare misure per rendere più trasparenti — e quindi più comprensibili — i metodi di lavoro delle istituzioni europee. Tanto maggiore sarà la trasparenza del processo decisionale dell'Unione europea, tanto più facile risulterà, per i cittadini e per gli attori politici negli Stati membri, collaborare all'elaborazione degli obiettivi e delle azioni comunitarie, comprenderne meglio le finalità globali e valutarle correttamente. Il CESE ovviamente apprezza ogni sforzo effettuato dalla Commissione e dalle altre istituzioni europee allo scopo di chiarire e rendere più comprensibili tutte le fasi del processo decisionale e della sua messa in pratica.

4.1.2. Il Comitato desidera ricordare che la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno fatto proprio in larga misura il principio della trasparenza e sono pienamente disponibili ad avviare una cooperazione trasparente e costruttiva. Rileva per contro con preoccupazione la scarsa trasparenza del Consiglio.

4.1.3. Dal canto suo il Comitato ha introdotto alcune misure atte a rendere più trasparenti le sue procedure operative e svilupperà ulteriormente la sua attività di comunicazione, non soltanto a livello delle istituzioni ma anche a quello degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione. In questa azione, il Comitato opererà congiuntamente alla Commissione, come indicato nel Protocollo di collaborazione tra le due istituzioni.

4.1.4. Un'informazione accurata, un'apertura ed una comunicazione corretta delle politiche europee non possono tuttavia essere compito delle sole istituzioni comunitarie. A questo compito devono dunque venire associati anche gli attori

politici e i responsabili della società civile negli Stati membri. Il Comitato sostiene pertanto con forza la richiesta del Libro bianco agli Stati membri di promuovere lo scambio di informazioni ed opinioni tra amministrazioni europee, nazionali, regionali e locali e organizzazioni della società civile. Anche in tale contesto i membri del CESE possono aiutare a promuovere la comprensione a vari livelli, nei propri paesi di provenienza, per le questioni comunitarie di loro competenza.

4.1.5. Ciò richiederà l'impiego di tutti i moderni mezzi di informazione e lo sviluppo di canali di comunicazione che consentano un dialogo interattivo con la società civile e le sue organizzazioni. Per quanto riguarda i mezzi di comunicazione, è opportuno tener conto del fatto che l'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione differisce nei vari Stati membri: il Libro bianco contiene una serie di proposte per ovviare a questo problema, proposte che il Comitato sostiene e che andrebbero realizzate quanto prima.

4.1.6. Per quanto concerne l'informazione dei cittadini, il Comitato desidera sottolineare l'importanza dell'istruzione e della formazione, che il Libro bianco trascura. Agli istituti di insegnamento sia formale (ad esempio scuole, università e centri di addestramento professionale) che non formale (ad esempio, nell'ambito delle organizzazioni della società civile, del luogo di lavoro o delle organizzazioni sindacali), spettano in tale contesto compiti particolarmente importanti. L'impiego di metodi didattici partecipativi e l'organizzazione di corsi di formazione a carattere informale rivestono grande valore. È necessario istruire tutti i cittadini, bambini, giovani ed adulti, circa i fatti elementari ed i dati di base dell'Unione: perché questa esiste, chi ne fa parte, in che modo vengono prese le decisioni, per quali settori è competente e per quali no, in che modo gli Stati membri partecipano alle decisioni. Ciò permetterà ai cittadini non soltanto di meglio comprendere, ma anche di meglio valutare le informazioni che ricevono.

4.2. Coinvolgimento della società civile

4.2.1. Una delle principali preoccupazioni del Libro bianco è il coinvolgimento dei cittadini — a livello di base — in tutte le fasi del processo decisionale. Secondo il Libro bianco tale influenza dev'essere esercitata mediante le organizzazioni della società civile, da attivare nell'ambito di procedure di consultazione strutturate. Il CESE sostiene pienamente tale progetto.

4.2.2. Il Libro bianco elenca una serie di organizzazioni che occupano un posto speciale nella società civile e sottolinea l'importante ruolo svolto su scala mondiale dalle ONG nelle politiche per lo sviluppo. Esso trascurava tuttavia di menzionare le organizzazioni attive nei settori della tutela dell'ambiente,

della protezione sociale e dei consumatori, nonché dei diritti dell'uomo e della cultura in senso lato. A giudizio del Comitato questo elenco ridotto di organizzazioni della società civile — che esso considera arbitrario ed incompleto — non riflette la realtà. Appare indispensabile definire quanto prima il dialogo civile ed i criteri qualitativi e quantitativi di rappresentatività, ed operare una distinzione netta tra «dialogo civile» e «dialogo sociale». È motivo di rammarico che il Libro bianco non abbia tenuto conto delle proposte in tal senso formulate in precedenza dal Comitato.

4.2.3. I criteri di rappresentatività per la scelta delle organizzazioni chiamate a partecipare al dialogo civile dovrebbero venir definiti in modo da garantire la trasparenza ed una procedura di selezione democratica. Nel Libro bianco, la Commissione ha scelto di non proporre alcun criterio, contrariamente a quanto era stato suggerito dal CESE nel parere del 25 aprile 2001.

4.2.4. In tale parere, il Comitato individua otto criteri, ai quali desidera ora aggiungerne un nono relativo alla trasparenza. Per essere considerata rappresentativa su scala europea un'organizzazione deve:

- essere organizzata stabilmente a livello comunitario;
- consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive;
- rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea;
- comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici;
- avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione;
- garantire la responsabilità dei propri membri;
- avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo;
- essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno;
- essere trasparente, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali.

4.2.5. Il Comitato propone di discutere con le istituzioni e le organizzazioni della società civile tali criteri, come base per una cooperazione futura.

4.2.6. Il Comitato annette grande importanza al fatto che sia evidenziato con la massima chiarezza il ruolo particolare delle parti sociali nell'ambito della società civile organizzata. Esso si compiace pertanto dell'esplicito riferimento fatto nel Libro bianco a tale ruolo esclusivo ed all'influenza specifica delle parti sociali. Il compito di queste ultime nell'ambito del dialogo sociale è un esempio eccellente dell'attuazione effettiva del principio di *governance* a livello europeo. Conformemente

agli articoli 137 e 138 del Trattato, il dialogo sociale europeo è un meccanismo dotato di poteri quasi legislativi, definito chiaramente in termini di partecipanti, poteri e procedure, che ha uno status semicostituzionale⁽¹⁾. Questo ruolo particolare deriva dai poteri e responsabilità specifiche dei partecipanti, i quali svolgono le proprie rispettive funzioni in maniera autonoma. I loro ruoli e le loro responsabilità non possono perciò venire trasferiti ad altre aree politiche o ad attori diversi. È per questo motivo che il Comitato ha ribadito in diverse occasioni⁽²⁾ l'importanza di operare una distinzione chiara tra dialogo «sociale» e dialogo «civile».

4.2.7. In tale contesto il Comitato ritiene fondamentale chiarire che il CESE non è la sede per il dialogo sociale. Non è assolutamente compito del Comitato proporsi come alternativa alle parti sociali. Il Comitato, in quanto rappresentante istituzionale della società civile organizzata, deriva la propria legittimità dal fatto che tutti i suoi membri, grazie alle loro competenze, hanno ricevuto da organizzazioni rappresentative, attive negli Stati membri, l'incarico di dare un contributo costruttivo al processo globale di formazione dell'opinione pubblica sul piano europeo. Il valore aggiunto rappresentato dal Comitato consiste nel fatto che nel suo ambito la formazione dell'opinione coinvolge tutte le forze attive nella società civile, comprese organizzazioni che non sono interlocutori sociali.

4.2.8. Per contro, data la sua composizione ed il ruolo rappresentativo che il Trattato di Nizza gli assegna, il Comitato è senz'altro predestinato a svolgere un ruolo chiave nella definizione e strutturazione del dialogo civile. Per anni il Comitato ha chiesto un confronto pubblico e democratico a livello europeo tra i rappresentanti della società civile organizzata ed ha definito — come contributo iniziale a tale dibattito — le caratteristiche essenziali di un tale dialogo civile⁽³⁾. Il Comitato ritiene che un dialogo civile così concepito possa rappresentare uno strumento fondamentale per dare forma concreta ai principi della *governance* (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza). Offrendo inoltre una sede per il confronto pubblico, il dialogo civile può apportare un contributo cruciale verso una maggior trasparenza e il conseguimento di un foro transnazionale come condizione sine qua non per la creazione di un'identità europea.

(1) Articoli 137 e 138 del Trattato.

(2) Ad esempio:

- «Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea» — GU C 329 del 17.11.1999
- «La conferenza intergovernativa del 2000 — il ruolo del Comitato economico e sociale» — GU C 117 del 26.4.2000
- «La commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato» — GU C 268 del 19.9.2000
- «Obiettivi strategici 2000-2005» GU C 14 del 16.1.2001
- «Società civile organizzata e *governance* europea: il contributo del Comitato al Libro bianco» — GU C 193 del 10.7.2001.

(3) Cfr. parere del GU C 268 del 19.9.2000, punto 5.13.

4.2.9. Il Comitato desidera inoltre far osservare che il Libro bianco presuppone un'omogeneità della società civile a livello europeo che non esiste neppure all'interno dei diversi Stati membri e che la situazione diverrà ancor più complessa con il futuro ampliamento. Il ruolo degli Stati membri nel designare i membri del CESE è pertanto cruciale per garantire che i loro interessi particolari ed il loro modello di società siano adeguatamente rappresentati, e per offrire alle componenti economiche e sociali della società civile organizzata in Europa una sede rappresentativa ed equilibrata.

4.2.10. Il CESE sostiene la proposta della Commissione di raccogliere mediante una base dati accessibile via Internet tutte le informazioni relative alle organizzazioni della società civile, per ottenere una maggior apertura e strutturare il dialogo con le istituzioni.

4.2.11. Anche se la società civile è chiamata ad esercitare in futuro una sempre maggiore influenza sulle politiche comunitarie, è evidente che la responsabilità di elaborare la legislazione deve rimanere appannaggio delle istituzioni ufficiali, nell'ambito della democrazia rappresentativa. È agli organismi legislativi e di regolamentazione che spetta la responsabilità ultima di conciliare l'interesse generale con gli interessi particolari delle varie organizzazioni della società civile, salvaguardando l'equilibrio tra di essi.

4.2.12. Per accrescere le possibilità d'incontro nell'ambito del processo di consultazione e moltiplicarne le modalità, sono necessari norme e principi chiari che garantiscano un coordinamento adeguato e migliorino la coerenza della politica comunitaria in materia. Ciò risulterà ancor più importante nel contesto del futuro ampliamento. A questo fine il Comitato insiste, nell'interesse della trasparenza, dell'efficacia e della responsabilità, affinché la Commissione tenga fede alla promessa di pubblicare l'elenco dei 700 organismi consultivi ad hoc di cui dispone e sostiene senza riserve l'intento da essa proclamato di razionalizzare l'attuale meccanismo di consultazione basato su tali organismi.

4.2.13. Inoltre il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di adottare un codice di condotta che preveda norme minime in materia di consultazione. Il principio della trasparenza andrebbe poi esteso anche allo stesso processo consultivo, i cui risultati dovrebbero venir resi pubblici. Il Comitato sostiene infine la proposta della Commissione di rendere accessibili al pubblico i pareri degli esperti consultati.

4.2.14. Nel contesto della consultazione on-line, il problema della rappresentatività e dell'impatto che le opinioni espresse dovrebbero avere sul processo decisionale diverrà ancora più acuto. Il Comitato ritiene che per questo settore si debbano applicare per analogia i criteri di rappresentatività previsti per le organizzazioni e che si debbano rispettare le condizioni per garantire la trasparenza.

4.3. *Migliorare le politiche e le normative per ottenere risultati migliori*

4.3.1. Il Comitato sostiene la proposta del Libro bianco di semplificare ed accelerare il processo legislativo europeo, dato che le norme comunitarie si stanno facendo sempre più complesse e tendono in molti casi ad aggiungersi alle normative nazionali esistenti, anziché semplificarle ed armonizzarle.

4.3.2. Rileva tuttavia che il Libro bianco sottovaluta la contraddizione che esiste tra il maggior coinvolgimento a tutti i livelli degli attori politici, compresa la società civile, e l'aspirazione ad un processo decisionale più celere ed efficace. Una maggior democrazia necessita di tempi più lunghi. Un processo legislativo più celere può comportare dei rischi: va trovato un equilibrio tra un livello adeguato di consultazione e l'efficacia legislativa.

4.3.3. Il Comitato esprime delusione per la scarsa attenzione che il Libro bianco riserva ai pareri sulla semplificazione della legislazione riguardante il mercato unico, elaborati dal CESE a partire dall'ottobre 2000 ⁽¹⁾. Su richiesta della Commissione, il Comitato ha elaborato anche un parere esplorativo ⁽²⁾ sull'argomento, inteso come contributo alla definizione del «Piano d'azione per una normativa migliore» annunciato nel Libro bianco. Il Comitato è favorevole all'elaborazione di un programma di semplificazione ben strutturato, che elenchi priorità ben definite e preveda un calendario concreto e strumenti di sorveglianza e controllo. Tale programma dovrebbe basarsi su un codice di condotta destinato alle istituzioni europee: attualmente il Comitato economico e sociale europeo è l'unica istituzione che abbia adottato un tale codice di condotta per la semplificazione della legislazione.

4.3.4. Per quanto riguarda le modalità per migliorare la normativa e combinare i diversi strumenti di pubblico intervento, il Comitato ritiene che si debba in primo luogo valutare caso per caso la necessità di un intervento legislativo dell'Unione alla luce dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Si dovrà ricorrere a un intervento normativo solo in mancanza di alternative migliori. In sede di valutazione, dello strumento più adeguato, si dovranno consultare i principali interessati alle misure in questione.

⁽¹⁾ Parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale «Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico», Bruxelles, 19 ottobre 2000 (GU C 14 del 16.1.2001) e parere supplementare del Comitato economico e sociale sulla «Semplificazione» — OMU, Bruxelles, 29 novembre 2001 (GU C 48 del 21.2.2002).

⁽²⁾ Parere sulla Comunicazione della Commissione «Semplificare e migliorare la regolamentazione» (COM(2001) 726 def.) del 21 marzo 2002.

4.3.5. Prima di presentare qualsiasi proposta legislativa è necessario procedere ad un'analisi sistematica ed indipendente del suo impatto e del rapporto costi/benefici. Nel corso degli ultimi quindi anni la Commissione ha sistematicamente proceduto a studi di impatto, ma la loro efficacia rimane limitata, dato che essi non forniscono alcuna garanzia circa la loro indipendenza, non includono possibili alternative all'adozione di atti normativi e spesso circolano solamente all'interno dell'istituzione. Tali studi andrebbero invece resi pubblici unitamente al relativo progetto di legge.

4.3.6. Accanto all'analisi che deve precedere il varo di qualsiasi nuova misura legislativa e la modifica di un testo normativo già esistente, bisognerebbe effettuare un'analisi d'impatto dell'atto legislativo nella forma modificata definitiva. Spesso il risultato finale, nella forma decisa dal legislatore, è assai diverso dalla proposta originale della Commissione, e spesso si traduce in una normativa complessa, eccessivamente rigida e costosa.

4.3.7. Il Comitato accoglie con favore le proposte avanzate nel Libro bianco per un maggiore ricorso a strumenti regolamentari alternativi alla legislazione. Nondimeno, il Libro bianco si concentra per lo più sulla coregolamentazione, intesa come uno dei principali approcci per la futura regolamentazione. A parere del Comitato, tutte le alternative all'azione legislativa debbono essere esaminate su di un piede di parità, alla luce di criteri oggettivi relativamente ai loro vantaggi e svantaggi. Non c'è ragione di privilegiare un determinato modello, a meno che non si tratti della risposta più adeguata alle tematiche in questione, alle competenze e sedi di dialogo disponibili nonché agli interessi delle parti in causa.

4.3.8. Il Comitato desidera sottolineare l'utilità di strumenti quali l'autoregolamentazione e gli accordi su base volontaria, che si sono dimostrati meccanismi pienamente efficaci sul piano della valutazione, delle decisioni e della messa in opera. È chiaro tuttavia che l'autoregolamentazione non deve in alcun caso ledere né i diritti fondamentali né i principi basilari che sottendono la costruzione dell'Unione europea.

4.3.9. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene senz'altro l'idea di fare maggior ricorso al metodo aperto di coordinamento. Deve essere però chiarito molto bene che tale metodo non va confuso con la procedura legislativa, e deve essere utilizzato unicamente nei settori in cui la responsabilità prioritaria spetta agli Stati membri. Nell'ambito di tale metodo, che è già impiegato nei settori dell'esclusione sociale, dell'occupazione, della politica in materia di immigrazione e asilo, come pure della sicurezza sociale, gli Stati membri collaborano tra di loro mediante accordi su politiche comuni, piani d'azione nazionali, controlli incrociati, scambio delle migliori prassi, benchmarking, ecc. Si tratta di uno strumento che, oltre a rispettare appieno la sussidiarietà, comporta un nuovo equilibrio tra misure legislative e misure non legislative. Il Comitato tuttavia segnala il pericolo che lo si impieghi in modo eccessivo e che ne derivino doppiopioni procedurali e un appesantimento delle pratiche amministrative.

4.3.10. Il Comitato ricorda inoltre che il metodo aperto di coordinamento dovrebbe essere impiegato caso per caso, e che gli strumenti utilizzati — orientamenti comuni, piani d'azione nazionali, scambio delle migliori prassi — debbono variare conformemente alle specificità della tematica in questione e degli obiettivi da conseguire. Tuttavia, per garantire il successo nell'uso di tale strumento, il Comitato considera essenziale una valutazione pubblica e sistematica dei progressi conseguiti nei vari Stati membri.

4.3.11. Il Comitato deve inoltre adeguare le proprie metodologie di lavoro a tale nuovo sviluppo istituzionale e svolgervi un ruolo di maggior peso. Bisogna migliorare la qualità del lavoro da effettuare in relazione alle attività del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo. Il Comitato deve disporre di maggiori opportunità per esprimersi sui documenti trasmessi al Consiglio europeo ed essere invitato alle riunioni informali del Consiglio nel quadro delle proprie competenze.

4.3.12. Il Comitato desidera sottolineare la necessità di una maggiore prudenza nei confronti della proliferazione di agenzie autonome di regolamentazione a livello europeo. Prima di istituire una nuova agenzia bisognerebbe dimostrare che questa apporterà un valore aggiunto reale e non solamente un appesantimento della burocrazia e costi ingiustificati. Queste agenzie non dovrebbero aggiungere uno strato ulteriore alle strutture amministrative già esistenti, bensì venir integrate in reti di competenza, sfruttando le sinergie tra gli enti regionali, nazionali ed europei. Inoltre l'organizzazione e le attività di tali agenzie dovrebbero venir controllate attentamente, dato che vi è il rischio che esse possano dare origine a politiche importanti pur senza essere soggette ad alcun controllo democratico e e non contribuiscono quindi a colmare il «deficit democratico».

5. Ruolo del Comitato economico e sociale europeo per un miglior coinvolgimento dei cittadini

5.1. Ciascuna istituzione deve svolgere il proprio ruolo per garantire che i cittadini dell'Unione siano realmente associati alla costruzione europea. Il Comitato economico e sociale europeo, come ribadito dal Trattato di Nizza, è l'organo consultivo ufficiale di cui fanno parte i rappresentanti delle componenti economiche e sociali della società civile organizzata. Esso deve svolgere un ruolo chiave nel definire il quadro legislativo dell'Unione e rappresenta il legame essenziale tra l'Europa e la società civile organizzata negli Stati membri, dato che garantisce un foro permanente e strutturato di dialogo e consultazione.

5.2. Il Comitato desidera evidenziare tre elementi distintivi in grado di apportare un valore aggiunto concreto all'azione di miglioramento della *governance* europea:

- in primo luogo il Comitato ha l'abitudine di lavorare in un processo volto a promuovere il consenso e a individuare l'interesse comune nel contesto dei diversi interessi delle organizzazioni della società civile in esso rappresentate, anche quando tali interessi risultano inizialmente contrastanti. Di fatto tutte le organizzazioni coinvolte nel processo consultivo tendono a interpretare i propri interessi particolari come interesse generale. I pareri del Comitato, che sono basati su di un metodo di lavoro «dal basso verso l'alto», riflettono il consenso raggiunto e una sintesi dei vari punti di vista che possono aiutare Commissione, Parlamento europeo e Consiglio nel loro compito di garantire l'interesse generale nella preparazione e nell'adozione degli atti legislativi.
- In secondo luogo, il fatto che i membri del CESE vengano designati dagli Stati membri, e scelti per la loro esperienza e conoscenze in una vasta gamma di settori significativi, garantisce che essi posseggano non soltanto competenze adeguate, ma anche una conoscenza approfondita di ciò che avviene nei rispettivi paesi. Essi sono quindi in grado di elaborare pareri pragmatici, equilibrati e fondati su solide basi, e altresì di valutare se le misure comunitarie siano accettabili nei rispettivi paesi.
- In terzo luogo, i membri del CESE sono in grado di promuovere la comprensione delle misure comunitarie nei vari Stati membri e di spiegare ai membri delle organizzazioni che rappresentano — nell'ambito di un dialogo interattivo — l'importanza dell'Unione per la loro vita quotidiana, facilitando così la formazione del necessario consenso.

5.3. Il Comitato rappresenta la sede nella quale tale dialogo civile è ufficializzato. Il CESE è disponibile a sviluppare, cooperando con la Commissione⁽¹⁾, il proprio ruolo di sede di dialogo e consultazione, dato che ciò rappresenta una possibilità efficace di coinvolgere nel proprio lavoro le componenti della società civile organizzata che attualmente non sono rappresentate dai suoi membri. Come ricordato nel precedente parere, il Comitato opera già in questo senso organizzando manifestazioni pubbliche ed audizioni.

5.4. Il CESE intende perseguire migliori sinergie fra le istituzioni europee, quale contributo pratico alla *governance* europea. Ciò avverrà:

- intensificando i propri sforzi per realizzare gli accordi decisi conformemente al Protocollo di cooperazione con la Commissione europea;
- mirando a creare meccanismi analoghi per una più stretta cooperazione con il Consiglio, come indicato dal Segretario di Stato spagnolo per gli affari europei nel suo intervento alla sessione plenaria del 17 gennaio 2002;

- adoperandosi attivamente per sviluppare le proprie relazioni con il Parlamento europeo, conformemente al Piano d'azione per le relazioni CESE/PE adottato dall'Ufficio di presidenza del Comitato nell'ottobre 2001⁽²⁾ e alla risoluzione del Parlamento europeo sulla *governance* europea del 29 novembre 2001⁽³⁾.

6. Sintesi

6.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie favorevolmente il Libro bianco sulla *governance* europea ed esorta la Commissione a realizzare a tempo debito le riforme per un corretto sistema di governo, riforme necessarie per rafforzare la fiducia dei cittadini nel progetto europeo, nonché per preparare il futuro ampliamento e approfondimento dell'Unione europea.

6.2. Il CESE, in quanto rappresentante istituzionalizzato della Società civile organizzata, segue attivamente la problematica della *governance* europea. Nel corso degli ultimi tre anni ha organizzato dibattiti ed elaborato diversi pareri che presentano una serie di proposte concrete in materia: purtroppo, molte di esse non sono state prese in considerazione dal Libro bianco della Commissione.

6.3. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene sino in fondo i cinque principi di buona *governance* proposti dalla Commissione. Accanto ad essi il Comitato desidera ricordare anche il principio di sussidiarietà — sia nei suoi aspetti funzionali (orizzontali) che in quelli territoriali (verticali) — che è il principio di fondo e più importante per una corretta *governance*. Il Comitato funge da interfaccia tra sussidiarietà territoriale e sussidiarietà funzionale, ed apporta in tal modo valore aggiunto ad una miglior *governance* europea.

6.4. Il Comitato ribadisce la necessità di rendere più trasparenti i metodi di lavoro delle istituzioni europee, ed in particolare quelli del Consiglio. Le istituzioni, insieme ai responsabili della società politica e civile negli Stati membri, devono garantire un'informazione accurata ed esauriente sulle politiche europee e, in tale contesto il CESE ha un ruolo da svolgere. Per agire con efficacia in tal senso è necessario impiegare i moderni canali di comunicazione ed instaurare un dialogo interattivo.

⁽²⁾ DI 149/2001.

⁽³⁾ Il punto 12 di tale risoluzione afferma che il Parlamento europeo «propone, riprendendo idee della Commissione e del Comitato economico e sociale, di concludere un accordo interistituzionale sulla consultazione democratica, che obblighi tutte e tre le istituzioni a conformarsi a norme e pratiche di consultazione a livello di Unione stabiliti di comune accordo».

⁽¹⁾ Come ricordato nel Protocollo.

6.5. Il Comitato desidera sottolineare quanto sia importante che gli istituti di insegnamento formale e non formale forniscano una formazione approfondita ai cittadini europei circa i fatti elementari ed i dati di base della costruzione europea.

6.6. Il CESE sostiene pienamente il progetto della Commissione di coinvolgere le organizzazioni della società civile in tutte le fasi del processo decisionale, nell'ambito di «procedure di consultazione strutturate», ed accoglie favorevolmente la proposta di adottare un codice di condotta per le consultazioni. Tuttavia è urgente operare una distinzione netta tra «dialogo civile» e «dialogo sociale» e stabilire dei criteri di rappresentatività per la selezione delle organizzazioni della società civile che dovranno partecipare al dialogo civile. A tale scopo il Comitato ripropone i propri criteri per determinare la rappresentatività delle organizzazioni in questione.

6.7. Il CESE sostiene la proposta del Libro bianco di semplificare la legislazione europea per giungere ad una normativa migliore. Rileva tuttavia che il Libro bianco non presenta proposte concrete in questo campo, né prende in considerazione i diversi pareri elaborati dal Comitato sulla semplificazione della legislazione del mercato unico. Oltre alla semplificazione, il Comitato chiede un meccanismo sistematico ed indipendente per le analisi di impatto e una valutazione

oggettiva dei metodi legislativi alternativi. Il CESE accoglie con favore un maggior ricorso al metodo aperto di coordinamento nei settori in cui la responsabilità prioritaria spetta agli Stati membri. Il Comitato deve adeguare le proprie metodologie di lavoro a tale nuovo sviluppo istituzionale e svolgervi un ruolo di peso.

6.8. Il Comitato desidera osservare quanto segue circa il valore aggiunto che apporta alla *governance* europea: il CESE offre una panoramica sintetica delle posizioni della società europea in grado di agevolare il processo decisionale delle varie istituzioni. I membri del CESE nominati dagli Stati membri di appartenenza, costituiscono un patrimonio comune di competenze dei rispettivi settori di attività a livello nazionale. Essi promuovono la comprensione, da parte dei cittadini, delle politiche europee nel contesto di un dialogo interattivo bidirezionale, che si svolge sia a livello europeo che a livello nazionale.

6.9. Il Comitato è disponibile a sviluppare il proprio ruolo di sede di dialogo e consultazione cooperando con la Commissione. Il CESE intensificherà i propri sforzi per realizzare gli accordi previsti dal Protocollo di cooperazione concordato con la Commissione europea e cercherà di creare meccanismi analoghi per avviare una più stretta cooperazione anche con il Consiglio e con il Parlamento europeo.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura degli organismi geneticamente modificati, la tracciabilità di prodotti alimentari e mangimi prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della Direttiva 2001/18/CE»

(COM(2001) 182 def. — 2001/0180 (COD))

(2002/C 125/14)

Il Consiglio, in data 15 settembre 2001, 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 «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Espuny Moyano, in data 4 marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 21 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 10 contrari e 21 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione intende definire un quadro per regolamentare la tracciabilità e l'etichettatura degli organismi modificati geneticamente (OGM), e dei prodotti alimentari e dei mangimi prodotti a partire dagli OGM. L'obiettivo è facilitare il ritiro di prodotti dal mercato, qualora si constatino imprevisti effetti avversi per la salute umana o degli animali, ed effettuare un monitoraggio mirato, inteso ad esaminare le potenziali ripercussioni, soprattutto sull'ambiente. Si intende inoltre rendere più precisa e completa l'etichettatura per permettere ad operatori e consumatori di esercitare un'effettiva libertà di scelta, e per agevolare le operazioni di controllo e verifica delle diciture apposte sulle etichette.

1.2. La proposta di regolamento riguarda tutte le fasi di commercializzazione dei prodotti e degli ingredienti alimentari e dei mangimi, compresi gli additivi e gli aromi alimentari, ottenuti a partire da OGM.

1.3. La proposta non si applica ai medicinali per uso umano e veterinario autorizzati ai sensi del Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio.

1.4. Codici esclusivi

Mediante un Comitato di regolamentazione (previsto dall'art. 10 della proposta) la Commissione predispone un sistema di determinazione e di assegnazione di codici esclusivi per gli OGM, e tramite il medesimo iter procede ad adeguamenti del sistema (art. 8).

1.5. Requisiti in materia di tracciabilità ed etichettatura per gli OGM

1.5.1. L'etichetta dei prodotti preconfezionati contenenti o costituiti da OGM deve riportare la dicitura: «Questo prodotto contiene organismi geneticamente modificati».

1.5.2. Nella prima fase dell'immissione in commercio si deve indicare che il prodotto contiene o è costituito da OGM, ed il codice esclusivo specifico.

1.5.3. Gli operatori trasmetteranno tali informazioni in tutte le fasi successive.

1.5.4. Tali informazioni verranno conservate per cinque anni.

1.6. Disposizioni in materia di tracciabilità dei prodotti derivati da OGM

1.6.1. Gli operatori che immettono in commercio prodotti ottenuti a partire da OGM sono tenuti a trasmettere agli operatori che li ricevono indicazioni circa ogni singolo ingrediente alimentare, compresi gli additivi e gli aromi, e ogni singola materia prima o additivo per mangimi prodotti a partire da OGM.

1.6.2. Gli operatori dovranno conservare tali informazioni per cinque anni.

1.7. Deroghe

1.7.1. L'articolo 6 prevede determinate deroghe, ad esempio gli operatori che consegnano prodotti alimentari al consumatore finale non sono obbligati a conservare i dati d'identificazione dei soggetti cui tali prodotti sono stati ceduti.

1.8. La proposta impone agli Stati membri l'obbligo di adottare misure di ispezione e controllo, e prevede che la Commissione elabori preliminarmente una serie di orientamenti sulla campionatura e l'analisi.

1.9. La proposta prevede che gli Stati membri determinino le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del regolamento.

1.10. Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo a quello di pubblicazione, sebbene la maggior parte del suo contenuto si applicherà a decorrere dal novantesimo giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del sistema di determinazione e di assegnazione di codici esclusivi.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato riconosce lo sforzo messo in atto dalla Commissione per elaborare sia la proposta di regolamento in oggetto sia la — evidentemente correlata — «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui prodotti alimentari ed i mangimi modificati geneticamente». Il Comitato riconosce che la legislazione attualmente esistente sulla commercializzazione e sull'etichettatura degli OGM soffre di mancanza di coerenza e risulta incompleta. Accoglie pertanto favorevolmente il fatto che la proposta tratti in maniera uniforme i prodotti alimentari ed i mangimi. Ciò permette di ottenere maggior coerenza e chiarezza e offre una miglior sicurezza sia agli operatori che agli utenti ed ai consumatori. La legislazione esistente non garantisce appieno il diritto dei consumatori di essere informati e di compiere scelte motivate.

2.2. Tuttavia la proposta in oggetto suscita serie preoccupazioni, ed alcuni passaggi del testo sono di difficile comprensione, come ad esempio la suddivisione tra prodotti fabbricati con (l'aiuto degli) OGM e prodotti fabbricati «a partire» dagli OGM.

2.3. Giustamente, il regolamento si basa sull'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, relativo al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri, tenendo conto del funzionamento del mercato interno e rispettando l'elevato livello di protezione esistente nell'Unione europea.

2.4. La Direttiva 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, che abroga la Direttiva 90/220/CEE, definisce il quadro giuridico per l'emissione deliberata nell'ambiente e la commercializzazione di OGM nella Comunità, nell'intento di tutelare la salute umana ed animale e l'ambiente. Tale direttiva consente di emettere o immettere sul mercato solo prodotti sicuri per la salute umana, per quella animale e per l'ambiente, dopo una rigorosa analisi scientifica e in accordo con gli obblighi e procedimenti specificati. La Direttiva 2001/18/CE stabilisce inoltre l'obbligo di adottare un piano di monitoraggio per poter rilevare ed identificare qualunque effetto diretto, indiretto, immediato,

differito o imprevisto che i prodotti OGM, od ottenuti a partire dagli OGM o contenenti OGM possano produrre sulla salute umana ed animale, o nell'ambiente, dopo la loro commercializzazione.

2.5. Poiché la tutela della salute e dell'ambiente dev'essere salvaguardata mediante la normativa quadro menzionata, la proposta di regolamento in esame deve concentrarsi sulla regolamentazione della tracciabilità degli OGM e degli alimenti e dei mangimi ottenuti a partire da OGM in quanto strumento di sicurezza e di tutela della salute, protette nel modo indicato, nonché sul miglioramento dell'etichettatura degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati.

2.5.1. Tuttavia, come notato dal Comitato nel parere sul Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente⁽¹⁾ nel caso di danni all'ambiente e alla biodiversità il regime di responsabilità va precisato con urgenza. Sono inoltre necessari chiarimenti riguardanti la responsabilità per la contaminazione accidentale con OGM dei prodotti dell'agricoltura biologica, per cui si applica attualmente una soglia dello 0 %. La questione della responsabilità relativa agli OGM non viene chiarita né nella proposta di regolamento in esame né nella proposta di direttiva sulla responsabilità ambientale. Per il Comitato questo è inaccettabile.

2.6. Il progetto di regolamento europeo sui principi generali del diritto alimentare e l'autorità alimentare europea stabiliscono gli obblighi più importanti correlati alla salute ed alla sicurezza alimentare, compresi gli obblighi in materia di tracciabilità. La tracciabilità degli OGM o dei prodotti derivati da OGM deve essere la stessa di quella stabilita in tale ambito.

2.7. I requisiti di tracciabilità proposti richiedono, oltre a un sostegno costituito da documenti e certificati, una serie di verifiche e controlli aggiuntivi, sia da parte degli operatori economici che da parte delle autorità di controllo; ciò costringerà a sostenere costi supplementari per le materie prime e per i prodotti finali. Una difficoltà particolare riguarda i prodotti importati (che siano OGM, contengano OGM o siano stati prodotti a partire da OGM) nei cui prodotti finali tuttavia non si rinvenivano tracce di OGM. Il Comitato è perfettamente consapevole del fatto che le proposte richiederanno un impegno da parte delle organizzazioni internazionali, delle autorità nazionali e dei partner commerciali, e che potrebbero occorrere degli anni per metterle veramente in pratica.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente», GU C 268 del 19.9.2000, pag. 19.

2.8. Saranno inoltre necessari controlli e verifiche che richiederanno alle amministrazioni nazionali competenti risorse ulteriori, economiche ed umane. A livello comunitario e nazionale andrebbero stanziati risorse adeguate per garantire un'attuazione e un controllo efficaci della regolamentazione proposta, in modo da evitare di distogliere tali risorse dall'obiettivo finale della loro missione: controllare la sicurezza dei prodotti alimentari e dei mangimi.

2.9. Per i prodotti alimentari ed i mangimi nei quali componenti geneticamente modificate non siano presenti, ma siano state ciononostante utilizzate, gli obblighi in materia di tracciabilità e di etichettatura sono difficilmente controllabili, il che può occasionare prassi scorrette e frodi. Ad esempio gli oli di oliva extra-raffinati e gli idrolizzati di mais ottenuti a partire da materie prime geneticamente modificate possono venir sostituiti a quelli derivati da materie prime non modificate geneticamente, dato che sono identici per composizione, caratteristiche ed impiego.

2.10. Esiste il rischio che tra le conseguenze dell'introduzione dei nuovi requisiti vi sia un aumento del costo dei prodotti finali, che verrà probabilmente scaricato sui consumatori. Il Comitato sottolinea tuttavia che i costi della nuova tecnologia dovrebbero ricadere sui prodotti geneticamente modificati e sui relativi produttori, piuttosto che sui prodotti tradizionali, etichettati con la dicitura «non contenente organismi geneticamente modificati».

2.11. È compito dei governi degli Stati membri e degli organi politici dell'Unione europea far sì che le esigenze rafforzate di protezione dei cittadini e dell'ambiente vengano applicate anche a livello internazionale. Spetta loro impegnarsi nei vari organismi internazionali, soprattutto in ambito OCSE e della Commissione del Codex Alimentarius, per far sì che vengano adottate normative adeguate. Gli eventuali ostacoli all'attività commerciale saranno pertanto ridotti al minimo o verranno completamente eliminati.

2.12. L'applicazione di misure che consentano l'individuazione di prodotti senza OGM rispetto a quelli geneticamente modificati può determinare un vantaggio competitivo per le imprese che scelgono di orientarsi verso la qualità e che possono vantare nei confronti del consumatore un prodotto rintracciabile e trasparente per quanto riguarda le materie prime di cui è composto.

3. Osservazioni di carattere specifico

Al punto 7.3 «Costo delle altre spese di funzionamento derivanti dall'azione» sembra figurare un errore di calcolo della dotazione complessiva delle missioni (capitolo A.7) dato che tre missioni di tre giorni, a 1 000 EUR, non possono totalizzare 1 300 EUR come indicato nella proposta.

4. Considerazioni finali

Per concludere, il Comitato è consapevole dello sforzo significativo messo in atto dalla Commissione per completare e chiarire il quadro vigente, e formula le seguenti raccomandazioni in materia di tracciabilità ed etichettatura:

4.1. l'impiego degli OGM ha dato vita ad un ampio dibattito pubblico, nel quale sono state frequentemente assunte posizioni estremiste, spesso senza serio fondamento scientifico. Il CESE raccomanda pertanto alla Commissione di organizzare una campagna d'informazione pubblica per illustrare i vantaggi ed i rischi che l'impiego di OGM comporta per l'alimentazione umana ed animale e per l'ambiente. Sono essenziali le informazioni fornite da organismi indipendenti per assistere i consumatori nel fare scelte motivate rispetto al cibo che consumano, basandosi anche su principi ambientali ed etici, e tenendo conto delle tecnologie impiegate per la produzione.

4.2. Le due proposte di direttiva per l'aggiornamento ed il miglioramento dell'etichettatura e della tracciabilità lungo l'intera catena alimentare dei prodotti che contengono OGM o che sono prodotti a partire da questi ultimi tengono conto del principio di precauzione e aumentano la trasparenza in quanto presupposto per la libertà di scelta dei consumatori. Esse faciliteranno l'attività di sorveglianza delle autorità di controllo e le ricerche circa gli effetti a lungo termine sull'uomo e sull'ambiente delle tecnologie genetiche applicate al settore dei prodotti alimentari.

4.3. L'approvazione degli OGM deve poggiare su di una rigorosa valutazione scientifica iniziale che permetta di dimostrare che i prodotti autorizzati non comportano rischi per la salute e possono circolare liberalmente, purché i consumatori siano informati appieno attraverso la tracciabilità e l'etichettatura, e possano dunque effettuare liberamente la propria scelta.

4.4. Su scala planetaria l'impiego degli OGM è una realtà, che ha visto la messa a coltura di 52,6 milioni di ettari nel 2001, con un incremento del 19 % rispetto all'anno precedente, il che conferma la tendenza di crescita costante del settore. Tuttavia, i sondaggi compiuti fra i consumatori evidenziano che la netta maggioranza è contraria agli alimenti geneticamente modificati.

4.5. Ciononostante il CESE desidera richiamare l'attenzione della Commissione sull'importanza di avviare attività di ricerca approfondite come passo preliminare e necessario prima di

concedere autorizzazioni per la produzione di nuovi OGM, operando secondo il rispetto del principio di precauzione ed evitando che si producano effetti indesiderati.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti durante la discussione:

Punto 2.5

Sostituire il paragrafo 2.5 con il seguente:

«Invero la proposta regolamento in esame non può concentrarsi solo sulla regolamentazione della tracciabilità degli OGM e degli alimenti e dei mangimi ottenuti a partire da OGM, ma deve considerare anche gli alimenti ed i mangimi ottenuti con un OGM. Infatti, un enzima, così come ogni altra molecola che accelera il processo chimico di trasformazione, partecipa attivamente a tutte le diverse reazioni di carattere chimico-molecolare che conducono all'ottenimento dell'alimento e, quindi, non si può applicare il principio della sostanziale equivalenza dei due prodotti finali, l'uno ottenuto in maniera naturale e l'altro con un OGM, perché si tratta in ogni caso di sostanze innaturali per le quali al momento non esistono prove sperimentali che queste possano condurre alla produzione di alimenti identici non solo sotto il profilo organolettico, ma anche rispetto alla salubrità, al gusto, al sapore etc. È giusto, pertanto che le norme sull'etichettatura e tracciabilità degli OGM si applichino anche a prodotti ottenuti con un OGM».»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 28, voti contrari: 51, voti astensioni: 14.

Punto 2.7

Sostituire il paragrafo 2.7 con il seguente:

«In considerazione della volontà di assicurare la massima trasparenza, i requisiti di tracciabilità proposti dovrebbero comunque essere seguiti, sebbene richiedano una serie di verifiche e controlli aggiuntivi sia da parte degli operatori economici che da parte delle autorità di controllo. Occorre studiare un sistema che garantisca, inoltre, ai consumatori la massima trasparenza anche sui prodotti importati (che siano OGM o contengano OGM o siano stati prodotti a partire da OGM o con un OGM) nei cui prodotti finali tuttavia non si rinvergono tracce di OGM».»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 30, voti contrari: 59, voti astensioni: 16.

Punto 4.1

Modificare la prima frase come segue:

«L'impiego degli OGM ha dato vita ad un ampio dibattito pubblico, caratterizzato in parte dalla paura e anche dalla totale ignoranza delle potenziali conseguenze".»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 50, voti contrari: 53, voti astensioni: 9.

Nuovo punto 4.3.1

Inserire il seguente: «Il Comitato considera una grave lacuna il fatto che non sia previsto l'obbligo di etichettatura per la carne e altri prodotti di origine animale ricavati da animali che sono stati alimentati con mangimi geneticamente modificati. Ciò indebolisce in misura considerevole l'auspicata libertà di scelta da parte dei consumatori.»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 43, voti contrari: 56, voti astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari»

(COM(2002) 7 def. — 2002/0013 (COD))

(2002/C 125/15)

Il Consiglio, in data 30 gennaio 2002, 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.

Il 19 febbraio 2002 l'Ufficio di presidenza del Comitato ha incaricato la Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione» di preparare i lavori in materia.

Il 21 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, il Comitato economico e sociale ha nominato Tosh come Relatore generale e ha adottato all'unanimità il seguente parere.

1. Antefatto

1.1. L'articolo 10, paragrafo 3, del Regolamento del Consiglio (CEE) n. 95/93 ⁽¹⁾ stabilisce che l'assegnazione di bande orarie (slot) ad un vettore aereo non autorizza quest'ultimo ad esigere la stessa serie di bande orarie nel successivo periodo corrispondente, a meno che non sia in grado di dimostrare di averle effettivamente utilizzate per almeno l'80 % del tempo nel periodo di assegnazione. Qualora ciò non possa essere dimostrato, tutte le bande orarie che costituiscono la serie in questione confluiranno nella riserva comune (pool), a meno che il mancato utilizzo non possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5 (regola «usa o perdi»).

1.2. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 ed i conseguenti sviluppi politici (crisi in Afghanistan) hanno gravemente colpito il settore aeronautico, e comportato un grosso calo della domanda per il resto della stagione estiva 2001 e per la stagione invernale 2001/2002.

1.3. Per evitare che il mancato uso delle bande assegnate per queste stagioni comporti per gli operatori la perdita del diritto alle bande orarie, è necessario specificare in maniera chiara e inequivocabile che quelle particolari stagioni hanno risentito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

1.4. Di conseguenza, la Commissione propone di introdurre nel regolamento un nuovo articolo 10a, in forza del quale i coordinatori sono tenuti a riconoscere d'ufficio il diritto di precedenza per le bande orarie assegnate sia per la stagione estiva 2001 sia per quella invernale 2001-2002.

1.5. Ciò eviterà che le disposizioni del Regolamento vengano applicate in maniera non uniforme nella Comunità, e che l'attuale crisi venga interpretata in maniera diversa nei vari Stati membri.

1.6. La proposta in esame, infine, non concerne la proposta della Commissione adottata il 20 giugno 2001, la quale modifica il regolamento attualmente in vigore ⁽²⁾, e ciò perché il campo di applicazione di quest'ultima è più ampio.

2. Osservazioni generali e conclusioni

2.1. Il Comitato concorda con la proposta della Commissione in quanto essa tiene conto delle circostanze eccezionali e dà certezza giuridica ai coordinatori.

2.2. In realtà, se la questione della regola «usa o perdi» non venisse gestita in maniera chiara e inequivocabile, i coordinatori rischierebbero l'impugnazione davanti ai tribunali.

2.3. La proposta consente nel contempo ai vettori di pianificare con sicurezza.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) del Consiglio n. 95/93 del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari (GU L 14 del 22.1.1993, pag. 1) — Parere CES: GU C 339 del 31.12.1991, pag. 41.

⁽²⁾ COM(2001) 335 def. del 20 giugno 2001, 2001/0140 (COD). Parere CESE in elaborazione.

2.4. Il Comitato rileva infine che la proposta in esame non incide sul contenuto di quella adottata il 20 giugno 2001: quest'ultima ha una portata più ampia, in quanto punta a garantire che l'insufficienza di bande orarie in aeroporti

congestionati venga gestita e utilizzata in modo efficiente, però senza modificare in modo sostanziale l'attuale sistema di assegnazione delle bande orarie, imperniato sui diritti storicamente acquisiti.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto»

(COM(2001) 544 def. — 2001/0229 (COD))

(2002/C 125/16)

Il Consiglio, in data 14 novembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Kleemann, in data 26 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 54 voti favorevoli e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nella sua proposta, la Commissione prevede di ridurre il numero delle priorità delle reti transeuropee e di modificarle per ottimizzare la capacità delle reti, concentrando gli investimenti nei settori che attualmente presentano delle strozzature. Tre progetti sono già stati realizzati e viene confermata l'importanza di determinati progetti ferroviari e transalpini. Vengono infine aggiunti sei progetti nuovi e nuovi tronconi a due progetti esistenti.

1.2. Il Comitato ha partecipato a ciascuna fase di sviluppo delle TEN, dando sin dall'inizio il suo pieno appoggio ai progetti di reti transeuropee e invocando criteri precisi e un adeguato finanziamento.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Consiglio europeo di Göteborg ha sottolineato la necessità di passare dai trasporti su strada ai trasporti su rotaie

e su vie navigabili e ai trasporti pubblici di passeggeri. Con la proposta all'esame, la Commissione risponde a questa richiesta del Consiglio.

2.2. L'aumento del traffico è dovuto, nell'UE, a diverse ragioni, ma l'incremento nell'uso delle autovetture — a scopo professionale e privato — costituisce una parte essenziale dell'utilizzazione dei sistemi di trasporto. In primo luogo, la distanza tra domicilio e luogo di lavoro, le mutate abitudini dei consumatori e l'aumento sproporzionato del traffico turistico e del tempo libero hanno portato ad un incremento significativo del volume di traffico. In secondo luogo, in alcune regioni e grandi agglomerati il traffico degli automezzi pesanti si è notevolmente intensificato negli ultimi anni. La globalizzazione dell'economia, ma anche il funzionamento crescente del mercato interno, i mutati sistemi di produzione e la logistica ad essi collegata contribuiscono, tra l'altro, a modificare la struttura dell'economia e implicano necessariamente un aumento del traffico per tutti i modi di trasporto. Con l'adesione dei paesi candidati, questo problema riguarderà in misura maggiore le tratte transfrontaliere, attualmente considerate, anche dalla Commissione, uno dei punti più deboli.

2.3. Il Comitato è convinto che la politica dei trasporti debba tener conto delle necessità ambientali, ma al tempo stesso ritiene opportuno stabilire, per tutti i modi di trasporto, norme ambientali appropriate che assicurino una parità di trattamento. Finora non si è tenuto conto del fatto che le locomotive e le navi addette alla navigazione interna, in particolare nel caso di nuove acquisizioni, non sono soggette a norme ambientali analoghe a quelle applicate al trasporto di merci su strada (ad esempio disposizioni relative ai gas di scarico per i motori diesel).

2.4. Creare solo nuove infrastrutture non basta. Bisogna tener conto anche delle infrastrutture disponibili e delle loro possibilità di estensione. Per quanto riguarda le nuove costruzioni, tutti gli Stati membri devono considerare un aspetto tutt'altro che marginale: una legislazione moderna in materia di assetto territoriale e di destinazione del suolo deve tener conto da un lato degli interessi legittimi e dall'altro dei necessari progetti d'infrastruttura. Occorre pertanto equilibrare questi due aspetti in quanto la presenza di zone residenziali nelle vicinanze di infrastrutture ha determinato situazioni conflittuali e ciò dovrà essere evitato in futuro. Nell'ambito delle competenze ambientali della Comunità, a livello europeo la Commissione dovrebbe raccomandare ai responsabili regionali in materia di assetto territoriale di prevedere nelle vicinanze delle infrastrutture, possibilmente, zone industriali e di fare in modo di limitare gli effetti negativi di tali infrastrutture nelle aree abitate.

2.5. La Commissione osserva che nel corso degli ultimi dieci anni l'uso eccessivo del trasporto di merci su strada, lo spettacolare sviluppo del trasporto aereo e le carenze, specie a livello d'infrastrutture, del sistema ferroviario adeguato al trasporto di merci hanno contribuito a congestionare sensibilmente non solo la rete stradale ma anche quella ferroviaria e lo spazio aereo. Nonostante tutti gli sforzi finora intrapresi, in Europa sussistono delle strozzature. Le zone maggiormente colpite sono i corridoi internazionali di trasporto sui quali si concentra il traffico transeuropeo nord-sud, e in particolare le barriere naturali come le Alpi o i Pirenei, le periferie dei grandi agglomerati urbani e alcune regioni frontaliere, soprattutto al confine con i paesi candidati. Il Comitato non può che essere d'accordo con queste osservazioni; inoltre i recenti incidenti e la conseguente chiusura dei tunnel in Svizzera e Austria complicano in maniera considerevole il traffico nord-sud, congestionano notevolmente i percorsi alternativi e incidono negativamente sulle condizioni economiche e sociali, soprattutto in Italia. La politica dei trasporti della Svizzera, la cui legislazione prevede fasi di progettazione a lunga scadenza, e i fattori geografici che ostacolano la costruzione di alternative poco costose alla rete disponibile attraverso le Alpi e lo sviluppo dei tronconi esistenti hanno impedito la realizzazione di progetti in questo senso. Inoltre, le variazioni nei flussi di traffico dovute ad eventi regionali (ad esempio la crisi nella ex Jugoslavia) nonché le limitazioni volutamente introdotte nell'ambito della politica dei trasporti (divieti di circolazione, deviazioni, ecc.) contribuiscono ad aggravare le strozzature nell'arco alpino.

2.6. Il Comitato sottolinea che proprio gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un cambiamento significativo dei comportamenti.

2.6.1. Oltre alla separazione tra infrastruttura ferroviaria ed esercizio dei servizi ferroviari, le aziende ferroviarie nazionali hanno dovuto imparare che è necessario migliorare l'offerta e adeguare gli orari alle esigenze della domanda di servizi. Grazie al rapido sviluppo della tecnologia dell'informazione, la divisione del lavoro e la ripartizione in diverse sedi (in linea con l'idea dei «profit centre») sono diventate anche in Europa il pensiero dominante della nostra economia.

2.6.2. Un comportamento diversificato dei consumatori, ora meglio informati, l'inarrestabile declino delle famiglie numerose concentrate in un unico luogo, la creazione di ipermercati al di fuori dei centri urbani e la proliferazione disordinata di abitazioni residenziali nelle campagne hanno portato necessariamente ad un aumento del traffico in tutto il continente.

2.6.3. Non c'era e continua a non esserci un'infrastruttura alternativa alla strada, locale ed estesa su tutto un territorio. Oggettivamente non è giustificato attribuire alle imprese del trasporto stradale, i cui servizi sono orientati alle esigenze dei clienti, la responsabilità della situazione che si è venuta a creare. La responsabilità ricade piuttosto sulle singole politiche dei trasporti che non sono riuscite a diffondere nei committenti dei servizi di trasporto, contemporaneamente a tale sviluppo, una mentalità che favorisca l'uso delle ferrovie. L'abbandono delle pratiche di stoccaggio nel commercio all'ingrosso e nell'industria («just in time») ha esposto i trasporti ad un'enorme pressione in termini di tempi e fa sì che gli automezzi pesanti, grazie alla loro flessibilità d'uso, vengano privilegiati rispetto al sistema ferroviario esistente.

2.7. La Commissione ha ragione quando afferma che occorre investire nella creazione di corridoi transeuropei, destinati soprattutto al trasporto di merci, composti essenzialmente da tronconi esistenti sui quali viaggiano in via prioritaria treni merci o da tronconi riservati esclusivamente al trasporto di merci. Gli argomenti addotti e le proposte presentate in tale contesto dalla Commissione non possono che essere approvati.

2.8. Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di tener conto, in sede di programmazione e realizzazione di tratte destinate soprattutto al trasporto ferroviario di merci, anche del trasporto di merci pericolose, pesanti o di dimensioni eccessive. Questo vale in generale per tutte le linee, ma soprattutto per i tunnel e i ponti. Aggirando i grandi agglomerati si potrebbe nel contempo conseguire l'effetto di ridurre al minimo i rischi.

2.9. Quanto più numerose sono le interconnessioni tra i singoli modi di trasporto, tanto più elevato è il grado di accettazione di opzioni alternative da parte degli utenti in sede di decisione. Le modifiche proposte all'articolo 5 tengono conto solo in parte di queste riflessioni.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando afferma che le possibilità di creare nuove capacità estendendo la rete stradale sono in parte assai limitate. Solo grazie a sistemi di gestione del traffico e a sistemi d'informazione è possibile ottimizzare le infrastrutture esistenti. Questo tuttavia presuppone l'esistenza di alternative capaci di orientare il traffico su altri itinerari, qualora questi ultimi siano previsti anche dai rispettivi piani di assetto territoriale.

3.2. L'ottimizzazione permette inoltre di ridurre i danni ambientali provocati in alcune regioni dal trasporto su strada. In merito a tale aspetto, tuttavia, il Comitato ritiene che occorra chiedersi se il trasporto di merci su strada debba in futuro essere giudicato in modo più severo, soprattutto alla luce delle seguenti considerazioni:

3.2.1. i diversi modi di trasporto sono soggetti a norme molto diverse in materia di limitazione delle emissioni;

3.2.2. la quota del trasporto di merci su strada rispetto al totale è, ad eccezione di alcune regioni e di alcuni grandi agglomerati, generalmente molto bassa;

3.2.3. un'adeguata valutazione del rapporto costi-benefici del trasporto di merci su strada non è stata finora effettuata;

3.2.4. una gran parte del trasporto di merci su strada opera nella distribuzione e non riguarda il traffico a lunga distanza, transfrontaliero o di transito⁽¹⁾;

3.2.5. la fissazione dei valori limite EURO 4 e 5 assicura uno sviluppo sostenibile per lo meno fino al 2008 nella tecnologia dei motori degli automezzi pesanti.

3.3. È auspicabile un radicale cambiamento di mentalità da parte dei settori economici che fanno ricorso ai trasporti su strada, affinché promuovano il trasporto multimodale, favorendo al tempo stesso la rapidità e la convenienza di prezzo delle alternative in base al principio della sostenibilità. Per ovviare a effetti negativi sull'economia nazionale, bisogna evitare una semplice politica di rincaro dei prezzi nel settore dei trasporti su strada che non preveda misure di accompagnamento e prendere in considerazione invece anche altri strumenti della politica dei trasporti. In questo caso, inoltre, bisognerebbe fare in modo che i pedaggi, le imposte e gli altri oneri richiesti siano a carico del committente, il che comporta che tali oneri finanziari pagati preliminarmente dal trasportatore vengano poi iscritti sulla fattura che quest'ultimo presenta al committente.

3.4. Per il Comitato, la questione essenziale è sapere se la sola revisione dell'elenco dei progetti non sia insufficiente, dati i cambiamenti intervenuti in numerose condizioni quadro. Questo vale in particolare per il traffico da e verso i paesi candidati, anche se una revisione radicale degli orientamenti è prevista per il 2004.

3.5. Il Libro bianco e la proposta della Commissione non fanno quasi alcuna distinzione tra il trasporto di merci e quello di passeggeri. Pertanto non contengono considerazioni sul fatto che gli aeroporti, grazie ad un collegamento ferroviario, potrebbero ricevere una gran quantità di materiale necessario al loro funzionamento. Non si tratta di trasporto aereo di merci che per motivi di rapidità vanno comunque consegnate e/o ritirate su strada, quanto di carburante, di pezzi di ricambio, di attrezzature, di generi alimentari, di beni commerciali, ecc.

3.6. Il Comitato è favorevole ad una modifica e ad un ampliamento dell'articolo 10 relativo alla rete ferroviaria, ma ritiene necessario, ai fini di un'infrastruttura efficiente, inserire non solo i servizi di trasporto aereo, ma anche i trasporti marittimi e la rete stradale.

3.7. I sistemi intelligenti di trasporto, ad esempio i sistemi di gestione del traffico e di informazione agli utenti, i sistemi di navigazione e di posizionamento satellitare offrono notevoli possibilità di migliorare la capacità e la sicurezza delle reti. L'azione della Comunità deve pertanto garantire la massima interoperabilità tecnica di tutti i sistemi. Un ampio sostegno va dunque assicurato, per motivi di concorrenza, per tutti i modi di trasporto, a sistemi quali Galileo (radionavigazione satellitare) oppure il sistema di gestione ferroviaria (ERTMS). Il Comitato è favorevole a tale sostegno.

3.8. Il Comitato è d'accordo con i criteri di verifica e con i metodi di selezione dei nuovi progetti applicati dalla Commissione. Questo riguarda anche la verifica delle soluzioni alternative. Per questi nuovi progetti, si raccomanda alla Commissione di prevedere anche obiettivi concreti, ad esempio la capacità, la sicurezza e la qualità dei servizi.

3.9. Il Comitato approva la modifica e l'adeguamento/aggiornamento delle carte geografiche. Bisogna però indicare espressamente i punti di collegamento e le interconnessioni delle reti di trasporto dei paesi candidati situati nelle regioni di frontiera di tali paesi.

3.10. Il Comitato approva in linea di massima una valutazione strategica dell'impatto ambientale. In tale contesto bisogna fare in modo che tale valutazione non ostacoli i progetti previsti e pianificati privilegiando interessi soggettivi specifici a danno degli interessi generali della società e dell'economia. Per garantire un'applicazione efficace, è necessario stabilire scadenze ben precise. La Commissione sta attualmente elaborando ulteriori indicazioni in materia di attuazione.

3.11. Per garantire uno spostamento del traffico e un nuovo equilibrio tra i diversi modi di trasporto, come auspicato dal Consiglio europeo di Göteborg, è necessario che le compagnie ferroviarie e marittime e/o i loro operatori offrano servizi di qualità orientati alla domanda.

⁽¹⁾ Energia/Trasporto nell'UE in cifre (Libro tascabile 2001), pag. 132, percentuali in funzione delle distanze.

4. Conclusioni

4.1. La revisione degli orientamenti mette sostanzialmente in risalto le misure nel settore ferroviario e in quello dei trasporti intermodali, per le quali sono tuttavia necessari urgentemente notevoli investimenti. Si approvano in linea di massima, tali misure, anche se vi sono altri modi di trasporto che hanno una maggiore importanza nel settore dei trasporti. In tale contesto, il Comitato richiama l'attenzione sul collegamento tra le isole europee e le TEN⁽¹⁾ e sull'eventuale estensione delle infrastrutture.

4.2. Dato che il Libro bianco della Commissione sulla politica europea dei trasporti insiste su un approccio integrato, il Comitato ritiene che la proposta nel suo insieme dovrebbe attribuire una maggiore importanza alla combinazione delle diverse misure. Questo vale in particolare nel caso in cui diversi modi di trasporto possano offrire i loro servizi su linee parallele (strade costiere in alternativa alla navigazione costiera o al trasporto ferroviario).

4.3. Dato che alcuni Stati confinanti con la Comunità sono paesi candidati all'adesione, il Comitato ritiene che tali collegamenti debbano essere presi in considerazione nei piani di assetto territoriale e nella pianificazione dei progetti da parte degli Stati membri.

4.4. Il persistere delle strozzature porta il Comitato a ritenere che la loro riduzione o eliminazione potrà avvenire, nel tempo, solo grazie a sforzi, decisioni, misure e approcci comuni. Le proposte della Commissione dovrebbero essere essenzialmente sostenute anche dagli Stati membri nell'ambito di una politica europea comune dei trasporti e delle infrastrutture.

4.5. Il Comitato approva la strategia della Commissione, basata sugli orientamenti definiti nel 1994 ad Essen. Tale

strategia mette l'accento sui lavori per abolire le strozzature esistenti sui grandi assi e prevede l'attuazione solo di un numero limitato di nuovi progetti. Anche se nel 2004 la Commissione ha in programma una radicale revisione degli orientamenti, il Comitato ritiene che la proposta attuale dovrebbe prendere maggiormente in considerazione i collegamenti con i paesi candidati, data la necessità di definire, sin da ora, misure di pianificazione. I previsti aumenti di capacità devono trovare adeguato riscontro in tutti i modi di trasporto.

4.6. Dato che le strozzature principali sono rappresentate, in ultima analisi, dai terminali, i quali servono da punti di trasbordo e da collegamento ferroviario, gli investimenti pubblici degli Stati membri per il miglioramento delle stazioni di smistamento e delle attrezzature di trasbordo possono risultare importanti per l'aumento delle capacità. Il Comitato giudica in tale contesto rilevante non trascurare collegamenti adeguati ed efficaci con altri modi di trasporto. Solo allora i terminali potranno svolgere la loro funzione di distribuzione.

4.7. Il Comitato si chiede se non sia opportuna una ristrutturazione dei progetti alla luce della nuova situazione politica (paesi candidati). Questo vale in particolare per i contributi comunitari alle reti di trasporto al di fuori dell'UE, vale a dire nei paesi candidati, al fine di colmare eventuali lacune nelle reti future⁽²⁾. I nostri corridoi concernono unicamente l'attuale Unione europea e non offrono collegamenti trasversali verso o attraverso le regioni dei paesi candidati che possano servire ad aggirare zone difficili come le Alpi. Il Libro bianco afferma a tale proposito: «Le possibili conseguenze dell'assenza di reti efficienti di infrastrutture di trasporto che permettano di far fronte a questa prevedibile crescita dei flussi di scambio sono ancora in gran parte sottovalutate. Esse costituiscono tuttavia un elemento chiave della strategia di sviluppo economico e di integrazione dei paesi candidati nel mercato interno». Il Comitato è della stessa opinione e ritiene dunque che il futuro dibattito sugli orientamenti debba tener conto di tali riflessioni.

⁽¹⁾ Cfr. il parere d'iniziativa (TEN/086) «L'estensione delle reti transeuropee verso le isole europee» attualmente in fase di elaborazione.

⁽²⁾ La Comunicazione della Commissione (COM(2001) 347 def.) del 25 luglio 2001 affronta il problema del collegamento delle reti di trasporto dei paesi candidati alle TEN.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICH

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le politiche economiche dei paesi della zona euro: convergenze e divergenze, risultati ed insegnamenti»

(2002/C 125/17)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 maggio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Nyberg, in data 25 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel parere su «Il coordinamento della politica economica ⁽¹⁾ come conseguenza dell'UEM» ⁽²⁾, il Comitato economico e sociale ha sostenuto la necessità di un tale coordinamento e ha proposto alcune possibili regole.

- La prima regola consiste nello scegliere il giusto orientamento (espansivo o restrittivo) delle misure di politica economica.
- In secondo luogo si tratta di stabilire in che modo le misure influiscono sugli altri paesi della zona euro. Se le economie si trovano nella stessa fase del ciclo economico si dovrebbero scegliere misure che hanno il massimo impatto possibile. Un paese che non è in fase con gli altri dovrebbe optare per misure che abbiano un impatto esterno il più limitato possibile.
- Conclusa la discussione comune sul mix di politiche più adatto ad ogni paese, ciascuno Stato membro procederà poi singolarmente alla scelta dei provvedimenti specifici.
- La considerazione di altri effetti delle misure (p. es. dell'impatto sulla pressione fiscale) dovrebbe essere di secondaria importanza: l'obiettivo principale sono gli effetti sul ciclo economico.
- Se con alcune misure, oltre all'effetto desiderato sul ciclo economico, si possono produrre effetti positivi anche per altri obiettivi, sono queste ovviamente le misure che si deve cercare di adottare.

1.2. Il Comitato ha deciso di predisporre un supplemento di parere per portare avanti il dibattito sul coordinamento delle politiche economiche. Il presente parere analizza le

single politiche economiche dei 12 paesi della zona euro al fine di stabilire se, all'atto pratico, vi sia una convergenza, o invece una divergenza, in taluni settori. Qual è l'impatto delle politiche adottate sulla situazione economica dei vari paesi? Dopo i primi anni di UEM vi sono già degli esempi di buone prassi?

1.3. Si può anche considerare che il presente parere rientri nel quadro degli studi condotti ogni anno dal Comitato sugli indirizzi di massima per le politiche economiche. Tali studi vertono in modo particolare sull'andamento complessivo della situazione economica dell'UE e sugli orientamenti generali delle politiche. Non è stato possibile in precedenza eseguire studi più approfonditi sui singoli Stati membri.

1.4. La maggior parte dei dati utilizzati nel presente studio è ricavata da varie pubblicazioni della Commissione europea e della Direzione generale per gli Affari economici e finanziari e di quella per l'Occupazione e gli affari sociali ⁽³⁾.

2. Obiettivi politici

2.1. L'obiettivo della politica monetaria viene definito dalla Banca centrale europea (BCE); il tasso di inflazione va mantenuto sotto il 2 % nel medio periodo. Il presente parere non si sofferma sulle misure prese dalla BCE, sui suoi tassi di interesse e sulle sue operazioni di mercato aperto. Il punto di partenza è invece costituito dalla situazione reale che segue l'adozione di misure di politica monetaria. Tuttavia, uno degli obiettivi principali per tutti i responsabili delle decisioni politiche resta senza dubbio un basso tasso di inflazione.

2.2. L'obiettivo relativo alle finanze pubbliche è basato sull'impegno di mantenere il disavanzo sotto il tetto del 3 % del PIL. Tuttavia, da questo primo «obiettivo» in ordine di tempo si è passati a un obiettivo di medio termine definito come «bilancio vicino al pareggio o in attivo». I dibattiti di politica economica in seno alla Commissione e in sede di Consiglio sembrano considerare questo un obiettivo generale.

⁽¹⁾ Questo parere analizza gli aspetti di politica economica compresi nella nozione di politica di bilancio in cui rientrano sia le entrate sia le spese dei conti pubblici.

⁽²⁾ GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 60.

⁽³⁾ European Economy. Reports and studies, n. 3, 2000, n. 3, 2001 e Employment in Europe.

2.3. Il tetto del 60 % per il debito pubblico deriva dai criteri di Maastricht e rimane sempre un obiettivo, ma sembra aver perso un po' della sua centralità in seguito alle riduzioni del debito fatte registrare durante gli ultimi anni. Nei prossimi anni solo tre Stati membri dell'UE avranno un debito superiore a tale tetto. È necessaria però una crescente attenzione verso tale obiettivo in quanto l'evoluzione demografica esigerà, tra l'altro, che l'onere degli interessi sia ridotto al minimo.

2.4. Le discussioni sulla situazione economica e sulle scelte nel campo della politica economica si basano sul pareggio del bilancio e sugli obiettivi relativi al debito pubblico. Tuttavia, l'obiettivo della crescita economica sembra riscuotere una crescente attenzione, anche se per tale obiettivo non è stato definito alcun valore preciso, in quanto lo si considera piuttosto come il risultato della situazione economica e della politica economica. Il fatto che i risultati economici di un paese siano inferiori alla crescita media non comporta necessariamente la messa in discussione della sua politica economica. Quantunque non sia un obiettivo esplicito, la crescita economica è considerata fondamentale negli studi economici della Commissione. La crescita economica sostenibile dovrebbe pertanto essere un obiettivo primario della politica economica.

2.5. Negli studi sulla politica economica spesso si trascura la variabile dell'occupazione, sia ai fini del mantenimento di un basso livello di disoccupazione, sia del raggiungimento di un alto tasso di attività⁽¹⁾. Una forte crescita economica oltre a rappresentare di per sé stessa un obiettivo, è condizione necessaria per il raggiungimento di una bassa disoccupazione e di un alto tasso di attività. In questo parere non si analizza la politica salariale ed i suoi effetti potenziali sull'occupazione e sulla domanda. Naturalmente anche il processo di Lussemburgo e quello di Cardiff, ed anche i fondi strutturali hanno un'importante influenza sull'occupazione. L'occupazione dovrebbe essere in prima linea quale obiettivo principale della politica economica e, nel quadro degli indirizzi di massima per le politiche economiche e del PSC⁽²⁾ gli Stati membri dovrebbero essere giudicati anche in base al raggiungimento di tale obiettivo.

2.6. Il raggiungimento di un elevato livello di sicurezza sociale, conformemente alle disposizioni fondamentali del Trattato sull'Unione europea⁽³⁾ che prevedono un rafforzamento della coesione sociale, è raramente citato tra gli obiettivi. Esso può essere anche considerato come il risultato finale di una maggiore crescita economica, in realtà come il risultato veramente voluto di tutte le misure politiche contenute negli indirizzi di massima per le politiche economiche e nel patto di stabilità e di crescita. Tuttavia, spesso nell'analisi non si tiene conto della distribuzione di questa protezione sociale, come pure di altri aspetti dei sistemi sociali. Si tratta di effetti della politica economica che rientrano decisamente nelle competenze dei singoli Stati membri e, pertanto, nella presente analisi non si tiene conto dell'obiettivo relativo alla protezione sociale. In questo contesto non si punterà nemmeno il dito, come spesso avviene, verso i paesi che riducono la pressione fiscale senza ridurre di conseguenza le prestazioni del sistema di sicurezza sociale.

(1) Partecipazione alla forza lavoro (tasso di attività) = persone occupate ed in cerca di occupazione quale percentuale della forza lavoro potenziale.

(2) PSC = Patto di stabilità e di crescita.

(3) Trattato sull'Unione europea, articolo 2.

2.7. In questo parere sulla politica economica il Comitato non prenderà direttamente in esame il tasso di inflazione, un obiettivo centrale della politica monetaria. Sono invece oggetto dell'esame il tasso di crescita in quanto obiettivo della politica economica, gli obiettivi relativi alla disoccupazione e al tasso di attività e la protezione sociale come risultato finale della crescita, dell'occupazione e di altri obiettivi intermedi.

3. Le politiche economiche nazionali per il periodo 1999-2001: una visione generale

3.1. La Commissione ritiene che debba essere rispettato l'obiettivo del PSC che esige bilanci prossimi al pareggio o in attivo. Un motivo è quello di permettere agli Stati membri, in futuro, di far funzionare gli stabilizzatori automatici anche in caso di rallentamento dell'economia. Tuttavia la Commissione non ha dato una definizione precisa di rallentamento dell'economia.

3.1.1. Il dosaggio di politiche macroeconomiche a livello nazionale non dovrebbe solo essere adeguato alla situazione economica nello Stato membro in questione, ma dovrebbe anche essere coerente con il quadro generale di politica di bilancio della zona euro.

3.2. La Commissione⁽⁴⁾ sottolinea giustamente la necessità di un dibattito più ampio, vale a dire l'esigenza di non concentrarsi solo sulla disciplina di bilancio prevista dal PSC, ma di tener conto anche del contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione. Si tratta di un atteggiamento che va accolto con molto favore, ma è difficile trovare raccomandazioni in tal senso. Quando si trovano è spesso per paesi in cui possono andare di pari passo con la stabilizzazione del bilancio.

3.3. Due aspetti importanti sono ora giustamente al centro della discussione: il ruolo di stabilizzazione ciclica della politica di bilancio e il margine di manovra che si dovrebbe lasciare agli stabilizzatori automatici. La fase successiva della politica congiunturale (provvedimenti anticiclici di carattere discrezionale) è attuata in taluni Stati membri, ma raramente viene definita «discrezionale». Si tratta di un altro esempio di aspetti che «vanno di pari passo». Se tali provvedimenti possono essere considerati come riforme strutturali, essi possono anche figurare nelle relazioni economiche della Commissione.

3.3.1. La Commissione, nella sua relazione sulle finanze pubbliche, sostiene che i risultati di bilancio per il 2000 avrebbero dovuto essere migliori, ma che una parte dei «dividendi della crescita», rivelatisi superiori alle previsioni, è stata utilizzata da taluni governi per ridurre le imposte o accrescere la spesa⁽⁵⁾. Ma contestualmente si potrebbe chiedere quali sarebbero state le prospettive di crescita per il 2001 se gli Stati membri non avessero sfruttato tale opportunità.

(4) COM(2001) 355 def., pag. 4.

(5) Finanze pubbliche nell'UEM — 2001, pag. 2 (European Economy. Reports and studies, n. 3, 2001).

3.3.2. Nella stessa ottica si afferma che si può ricorrere agli stabilizzatori economici quando vi è un rischio di deterioramento della situazione economica, ma solo nei paesi che hanno raggiunto l'obiettivo di un bilancio prossimo al pareggio o in attivo. Il problema si fa più serio se i paesi che necessitano maggiormente di stimoli economici sono quelli in cui tale obiettivo non è stato ancora raggiunto.

3.4. Giustamente, la Commissione nutre preoccupazioni quanto ad un comportamento prociclico. Esso si è manifestato spesso, in modo particolare nel corso degli anni Novanta e rappresenta il rovescio della medaglia dell'applicazione dei criteri di Maastricht. Attualmente, taluni paesi in cui si registra un rallentamento della crescita economica applicano ancora una volta una politica che può essere definita prociclica aderendo scrupolosamente al PSC. Tali paesi non vengono criticati. D'altro canto, quelli che considerano il rallentamento fonte di preoccupazione e adottano le pertinenti misure verranno criticati perché non rispettano il PSC. Il conflitto tra gli obiettivi dovrebbe essere risolto alla luce delle esperienze degli anni Novanta e la soluzione non dovrebbe consistere nel rispetto di uno solo degli obiettivi. L'importanza attribuita agli obiettivi varia da una Direzione generale della Commissione all'altra e ciò è un problema per chi voglia considerare la politica nel suo complesso.

3.4.1. La situazione creata nel corso del 2001, con un tasso di crescita ridotto, ha complicato i problemi. Secondo la Commissione taluni paesi presentano rischi di inflazione, altri non hanno raggiunto l'equilibrio di bilancio, mentre i rimanenti paesi potrebbero lasciar operare i loro stabilizzatori automatici. In tutti i paesi, tranne due, la possibile incidenza degli stabilizzatori automatici è solo dell'ordine dello 0,1 % o dello 0,2 % del PIL. Alcuni paesi hanno adottato misure discrezionali. I Paesi Bassi stanno riducendo il loro avanzo di bilancio, manovra che sembra inoltre raccomandabile in questa situazione. La Finlandia, il Lussemburgo e l'Irlanda stanno riducendo i loro elevati avanzi di bilancio. Questo può essere considerato uno stimolo relativo e probabilmente non sarà accettabile per la Commissione. Si tratta però di paesi piccoli, che non hanno un forte impatto sul tasso di inflazione globale. Stimolare l'economia potrebbe essere auspicabile per paesi che hanno maggiori difficoltà con il tasso di crescita economica. Infine, in Germania il disavanzo sta aumentando soprattutto a causa del programma di riduzione della pressione fiscale. Anche se in Germania il disavanzo pubblico sarà vicino al tetto del 3 %, questo risultato si spiega con il fatto che le previsioni di crescita sono riviste continuamente al ribasso.

3.5. La Commissione, con un procedimento sofisticato, cerca di quantificare sia il quadro economico che quello monetario e tenta di stabilire se le politiche economiche e monetarie siano state neutrali, espansive o restrittive nei primi due anni dell'UEM. Afferma che, durante il primo anno dell'UEM, la politica economica è stata neutrale, ma con una tendenza all'allentamento del rigore. Le condizioni monetarie all'inizio sono state moderatamente espansive per diventare poi più restrittive. Quanto ai singoli paesi della zona euro, solo

in Finlandia nel 2000 vi è stata una vera stretta economica. In Grecia le condizioni monetarie sono state lievemente allentate, mentre nella maggior parte degli altri paesi in cui esse erano abbastanza restrittive, si è assistito al loro ulteriore inasprimento. In Irlanda le condizioni monetarie hanno condotto ad un aumento dell'inflazione.

3.5.1. Per il 2001 la situazione è molto meno omogenea. La Finlandia, i Paesi Bassi, la Germania e l'Irlanda hanno allentato la loro politica fiscale. Condizioni monetarie restrittive si osservano con la stessa frequenza di evoluzioni in senso espansivo. Se ciò si analizza alla luce dell'uso della capacità produttiva, solo la Germania nel 2001 dispone ancora in misura significativa di capacità non utilizzata, secondo le stime di primavera della Commissione. La situazione è cambiata, tra l'altro in seguito agli atti terroristici dell'11 settembre 2001, con una contrazione della domanda e un aumento della capacità inutilizzata nella maggior parte dei paesi, nonché con le risposte che ne sono conseguite, per esempio riduzioni dei tassi d'interesse.

4. Impatto economico

4.1. *Impatto economico generale*

4.1.1. La valutazione della politica economica sotto il profilo dei suoi effetti sulla crescita dell'economia può effettuarsi a vari livelli. Non è ammissibile una valutazione sulla base di una singola misura, anche se essa ha un ruolo preponderante. Occorre analizzare e procedere ad una valutazione dell'intero pacchetto di misure nella sua composizione e negli effetti reciproci delle varie misure. Una valutazione definitiva è possibile poi solo se nell'analisi si fa entrare anche il momento in cui le misure producono i loro effetti. La Commissione ha tentato di produrre delle stime partendo da tali considerazioni e ha scoperto che i cambiamenti nelle spese dei bilanci pubblici hanno un impatto più rapido delle misure fiscali.

4.1.2. Gli interventi che influiscono sulla domanda dell'economia comporteranno cambiamenti più rapidi dei provvedimenti che incidono sull'offerta. Dato che la riduzione delle imposte può avere un impatto sia sulla domanda che sull'offerta, questo spiega in parte le reazioni più lente ai cambiamenti a livello d'imposte.

4.1.3. Ai fini di una politica economica ben strutturata si deve tenere conto di tutti questi aspetti. Ad esempio, una riduzione delle imposte potrebbe non fornire l'auspicata risposta in termini di tasso di disoccupazione. Analogamente, l'ampiezza dell'impatto di una riduzione delle rette per le strutture di accoglienza per l'infanzia o di una maggiore disponibilità di apposite strutture potrebbe non essere quella prevista. D'altro canto, la combinazione di entrambe le misure potrebbe avere un impatto maggiore della somma degli effetti delle due singole misure.

4.1.4. Un altro fattore che complica la definizione e la valutazione della politica economica è la differenza tra il bilancio pubblico complessivo, che comprende tutti i livelli amministrativi, e il bilancio del governo centrale. Il governo e il parlamento generalmente influenzano direttamente solo il bilancio del governo centrale. In alcuni paesi sono stati conclusi accordi per allineare i bilanci degli altri livelli amministrativi con quello del governo centrale. Ovviamente il problema è più complesso negli stati federali. La BCE e la Commissione si interessano ai bilanci pubblici complessivi.

4.1.5. Si dice spesso che, se la politica monetaria è considerata come un dato non modificabile, vi è una maggiore pressione sulla politica economica. Le differenze tra le varie situazioni economiche devono essere affrontate in questo caso solo tramite la politica economica. D'altro canto, però, prima che vi fosse la politica monetaria comune dell'UEM le ripercussioni delle misure di politica economica erano più ampie. Gli effetti di una misura potevano così evaporare non solo a causa degli scambi commerciali e di una maggiore inflazione, ma anche a causa di tassi di interesse più elevati e della volatilità dei tassi di cambio. Si può pertanto affermare che la politica monetaria comune non estende solo il campo di applicazione della politica economica, ma la rende anche più efficace.

4.2. *Crescita e risultati economici*

4.2.1. Valutare l'impatto di una misura economica è complicato in quanto vi sono due fattori determinanti: le misure politiche effettive e la situazione economica (generalmente la crescita economica), che a sua volta dipende in parte dalla fiducia dei consumatori e dei produttori. Ciò non pone grandi problemi se le prospettive di crescita economica per l'anno seguente si rivelano accurate. In tal caso si può decidere in anticipo, previa valutazione degli effetti del tasso di crescita, se la politica economica sarà espansiva, neutrale o restrittiva. Nel corso del 1999 e del 2000 i governi hanno avuto la tendenza a sottovalutare la crescita economica. In un contesto in cui i risultati sono valutati in base al miglioramento del saldo di bilancio e alla riduzione del debito pubblico ciò mette i governi in una luce migliore rispetto a quella che meriterebbero in base alle azioni intraprese. In anni come il 2001, in cui il tasso di crescita nella maggior parte dei paesi sarà inferiore al previsto, le politiche potrebbero essere considerate appropriate oppure rivelarsi troppo restrittive.

4.2.2. Inoltre il tasso di crescita dipende in larga misura dalle politiche effettivamente attuate. Una politica che riduce il potere di acquisto ridurrà i consumi e, a lungo termine, la crescita. Tali interdipendenze rendono la valutazione delle politiche davvero difficile.

4.2.2.1. La Commissione compie ingenti sforzi per distinguere gli effetti della crescita da quelli delle misure politiche. La riduzione generale più rapida del previsto dei disavanzi è dovuta soprattutto ad una crescita maggiore di quella attesa.

Inoltre essa opera una distinzione tra gli effetti della diminuzione del servizio del debito, nonché gli effetti degli stabilizzatori automatici e gli effetti delle misure discrezionali. Questi ultimi si rivelano poi pari solo allo 0,1 % del PIL. I problemi di quantificazione sarebbero enormi se si dovesse tentare di calcolare l'impatto di ogni singola misura. La riduzione dei contributi previdenziali in Spagna, ad esempio, è stata pari solo allo 0,1 % del PIL. Come è possibile valutare singolarmente l'effetto di tale riforma sul PIL se essa è stata adottata insieme a molte altre misure?

4.2.3. Inoltre, dai dati si possono trarre conclusioni politiche differenti. La Commissione osserva che tre paesi che continuano ad avere un notevole disavanzo non hanno migliorato la loro posizione nel corso degli anni in cui la crescita è stata significativa. Non osserva però esplicitamente che quegli stessi paesi erano tra quelli che presentavano i tassi di crescita più bassi e si trovavano pertanto in una situazione in cui misure di stimolo dell'economia si sarebbero potute ritenere giustificate. Se non avessero fatto ricorso alle possibilità di stimolo dell'economia durante questi anni, questi paesi presenterebbero oggi una situazione economica peggiore, ma d'altra parte disporrebbero di maggiori margini di manovra per far fronte a tale situazione. La valutazione delle politiche diventa ancora più complessa se si considerano sia la natura che la tempistica delle varie misure.

4.2.4. Negli ultimi anni la maggior parte dei paesi ha ridotto il debito pubblico. Tuttavia, dati gli elevati tassi di crescita economica, non si tratta di un risultato particolarmente degno di lode. Si prenda ad esempio il Belgio, che ha segnato una riduzione di 5,5 punti percentuali nel corso del 2000. Il 4,5 % è dovuto all'adeguamento aritmetico del valore del debito, espresso in percentuale del PIL, quando il tasso di crescita è maggiore. Non vi sono dati che indichino in che misura la riduzione del debito nei paesi della zona euro sia dovuta effettivamente al rimborso del debito. La Commissione formula delle osservazioni in merito al tasso di riduzione del tasso d'indebitamento della Spagna nel corso del 2000 e osserva che, su una riduzione del 2,7 %, 2,5 punti percentuali sono dovuti al tasso di crescita. Si vorrebbe però che la Commissione fornisse dati analoghi per tutti i paesi.

4.3. *Stabilizzatori automatici*

4.3.1. Quando il disavanzo di bilancio è inferiore al 3 % del PIL (o, piuttosto, quando si raggiunge il pareggio) si pone la questione se si possano lasciar operare liberamente gli stabilizzatori automatici. Ma fino a che punto gli stabilizzatori automatici possono stabilizzare il ciclo? Possono essere migliorati?

4.3.2. È opinione comune che gli stabilizzatori automatici ⁽¹⁾ abbiano il massimo impatto se il problema strutturale (lo shock) si situa dal lato della domanda. Ad esempio, alcune imposte e sussidi di disoccupazione ad aliquota progressiva hanno un effetto mitigatore sia in caso di recessione dell'economia che in caso di ripresa, neutralizzando l'impatto sul reddito delle persone fisiche. Sono molto efficaci per quanto riguarda i problemi strutturali collegati ai consumi privati, meno per quelli collegati agli investimenti o alla domanda esterna. Si sostiene che gli effetti sulla produzione degli shock sul versante dell'offerta vadano in una direzione opposta rispetto agli effetti sull'inflazione. Ad esempio un rialzo del prezzo del petrolio determinerà un aumento dell'inflazione e una minore produzione. È difficile trovare stabilizzatori automatici che abbiano, in quel caso, sia un effetto espansivo che un effetto restrittivo.

4.3.3. Vi sono anche profonde differenze tra i vari paesi quanto alla sensibilità del bilancio pubblico ai mutamenti congiunturali. Un'economia in cui il settore pubblico è fortemente influenzato da cambiamenti ciclici a causa degli stabilizzatori automatici, ha anche la possibilità di ottenere risultati migliori modificando la politica economica. Si tratta di una duplice sensibilità, dovuta sia al ciclo economico che a misure politiche. Tali paesi hanno spesso dei sistemi di sicurezza sociale avanzati.

4.3.4. Alla luce di quanto esposto si può affermare che è impossibile esprimere un parere generale sull'impiego degli stabilizzatori automatici. La Commissione ha fatto dei calcoli per stabilire i livelli adeguati cui devono tendere i disavanzi/avanzi di bilancio lungo tutto il ciclo, che può differire tra i vari paesi. Tanto più l'economia è volatile, tanto maggiore dev'essere l'avanzo di bilancio. Dopo aver fissato i livelli minimi sono stati definiti nuovi obiettivi che dovrebbero permettere agli stabilizzatori automatici di operare liberamente.

4.4. Investimenti

4.4.1. In molti casi la spesa pubblica può avere effetti positivi sulla crescita economica e sull'occupazione. È il caso della spesa «tradizionale», ad esempio per l'istruzione, la salute, per i trasferimenti regionali e la politica sociale. La quantità e la qualità di tali spese sono il presupposto di un'economia moderna e in crescita. Nonostante l'importanza di questo tipo di spesa, la maggiore attenzione viene riservata alla ricerca e agli investimenti sia pubblici sia privati. Le conclusioni del vertice di Lisbona, cui si è dato seguito a Stoccolma, hanno formulato l'ambizione politica di migliorare tali politiche. È passato troppo poco tempo non solo perché si possano vedere i risultati sul fronte della crescita e dell'occupazione, ma anche per aver potuto adottare tutte le misure necessarie. Il tentativo di definire indicatori pertinenti per tali misure è solo un primo passo e non è stato ancora portato a termine.

4.4.2. Esistono differenze notevoli tra i paesi dell'area dell'euro sia rispetto alla spesa per la ricerca e lo sviluppo sia per quanto riguarda gli investimenti. Nonostante tali differenze, non si può negare che tutti i paesi debbano perseguire politiche volte ad aumentare la percentuale del PIL destinata a tali spese. Sebbene sia impossibile valutare l'impatto delle misure recenti, l'esperienza del passato dimostra chiaramente l'efficacia delle misure adottate in questi settori. Gli ingenti investimenti nelle tecnologie dell'informazione (formazione, reti, uso) e nella ricerca in tale settore, ad esempio negli Stati Uniti e nell'Europa settentrionale, vanno di pari passo con un'aumento della crescita economica e un livello di occupazione più elevato.

4.4.3. Vi è una questione statistica di fondo in quanto le statistiche relative agli investimenti tengono conto solo degli investimenti materiali, mentre dovrebbero essere compilate in modo da tener conto anche degli investimenti nelle risorse umane. Vi è un enorme problema di misurazione in quanto occorre trovare una linea di demarcazione tra le spese per l'istruzione «normale» e quelle per l'istruzione e la formazione che aumentano il potenziale produttivo. Un'opzione è di considerare la totalità delle spese sostenute dalle imprese per l'istruzione e la formazione alla stregua di investimenti nelle risorse umane (anche se in parte possono essere finanziate dal settore pubblico).

4.4.4. Il grosso degli investimenti proviene dal settore privato e sono questi i principali determinanti della crescita. Ma se si considerano gli investimenti materiali pubblici, anch'essi importanti per la crescita e complementari a quelli privati, vi è una complicazione per quanto riguarda la struttura del PSC. Un paese che devolve un'alta percentuale del PIL agli investimenti pubblici, il che è raccomandabile, farà più fatica ad avere un bilancio in pareggio in quanto saranno necessari maggiori tagli alle altre spese pubbliche per controbilanciare gli investimenti pubblici «straordinari», a meno che questi non vengano finanziati con risorse al di fuori del bilancio, rimanendo esclusi in tal modo dalla valutazione del PSC. In questo caso i criteri di convergenza dell'UEM possono determinare una riduzione degli investimenti pubblici. Durante gli anni '90, le diminuzioni degli investimenti materiali pubblici hanno rappresentato $\frac{1}{3}$ delle riduzioni dei disavanzi dei bilanci pubblici e questo ha fatto declinare la quota di tali investimenti sul PIL dal 2,9 % (1991) al 2,3 % soltanto (1999) ⁽²⁾. Dal punto di vista economico questo è ancor più assurdo se si pensa che tali spese farebbero aumentare il tasso di crescita e, a lungo termine, aiuterebbero a raggiungere gli obiettivi del PSC.

4.5. Riforme fiscali

4.5.1. Gli effetti positivi della ricerca e degli investimenti generalmente non vengono messi in discussione, ma le conseguenze che le riforme fiscali hanno sulla crescita e sull'occupazione non vengono sempre riconosciute da tutti. Il regime fiscale ha un impatto sulla propensione delle persone ad esercitare un'attività lavorativa, a risparmiare e a investire. Le conseguenze non derivano solo dal livello di imposizione fiscale, ma dal tipo di tassazione. In appresso si forniscono alcuni esempi, ma, come sostiene la Commissione, finora i

⁽¹⁾ Per una discussione degli stabilizzatori automatici, cfr. il parere del CES in GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 60.

⁽²⁾ Formazione di capitale fisso lordo dello Stato in generale UE 15, Eurostat.

risultati non sono stati univoci. In generale si può affermare che occorrerà molto tempo — un paio d'anni — prima che si manifestino le conseguenze e che, inoltre, i cambiamenti dovranno essere abbastanza profondi per influire sul nostro comportamento.

4.5.2. Inoltre le riforme dei sistemi fiscali devono venir considerate in senso lato; si deve cioè tener conto anche dei regimi previdenziali. L'interazione tra imposte e prestazioni sociali deve essere considerata nel suo insieme quando si analizza l'impatto sull'occupazione e sulla crescita. In aggiunta, cercare di aumentare il tasso di occupazione apportando modifiche ai sistemi di tassazione e ai regimi previdenziali richiede al tempo stesso il passaggio da misure passive a politiche del mercato del lavoro attive, al fine di rendere possibile un aumento del tasso di attività.

4.5.3. Nel presente parere non si può tener conto di tutti gli aspetti del problema dell'invecchiamento della popolazione. Si vuole tuttavia sottolineare che esso rende ancor più importante ridurre il debito pubblico. Si può dire che in alcuni paesi questo abbia reso più difficoltoso, in una fase recessiva, il passaggio a politiche anticicliche.

4.5.4. Negli anni precedenti la terza fase dell'UEM vi è stato un forte inasprimento della politica economica. Questo rigore è stato mantenuto, ma il ritmo delle misure è stato rallentato in quanto la necessità si fa meno pressante quando i bilanci sono prossimi al pareggio e anche perché le riforme iniziano a dar frutto. Nella maggior parte dei paesi le riforme hanno comportato sia tagli alla spesa pubblica che una riduzione delle imposte; in questo contesto il settore pubblico è stato ridimensionato, in senso relativo. In taluni paesi le riforme fiscali sono consistite in modifiche del sistema di riscossione delle imposte o della base imponibile; in tal modo è stato aumentato il gettito fiscale senza inasprire le aliquote. Così facendo si è ottenuto un sistema fiscale più equo.

4.6. Occupazione

4.6.1. Per avere statistiche sulle tendenze dell'occupazione si deve far riferimento a pubblicazioni come «Employment in Europe». Questo è già di per sé indice del fatto che non in tutti i servizi della Commissione si è preso atto del fatto che nelle conclusioni dei vari vertici figura anche l'occupazione. Nella valutazione delle politiche economiche dei paesi della zona euro non si tiene conto realmente degli effetti sull'occupazione.

4.6.2. Spagna, Belgio ed Irlanda hanno fatto segnare un calo della disoccupazione superiore ad un punto percentuale all'anno durante il biennio 1999/2000. Il Belgio e l'Irlanda vi sono riusciti sebbene non partisero da un livello di disoccupazione particolarmente elevato. Dei 12 paesi della zona euro, 8 hanno mancato il possibile obiettivo di una riduzione annua di un punto percentuale, mentre 3 paesi (Austria, Lussemburgo e Portogallo) hanno registrato solo risultati mediocri, ma essi registravano già i livelli di disoccupazione più bassi ⁽¹⁾.

4.6.3. Se invece si dà uno sguardo allo sviluppo del tasso di partecipazione alla forza lavoro (tasso di attività), l'aumento più rapido si è registrato nei Paesi Bassi, in Irlanda, Lussemburgo e Spagna. Le crescite più modeste sono state registrate in Austria, Germania e Francia. Non vi è un rapporto univoco tra le variazioni del tasso di attività durante questi anni e il punto di partenza di tale tasso. Vanno cercati altri fattori per spiegare i risultati divergenti.

4.6.4. In questi anni la Spagna sembra aver ottenuto i risultati migliori, nonostante in partenza avesse il maggior tasso di disoccupazione e un basso tasso di attività. L'Austria ha invece avuto i risultati più modesti, ma partiva da un basso tasso di disoccupazione e un alto tasso di attività ⁽¹⁾. Le varie tendenze possono avere cause differenti, ma sembra vi sia una certa convergenza per quanto riguarda questi aspetti dei mercati del lavoro.

4.6.5. Se si ricercano le cause di tali differenze, la spiegazione ovvia è il tasso di crescita. Si constata anche che tassi di crescita sostenuti mostrano una forte correlazione positiva con dinamiche favorevoli dell'occupazione.

4.6.6. Gli sviluppi talvolta contraddittori dei mercati nazionali del lavoro richiedono però analisi più approfondite delle cause dei risultati positivi e negativi sul mercato del lavoro. Alcune spiegazioni possono essere trovate nelle misure discrezionali di politica economica dei 12 paesi. In base ad un documento di supporto elaborato dal gruppo di studio, che descrive le politiche economiche paese per paese, si arriva alla conclusione che tali misure sembrano essere specifiche per ogni paese.

5. Raccomandazioni non coerenti

5.1. Se si tiene conto di altri settori d'intervento, e non solo degli indirizzi di massima per le politiche economiche, per alcuni paesi le raccomandazioni formulate per il 2001 non sono in linea con la politica espansiva che sarebbe giustificata dai minori tassi di crescita. Nella sua valutazione generale della situazione economica (monetaria e congiunturale) la Commissione mostra preoccupazioni principalmente per i paesi in cui si registra un surriscaldamento e vi è una pressione inflazionistica. Non esprime apertamente la stessa preoccupazione per i paesi in cui una domanda inadeguata non permette che si abbia una crescita economica accettabile. Idem dicasi anche per la maggior parte dei governi. Si può dire che la politica economica sostenga, in generale, la politica monetaria comune in periodi di crescita economica sostenuta, ma in periodi di crescita modesta vi è il rischio che le due politiche entrino in conflitto. Ciò desta grande inquietudine rispetto alla situazione economica attuale e alle corrispondenti raccomandazioni di politica economica.

⁽¹⁾ Il Lussemburgo è un caso speciale in cui il buon andamento del mercato del lavoro ha un forte impatto sui paesi confinanti.

5.2. Si tiene conto raramente degli effetti che la politica di un paese ha sugli altri paesi, ma solo dell'impatto generale su tutta l'area dell'euro. Inoltre sembra trattarsi più di una relazione matematica che somma i dati nazionali relativi all'inflazione ecc. che di una stima economica dei rapporti effettivi che intercorrono tra le 12 economie. L'Irlanda ne è un esempio. La raccomandazione che il Consiglio Ecofin ha rivolto all'Irlanda di perseguire una politica economica meno espansiva, può essere giustificata solo se si considera l'economia irlandese in sé. Tuttavia, gli effetti che un'espansione eccessiva dell'economia irlandese ha sull'area dell'euro sono trascurabili perché essa è di dimensioni così modeste da non influenzare significativamente l'obiettivo formulato in materia di inflazione. Gli scambi dell'Irlanda avvengono in gran parte con paesi che non fanno parte dell'area dell'euro (p. es. il Regno Unito); pertanto l'impatto commerciale sugli altri paesi della zona dell'euro è trascurabile.

5.3. In anni di crescita economica sostenuta è facile ottenere buoni risultati sul fronte dei tassi di occupazione e di disoccupazione in quanto essi seguono l'andamento del tasso di crescita. Quando la crescita è modesta ciò è molto più complicato. Con una crescita inferiore al 3 %, non vi è un aumento automatico dell'occupazione e continuando a porre l'accento sul bilancio in pareggio si corre seriamente il rischio che la politica adottata provochi una maggiore disoccupazione. Pertanto anche i tassi di crescita e l'andamento dell'occupazione devono essere al centro del dibattito di politica economica. Le tendenze reali dell'economia sono ormai così chiare che i prossimi documenti della Commissione e le decisioni del Consiglio devono riflettere questo nuovo approccio.

5.4. Posto che gli obiettivi del PSC sono inseriti nel Trattato, le raccomandazioni che da essi derivano hanno un peso maggiore rispetto a quelle risultanti dagli obiettivi che vengono adottati nelle riunioni del Consiglio. La differenza della base giuridica non dovrebbe avere un impatto del genere sulle raccomandazioni di politica realmente espresse. I provvedimenti effettivamente raccomandati dovrebbero fondarsi più su argomentazioni di carattere economico che non su considerazioni politiche.

6. Un nuovo quadro di riferimento per gli obiettivi

6.1. Dalla relazione della Commissione e dalle decisioni del Consiglio si ricava decisamente l'impressione che la stabilità dei prezzi, il bilancio in pareggio e la riduzione del debito pubblico siano gli obiettivi principali. Per trarre una lezione generalmente valida dai primi anni dell'euro si ritiene importante cercare di soddisfare gli obiettivi fissati dal PSC per poter configurare un mix di politiche che tengano conto di tutti gli obiettivi di politica economica.

6.2. L'impatto della crescita economica su tali obiettivi viene calcolato meticolosamente. Ciò che manca è l'impatto della politica economica sulla crescita e sull'occupazione. Questo è forse il motivo principale per cui le raccomandazioni espresse nel presente documento tendono spesso ad avere un carattere più espansivo. Si potrebbero raccomandare un avanzo di bilancio più modesto o un disavanzo maggiore se, insieme alla politica fiscale, si prendessero in considerazione la crescita e l'occupazione. Pertanto, l'obiettivo di una crescita pari almeno al 3% nel medio periodo formulato nelle conclusioni dei vertici dovrebbe figurare chiaramente anche negli indirizzi di massima per le politiche economiche e nel Patto di stabilità e di crescita.

6.3. A Lisbona è stato fissato un obiettivo di lungo periodo relativo all'occupazione: ridurre la disoccupazione fino al raggiungimento del pieno impiego. Per il tasso di attività gli obiettivi di lungo termine sono stati fissati al 70 % per gli uomini e al 60 % per le donne. Questi obiettivi di lungo periodo dovrebbero figurare nel PSC quali obiettivi di medio termine allo scopo di stimolare l'adozione di politiche che permettano di raggiungere gli obiettivi generali di lungo periodo.

6.4. Dopo alcuni anni di esperienza pratica dell'applicazione del PSC, può essere venuto il momento di valutare le esperienze sinora acquisite e di perfezionare questo pilastro della politica economica nei paesi della zona dell'euro. Oltre alle proposte sopra citate, il Comitato desidera sottolineare alcuni principi di flessibilità per le raccomandazioni di politica economica annuali.

- Gli obiettivi dovrebbero essere considerati obiettivi a medio termine in modo da poter valutare i risultati di ciascun anno in funzione di tali obiettivi.
- Si deve sempre tener conto del ciclo economico.
- Le valutazioni di breve periodo per ciascuno Stato membro dovrebbero sempre dipendere dal grado di realizzazione degli obiettivi di lungo periodo.
- Tali valutazioni dovrebbero, inoltre, essere considerate nel contesto dell'evoluzione demografica di ogni Stato membro.

7. Osservazioni conclusive

7.1. Alcune osservazioni generali riguardano l'esigenza di una politica economica più coordinata, con un rafforzamento del dialogo macroeconomico, e anche la necessità di una maggiore flessibilità delle raccomandazioni di politica economica del processo PSC. Tuttavia si vogliono anche ricordare alcuni esempi nazionali di buone prassi che soddisfano al tempo stesso i criteri di un bilancio in pareggio, di una riduzione del debito e quelli relativi al tasso di inflazione, nonché gli obiettivi relativi alla crescita e all'occupazione. Inoltre la ricerca di una politica coerente dovrebbe anche prevedere obiettivi relativi alla riforma dei sistemi pensionistici per tener conto dell'invecchiamento della popolazione e obiettivi di finanziamento degli investimenti pubblici in settori chiave, conformemente alle conclusioni del vertice di Lisbona.

7.2. Un'implicazione ovvia è che, per la riduzione del debito, le misure volte a mantenere un elevato tasso di crescita economica potrebbero essere più efficaci delle misure tese ad estinguere il debito tramite maggiori avanzi di bilancio. La migliore politica per ridurre il debito è pertanto una politica che persegue alti tassi di crescita.

7.3. Alcuni esempi possono essere definiti come riforme di struttura con un effetto di lungo periodo, mentre altri costituiscono piuttosto misure anticicliche. In Grecia le misure per combattere l'evasione fiscale tramite, ad esempio, un'imposta negativa sui redditi sembrano aver avuto l'effetto desiderato. I tagli delle imposte in Germania sia delle imposte sui redditi che di quelle sulle imprese possono essere considerati un buon esempio di misura anticiclica, sebbene non fosse questo il loro obiettivo principale. In Belgio i massimali sulla spesa pubblica e l'accordo con gli enti regionali e locali hanno avuto un profondo impatto sull'equilibrio di bilancio. È interessante seguire la formula in base alla quale i Paesi Bassi ripartiscono gli effetti della crescita economica sul bilancio pubblico tra riduzione delle imposte e riduzione del debito. Anche se forse è equa dal punto di vista della ripartizione, tale formula potrebbe essere discutibile quale misura di stabilizzazione del ciclo economico. In complesso la politica di bilancio finlandese sembra ben dosata per mantenere la politica economica rigorosa necessaria, nonostante le drastiche variazioni delle entrate e delle spese, in un contesto di condizioni monetarie favorevoli e di crescita sostenuta.

7.3.1. Alcuni paesi hanno introdotto dei cambiamenti nei loro regimi fiscali per ridurre l'evasione fiscale e per aumentare la base imponibile. Tali misure non solo si sono dimostrate efficaci, ma hanno anche prodotto una convergenza della struttura dei sistemi fiscali. Riforme di questo tipo sono molto importanti e dovrebbero essere portate avanti.

7.3.2. Molti paesi hanno ridotto diverse aliquote d'imposta. Grazie all'alto tasso di crescita ciò non ha comportato una riduzione del gettito fiscale. Al contrario, il gettito ha continuato ad aumentare. Con tassi di crescita inferiori tali aumenti non continuerebbero e probabilmente si trasformerebbero in perdite di gettito. La riduzione delle aliquote potrebbe già avere

avuto un impatto sulla domanda, ma ci vuole del tempo prima che si vedano gli auspicati effetti sul fronte dell'offerta. Sfortunatamente potrebbero manifestarsi in un contesto economico in cui sarebbe opportuno sostenere la domanda. Tutto ciò mette in evidenza le enormi difficoltà di programmazione delle riforme fiscali.

7.3.3. Accanto alla probabile convergenza delle basi imponibili e alle minori possibilità di evasione fiscale attualmente sembra che si verifichi un vero e proprio passaggio dall'imposizione del lavoro e dei redditi ad altre imposte. Vi è una tendenza debole ma evidente ad una convergenza dei sistemi fiscali sia per quanto riguarda la loro composizione che per quanto riguarda le aliquote.

7.4. Taluni paesi hanno introdotto dei massimali per la spesa pubblica in una forma o nell'altra. Tali massimali possono risolvere alcuni problemi: possono aiutare ad esempio a ridurre la tendenza ad aumentare automaticamente la spesa pubblica qualora si rendano disponibili maggiori risorse. Il sistema può essere definito «a prova di elezioni» in quanto i massimali vengono spesso decisi in anticipo e all'unanimità. Nel medesimo tempo essi possono eventualmente creare altri problemi, come quello di dover sempre ricorrere a interventi sulle entrate se si rivelano necessarie misure anticicliche, in quanto la spesa è stata fissata in anticipo per parecchi anni. Un tale approccio è ancora meno flessibile qualora cambino dei «fondamentali» che sono alla base della fissazione del massimale.

7.5. Questi sono alcuni dei «buoni esempi» che si possono citare; alcuni riguardano specificamente un dato paese, altri sono abbastanza generali. Va sottolineato che nonostante essi abbiano effetti positivi in un paese non funzionano necessariamente in tutti gli altri paesi. La situazione economica di un paese può essere così diversa che ciò che è efficace in un paese potrebbe essere inefficace o avere effetti indesiderati altrove. Pertanto, vale la pena discutere in tutti i paesi della zona euro gli esempi di politiche formulati nel presente parere e le osservazioni in merito alla loro adozione in uno o più paesi, ma la loro applicazione reale deve dipendere dalla situazione di ogni singolo paese.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il futuro della Pac»

(2002/C 125/18)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 maggio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 23, par. 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Il futuro della PAC». Il 4 settembre 2001 il Parlamento europeo ha poi deciso di consultare il Comitato economico e sociale, conformemente all'art. 262, quarto comma, del Trattato CE, in merito alla revisione intermedia della PAC nel quadro dell'Agenda 2000.

In base a queste due decisioni la Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ribbe e del Correlatore Geraads, in data 4 marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 21 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, con 91 voti favorevoli e 6 astensioni.

1. Osservazioni preliminari

1.1. La «Dichiarazione di Laeken» del Consiglio europeo del 15.12.2001 fa presenti i successi che hanno costellato il divenire dell'Unione europea, la cui storia è iniziata con la Comunità del carbone e dell'acciaio e proseguita con la Politica agricola comune (PAC). Il Comitato sottolinea che la Politica agricola comune è la sola politica ad essere condotta e gestita a livello comunitario. Occupa quindi un posto preminente nella costruzione europea. La Dichiarazione fa però anche notare che oggi l'Europa deve misurarsi con nuove sfide, che per essere vinte richiedono anche approcci nuovi rispetto al passato.

1.2. Le decisioni relative all'Agenda 2000 adottate al Vertice di Berlino del marzo 1999 sono in vigore fino alla fine del 2006. Solo in seguito alla cosiddetta revisione intermedia si potranno apportare, nel 2002 e 2003, leggeri adeguamenti ai regolamenti in vigore. Fino al termine del 2006 l'agricoltura può quindi contare su un quadro normativo affidabile.

1.3. Dopo il 2006 la Politica agricola comune (PAC) potrebbe tuttavia dover formare oggetto di modifiche. Già oggi se ne rileva la necessità, che deriva soprattutto dai seguenti fattori:

- l'imminente ampliamento dell'Unione,
- i prossimi negoziati a livello dell'OMC (con una crescente pressione verso la liberalizzazione),
- i problemi economici, sociali, ecologici e regionali tuttora irrisolti,
- il dibattito sullo sviluppo sostenibile e l'attuazione del modello agricolo europeo, nonché
- le mutate esigenze che l'agricoltura deve soddisfare.

1.4. Ad alimentare le critiche al modo in cui è praticata l'agricoltura ed è gestita la politica agricola — critiche che hanno assunto nella società un'ampiezza ed un'intensità senza precedenti — hanno contribuito in modo del tutto particolare anche gli avvenimenti del 2000 e del 2001 (come la crisi dell'ESB, lo scandalo della diossina e le tragiche immagini offerte all'opinione pubblica nel periodo di lotta contro l'epidemia di afta epizootica).

1.5. Sia dal sondaggio di Eurobarometro della primavera 2001 che dal sondaggio lampo effettuato per conto della Commissione europea nel novembre 2000 emerge chiaramente che la fiducia dei cittadini europei nella Politica agricola comune è stata intaccata. È anche vero che per lo più le diffidenze dei consumatori europei sono dirette non tanto agli agricoltori, quanto piuttosto, ad esempio, ai settori a monte, in particolare quello dei mangimi. Restano però innanzitutto gli agricoltori a risentire del clima negativo che si va diffondendo. Essi rischiano sempre più di essere messi «fuori gioco» dalla società.

1.6. Occorre urgentemente intervenire per contrastare questa tendenza, poiché la chiave per ottenere una produzione alimentare quantitativamente sufficiente, qualitativamente buona e regionalmente differenziata, che salvaguardi il paesaggio culturale europeo così vario e ricco di specie diverse e promuova lo sviluppo delle zone rurali, sta nel mantenimento e nell'ulteriore evoluzione di un'agricoltura d'impronta marcatamente contadina ⁽¹⁾, orientata ai principi della sostenibilità e multifunzionale nell'Unione (il cosiddetto «modello agricolo europeo») ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Il termine, utilizzato dal Relatore, «bäuerlich», ossia «d'impronta contadina», si riferisce non già alle dimensioni dell'azienda agricola, quanto piuttosto al modo in cui le aziende vengono condotte e concepite: finalità del mantenimento dell'azienda e di un posto di lavoro qualificato e vario, visione in termini generazionali, radicamento nel villaggio e nella regione, conduzione aziendale in cicli interdipendenti e complementari quanto più possibile vicini all'azienda, responsabilità per l'ambiente e gli animali.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo», GU C 368 del 20.12.1999, pagg. 76-86.

1.7. Al Comitato economico e sociale preme quindi in modo particolare sfruttare positivamente il bisogno di riforma che emerge dalle suddette necessità politiche, ma anche dal dibattito nella società, per sviluppare una politica che sia rivolta al futuro e che offra prospettive interessanti agli agricoltori, a quanti hanno un qualche interesse nel settore agricolo e a coloro che sono interessati di riflesso all'agricoltura. Si deve riuscire a utilizzare l'accresciuto interesse che molti cittadini e molte organizzazioni manifestano per le modalità della produzione agricola per garantire a livello politico e a lungo termine il «modello agricolo europeo» quale importante premessa per la multifunzionalità.

1.8. Ciò significa che le diverse aspettative nei confronti dell'agricoltura devono essere al più presto strettamente collegate fra di loro, per evitare che in tempi relativamente brevi tornino alla ribalta nuove discussioni sulla riforma dell'agricoltura europea. Il perpetuarsi dei dibattiti sulla riforma è deleterio; provoca inevitabilmente irritazioni, malumori e incertezze non solo nel settore, ma anche all'interno della società.

1.9. In quanto rappresentante della società civile organizzata, il Comitato si trova ad affrontare, probabilmente più di qualsiasi altro organo, le diverse aspettative nei confronti dell'agricoltura e le discussioni sull'agricoltura. Esso ha pertanto deciso di apportare fin d'ora — quindi prima dell'imminente dibattito sulla riforma — con un parere d'iniziativa un contributo che attinge all'esperienza sul campo dei suoi membri e che dovrà essere approfondito da altri pareri (per es. sull'OMC, sull'allargamento o su determinate organizzazioni comuni di mercato). Il presente parere riguarda in primo luogo la riforma che interverrà allo scadere dell'Agenda 2000 e non già il processo di revisione intermedia.

1.10. Con il presente parere, il Comitato desidera anche dar seguito all'invito del Parlamento europeo ad esporre i propri punti di vista sulla PAC in generale e sul funzionamento dell'Agenda 2000.

2. La PAC nel corso dei suoi 45 anni

2.1. I fondamenti della PAC nel Trattato

2.1.1. Nell'articolo 39 del Trattato iniziale che ha istituito la Comunità europea vennero definiti, nel 1957, gli obiettivi della Politica agricola comune di allora, ovvero:

- incrementare la produttività dell'agricoltura,
- assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola,
- stabilizzare i mercati,

- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
- assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

2.1.2. Nel corso degli anni la necessità di adeguare la PAC è stata ripetutamente determinata per lo più da fattori finanziari e di mercato. La politica ha di volta in volta reagito a tale necessità.

2.1.3. Oggi, per la PAC, rivestono una particolare importanza almeno anche i seguenti articoli del Trattato CE:

- Articolo 6 (integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile),
- Articolo 152 (garanzia di un elevato livello di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche della Comunità),
- Articolo 153 (garanzia di un livello elevato di protezione dei consumatori),
- Articolo 158 (riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni della Comunità),
- Articolo 174 (la politica della Comunità in materia ambientale, con gli obiettivi, fra gli altri, della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, poggia fra l'altro sui principi di precauzione e di azione preventiva e sul principio «chi inquina paga»).

2.2. Diverse fasi della PAC con diverse esigenze

2.2.1. All'inizio della PAC l'aumento della produttività e della produzione quantitativa delle aziende agricole era al centro dell'interesse della politica agricola e dei suoi strumenti. Allora si trattava in primo luogo di provvedere ad una produzione alimentare sufficiente, di promuovere il cambiamento strutturale in agricoltura, che risultava allora assolutamente necessario per motivi economici, e nel contempo di liberare anche la manodopera necessaria per il settore industriale in espansione e per il settore terziario. Anche nella CEE di allora si riuscì ad eliminare con una certa rapidità il deficit di approvvigionamento esistente in Europa per importanti prodotti agricoli.

2.2.2. Gli strumenti determinanti introdotti dall'UE riguardavano il sostegno a determinati prezzi alla produzione interni e la tutela da importazioni a basso prezzo (sotto forma di prelievi sulle importazioni)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A livello nazionale vennero spesso ad aggiungersi incentivi agli investimenti aziendali e modifiche nella struttura agricola intese a ottimizzare la produzione (per es. riassetto fondiario).

2.2.3. Dopo aver conseguito in alcuni settori lo scopo di garantire l'approvvigionamento quantitativo a prezzi ragionevoli ⁽¹⁾, si dovette studiare come risolvere negli stessi settori il problema delle crescenti quantità che non potevano più essere assorbite nel mercato comune. Le eccedenze che venivano a crearsi erano imputabili sia ad un incremento della produzione europea, sia alle perdite di quote di mercato provocate dalle importazioni. Dato che aumentare il consumo all'interno dell'UE era possibile solo in misura limitata, si puntò maggiormente sulle esportazioni. Considerando che nella Comunità il livello dei prezzi era per lo più nettamente superiore a quello dei prezzi sui mercati mondiali, la maggior parte delle esportazioni era possibile solo mediante aiuti. Le restituzioni all'esportazione sono diventate uno degli strumenti chiave della politica agricola insieme agli interventi sotto forma di stoccaggio.

2.2.4. A causa dell'emergere di numerosi effetti negativi (in particolare la creazione di scorte interne troppo consistenti e di costi troppo elevati) gli strumenti formarono oggetto di ulteriori modifiche e innovazioni. In determinati settori si arrivò ad una regolazione dell'offerta, ad esempio introducendo un sistema di quote (per es. per il latte e lo zucchero).

2.2.5. Al più tardi dalla metà degli anni '80 si può osservare l'emergere di un dibattito su questioni sociali e ambientali all'interno della PAC. Anche queste sfociarono in alcuni primi passi politici concreti.

2.2.6. L'introduzione dei programmi di ritiro volontario dei seminativi non riuscì a risolvere né i problemi ecologici, sempre più evidenti, né il problema della lievitazione eccessiva dei costi delle organizzazioni di mercato, come non vi riuscirono le altre misure di estensivizzazione decise allora (quali la promozione dell'agricoltura biologica). Tuttavia tali interventi possono essere considerati precursori delle prime misure intese a collegare gli obiettivi economici e quelli ecologici. La PAC quindi, già circa 15 anni fa, aveva iniziato a sollevare quesiti che oggi assumono sempre maggiore importanza sotto il profilo della sostenibilità. Oltre ai progressi sul piano della produttività, anche gli sviluppi sui mercati mondiali, in particolare la concorrenza dei produttori americani fortemente sovvenzionati e l'emergere di nuovi paesi esportatori sulla scena internazionale (come il Brasile e l'Argentina) hanno contribuito a far sì che l'Unione europea continuasse a registrare delle eccedenze in alcuni settori produttivi. L'auspicato successo delle misure di estensivizzazione venne quindi ulteriormente mitigato.

2.2.7. Si può inoltre constatare che questi programmi, che allora avevano una portata ridotta, hanno indubbiamente dato origine a sviluppi molto importanti. Per esempio, dopo che l'UE ha promosso finanziariamente l'agricoltura biologica e ha creato un importante quadro giuridico con il regolamento in

materia, questo settore si è sviluppato enormemente. Il numero delle aziende agricole che producono secondo i metodi dell'agricoltura biologica è aumentato da 9 521 (nel 1988) a oltre 28 868 (nel 1993) e a 124 462 (nel 2000) ⁽²⁾.

2.2.8. Il dibattito sulle conseguenze sociali ed ecologiche della PAC sollevava per lo meno due questioni, ovvero

- se il cambiamento strutturale in atto avrebbe avuto conseguenze negative per la vitalità delle regioni e per l'ambiente e, in caso affermativo, quali?
- Se gli aiuti finanziari stanziati a Bruxelles sarebbero arrivati ai destinatari «giusti».

2.2.9. Ci si rese conto sempre più che lo sviluppo della produttività, introdotto con i tradizionali strumenti della PAC e perseguito con successo, si scontrava con limiti non solo economici, ma anche biologici, ecologici, etici e sociali, che interessava le regioni e sollevava problemi riguardanti i consumatori. È risultato evidente che per l'agricoltura, che è legata alla terra e che opera con «fattori di produzione» viventi, occorre adottare criteri di sviluppo diversi da quelli applicabili al settore industriale.

2.2.10. Si può constatare che:

- molti dei cambiamenti apportati alla politica agricola hanno consentito di conseguire pienamente gli obiettivi prefissi; in taluni casi la PAC è diventata persino l'elemento propulsore dell'integrazione europea, specie per l'ampliamento a Sud;
- ogni pacchetto di riforme è stato di volta in volta accompagnato da animate discussioni politiche sul nuovo orientamento della PAC e
- sono continuamente emerse, e continuano ad emergere, nuove «problematiche» che hanno a loro volta dato vita a nuove discussioni su possibili riforme. Viene ad esempio ad assumere sempre maggiore attualità anche il problema dello sviluppo sostenibile e dell'ampliamento a Est. Va osservato che l'adesione alla PAC da parte dei paesi candidati può provocare, in alcuni settori, difficoltà non facili da gestire.

2.3. La riforma del 1992

2.3.1. Un'importante svolta nella PAC è rappresentata dalla riforma del 1992, le cui decisioni devono essere viste nel contesto del concomitante ciclo di negoziati del GATT conclusosi più tardi.

2.3.2. Le misure decise nel 1992 riguardavano principalmente:

- la riduzione dei prezzi garantiti ai produttori ⁽³⁾,
- la loro compensazione tramite i pagamenti compensativi diretti,

⁽¹⁾ Il Comitato sottolinea che prezzi «ragionevoli» non vuol dire «prezzi bassi».

⁽²⁾ Cifre relative all'UE dei 15. In alcuni Stati membri sono stati registrati aumenti decisamente superiori alla media.

⁽³⁾ La diminuzione dei prezzi alla produzione non si è tuttavia tradotta in prezzi più bassi al consumo.

- l'introduzione di ritiri obbligatori dei seminativi, nonché,
- la riduzione delle restituzioni all'esportazione (volume e bilancio) e della protezione dalle importazioni (in vista del GATT).

2.3.3. La riforma del 1992 può essere considerata un successo se si considerano i punti di vista che allora erano determinanti per la riforma:

- il fenomeno delle eccedenze riutilizzabili solo a costi elevati, come nel caso del burro, del latte in polvere o dei cereali, o anche degli ortofrutticoli (compresa la loro distruzione), appartiene da allora sempre più al passato e sempre più spesso i prodotti agricoli dell'Unione europea vengono esportati sui mercati dei paesi terzi senza restituzioni all'esportazione⁽¹⁾;
- negli anni successivi vennero ridotti in misura massiccia sia gli elevati costi degli interventi⁽²⁾ che la percentuale delle restituzioni all'esportazione⁽³⁾ rispetto alle spese totali⁽⁴⁾. I redditi degli agricoltori dovevano continuare ad essere garantiti non tanto dai meccanismi tradizionali quanto piuttosto dai pagamenti compensativi⁽⁵⁾ di nuova introduzione.

2.3.4. Nel contempo vennero introdotte le cosiddette «misure di accompagnamento», che comprendevano anche i programmi agroambientali. La proporzione di questa parte della riforma del 1992 dedicata specificamente all'estensivizzazione si limitò però a solo il 5 % delle spese del FEOG — sezione «Garanzia».

2.3.5. Uno sguardo retrospettivo al dibattito condotto prima della riforma del 1992 mostra tuttavia anche che, già allora, il dibattito era arricchito ulteriormente da spunti che non vennero sfruttati. L'allora Commissario responsabile dell'agricoltura MacSharry indicò i nuovi obiettivi della politica agricola nei seguenti termini:

- il mantenimento di un numero sufficiente di agricoltori per preservare l'ambiente, il paesaggio culturale ed il modello di un'agricoltura di stampo contadino,
- il riconoscimento di due funzioni importanti degli agricoltori: la produzione e le prestazioni a favore della protezione dell'ambiente connessa allo sviluppo rurale,
- uno sviluppo delle zone rurali che fosse orientato in tal senso e che promuovesse anche altre forme di attività economica, non solo quelle del settore agricolo.

⁽¹⁾ Il 70 % nel 2001.

⁽²⁾ Nel settore dei seminativi, che oggi rappresentano circa il 40 % di tutte le spese del FEOG, riduzione dal 63,4 % (nel 1991) al 5,1 % (nel 1999) delle spese totali.

⁽³⁾ Nel settore dei seminativi, riduzione dal 38,9 % (nel 1991) al 4,9 % (nel 1999) delle spese totali.

⁽⁴⁾ Nel 1991 il 91 % delle spese totali del FEOG, sezione «garanzia», era rappresentato ancora dalle restituzioni e dalle misure di stoccaggio, nel 2001 invece solo il 21 % è andato alle misure tradizionali di sostegno del mercato.

⁽⁵⁾ Nel settore dei seminativi la percentuale degli importi compensativi (compreso il ritiro dei seminativi) è passata dallo 0,8 % nel 1991 all'89,3 % nel 1999.

2.3.6. Secondo le idee di allora della Commissione, le organizzazioni di mercato dovevano essere strutturate in modo da favorire l'estensivizzazione e i modi di produzione rispettosi dell'ambiente⁽⁶⁾. Gli aiuti compensativi diretti introdotti dovevano essere modulati secondo criteri sociali e regionali. Lo stesso doveva avvenire con tutte le altre disposizioni quantitative, come ad es. le quote o il ritiro dei seminativi. Il pagamento degli aiuti destinati alle produzioni vegetali doveva essere subordinato all'utilizzo di modi di produzione rispettosi dell'ambiente.

2.3.7. Com'è noto, allora non si arrivò ad una modulazione, e alla corrispondente condizionalità, degli aiuti diretti ai redditi di nuova introduzione.

2.4. L'Agenda 2000

2.4.1. Dopo la riforma del 1992 fu necessario esaminare e introdurre un nuovo pacchetto di riforme prima del previsto.

2.4.2. Al centro delle riflessioni figuravano, fra gli altri, i seguenti punti:

- un più deciso orientamento della produzione agricola verso il mercato e un rafforzamento della competitività sui mercati internazionali, tramite un avvicinamento dei prezzi dell'UE a quelli del mercato mondiale;
- un rafforzamento della posizione dell'UE per i nuovi negoziati dell'OMC, anche mediante la riduzione delle restituzioni all'esportazione e la successiva trasformazione dei sostegni di mercato in pagamenti diretti;
- la preparazione all'ampliamento dell'UE;
- una maggiore integrazione degli obiettivi ambientali nella PAC;
- il raggruppamento delle diverse misure di politica agricola strutturale e dei programmi d'aiuto in una politica integrata di sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC).

2.4.3. La riforma dell'Agenda 2000 si inserisce nel quadro del rispetto degli accordi di Marrakech e persegue diversi obiettivi:

- mantenere la preferenza comunitaria per i principali prodotti agricoli, malgrado l'abbassamento dei dazi doganali,
- riconquistare quote di mercato nel mercato interno europeo, soprattutto nel settore dell'alimentazione animale,
- approfittare delle opportunità offerte dai mercati mondiali per i quali si prevede un'evoluzione positiva tra il 2000 e il 2007,
- incorporare gli obiettivi ambientali nella PAC,
- elaborare una politica per lo sviluppo rurale, designata «secondo pilastro».

⁽⁶⁾ I pagamenti diretti vennero calcolati in base alla produttività storica di ogni singolo paese.

2.4.4. Vennero inoltre nuovamente formulate osservazioni critiche sul modo in cui venivano ripartiti i fondi del FEOGA. «La Commissione riconobbe ... che il regime di sostegno ... era riservato ad una piccola minoranza di aziende agricole ...»⁽¹⁾, il che portò, all'interno della Commissione, a riflettere ancora una volta su un nuovo orientamento nella ripartizione dei fondi in base alle necessità di aziende e regioni.

2.4.5. Così ritornarono sul tavolo delle trattative, seppure in forma parzialmente modificata, alcune delle riflessioni fondamentali della riforma del 1992 sull'integrazione di nuovi aspetti sociali ed ecologici. Per esempio, la proposta di introdurre dei massimali per i pagamenti diretti alle aziende. La Commissione intendeva tra l'altro garantire una ripartizione «più equa» degli aiuti attraverso una modulazione obbligatoria effettuata in base alla prosperità dell'azienda e alla manodopera da essa impiegata. Prevedeva anche d'introdurre la proposta di subordinare i pagamenti diretti al rispetto di requisiti ambientali obbligatori.

2.4.6. Nel corso delle trattative sull'Agenda 2000 vennero discusse — come non era mai avvenuto in precedenza — questioni riguardanti tutti e tre i pilastri della «sostenibilità», ossia vennero presi in considerazione in misura equivalente aspetti economici, ecologici e sociali. Mentre all'interno del Consiglio, dopo molte tornate di negoziati, si riuscì infine a trovare un accordo su un pacchetto di misure riguardanti il nuovo orientamento di molte organizzazioni di mercato (pilastro economico), continuarono a sussistere chiare divergenze circa i criteri di natura sociale ed ecologica⁽²⁾.

2.4.7. La proposta della Commissione di introdurre una modulazione obbligatoria o di conservare, per il premio speciale destinato ai bovini maschi, il massimale di 90 capi per azienda, ad esempio, non venne approvata dal Consiglio. La stessa sorte toccò alla proposta della Commissione di sopprimere i premi per il mais insilato⁽³⁾. Così continuano ad essere discriminate le altre piante foraggere quali l'erba medica e il trifoglio, la cui promozione sarebbe importante per motivi ecologici.

3. Valutazione delle modifiche introdotte nella politica agricola nel corso dell'ultimo decennio

3.1. Le riforme del 1992 e quelle introdotte nel quadro dell'Agenda 2000 hanno, tra le altre cose, migliorato la competitività internazionale dell'agricoltura europea. Il problema delle eccedenze è stato decisamente mitigato, in quanto da un lato è stato semplificato l'accesso al mercato mondiale e dall'altro è diventato economicamente più interessante l'utilizzo dei cereali europei come mangimi. Con le decisioni del cosiddetto primo pilastro sono stati nettamente ridotti molti dei «problemi di mercato» conosciuti finora.

⁽¹⁾ Relazione annuale 1996 della Corte dei conti, GU C 344 del 18.11.1997, punto 3.30.

⁽²⁾ Il fatto che, con il secondo pilastro, che rappresenta il 10 % circa delle spese agricole, venne rafforzato lo sviluppo rurale non cambia la situazione.

⁽³⁾ Un tipo di aiuto che la Corte dei conti europea critica sotto il profilo ecologico (Cfr. Relazione speciale n. 3/98 della Corte dei conti europea sull'attuazione della politica e delle azioni dell'UE nel settore dell'inquinamento idrico da parte della Commissione, GU C 191 del 18.6.1998).

3.2. L'ulteriore riduzione dei sostegni ai prezzi intrapresa con l'Agenda 2000 è stata solo in parte compensata da un aumento dei pagamenti diretti previsti dal primo pilastro («pagamenti compensativi»). La pressione economica su molte aziende agricole è aumentata ulteriormente. È diventato più difficile conciliare le nuove aspettative della società nei confronti della produzione agricola (sostenibilità, multifunzionalità) e le necessità economiche, alle quali gli agricoltori devono far fronte in seguito alla concorrenza sempre più aspra.

3.3. I pagamenti diretti alle aziende agricole hanno nel frattempo assunto una funzione estremamente importante. Attualmente il loro volume finanziario è di gran lunga superiore a quello dei meccanismi tradizionali della politica agricola quali le restituzioni all'esportazione, gli interventi e lo stoccaggio; in linea generale, i pagamenti diretti destinati agli agricoltori dovrebbero essere più facilmente accettati dalla società rispetto agli aiuti indiretti erogati mediante i vecchi strumenti. Nel complesso vi sono attualmente tre diverse forme di pagamenti diretti destinati agli agricoltori, ovvero

- i pagamenti compensativi (finanziati dal primo pilastro),
- la cosiddetta indennità compensativa, erogata nelle zone svantaggiate (secondo pilastro) e
- i pagamenti diretti percepiti dagli agricoltori che forniscono prestazioni concrete nel quadro dei programmi agroambientali (anche questi del secondo pilastro).

3.3.1. Il sistema dei pagamenti diretti in base alla superficie e al numero di capi di bestiame a titolo del primo pilastro è strettamente legato alla vecchia logica di sostegno dei prezzi. La sua ragion d'essere consiste nel compensare le perdite che la modifica del vecchio sistema di sostegno dei prezzi ha comportato per gli agricoltori.

3.3.2. In base a questa logica è del tutto comprensibile che ne traggano vantaggio soprattutto quelle aziende e quelle regioni che hanno beneficiato maggiormente del precedente regime di sostegno ai prezzi. Ciò porta spesso l'opinione pubblica a criticare il fatto che un'elevata percentuale dei pagamenti diretti vada ad un numero relativamente limitato di aziende e che ciò abbia provocato una concentrazione in determinati seminativi⁽⁴⁾. Non si deve tuttavia dimenticare che gli Stati membri avrebbero la possibilità di modificare la ripartizione di tali pagamenti diretti mediante la cosiddetta modulazione o fissando dei massimali per i bovini maschi.

3.3.3. Il Comitato ritiene che occorra esaminare con un'approfondita analisi se l'attuale sistema sia effettivamente il più adeguato a rispondere alle questioni sollevate dalla società per il futuro, quali la sostenibilità, la multifunzionalità e il mantenimento di un'agricoltura diffusa su tutto il territorio, e se a lungo termine possa essere conciliabile con le norme dell'OMC.

⁽⁴⁾ Nel comparto dei seminativi il 40 % circa di tutti i pagamenti diretti va a solo il 3 % delle aziende agricole.

3.3.4. Il sistema funziona invece diversamente nel caso dei pagamenti diretti a titolo del secondo pilastro. Qui si tratta di una compensazione finanziaria per gli svantaggi naturali effettivamente esistenti o di una retribuzione per le prestazioni ambientali concretamente fornite. Tali aiuti rappresentano quindi un elemento importante, ma anche perfezionabile, per l'integrazione della tutela ambientale nella PAC.

3.3.4.1. Si può criticare il fatto che questi pagamenti diretti compensino solo gli svantaggi, ovvero gli oneri supplementari, ma spesso non offrano nessun reale incentivo diretto che spinga a preferire metodi più estensivi a procedimenti produttivi più intensivi o ad accentuare importanti elementi della tutela dei consumatori nel quadro del modello agricolo europeo (quali la promozione della sicurezza alimentare, la rintracciabilità e la garanzia di qualità).

3.3.4.2. Solo in pochi Stati membri, grazie a programmi ambientali, è stato creato un incentivo sufficiente a favorire il passaggio ad un processo produttivo più estensivo, incentivo anche accolto da numerosi agricoltori. Uno studio condotto dalla Commissione giunge alla conclusione che in generale le misure agroambientali prendono più piede nelle zone agricole più problematiche dal punto di vista della produzione, mentre non hanno quasi alcun effetto nelle regioni a produzione intensa, dato che lì gli incentivi finanziari offerti agli agricoltori sono troppo modesti.

3.4. Con il sistema dei pagamenti diretti erogati a titolo del primo pilastro, colture importanti dal punto di vista ecologico e sotto il profilo dell'economia regionale, come ad esempio il pascolo temporaneo o la praticoltura, continuano ad essere discriminate, dato che per esse non sono previsti pagamenti diretti, rispetto alle colture che in passato percepivano un sostegno ai prezzi.

3.5. Negli ultimi anni ci si è resi sempre più chiaramente conto che possono insorgere dei conflitti fra lo sviluppo della produttività, utile all'economia aziendale e necessario in base al quadro normativo esistente, e le esigenze dettate dall'economia regionale, dall'ecologia, dalla protezione animale, ma anche rilevanti per i consumatori. Le reazioni della PAC non sono ancora tali da permettere di affermare che i conflitti sono già risolti. Ciò significa che non è ancora stato trovato un vero equilibrio fra i tre pilastri della sostenibilità.

3.6. Tale equilibrio non è stato conseguito nemmeno con l'Agenda 2000, sebbene essa abbia esteso le «misure d'accompagnamento» (programmi di rimboschimento, misure di prepensionamento, programmi agroambientali) introdotte nel 1992 e le abbia raggruppate con misure d'aiuto in parte già note, provenienti dai fondi strutturali, a favore della «politica di sviluppo rurale», il cosiddetto «secondo pilastro della politica agricola». Con ciò si è inaugurata una nuova era della PAC; tuttavia si pone la questione se le misure previste dall'attuale primo pilastro siano già coordinate in modo tale da integrare in maniera ottimale gli obiettivi ecologici, sociali e di politica regionale che si vogliono specificamente raggiungere con le misure a titolo del secondo pilastro.

Il Comitato, in linea di massima, ha sempre accolto con favore la valorizzazione dello «sviluppo rurale» ad opera della politica, anche se questo secondo pilastro rappresenta finora solo il 10 % di tutto il bilancio agricolo e oggi la sua dotazione finanziaria non supera l'importo complessivo previsto per le vecchie «misure d'accompagnamento» e per gli aiuti a titolo degli obiettivi 5a e 5b dei fondi strutturali alla fine degli anni '90. Le misure esistenti nel quadro di una politica di sviluppo integrato per le zone rurali devono essere notevolmente ampliate per completare adeguatamente alcuni irrinunciabili strumenti del primo pilastro — eventualmente suscettibili di revisione — e perché assumono un'importanza sempre maggiore per garantire la multifunzionalità dell'agricoltura. Il Comitato sottolinea che sia le misure del primo pilastro sia gli strumenti dello sviluppo rurale devono contribuire a mantenere e sviluppare la multifunzionalità e devono corrispondere alle tre colonne della sostenibilità (economica, sociale ed ecologica); né il primo, né il secondo pilastro della PAC devono concentrarsi su un solo aspetto della sostenibilità.

3.7. L'imminente revisione intermedia dell'Agenda 2000 non deve solo occuparsi di verificare se gli obiettivi di stabilizzazione del mercato e del bilancio perseguiti con le singole organizzazioni di mercato siano stati effettivamente conseguiti. Secondo il Comitato si dovrebbe rispondere ad una serie di altri quesiti per verificare in quale misura si tiene conto delle nuove aspettative nei confronti della PAC. Sono domande d'importanza fondamentale per l'ulteriore sviluppo della PAC oltre il 2006. Per il Comitato sono domande del tipo:

- Si è riusciti a migliorare il reddito della maggioranza degli agricoltori?
- Le riforme sono riuscite a bloccare la riduzione di posti di lavoro ⁽¹⁾ in agricoltura e nelle aree rurali e, in caso affermativo, in quale misura? Si tratta effettivamente di un obiettivo della PAC?
- Le riforme hanno consentito — e in caso affermativo come — di modificare la ripartizione degli aiuti agli agricoltori?
- In quale misura sono stati applicati negli Stati membri gli articoli 3 «Requisiti in materia di protezione ambientale» (cross-compliance) e 4 «Modulazione» del Regolamento (CE) n. 259/1999, e con quale esito?
- In che misura si è tenuto conto delle nuove aspettative nei confronti della produzione agricola? I criteri per l'assegnazione delle spese corrispondono alle necessità derivanti dal «modello agricolo europeo» e dal dibattito sulla sostenibilità?

⁽¹⁾ Nell'Unione europea dei quindici, attualmente il settore agricolo perde un posto di lavoro ogni due minuti.

- Cosa è stato fatto per risolvere i problemi ambientali e di tutela della natura e per superare i divari esistenti fra le regioni?
- La ripartizione delle spese fra il 1° e il secondo pilastro e fra i diversi settori all'interno del primo pilastro è equilibrata ⁽¹⁾?
- Vi è un equilibrio sufficiente fra le regioni e fra i produttori?
- È possibile introdurre misure supplementari che consentano di valorizzare la particolarità, la qualità e la rilevanza di numerosi prodotti agricoli per l'ambiente, la protezione degli animali e la regione da cui provengono ⁽²⁾?
- I fondi del secondo pilastro vengono effettivamente impiegati per lo sviluppo rurale? Qual è stata l'effettiva efficacia delle singole componenti dei programmi? Ad esempio, i programmi di prepensionamento sono utili allo «sviluppo rurale»? I programmi di rimboschimento non rischiano di scontrarsi in parte con gli sforzi intesi a conservare gli spazi naturali?
- In che modo si potrebbe sviluppare lo strumento dell'indennità compensativa, che si è rivelato estremamente importante per le regioni svantaggiate?
- Perché esistono differenze tanto marcate nell'utilizzo dei fondi del secondo pilastro o delle misure agroambientali fra i diversi Stati membri e anche fra le regioni di singoli Stati membri ⁽³⁾?

4. Cosa ci si aspetta dall'agricoltura oggi e in futuro

4.1. Benché la PAC sia in continua evoluzione e nonostante in passato siano state superate molte sfide, è innegabile che vi siano ancora dei compiti decisivi da affrontare. Questi ultimi riguardano sia la politica che il singolo consumatore, il cui comportamento spesso è in contrasto con le esigenze dichiarate di una maggiore regionalità o di un maggior rispetto dell'ambiente.

4.2. Le aspettative e le esigenze della società nei confronti dell'agricoltura sono cambiate.

4.3. Il mondo politico e la società vedono oggi la produzione agricola con altri occhi. Negli ultimi quindici anni è risultato chiaro che si esige sempre più che la PAC integri la dimensione

ecologica emergente dal dibattito sulla sostenibilità e le questioni dello sviluppo regionale, dell'occupazione e della qualità dei posti di lavoro e della tutela degli animali e dei consumatori. A livello europeo si attribuisce una maggiore importanza alla qualità del paesaggio e dei processi di produzione. All'agricoltura europea non viene assegnato un ruolo puramente produttivo, bensì un «ruolo multifunzionale» nelle zone rurali.

4.4. Al giorno d'oggi gli agricoltori devono affrontare dei compiti supplementari, che innanzi tutto comportano dei costi e che finora non hanno reso nulla, dato che i prezzi di mercato per i prodotti agricoli non comprendono le prestazioni dell'agricoltura nel quadro della multifunzionalità.

4.5. Per quanto riguarda il livello dei redditi in agricoltura, oggi si deve osservare in linea generale che la discrepanza fra lo sviluppo dei prezzi ai produttori e ai consumatori è enorme e che il divario si accentua sempre più. Ma anche all'interno del settore agricolo si osservano estreme differenze di reddito che non sono giustificabili con differenze di qualifica, d'impegno e di spirito imprenditoriale. Con pratiche di dumping nel settore alimentare, alcune catene di commercializzazione hanno favorito un'evoluzione dei prezzi alquanto nefasta. Prezzi di mercato talvolta inferiori al prezzo di costo riducono al minimo il margine d'azione e decisionale di cui gli agricoltori dispongono per promuovere la sostenibilità e la multifunzionalità. In molte regioni e in molti settori dell'agricoltura i redditi degli agricoltori non hanno più alcun rapporto con il lavoro svolto.

4.6. A causa delle difficili condizioni quadro economiche, gli agricoltori sono costretti a ricorrere a tutti i possibili modi (legali) per sviluppare la produttività onde poter compensare il calo reale ed effettivo dei prezzi (al produttore) e l'aumento concomitante dei costi dei mezzi di produzione.

4.7. Ciò è aggravato dal fatto non solo che gli agricoltori in Europa sono in concorrenza gli uni con gli altri su mercati a volte saturi, ma anche che l'OMC preme inesorabilmente per una liberalizzazione del commercio mondiale dei prodotti agricoli. I presupposti e i vincoli cui è sottoposta l'agricoltura non sono gli stessi nell'UE e nelle altre regioni. Al di fuori dell'Europa i prodotti agricoli sono spesso prodotti a costi inferiori, anche perché:

- talvolta esistono condizioni climatiche più favorevoli o forme aziendali più vantaggiose sul piano strutturale,
- talvolta vengono impiegati modi di produzione contrari ai valori europei (standard meno elevati nella tutela dell'ambiente, degli animali, dei consumatori o sul piano sociale, utilizzo di mezzi che aumentano la produzione vietati in Europa),
- i prezzi mondiali vengono spesso pesantemente influenzati e distorti verso il basso dalle sovvenzioni alle esportazioni e dalle garanzie concesse.

⁽¹⁾ Ad esempio, al settore «seminativi» va il 40 % delle spese del FEAOG — sezione «Garanzia», mentre al settore ortofrutticolo il 4 %.

⁽²⁾ Esempio: in futuro non si dovrebbero ricompensare le associazioni regionali di produttori che si dedicano a determinate razze adeguate alla regione, ma meno «produttive»?

⁽³⁾ Mentre ad es. in Austria e in Finlandia circa il 50 % di tutti i fondi del bilancio agricolo comunitario destinati all'agricoltura locale provengono dal 2° pilastro, in Belgio e nei Paesi Bassi tale percentuale è inferiore al 5 %; in Germania vi sono notevoli differenze fra il Nord e il Sud nell'utilizzo dei programmi di «sviluppo rurale».

4.8. Emerge pertanto sempre più chiaramente il conflitto fra il necessario sviluppo della produttività aziendale da un lato e gli interessi dell'ambiente, della protezione degli animali e dei consumatori — ovvero la multifunzionalità — dall'altro.

4.9. La dura battaglia in occasione dei negoziati sulla riforma, ma anche il dibattito permanente sulle ulteriori misure necessarie, mostrano chiaramente che l'UE si trova in realtà in un perenne conflitto di obiettivi e che la quadratura del cerchio non è possibile. Non è e non sarà possibile nemmeno in futuro disporre di un'agricoltura che:

- sia in grado di produrre (possibilmente senza aiuti finanziari) alle condizioni dei mercati mondiali (che comportano spesso distorsioni),
- sappia rispondere nel contempo a tutte le aspettative circa la produzione (qualità, sicurezza, salvaguardia delle risorse naturali, benessere degli animali, ecc.), pur sostenendo i costi europei ⁽¹⁾,
- e sappia inoltre garantire un mercato del lavoro moderno e attraente, che contribuisca alla protezione dei lavoratori dipendenti e che si caratterizzi per l'elevata qualità del posto di lavoro, l'alto grado di sicurezza, come pure per l'alto livello della formazione e del perfezionamento professionale.

4.10. Al momento di valutare le riforme della PAC che si sono succedute finora e di riflettere su un suo ulteriore riorientamento, tutte le parti interessate devono essere consapevoli dell'esistenza di questo conflitto di obiettivi, in verità tuttora irrisolto. Perfino i responsabili politici non sempre sembrano sufficientemente consapevoli della complessità di queste interrelazioni.

4.11. Il principale compito per il futuro consiste quindi nel cercare le vie che consentano l'affermarsi della sostenibilità e della multifunzionalità in agricoltura. Il modello agricolo europeo può funzionare solo se si trova un nuovo equilibrio fra il pilastro economico, quello sociale e quello ecologico della sostenibilità.

4.12. Si deve trovare una via che offra anche agli agricoltori, e in particolare alla generazione futura, ovvero ai giovani agricoltori, prospettive attraenti ed economicamente stabili. In tale contesto il Comitato rimanda agli orientamenti contenuti nel suo parere ⁽²⁾, adottato di recente, nonché al suo sostegno alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale, adottata il 6.12.2001, sul tema dei giovani agricoltori.

4.13. Il Comitato sottolinea quanto sia importante mantenere queste diverse funzioni all'interno dell'agricoltura europea. In teoria si potrebbe anche immaginare di adottare il modello liberista, il quale prevede che le derrate alimentari vengano importate da luoghi di produzione extraeuropei, dato che apparentemente ciò risulterebbe più «economico», anche se ciò naturalmente sarebbe in contraddizione con il principio della sicurezza degli approvvigionamenti. Ma la cultura agricola, il paesaggio, i posti di lavoro, tutto ciò che si intende con il concetto di multifunzionalità non si può importare!

4.14. Il mantenimento del modello agricolo europeo e la sua estensione ai nuovi Stati membri costeranno molto, verosimilmente più di quanto non preveda attualmente la linea direttrice agricola. Dinanzi alle esigue casse statali e allo sforzo di molti ministri delle Finanze di ridurre la spesa pubblica, la questione di come verranno motivati i trasferimenti di denaro pubblico verso e per il settore agricolo svolgerà un ruolo decisivo. La «questione del futuro», ovvero «la sostenibilità», può divenire la chiave per continuare a far accettare alla società trasferimenti di denaro a lungo termine al settore agricolo.

5. Riflessioni sullo sviluppo futuro della PAC

5.1. Alcune riflessioni di fondo

5.1.1. L'Europa ha deciso di promuovere «un'agricoltura multifunzionale». In questo contesto gli agricoltori europei devono fornire, tra l'altro, le seguenti prestazioni:

- produrre alimenti quantitativamente sufficienti ⁽³⁾, di elevata qualità e sicuri;
- produrre in strutture agricole ben inserite nelle zone rurali in cui si trovano e rispettose delle esigenze regionali;
- produrre in modo consono alle condizioni ambientali (tutela dell'ambiente);
- contrastare l'esodo rurale;
- mantenere i posti di lavoro esistenti;
- praticare una zootecnia esente dall'impiego di ormoni e di antibiotici;
- rispettare le esigenze di benessere degli animali;
- preservare la cultura rurale e il patrimonio culturale delle campagne;
- mettere a disposizione paesaggi culturali di qualità;
- preservare la biodiversità.

⁽¹⁾ Un lavoratore agricolo brasiliano riceve all'incirca 50 euro al mese.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Nuova economia, società della conoscenza e sviluppo rurale: le prospettive per i giovani agricoltori», GU C 36 dell'8.2.2002, pag. 29.

⁽³⁾ Il Comitato rimanda ad esempio al suo parere «Rilanciare un piano in materia di proteine vegetali a livello comunitario» GU C 80 del 3.4.2002.

5.1.2. Le prestazioni richieste vanno ben al di là della semplice produzione di alimenti e pertanto l'agricoltura non è direttamente comparabile con altri settori dell'economia.

5.1.3. Esistono soltanto due modi per conseguire una produzione della qualità descritta e remunerare al tempo stesso i servizi prestati dagli agricoltori, cioè rimborsare loro le spese sostenute:

- mediante il prezzo del prodotto, oppure
- mediante trasferimenti statali diretti (si possono inoltre combinare le due soluzioni).

5.1.4. Finché non sarà possibile coprire i costi (esterni) derivanti dall'assolvimento dei compiti multifunzionali attraverso i prezzi praticati al consumo, saranno necessari trasferimenti di reddito agli agricoltori che avranno rispettato i criteri — ancora da stabilire — della «multifunzionalità».

5.1.5. A questo proposito occorre rendersi conto che il volume dei trasferimenti di reddito crescerebbe ulteriormente se:

- aumentassero i vincoli aggiuntivi imposti al settore agricolo;
- i prezzi al produttore continuassero a scendere per effetto, fra l'altro, della pressione di un mercato mondiale distorto o della distribuzione.

5.1.6. La remunerazione, sotto forma di pagamenti diretti, delle prestazioni supplementari concrete che si richiedono al settore agricolo potrebbe costituire il nuovo fondamento accettato dalla società per le misure di sostegno dei redditi destinate all'agricoltura europea. Non si tratterebbe più di sovvenzionare gli agricoltori europei all'unico scopo di consentire una produzione di alimenti costante e a prezzi ragionevoli (sostegno al prodotto), ma anche di compensare gli svantaggi che questi subiscono sul mercato mondiale liberalizzato, per effetto delle richieste formulate dalla collettività in merito ad una produzione sostenibile e multifunzionale nelle zone rurali, e di remunerare l'importante contributo che forniscono sul piano sociale e territoriale (mantenimento di posti di lavoro, sfruttamento di terreni marginali scarsamente produttivi) (ricompensa per l'applicazione del modello di produzione desiderato). L'obiettivo dovrebbe essere quello di mantenere viva una produzione diffusa su tutto il territorio, rispettosa dell'ambiente e orientata alla qualità, il che può necessitare particolari sforzi e misure in determinati settori produttivi.

5.1.7. In tal modo la società europea riconoscerebbe la posizione unica che riveste l'agricoltore in quanto produttore di alimenti sani e sicuri, addetto alla cura del paesaggio, custode del patrimonio culturale e infine difensore della biodiversità e della diversità regionale.

5.1.8. Ciò significa ovviamente che, nel quadro del dibattito sul «futuro della PAC», tutti gli strumenti di politica agricola utilizzati finora dovranno essere sottoposti alla verifica di questa nuova impostazione e quindi che ne andrà accertata la compatibilità con il «modello agricolo europeo». Occorrerà inoltre vagliare nuovi strumenti e modelli.

5.1.9. In linea di principio andranno applicati anche in futuro gli strumenti della PAC di comprovata efficacia, naturalmente migliorandoli e adattandoli alle mutate condizioni.

5.2. I pagamenti diretti

5.2.1. Fino a quando i costi «esterni» derivanti dalla multifunzionalità non saranno considerati nella formazione del prezzo dei prodotti e dovranno essere compensati dalla collettività, l'importanza dei pagamenti diretti continuerà a crescere.

5.2.2. Il Comitato si dichiara espressamente favorevole al principio di una concezione funzionale dei pagamenti diretti e di un mantenimento a lungo termine di tale strumento della PAC che sta assumendo un'importanza sempre maggiore. Ciò non è affatto in contraddizione con la richiesta che ogni tipo di pagamento diretto, nell'interesse di un elevato grado di accettazione generale, debba essere sufficientemente motivato.

5.2.3. E così si pone il problema di stabilire fino a che punto si possano apportare modifiche al regime attuale di pagamenti diretti. È certo che in futuro importanti fasce della società solleveranno più chiaramente problemi quali i criteri utilizzati finora per i pagamenti diretti del primo pilastro e la loro giustificazione, e che esigeranno di condizionarli in modo vincolante a requisiti inerenti alla multifunzionalità. È un dibattito al quale la politica non può sottrarsi.

5.2.4. In futuro, quindi, la ricerca di un'adeguata condizione tra l'erogazione di pagamenti diretti e le prestazioni fornite nell'ambito della multifunzionalità potrebbe diventare un nodo decisivo del dibattito. Per principio, dall'osservanza della legislazione vigente non si può far derivare un diritto a ricevere fondi pubblici. Va però verificato se, data la diversità a livello mondiale degli standard e delle condizioni di produzione, si possa derogare a questo principio per garantire la multifunzionalità dell'agricoltura europea.

5.2.5. Il Comitato sottolinea che multifunzionalità non significa solo rispondere alle esigenze ecologiche e di tutela della natura. Significa, fra le altre cose, anche sostenibilità, cura del paesaggio, coltivazione di zone svantaggiate, rinuncia all'impiego di determinate tecniche di produzione, rispetto delle esigenze di benessere degli animali e significa infine soddisfare le esigenze in materia di qualità e sicurezza.

5.2.6. Il Comitato sollecita la Commissione a verificare se in futuro

- a) sia proponibile un regime di pagamenti diretti a più livelli, articolato in formule differenziate:
- che eroghi pagamenti agli agricoltori in attività i quali producono conformemente a standard ecologici armonizzati, stabiliti a livello europeo e più elevati della prassi extraeuropea, allo scopo di compensare gli svantaggi concorrenziali derivanti dall'applicazione di standard più elevati;
 - che, ad un secondo livello, eroghi pagamenti a coloro che producono soddisfacendo ulteriori criteri vincolanti legati alla multifunzionalità, che vanno oltre le buone pratiche del settore⁽¹⁾, e tenendo conto di aspetti quali la dipendenza del numero di capi allevati dalla superficie o il mantenimento di elementi paesaggistici;
 - che inoltre, analogamente agli attuali programmi agroambientali, non si limiti a remunerare le prestazioni concretamente fornite, ma offra veri e propri incentivi per l'introduzione di forme di sfruttamento multifunzionali.
- b) il primo pilastro della PAC possa essere integrato da nuove forme di sostegno, in base alle quali ogni Stato membro (conformemente al principio di sussidiarietà e all'interno di un quadro che escluda le distorsioni di concorrenza) può aumentare il sostegno alle aziende che vorrebbero intraprendere sforzi supplementari in materia di qualità, protezione ambientale e occupazione.

5.2.7. Il Comitato è consapevole che l'eventuale decisione di condizionare tutti i pagamenti diretti all'assolvimento di determinati compiti (ecologici, sociali e territoriali) costituirebbe un profondo cambiamento per la categoria, tanto più che potrebbe comportare una notevole redistribuzione delle competenze tra le aziende, le regioni e, in ogni caso, gli Stati membri. Al tempo stesso, però, ravvisa in un'adeguata condizionalità l'unico modo per giustificare agli occhi della collettività il mantenimento a lungo termine di tali trasferimenti.

5.2.8. Una verifica dovrebbe chiarire l'eventuale opportunità che in futuro non siano solo le aziende i cui prodotti saranno o siano stati soggetti ad un'organizzazione di mercato

a risultare ammissibili agli aiuti, ma che in generale questa ricompensa da parte della società sia concessa come contropartita di un modo di produzione multifunzionale e si applichi quindi a tutti i settori agricoli⁽²⁾.

5.2.9. Un'analisi più attenta, che il Comitato chiede alla Commissione di effettuare, consentirebbe di determinare se ciò possa essere fatto, tra l'altro, decidendo di erogare i pagamenti diretti, indipendentemente dal tipo di coltura, sotto forma di un premio unico per unità di superficie destinato a tutti gli agricoltori che praticino un'agricoltura multifunzionale, secondo criteri ancora da stabilire⁽³⁾, come suggerito da più parti nel corso del dibattito. Eventualmente potrebbero essere utili in proposito le esperienze che la Commissione ha compiuto con l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1244/2001 (istituzione di un regime semplificato per il versamento dei pagamenti diretti ai piccoli produttori). Contemporaneamente si deve tener conto delle particolarità delle colture speciali (ad es. olio d'oliva).

5.2.10. Oltre che fornire una risposta alle domande formulate nei punti 3.7 e 5.2.6, sarebbe opportuno valutare come l'introduzione di un premio unico per unità di superficie modificherebbe la ripartizione dei pagamenti diretti rispetto al regime attuale e con quali conseguenze per i singoli settori, le singole regioni e le singole aziende.

5.2.11. Occorrerebbe inoltre valutare

- se effettivamente ci si possa aspettare un più elevato grado di accettazione politica e sociale da parte della società,
- se in questo modo si possa adempiere meglio all'obiettivo di garantire la multifunzionalità dell'agricoltura europea in tutte le regioni e
- se l'amministrazione stessa possa essere semplificata.

5.2.12. Per risolvere il conflitto che oggi contrappone le esigenze della protezione ambientale a quelle dell'agricoltura, la Commissione dovrebbe valutare, nelle sue riflessioni, anche l'opportunità di un eventuale premio di base da concedere anche per le superfici non produttive, o solo in parte produttive, sotto il profilo microeconomico (ad esempio, le zone designate come protette ai sensi della Direttiva «Fauna, flora e habitat», ma anche le siepi, i bordi dei campi, ecc.).

5.2.13. I pagamenti diretti oggi vengono corrisposti sia a titolo del primo pilastro che del secondo. Per le misure del secondo pilastro è necessario il cofinanziamento degli Stati membri. Il Comitato raccomanda di verificare, nel corso dell'imminente dibattito sulla riforma, se, sopprimendo almeno in parte questa diversa forma di finanziamento, si possa conseguire un miglior grado di accettazione e di coerenza, o se esistano altre possibilità per risolvere i problemi ravvisabili nel cofinanziamento del secondo pilastro.

⁽¹⁾ L'allevamento «senza terra» praticato in alcune regioni europee avviene nel quadro delle buone pratiche del settore. Con il premio per i tori, tuttora limitato ad un carico massimo di 2 UBA/ha di superficie foraggera, si riducono già a 2 UBA (nel 2002 a 1,9 e più tardi addirittura a 1,8 UBA/ha) i contributi erogati alle aziende che lo praticano. Queste ultime però, pur non potendo certo essere definite «multifunzionali», non ne sono tassativamente escluse.

⁽²⁾ La discriminazione che risulta dal sistema attuale, per esempio a danno dei terreni erbosi oppure delle colture che si definiscono «migliorative», come le leguminose e il trifoglio, potrebbe eventualmente essere rimossa in questo modo.

⁽³⁾ Ad esempio: allevamento proporzionale alla superficie foraggera (carico massimo di 2 UBA/ha), rispetto di una determinata rotazione delle colture, mantenimento o creazione di elementi paesaggistici oppure destinazione di una certa percentuale di terreno (da determinare) ad elementi paesaggistici o a forme di produzione considerate «estensive» a livello regionale.

5.3. Il futuro dello sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC)

5.3.1. Alle zone rurali non competono solo rilevanti funzioni legate al territorio, ma anche e soprattutto un fondamentale ruolo esistenziale per la popolazione, sotto il profilo economico, sociale e culturale.

5.3.2. L'inconfondibilità e l'originalità delle zone rurali derivano dalla varietà delle risorse regionali. La sostenibilità, frutto della responsabilità nei confronti delle generazioni future, è un imperativo prioritario che deve trovare un necessario complemento anche e soprattutto in un'esplicita sussidiarietà dei comportamenti. Lo spazio rurale e l'economia sono strettamente interconnessi dal punto di vista funzionale. La politica per le zone rurali necessita pertanto dell'azione coordinata di diverse politiche. Di conseguenza, anche in futuro gli strumenti del secondo pilastro devono essere affiancati da misure che vadano oltre il settore agricolo. Si tratta soprattutto delle strutture tecniche e sociali, che sono di importanza fondamentale e costituiscono il presupposto perché lo spazio rurale possa adempiere alle sue svariate funzioni.

5.3.3. L'estesa liberalizzazione dei mercati determina oggi processi di concentrazione che non solo vanno a scapito delle regioni strutturalmente deboli, ma che altresì mettono in discussione importanti impostazioni del modello agricolo europeo (come ad es. i cicli regionali). Il Libro bianco sul commercio⁽¹⁾ presentato dalla Commissione europea recita: «In Europa c'è un rischio a lungo termine di un'estrema concentrazione della distribuzione, con un pugno di grandi catene a dominare l'intero mercato al dettaglio, la fine del commercio piccolo e medio e la riduzione del numero dei punti di vendita. Nella distribuzione, una concentrazione di questo tipo finirebbe col ridurre la gamma dei prodotti offerti, la varietà dei sistemi di vendita e il numero dei negozi — soprattutto nei centri cittadini e nelle aree rurali — e coll'alterare le relazioni tra piccoli produttori e dettaglianti». Negli ultimi anni le grandi catene commerciali hanno acquisito un immenso potere di mercato e ciò ha determinato una forte concentrazione dell'industria di trasformazione, che assorbe una quantità sempre maggiore di materie prime agricole, indipendentemente dalla loro provenienza. Spesso l'esigenza di disporre di materie prime trasformabili induce normalizzazioni che sono in contrasto con la varietà che l'agricoltura presentava in passato e con la diversità regionale.

5.3.4. Deve essere compito della PAC e della politica regionale combattere attivamente questo processo, in modo da contrastare lo svuotamento delle zone rurali strutturalmente deboli. Sono in gioco, in particolare, effetti duraturi sull'occupazione per gli abitanti delle zone rurali. Nelle regioni strutturalmente deboli lo sfruttamento sostenibile delle risorse regionali, basato su strategie di sviluppo endogene, deve essere accompagnato da un regime compensativo solidale di politica regionale.

5.3.5. Attraverso un pacchetto coordinato di pagamenti compensativi, il secondo pilastro della PAC è destinato a remunerare le molteplici prestazioni fornite dal settore agricolo nel quadro della multifunzionalità, a favorire una diversificazione delle attività agricole finalizzata ad ampliare la base di reddito e, per mezzo di aiuti agli investimenti, ad accrescere la competitività delle regioni. A causa delle funzioni specifiche dei singoli strumenti dello sviluppo rurale (secondo pilastro), questi ultimi non possono sostituire gli strumenti della PAC, ma completarli in modo sostanziale e irrinunciabile. Gli standard introdotti, specialmente con l'ultima riforma della politica agricola europea, in tema di ambiente, igiene e protezione degli animali richiedono concertazione e coerenza al fine di garantire in tutta l'UE premesse e condizioni concorrenziali equivalenti; hanno però anche bisogno di un riesame che consenta di stabilire se tutti i provvedimenti adottati, anche quelli rivelatisi di ostacolo per alcuni settori, siano effettivamente necessari.

5.3.6. Il programma di sviluppo rurale nel quadro del FEAOG svolge indubbiamente una funzione chiave. Il Comitato sottolinea tuttavia che per uno sviluppo globalmente positivo delle zone rurali devono essere adeguatamente impiegate anche le misure dei fondi strutturali. Le strategie future per le zone rurali necessitano anche di un'ampia innovazione. È pertanto essenziale continuare a sviluppare le iniziative comunitarie, come ad es. Leader+ e Interreg, e tener conto di queste esperienze nella politica per le zone rurali.

5.4. Regolazione dell'offerta/Organizzazioni di mercato

5.4.1. Sulla regolazione dell'offerta vi sono talvolta opinioni nettamente divergenti, come dimostra tra l'altro il dibattito sulla disciplina delle quote latte. Nella prospettiva della globalizzazione e soprattutto dell'allargamento dell'UE, i meccanismi di regolazione quantitativi sono percepiti come svantaggiosi e rimessi in discussione non soltanto dagli economisti agrari e da alcuni governi e Stati membri dell'UE, ma a volte anche dagli stessi agricoltori.

5.4.2. Condizioni di mercato relativamente stabili rappresentano un presupposto essenziale affinché anche le aziende contadine possano far fronte in misura soddisfacente alle esigenze di produzione. È certo che un'agricoltura esclusivamente imperniata sulla concorrenza non potrà mai assolvere i compiti legati alla multifunzionalità.

5.4.3. Dato che i mercati agricoli sono, per loro natura, instabili e estremamente soggetti alle oscillazioni dei prezzi e che gli agricoltori dispongono di un margine esiguo per adattare i quantitativi al mercato, il contenimento e anche l'incentivazione dell'offerta attraverso strumenti di regolazione delle quantità possono indubbiamente svolgere un'importante funzione al fine di stabilizzare una produzione agricola sostenibile.

⁽¹⁾ GU C 279 dell'1.10.1999, pag. 74.

5.4.4. Ciò appare evidente nel caso del latte. La scomparsa pura e semplice del regime delle quote latte, come richiedono i governi di alcuni Stati membri, condurrebbe sicuramente ad una concentrazione della produzione di latte nelle località più propizie, con le conseguenze che ciò comporta non solo per l'ambiente, ma anche per il potenziale economico delle regioni in cui le condizioni non sono propizie. In particolare la sopravvivenza dei terreni erbosi, che presentano un grande valore ai fini ecologici, dipende da un loro sfruttamento durevole da parte dei ruminanti.

5.4.5. La scomparsa pura e semplice del regime delle quote potrebbe comunque risultare in stridente contrasto con tutto ciò che viene affermato in tema di multifunzionalità, modello agricolo europeo e agricoltura diffusa su tutto il territorio.

5.4.6. Perché abbia luogo un dibattito qualificato in occasione della revisione intermedia è quindi indispensabile, a parere del Comitato, effettuare studi sulle eventuali conseguenze dell'abolizione delle quote latte e di altri sistemi di quote per le economie regionali, sulle misure compensative che si potrebbero adottare (con quale motivazione socialmente accettabile?), sul costo di queste ultime e, in generale, sulle modalità per mantenere viva a lungo termine la praticoltura su tutto il territorio.

5.5. Protezione esterna/esportazioni

5.5.1. L'UE è il più grande importatore mondiale di prodotti agricoli. Mentre la popolazione dell'UE rappresenta il 6 % circa della popolazione mondiale, le sue importazioni agricole raggiungono il 20 % circa del totale (esclusi gli scambi intracomunitari).

5.5.2. Il Comitato è consapevole del fatto che l'UE, in occasione dei prossimi negoziati dell'OMC, dovrà far fronte ad alcuni Stati e gruppi di Stati che richiederanno uno smantellamento sostanziale o totale dei dazi doganali e la completa apertura delle sue frontiere.

5.5.3. Le condizioni attuali del mercato mondiale impediscono di garantire la sopravvivenza di un'agricoltura a struttura contadina con i compiti multifunzionali voluti da tutte le componenti della società.

5.5.4. In linea di principio, il Comitato si attende perciò che la politica commerciale mondiale permetta alle collettività e agli spazi economici, ai produttori e ai consumatori di proteggersi contro alimenti che siano stati prodotti senza osservare i criteri da loro accettati ed applicati in materia di produzione sostenibile, oppure in violazione delle norme stabilite (ad esempio: carne contenente ormoni, uova di galline allevate in batteria, prodotti geneticamente modificati e utilizzo di somatotropina bovina (BST) nella produzione lattiera).

5.5.5. Il Comitato ricorda che, in altri settori dell'economia, l'esistenza di norme di questo genere è ritenuta ovvia. Ad esempio, non verrebbe in mente a nessuno di autorizzare l'importazione nel mercato europeo di autoveicoli sprovvisti di marmitta catalitica.

5.5.6. Una protezione esterna così concepita, che garantisca anche la cosiddetta «preferenza comunitaria» nel caso di prodotti sensibili per l'agricoltura europea, è una premessa indispensabile della PAC. Nel complesso la sua soppressione, per effetto di impegni assunti nell'ambito dell'OMC o — di fatto — dell'introduzione di zone di libero scambio, rimetterebbe in questione aspetti fondamentali di tale politica e perciò, in definitiva, anche la multifunzionalità dell'agricoltura europea.

5.5.7. Il Comitato si dichiara favorevole a quanto segue:

- negoziare non solo l'ulteriore smantellamento della protezione esterna, ma anche la creazione di condizioni di concorrenza eque, costringendo tutti i paesi membri dell'OMC a rispettare standard minimi di tutela dell'ambiente e di protezione sociale;
- procedere alle future liberalizzazioni in modo differenziato a seconda delle diverse situazioni e delle esigenze dei diversi settori di produzione;
- includere i cosiddetti «non-trade concerns» (aspetti non commerciali) nelle materie oggetto dei negoziati dell'OMC, come l'UE ha già richiesto al fine di garantire la multifunzionalità dell'agricoltura;
- non consentire che le norme dell'OMC costringano alcuni mercati ad accettare prodotti la cui sicurezza è oggetto di fondati dubbi (va perciò precisato in questo senso l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie — SPS);
- negoziare norme volte ad evitare che disposizioni comunitarie rigorose, ad esempio nel campo della nuova tecnologia verde (ingegneria genetica) o della protezione degli animali, siano svuotate di significato a seguito dell'importazione di prodotti da paesi terzi con norme più lassiste. Il rischio di confondere, ed eventualmente fuorviare, i consumatori va scongiurato ricorrendo a definizioni e a disposizioni chiare in materia di etichettatura.

5.5.8. La dichiarazione resa dal ministro dell'Agricoltura americano Ann Veneman, secondo la quale «l'accordo di Doha ... ha messo un freno all'utilizzo, da parte dell'Europa, delle misure ecologiche come pratiche commerciali sleali ... e gli Stati Uniti sono riusciti a contenere anche l'applicazione del principio di precauzione» dimostra la fondamentale differenza esistente tra le parti, in termini sia di valutazione dell'Accordo stesso che di ideologia complessiva. Ciò lascia supporre che i negoziati saranno aspri. A questo proposito, il Comitato si attende tuttavia che la Commissione adotti una posizione negoziale coerente, in quanto, per esempio, la cultura e il paesaggio come risultato di un «modello agricolo europeo» non sono merci oggetto di scambio, bensì componenti del patrimonio collettivo che la politica deve tutelare. Tale patrimonio deve essere difeso almeno con la stessa tenacia con cui, ad esempio, gli USA difendono gli interessi in materia di esportazione delle loro grandi aziende quali la Microsoft, ecc.

5.6. Restituzioni all'esportazione

5.6.1. Il Comitato ha già enunciato principi di fondo relativi all'esportazione di prodotti agricoli, ovviamente tuttora validi, nel suo parere sul consolidamento del modello agricolo europeo.

5.6.2. In particolare, il Comitato ha sottolineato che va perseguito l'obiettivo di ridurre il più possibile qualsiasi forma di sostegno all'esportazione. Ha chiarito che anche i crediti e le garanzie per l'esportazione, in uso soprattutto negli Stati Uniti, vanno considerati sovvenzioni all'esportazione ai sensi dell'articolo 10, secondo comma, dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC, ma che non è stata stabilita una disciplina in merito. Per la competitività internazionale dell'agricoltura europea ciò costituisce un problema fondamentale da risolvere.

5.6.3. Naturalmente gli agricoltori europei che, in futuro, operassero sempre più secondo i principi di un'agricoltura sostenibile e multifunzionale non solo sarebbero messi a dura prova dalla possibilità di importare prodotti non conformi a

tali criteri, ma, in alcuni settori, incontrerebbero ovviamente maggiori difficoltà a smerciare sui mercati mondiali le proprie merci, prodotte in modo più dispendioso e quindi più care.

5.6.4. Allo stesso tempo occorre tenere ben presente che i «prodotti di qualità» (formaggio, vino, ecc.) possono rappresentare una (cospicua) fonte di guadagni anche sui mercati mondiali e anche in assenza di restituzioni all'esportazione.

5.6.5. Spetta, e continuerà a spettare, ad ogni agricoltore la scelta del tipo di prodotto, del modo di produzione e del mercato di destinazione, nel rispetto della legislazione/dei vincoli in vigore. Sicuramente l'assottigliamento delle risorse pubbliche e anche le norme dell'OMC attese in futuro imporranno di rivedere la politica dell'UE sull'esportazione di prodotti agricoli. In questo contesto diventerà sempre più importante l'accesso ai «mercati di qualità» (senza sostegno all'esportazione) piuttosto che ai mercati di massa (ad es.: cereali esportati in Cina a prezzo ridotto grazie al sostegno all'esportazione), un fatto che dovrebbe avere conseguenze sulla situazione di tutti gli aiuti e di tutte le norme della politica agricola.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale su «L'accesso delle PMI ad uno statuto di diritto europeo»

(2002/C 125/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 aprile 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere su «L'accesso delle PMI ad uno statuto di diritto europeo».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Malosse, in data 4 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Le necessità delle PMI

1.1. Una constatazione

1.1.1. Per decenni l'interesse dei giuristi e delle autorità europee si è rivolto quasi esclusivamente alle imprese di grandi dimensioni, che sembravano i principali attori dell'integrazione comunitaria. Adesso tutti riconoscono che le piccole e medie imprese (PMI) svolgono un ruolo fondamentale nel tessuto economico europeo: in effetti, oltre il 90 % delle imprese e i $\frac{2}{3}$ dei posti di lavoro sono costituiti appunto da PMI. Quindi è illogico che al momento dell'adozione di uno statuto europeo delle società si opti solo per la forma più adatta alle grandi imprese: la società che può fare appello al risparmio pubblico. Non sarebbe giustificato nemmeno che, nel momento in cui la Commissione europea intende porre fine alle doppie imposizioni tramite un meccanismo di base imponibile unica per l'imposta sulle società, fossero ancora una volta le grandi e medie imprese a beneficiare di tale dispositivo, grazie allo statuto della società europea (SE).

1.1.2. Come chiesto dal Consiglio europeo di Feira con l'adozione della «Carta europea per le piccole imprese», ora è importante favorire la cooperazione tra le PMI in Europa. Uno studio pubblicato nell'ottobre 1997 dalla Commissione europea per il periodo 1989-1995 (Centro di ricerca sul diritto economico della Camera di commercio e dell'industria di Parigi (CREDA), «Propositions pour une société fermée européenne», a cura di J. Boucourechliev, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997. In tale pubblicazione cfr. in modo particolare: S. Urban, U. Mayrhofer e P. Nanopoulos: «Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe», pag. 11 e segg.) rileva che, in proporzione, le imprese comuni sono più numerose tra le PMI che nelle forme di cooperazione che coinvolgono le grandi imprese. Orbene, tale movimento è frenato dall'esistenza di numerose barriere e procedure lunghe e costose che penalizzano soprattutto le PMI.

1.2. L'attuazione di uno strumento adeguato per le PMI

1.2.1. L'unica forma giuridica europea sovranazionale che esisteva finora era il gruppo europeo di interesse economico (GEIE), una struttura che, pur essendo in grado di fornire servizi puntuali alle PMI, non dà una risposta esauriente.

1.2.2. La società europea, il cui statuto è stato appena adottato definitivamente⁽¹⁾, si ispira fortemente alle disposizioni relative alle società per azioni ed è stata concepita per le grandi imprese. Anche se indubbiamente costituisce un passo avanti, la SE, la cui genesi risale ad oltre trent'anni fa, trae origine da una concezione obsoleta e i suoi fondamenti ne risentono ampiamente: pesantezza e complessità, inadeguatezza al mondo delle PMI, difficoltà a tener conto dei progressi sociali. Nella sua relazione sull'ultima proposta di regolamento del Consiglio relativo allo statuto della SE il Parlamento europeo sottolinea che «il regolamento non attribuisce sovrachia importanza alle PMI, che pure (...) costituiscono il motore di gran parte dell'economia europea» (relazione H.-P. Mayer).

1.2.3. Inoltre lo sforzo di armonizzazione riguarda essenzialmente le società per azioni, mentre la legislazione applicabile alle società a responsabilità limitata o alle ditte individuali dipende ancora essenzialmente dal diritto nazionale.

1.2.4. Anche la Commissione è cosciente di questa situazione in quanto il 4 settembre 2001 ha conferito a un gruppo di esperti di diritto societario un mandato che verte in un primo tempo sulle regole paneuropee delle offerte pubbliche di acquisto e successivamente sulle principali priorità in vista della modernizzazione del diritto societario, ivi compresa l'eventuale necessità di nuove forme giuridiche (ad esempio quella di una società privata europea che interesserebbe in modo particolare le piccole e medie imprese).

⁽¹⁾ GU L 294 del 10.11.2001.

1.2.5. In recenti pareri il Comitato economico e sociale europeo ha insistito inoltre sulla necessità di una forma giuridica europea per le PMI. Nel parere d'iniziativa sul tema «L'economia sociale ed il mercato unico», del 2 marzo 2000⁽¹⁾, ad esempio, ha affermato che «la possibilità di istituire tali forme giuridiche europee dovrebbe essere accessibile anche alle persone fisiche e alle piccole imprese che desiderino essere attive nella cooperazione transfrontaliera al fine di rafforzare la propria competitività». Parimenti, il supplemento di parere d'iniziativa sulla Carta europea per le piccole imprese⁽²⁾, adottato il 28 novembre 2001, invita ad «avviare lo studio di uno statuto europeo della società privata».

1.2.6. Infine, quest'idea è stata difesa da numerose organizzazioni europee dei datori di lavoro e un gruppo di lavoro formato da giuristi di nazionalità diversa, esperti del settore e universitari ha già messo a punto un progetto molto elaborato. A tale proposito si rimanda al già citato studio del CREDA pubblicato dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee. Tale studio è stato portato avanti dai lavori della Camera del commercio e dell'Industria di Parigi e del Movimento delle imprese francesi nel quadro di un gruppo di esperti e di rappresentanti degli imprenditori di nazionalità diversa: «La société privée européenne: une société de partenaires», settembre 1998.

1.2.7. Si è dunque resa necessaria una riflessione circa uno statuto europeo di società aperta alle PMI, e questo nella prospettiva di facilitare i loro scambi all'interno del mercato unico, di permettere a imprese di diversi paesi di mettere in comune le loro risorse, ma anche, in caso di creazione di una nuova impresa o di modifiche statutarie, di conferire fin dall'inizio una valenza europea al progetto. Lo statuto unico sembrava ancor più necessario in quanto l'ampliamento accrescerà ulteriormente le disparità tra le legislazioni nazionali.

1.2.8. In quest'ottica il 22 ottobre 2001 il Comitato economico e sociale ha tenuto un'audizione pubblica alla quale hanno partecipato più di una ventina di organizzazioni europee interessate a questo argomento, nonché esperti e giuristi. Tale audizione ha permesso di constatare che il bisogno di uno statuto per le PMI è reale, segnatamente per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera, ma anche al fine di evitare una nuova discriminazione ai danni delle PMI, che non potrebbero trarre alcun beneficio da uno statuto europeo destinato soprattutto alle grandi imprese. I partecipanti hanno espresso i loro desideri quanto alle modalità di un siffatto progetto, insistendo in particolare sulla semplicità, la necessità di rendere interessante lo statuto tramite l'accesso a strumenti reali e aprendolo a tutte le forme di impresa. Ne hanno sottolineato i vantaggi:

1.2.8.1. vantaggio politico: lo sviluppo della cooperazione economica transnazionale e transfrontaliera favorisce l'integrazione europea;

1.2.8.2. vantaggio in materia di semplificazione: degne di nota sono, tra l'altro, l'esistenza di uno statuto unico europeo, di formalità amministrative semplificate, la possibilità di una dichiarazione fiscale unica;

1.2.8.3. vantaggio economico: la competitività e la notorietà delle PMI che optano per tale statuto aumenteranno grazie all'apposizione di un «marchio» europeo. Inoltre uno statuto simile potrebbe essere interessante per investimenti esteri in Europa.

2. Per uno statuto europeo delle PMI

2.1. Attualmente le PMI sono discriminate in quanto, a differenza delle grandi società, nella maggior parte dei casi non potranno beneficiare di uno statuto europeo. Inoltre non sarebbe realistico sperare in una rapida armonizzazione delle legislazioni nazionali soprattutto a causa della loro grande diversità e dell'ampliamento dell'Unione. La creazione di uno strumento unico semplificato complementare alla SE sembra dunque il modo più efficace per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo di un'attività transnazionale per le PMI.

2.2. È dunque opportuno che il Comitato, in quanto portavoce degli attori economici e sociali, apra il dibattito a livello istituzionale. Il presente parere d'iniziativa propone alcuni spunti di riflessione per l'elaborazione di uno statuto europeo adatto alle PMI e definisce le linee direttrici alle quali, secondo il Comitato, dovrebbero orientarsi gli ingenti lavori ancora necessari.

3. Gli obiettivi essenziali

3.1. Lo statuto europeo per le PMI dovrebbe favorire lo spirito imprenditoriale, la creazione di nuove attività e incitare al partenariato transfrontaliero all'interno del mercato unico. A tal fine sarebbe opportuno creare una struttura che soddisfi i seguenti obiettivi fondamentali:

3.1.1. essere accessibile liberamente e facilmente sia alle persone fisiche che a quelle giuridiche;

3.1.2. essere semplice, flessibile e adattabile in funzione delle diverse esigenze dei partner;

⁽¹⁾ GU C 117 del 26.4.2000, pagg.52-58.

⁽²⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

3.1.3. essere evolutiva per adattarsi alle modifiche nella struttura della società e all'evoluzione dell'ambiente che la circonda;

3.1.4. costituire una struttura sociale davvero europea, vale a dire non vincolata dal diritto societario nazionale. Essa non dovrebbe però rivendicare alcun privilegio, né un regime preferenziale.

3.2. La società europea per le PMI scaturirebbe chiaramente da un approccio complementare a quello della SE.

3.2.1. Dimensione europea: lo statuto sarebbe destinato alle attività che hanno una dimensione europea in senso lato; è cioè necessario dimostrare la presenza di almeno due soci provenienti da due o più Stati membri o semplicemente l'esistenza di un'attività economica o di un progetto in tal senso su scala europea, vale a dire che coinvolga più di un solo Stato membro. In entrambi i casi, a differenza della fusione di grandi imprese, la cooperazione tra PMI fa quasi sempre seguito ad un progetto di ampliamento e di sviluppo, vale a dire di creazione di nuove attività.

3.2.2. Natura: si tratterebbe di una società «privata» che, contrariamente alla SE, non può fare pubblicamente appello ai risparmiatori.

3.2.3. Concezione: la nuova società si fonderebbe sulla libertà contrattuale, sarebbe una società con una forte affectio societatis. Si dovrebbe lasciare ai soci la massima flessibilità per organizzare le loro relazioni e, più in generale, il funzionamento della società. Si potrebbero proporre degli statuti tipo a titolo di esempio e di orientamento.

3.2.4. Status giuridico: si tratterebbe di una vera e propria società di diritto europeo e i riferimenti alle legislazioni nazionali sarebbero precisi e limitati.

3.2.5. A chi si rivolge: per motivi di flessibilità non si è ritenuto opportuno fissare un limite massimo di dipendenti per poter beneficiare dello statuto europeo delle PMI. Naturalmente si tratterebbe di piccole e medie imprese ai sensi della raccomandazione della Commissione del 1996, in corso di revisione. Lo statuto sarebbe adatto a società di dimensioni molto modeste o a società unipersonali.

3.2.6. La dimensione sociale: su questo punto il regolamento rinvierebbe in generale ai principi della legislazione del luogo in cui i lavoratori dipendenti esercitano la propria attività. Inoltre, quanto alla partecipazione dei lavoratori, sarebbe opportuno prevedere le seguenti linee guida:

3.2.6.1. In materia di informazione e di consultazione transfrontaliere lo statuto dovrebbe ispirarsi alla direttiva europea in via di adozione⁽¹⁾ e prevedere inoltre un dispositivo da applicare oltre la soglia dei 50 salariati.

3.2.6.2. In materia di partecipazione alla gestione dell'impresa transfrontaliera il Comitato propone di adottare un approccio realistico e pragmatico che, tenendo conto delle disposizioni elaborate in questo settore per la società europea, preservi i diritti acquisiti evitando un sistema troppo complesso.

3.2.6.3. Tale approccio s'iscriverebbe nella continuazione della dinamica impressa dal Libro verde dal titolo «Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» adottato il 18 luglio 2001⁽²⁾. Inoltre, delle disposizioni sulla partecipazione dei lavoratori verranno considerate un vantaggio dell'integrazione europea, il che non potrà che rafforzare il «marchio» europeo conferito dal nuovo statuto.

3.2.7. Il regime fiscale: a priori non può essere previsto alcun vantaggio permanente. In compenso, nel quadro della strategia proposta dalla Commissione europea nella comunicazione «Verso un mercato interno senza ostacoli fiscali»⁽³⁾, le imprese che optano per lo statuto europeo potrebbero essere le prime a beneficiare del regime di una base imponibile unica e consolidata per l'imposta sulle società, che costituirebbe uno strumento di semplificazione per evitare le imposizioni multiple. Infatti la Commissione europea prevede una fase pilota in favore delle PMI e/o delle imprese che hanno optato per lo statuto della società europea. Peraltro, il Comitato tra breve formulerà un parere in merito a tale comunicazione.

4. Le possibili modalità dello statuto europeo per le PMI

Il progetto potrebbe articolarsi attorno alle seguenti linee direttrici, che dovrebbero formare oggetto di un esame approfondito in concertazione con gli ambienti interessati.

4.1. La legislazione applicabile

Il progetto delimiterebbe chiaramente l'ambito di applicazione delle varie basi giuridiche: il regolamento, gli statuti e la legislazione nazionale.

⁽¹⁾ Proposta di direttiva che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea (posizione comune definita dal Consiglio del 23 luglio 2001, GU C 307 del 31.10.2001).

⁽²⁾ COM(2001) 366 def.

⁽³⁾ COM(2001) 582 def.

4.1.1. Nei campi da esso disciplinati (segnatamente: modalità di costituzione della società, capitale, sede sociale, iscrizione nel registro, responsabilità dei dirigenti), il regolamento dovrebbe essere completo e rimanere indipendente dalle legislazioni nazionali, che non potranno essere invocate nemmeno a titolo sussidiario. Questo aspetto è molto importante al fine di garantire il carattere unitario — e quindi europeo — del testo, la chiarezza e la sicurezza che tale forma sociale deve dare ai soci e ai terzi.

4.1.2. Il regolamento dovrebbe anche garantire la libertà contrattuale dei soci e definirne esplicitamente il campo di applicazione (in particolare, organizzazione e funzionamento della società, regime dei titoli). Taluni aspetti dovrebbero rientrare imperativamente nel campo di applicazione degli statuti. Onde evitare eventuali rischi di omissione, l'autorità competente per la registrazione dovrebbe verificare che vi figurino tutte le condizioni che andrebbero previste dagli statuti.

4.1.3. Ovviamente la società europea per le PMI, come le società nazionali, continua ad essere disciplinata dalle norme generali degli Stati membri: diritto contabile, tributario, penale, procedure in caso di insolvibilità e di cessazione dei pagamenti.

4.2. *Le disposizioni di carattere generale*

Semplicità e grande flessibilità di funzionamento sarebbero i due principi su cui si fonda il progetto.

4.2.1. La società potrebbe essere costituita da una o più persone giuridiche o fisiche, aventi o meno la cittadinanza di uno Stato membro. Il capitale minimo potrebbe essere fissato a 15 000 EUR ed essere ripartito in azioni, pur senza escludere altre possibilità. Ogni socio s'impegnerebbe solo a fornire la quota sottoscritta.

4.2.2. Si lascerebbe un ampio margine alla libertà contrattuale, fatta salva la protezione dei diritti delle minoranze e dei terzi, che sarebbe disciplinata dal regolamento. Sarebbero gli statuti sociali a definire i diritti dei soci, l'organizzazione e il funzionamento della società, i poteri dei suoi organi, nonché le condizioni di trasferimento dei titoli. Il regolamento dovrebbe tuttavia imporre degli obblighi minimi, come l'elenco delle questioni sottoposte alla delibera collettiva dei soci.

4.2.3. La rappresentanza della società nei confronti di terzi si baserebbe su regole conformi alla prima direttiva europea in materia di diritto societario.

4.2.4. La sede sociale sarebbe situata sul territorio dell'Unione europea e corrisponderebbe al luogo ove ha sede l'amministrazione centrale della società. Potrebbe essere trasferito in un altro Stato membro senza dissoluzione né creazione di una nuova persona giuridica.

4.2.5. Sarebbero possibili sia la cessione forzata sia il ritiro di un socio: essi dovrebbero essere disciplinati dallo statuto sociale al pari del prezzo del riacquisto o della cessione dei titoli. Lo statuto sociale potrebbe altresì prevedere che i diritti pecuniari e non pecuniari dei soci non siano proporzionali all'importo del capitale sottoscritto, o anche l'inalienabilità temporanea dei titoli. In questi ambiti il patto societario potrebbe essere modificato solo all'unanimità.

5. **Misure di accompagnamento da prevedere**

Anche se, per il rischio di distorsioni della concorrenza, non è concepibile prevedere privilegi rispetto agli statuti nazionali, al fine di rendere la formula più attraente potrebbe essere interessante prevedere:

5.1. delle disposizioni uniformi, semplificate, rapide e poco onerose per la creazione di tali imprese (si potrebbe pensare anche ad una registrazione gratuita);

5.2. un dispositivo particolare d'informazione e di sostegno tecnico e finanziario (per esempio con l'ausilio degli Euro Info Centre, delle reti europee di capitale di rischio, dei «business angels» ecc.);

5.3. l'accesso, in caso di creazione di nuovi posti di lavoro, a diversi meccanismi di sostegno finanziario europei (la procedura JEV che può concedere aiuti per gli studi di fattibilità, nonché il Fondo sociale europeo) o nazionali.

6. **Tener conto di altre forme d'impresa**

6.1. Vale la pena chiedersi se sia opportuno tener eventualmente conto anche di altre forme d'impresa, in modo particolare delle cooperative e delle imprese dell'economia sociale.

6.2. Il Comitato si dichiara favorevole ad adottare quanto prima il progetto di società cooperativa europea (SCE), che nel 1993 ha formato oggetto di una proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio e che risponde in gran parte alle preoccupazioni dei vari settori interessati.

6.3. Tuttavia, come nel caso della SE, il progetto di statuto di società cooperativa europea (SCE) può rivelarsi meno interessante per imprese di dimensioni modeste, in particolare per quanto riguarda il capitale minimo necessario o per nuove forme d'impresa a scopi sociali che desiderano sviluppare le loro attività a livello dell'Unione europea.

6.4. Per questo motivo, parallelamente all'opportunità di una Società europea per le PMI, il Comitato sostiene anche l'idea di una riflessione sugli strumenti giuridici in grado di rispondere alle necessità legate all'emergere di queste nuove forme di «imprenditoria».

7. Conclusioni

7.1. L'analisi delle esigenze conferma la necessità di un progetto di società europea per le PMI. Si tratterà anzitutto di offrire loro uno statuto europeo al fine di garantire la parità di trattamento con le imprese più importanti, maggiormente

interessate dallo statuto della SE, e di proporre loro un «marchio» europeo per facilitarne le attività nel mercato interno.

7.2. Al fine di rendere lo statuto interessante, esso dovrà escludere il rischio d'imposizioni multiple, avere una grande flessibilità giuridica e contemplare la possibilità di concedere agevolazioni in materia di formalità per la creazione, consigli e sostegno a favore del partenariato tra le imprese.

7.3. Il Comitato desidera iscrivere tale progetto nella prospettiva delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona: miglioramento della competitività europea e dello spirito imprenditoriale, nonché la creazione di nuove attività e di posti di lavoro. Deve inoltre favorire la partecipazione dei lavoratori su scala europea, che è un fattore di riuscita dell'integrazione.

7.4. Il Comitato esorta dunque ad adottare quanto prima uno statuto europeo semplificato per le PMI, complementare a quello della società europea.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Richiesta di parere esplorativo da parte della Commissione europea in merito alla “Comunicazione della Commissione — Semplificare e migliorare la regolamentazione”»

(COM(2001) 726 def.)

(2002/C 125/20)

In data 10 gennaio 2002, il Presidente della Commissione europea Romano Prodi ha chiesto al Comitato economico e sociale, conformemente all'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere esplorativo in merito alla «Comunicazione della Commissione — Semplificare e migliorare la regolamentazione».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Walker, in data 1° marzo 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 marzo 2002, nel corso della 389ª sessione plenaria, con 56 voti favorevoli, un voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La regolamentazione svolge un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea, inclusi quelli facenti capo al modello sociale europeo, e determina inoltre numerosi vantaggi per il settore pubblico e il privato. L'attività normativa è necessaria per migliorare la sanità e la sicurezza pubblica, difendere l'ambiente, conseguire obiettivi sociali, garantire la fornitura universale di servizi pubblici fondamentali e tutelare i consumatori. Essa contribuisce inoltre a promuovere la competitività, a creare una parità di condizioni per le imprese, a evitare distorsioni di mercato e a instaurare un clima di certezza giuridica in cui le pubbliche amministrazioni, le imprese e i consumatori possano operare. La regolamentazione contribuisce altresì a riconciliare gli interessi talora conflittuali delle diverse parti in causa.

1.1.1. Tali benefici hanno però un prezzo. Nell'ultimo sondaggio condotto fra le imprese per conto della Commissione europea (Commissione europea, Quadro di valutazione del mercato interno n. 9, novembre 2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market) si stima che una regolamentazione qualitativamente migliore potrebbe far risparmiare alle imprese europee almeno 50 miliardi di euro, il che equivale a ridurre i costi di conformità del 15 %. Estrapolando quest'ultimo dato, i costi totali di conformità per le imprese risultano essere superiori ai 330 miliardi di euro annui. Inoltre, tale stima di risparmio si basa peraltro sullo status quo. Come afferma la stessa Commissione, «un contesto normativo di qualità superiore darebbe probabilmente luogo a un nuovo dinamismo economico con vantaggi indubbiamente ancora superiori».

1.1.1.1. Tali costi rappresentano in effetti un aggravio aggiuntivo per le imprese, e come avviene per qualunque altra imposta, essi si ripercuoteranno inevitabilmente sul consumatore sotto forma di aumenti dei prezzi. I cittadini

dovrebbero avere sempre la certezza di avere un'adeguata contropartita al proprio denaro, ma è evidente che ciò al momento non avviene.

1.2. Occorre però anche considerare che le cifre summenzionate non tengono conto dell'incidenza dei costi della regolamentazione sulle pubbliche amministrazioni, né delle perdite economiche derivanti da una regolamentazione inadeguata, come ad esempio prezzi più elevati e prodotti e servizi di qualità inferiore, per via di una riduzione della concorrenza e di un minore grado di innovazione. Considerando tali fattori, la Commissione ha stimato che i costi di una regolamentazione inadeguata per la società potrebbero aggirarsi intorno al 10 % del PIL. Non vi è da stupirsi pertanto se, riferendosi al miglioramento del contesto normativo, la Commissione afferma che si tratta di un obiettivo per il quale vale certamente la pena di battersi. Una regolamentazione di qualità elevata contribuirebbe altresì a ripristinare la fiducia nel governo e nelle istituzioni in generale.

2. I progressi finora realizzati

2.1. Con il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 la semplificazione e il miglioramento del contesto normativo sono diventati una delle priorità assolute della Comunità. Al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 l'Unione europea si è prefissa di diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica durevole accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale. In tale sede, come pure a Santa Maria de Feira nel giugno 2000, si è indicato con chiarezza l'importante ruolo che spetta a una migliore regolamentazione per conseguire tale obiettivo. L'invito a fissare una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare è stato successivamente ribadito ed esteso dai Consigli europei di Stoccolma e di Göteborg.

2.1.1. Il Consiglio di Lisbona aveva espressamente richiesto che il tema della semplificazione, sia al livello europeo sia negli Stati membri, fosse affrontato nel 2001, ma i risultati ottenuti finora sono stati deludenti. Si registrano scarsi segnali di significativo progresso negli Stati membri e la Commissione è in ritardo di dodici mesi sulla propria tabella di marcia. Si tratta di un ritardo particolarmente deplorabile data l'imminenza dell'ampliamento, il cui attuale calendario prevede l'ammissione di dieci paesi candidati in tempo per le elezioni del Parlamento europeo del 2004.

2.2. Nel periodo intermedio fra i vertici di Edimburgo e di Lisbona sono stati compiuti pochi passi avanti ai fini del miglioramento del contesto normativo. Nel 1995 il rapporto Molitor ha presentato diciotto raccomandazioni generali. Il Comitato appoggia tali proposte e deplora che nel frattempo si sia fatto tanto poco per tradurle in pratica.

2.3. Nel maggio 1996 è stata varata l'iniziativa SLIM (semplificare la legislazione per il mercato interno), finalizzata a individuare dei modi per semplificare la legislazione del mercato interno, la quale ha però dato risultati estremamente limitati. Essa è stata attuata in maniera non sistematica e inefficace, il che ne ha ridotto l'impatto. Ciò è avvenuto anche perché sovente il Consiglio e il Parlamento non sono riusciti a dare seguito alle proposte della Commissione per modificare gli strumenti legislativi. Troppo spesso, inoltre, gli Stati membri non hanno operato tutti gli interventi che tale iniziativa comportava. Una recente relazione sull'esito della quinta fase dell'iniziativa SLIM (Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, Semplificare la legislazione per il mercato interno, SEC (2001)) ha indicato che solo cinque Stati membri avevano adottato iniziative per semplificare la legislazione nazionale basata sulle direttive e i regolamenti comunitari oggetto della quinta fase. Peraltro, nella maggior parte di questi casi, non era stato possibile individuare o quantificare la riduzione dei costi per gli utenti. Appare chiara l'esigenza di migliorare il metodo alla base delle valutazioni ex-post.

2.4. Dopo il Consiglio di Lisbona vi sono state diverse iniziative per accelerare il processo di semplificazione. Il Comitato economico e sociale europeo ha emesso un parere d'iniziativa sull'argomento nell'ottobre 2000 ⁽¹⁾ e un secondo parere nel novembre 2001 ⁽²⁾. Nel novembre 2000 i ministri nazionali della funzione pubblica hanno creato un gruppo consultivo di alto livello per fornire consulenza sull'insieme di tale problematica. Nel novembre 2001 il gruppo ha presentato la cosiddetta Relazione Mandelkern. Nel dicembre 2001 la Commissione ha poi emesso una Comunicazione ⁽³⁾ sul tema «Semplificare e migliorare la regolamentazione», destinata al Consiglio di Laeken.

2.5. Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera di Barcellona ⁽⁴⁾ si raccomanda fra l'altro che il Consiglio europeo appoggi le azioni in corso volte a «finalizzare, entro il giugno 2002, un piano d'azione per il miglioramento e la semplificazione dell'ambiente normativo».

3. La Comunicazione della Commissione al Consiglio di Laeken

4. La Relazione Mandelkern

5. I pareri del Comitato economico e sociale

5.1. Il parere del Comitato dell'ottobre 2000 ⁽⁴⁾ sottolinea «l'urgenza di avviare un processo di semplificazione della legislazione in seno al mercato unico, migliorandone la qualità delle disposizioni, l'efficacia del recepimento, nonché le libertà e le responsabilità degli attori della società civile».

5.1.1. Nel parere si chiede inoltre che il Consiglio europeo di Stoccolma adotti, su proposta della Commissione, un piano pluriennale di semplificazione che fissi obiettivi, priorità e metodi, nonché mezzi finanziari e risorse per azioni di monitoraggio e di controllo. L'attuazione di tale piano andrebbe verificata ogni anno, in base a una relazione della Commissione, nel quadro del Consiglio europeo di primavera.

5.1.2. Il parere propone che il piano preveda l'adozione, da parte delle istituzioni dell'Unione, di codici di condotta che le inducano a comportarsi da attori della semplificazione e non della complessità. La Commissione dovrebbe dare il buon esempio e gli Stati membri e le loro amministrazioni dovrebbero essere incitati ad adottare anch'essi dei codici di condotta. Il Comitato ha svolto un ruolo precursore in tal senso in quanto nel proprio parere ha definito le linee del proprio codice di condotta.

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 48 del 21.2.2002.

⁽³⁾ COM(2001) 726 def., del 5.12.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 14 def.

5.1.3. Il parere raccomanda inoltre alla Commissione di affidare le valutazioni d'impatto a un organismo esterno che presenti le qualifiche richieste e soddisfi i necessari criteri di indipendenza.

5.2. Il parere del Comitato del novembre 2001 ⁽¹⁾ ha poi formulato con maggiore precisione quest'idea di un organo di esperti indipendenti con il compito di riesaminare il processo di regolamentazione. Esso avanza una serie di proposte concrete intese a migliorare l'attuale ambiente normativo:

- istituzione di un organo che dovrà riesaminare la legislazione esistente e definire gli orientamenti per la nuova legislazione da introdurre. Tale organo dovrà anche condurre le valutazioni ex-post degli effetti della legislazione. Esso includerà rappresentanti della Commissione, di organismi nazionali e delle imprese;
- definizione degli obiettivi specifici da raggiungere nella riduzione del volume della legislazione, ad esempio tagliare del 20 % in 5 anni il volume totale dei regolamenti e delle direttive;
- tutti i nuovi regolamenti, così come quelli già esistenti e riveduti, dovrebbero avere una durata di validità limitata nel tempo, al termine della quale dovrebbero decadere automaticamente in assenza di proroga;
- le PMI, in particolare le microimprese, dovrebbero essere esonerate da alcune regolamentazioni in toto o in parte. Tale esenzione potrebbe essere di tipo progressivo e comportare esenzioni più ampie per le microimprese con meno di dieci dipendenti;
- l'acquis comunitario dovrebbe essere semplificato stabilendo un «acquis di base» e apportando una qualche parvenza di ordine esterno e di razionalizzazione con l'introduzione di un processo di codifica sul modello svedese;
- l'accessibilità dell'acquis andrebbe migliorata rivedendo l'impostazione della Gazzetta ufficiale e mettendolo a disposizione on-line;
- ogniqualevolta possibile si dovrebbero ricercare alternative alla regolamentazione;
- la «prova dell'interesse generale» andrebbe applicata a tutte le proposte legislative;
- per ridurre i costi della messa in conformità si dovranno sfruttare appieno i progressi dell'informatica e della tecnologia delle comunicazioni;

— in futuro, le valutazioni d'impatto effettuate dalla Commissione sulle proposte legislative dovrebbero essere corredate di una relazione che esamini le possibili alternative di tipo non legislativo.

5.2.1. Il Comitato ribadisce ora tali proposte e reputa che esse dovrebbero costituire il fondamento di un approccio sistematico ed esauriente per migliorare la regolamentazione a tutti i livelli.

5.3. Il parere succitato indica che esiste una gerarchia legislativa tra regolamenti e direttive europee, leggi comunitarie recepite nell'ordinamento nazionale, leggi nazionali e decreti governativi, normative di enti e amministrazioni regionali e locali, accordi collettivi. Quanto più in basso si scende in tale gerarchia, tanto più aumenta il volume della normativa, si riduce la trasparenza e l'obbligo di rispondere del proprio operato e si acuisce la complessità, la contraddittorietà e l'arbitrarietà delle leggi.

5.4. Il parere afferma inoltre che se da un lato, la legislazione quadro presenta una maggiore flessibilità intrinseca e dà maggiore libertà alle aziende entro limiti prestabiliti, dall'altro vi è il rischio che essa si limiti a trasferire il processo normativo a un livello più basso, creando maggiori divergenze fra gli ambienti normativi dei diversi Stati membri. Gli stessi pericoli si riscontrano nell'applicazione del principio di sussidiarietà.

5.5. Il parere del Comitato sostiene ancora che «occorre imprimere una forte accelerazione al processo di semplificazione per facilitare l'allargamento dell'Unione». Il Comitato desidera sottolineare l'importanza di tale punto. Quando, nel giugno 2002, il piano d'azione per migliorare e semplificare la regolamentazione sarà stato ultimato, sempre che tale scadenza venga rispettata, rimarranno appena due anni prima della prevista adesione del primo gruppo di nuovi Stati membri.

6. Osservazioni di carattere generale

6.1. Il Comitato concorda con il giudizio della Commissione secondo cui la semplificazione dell'ambiente normativo richiede un approccio che coinvolga vari enti, nonché una cooperazione e un coordinamento stretti fra tutti i soggetti coinvolti al livello dell'UE e degli Stati membri.

6.1.1. Nonostante il lodevole intento della Commissione di affrontare il problema in maniera efficace, il Comitato esprime seri dubbi sull'esistenza di una volontà politica a tutti i livelli che consenta di agire in tal senso con il necessario grado di determinazione. Le esperienze relative alla cooperazione, o alla sua mancanza, fra le amministrazioni degli Stati membri in altri campi quali le frodi fiscali non lasciano presagire un esito positivo di quest'iniziativa, a meno che essa non sia guidata da un forte impulso unificatore.

⁽¹⁾ COM(2002) 14 def.

6.1.1.1. La Commissione ha ragione quando afferma la necessità d'instaurare nuove abitudini e metodologie di lavoro e di sviluppare una nuova cultura amministrativa e politica. Tale esercizio si rivelerà piuttosto difficile già al livello comunitario, ma lo sarà ancora di più a misura che si scende nella gerarchia legislativa. Bisognerebbe in particolare scoraggiare la prassi invalsa nelle amministrazioni di alcuni Stati membri di affidare poteri normativi a enti privi di rilevanza e per lo più non tenuti a dar conto del proprio operato.

6.2. Il Comitato approva il piano della Commissione volto a semplificare l'*acquis* comunitario e ridurne il volume: esso appare in effetti conforme alle raccomandazioni espresse dal Comitato nei suoi due pareri. Accoglie con particolare favore il proposito della Commissione di ridurre del 25 % il volume dei testi esistenti entro la fine dell'attuale mandato e reputa opportuno che si fissi una scadenza per concludere tale processo entro la fine del mandato successivo, nel 2010. L'obiettivo dovrebbe essere quello di migliorare la qualità dei testi come pure di ridurre il volume, un'esigenza — quest'ultima — che riveste pari, se non maggiore importanza rispetto alla prima. Il Comitato concorda inoltre con l'idea di ritirare le proposte rimaste in sospeso e non più attuali, e vedrebbe con favore l'adozione di un'iniziativa analoga da parte degli Stati membri.

6.2.1 Il Comitato reputa che il processo di semplificazione richieda l'applicazione di criteri su cui poter basare le decisioni, ad esempio parametri o considerazioni di tipo sociale e ambientale. Tali criteri sarebbero da concordare attraverso una procedura che coinvolga tutti i soggetti interessati.

6.3. Il Comitato giudica positivamente l'impegno della Commissione di rafforzare e intensificare la procedura di consultazione, e ritiene che il miglior modo per farlo consista nell'estendere quanto più possibile la portata delle consultazioni. Considera in particolare che bisognerebbe prevedere dei sistemi per includere nella consultazione anche i rappresentanti delle piccole imprese e di altre componenti della società attualmente sottorappresentate. Al di là della procedura di consultazione formale cui partecipano interlocutori scelti, la Commissione dovrebbe sollecitare tutte le parti interessate a formulare le loro osservazioni, affinché sia il soggetto consultato a decidere se partecipare o meno alla procedura. Quest'ultima, infine, dovrebbe svolgersi preliminarmente alla pubblicazione della proposta normativa, fissando delle scadenze univoche per l'invio delle osservazioni.

6.3.1. La trasparenza della procedura di consultazione risulterebbe notevolmente accresciuta se, al momento di presentare la proposta legislativa, la Commissione pubblicasse un resoconto delle reazioni pervenute, precisando in che misura sono state prese in considerazione.

6.4. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che la coregolamentazione, se applicata adeguatamente, è un sistema efficace per conseguire flessibilità e maggiore efficacia,

e sottoscrive l'affermazione secondo cui essa non costituisce un tentativo di aggirare le prerogative del legislatore o di sottrarsi alla regolamentazione. Tali sono state anche le conclusioni di un'audizione sulla coregolamentazione organizzata nel maggio 2001 dall'Osservatorio del mercato unico del Comitato.

6.5. Approva l'intenzione della Commissione di creare una rete legislativa interna per promuovere le buone prassi e sottoscrive la necessità di mettere a punto una rete interistituzionale parallela per vigilare sulla qualità legislativa dei testi. Il Comitato reputa che in futuro i propri pareri dovrebbero esprimersi anche sulla qualità legislativa delle proposte della Commissione.

6.6. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità che gli Stati membri garantiscano il recepimento fedele, ed entro i termini previsti, degli atti comunitari nella propria legislazione. Di fronte tuttavia ai dati non incoraggianti che emergono dal Quadro di valutazione del mercato interno della Commissione (Quadro di valutazione del mercato interno n. 9, novembre 2001) ribadisce l'importanza che annette al miglioramento della situazione in tale contesto.

6.7. In linea di principio il Comitato sottoscrive le raccomandazioni della Relazione Mandelkern.

7. Analisi d'impatto regolamentare

7.1. Il Comitato prende atto dell'intenzione della Commissione di effettuare studi preliminari (pre-assessment) dei propri progetti di proposte, al fine di determinare quali debbano essere soggetti ad analisi d'impatto particolareggiate. In vista tuttavia delle carenze che ravvisa nell'attuale sistema delle valutazioni di impatto, concorda con il suggerimento del Centro europeo di politica (European Policy Centre) («Regulatory Impact Analysis: improving the quality of EU regulatory activity» — «Analisi d'impatto regolamentare: migliorare la qualità dell'attività normativa dell'Unione europea», EPC, settembre 2001), secondo cui qualunque iniziativa legislativa o regolamentare della Commissione, del Consiglio o del Parlamento europeo andrebbe sottoposta a un'analisi d'impatto regolamentare.

7.2. L'analisi d'impatto regolamentare si definisce come un insieme di metodi intesi a valutare in maniera sistematica l'impatto negativo e positivo della regolamentazione proposta o in vigore. Non si tratta di un'analisi costi-benefici né tanto meno di un sistema per supplire alla presa di decisioni da parte degli organi decisionali o degli eletti. Essa si fonda sui principi dell'analisi del rischio, ma opera in un contesto in cui nessuna opzione è considerata «esente da rischi».

7.2.1. L'analisi d'impatto regolamentare non pregiudica le competenze dei decisori politici, laddove invece migliora il flusso di informazioni pertinenti dirette ai responsabili politici della regolamentazione. Essa inoltre non altererebbe in alcun modo l'equilibrio fra le istituzioni europee.

7.3. Sul piano concettuale, essa si basa su sei pilastri:

- giustificazione: l'individuazione chiara di un problema specifico e una motivazione convincente del valore e della probabile efficacia dell'intervento normativo.
- Consultazione: una consultazione ampia e trasparente di tutte le parti interessate al fine di appurare costi e benefici delle proposte regolamentari.
- Analisi: un'analisi sistematica ed empirica di costi, benefici e alternative che tenga conto dell'impatto «concreto» della strategia normativa.
- Massimizzare i benefici netti globali: incentrare l'analisi sulla ricerca di soluzioni regolamentari che consentano di massimizzare il beneficio netto complessivo per tutti i cittadini e i soggetti interessati.
- Coerenza: il ricorso a procedure operative pratiche, comuni e uniformi, al fine di garantire la coerenza dell'analisi da parte di tutti gli organismi pubblici.
- Responsabilità: una comunicazione chiara e strutturata ai decisori sulle conseguenze legate alla scelta di obiettivi o strategie regolamentari specifici.

7.4. Il Comitato ritiene che molte delle proposte contenute nella Comunicazione della Commissione ⁽¹⁾ andrebbero attuate nel contesto della creazione di una procedura integrata di sostegno all'iter decisionale, basata sui principi dell'analisi d'impatto regolamentare.

7.5. La politica UE in materia di gestione regolamentare non è esposta in modo chiaro o semplice. Essa è inserita negli orientamenti di politica normativa emessi nel 1996 dalla Presidenza della Commissione europea, i quali non hanno carattere vincolante. Attualmente non vi è alcuna base giuridica per intraprendere un'analisi d'impatto regolamentare su scala europea, né tanto meno esistono requisiti di legge che impongano di procedere a una siffatta analisi globale. Secondo il Comitato, l'analisi d'impatto regolamentare dovrebbe essere parte integrante del processo decisionale al livello sia comunitario che nazionale.

7.5.1. L'analisi d'impatto regolamentare va ideata in modo da seguire l'intero iter legislativo a partire dalla proposta della Commissione fino alla decisione del Consiglio (e alla seconda lettura del Parlamento europeo, ove opportuno), valutando sistematicamente tutti gli emendamenti e i compromessi.

7.5.1.1. In linea di principio, la DG competente dovrebbe allegare degli studi preliminari a tutte le proposte legislative, di modo che il Comitato possa esprimersi al riguardo.

7.5.2. Il Comitato pensa che gli Stati membri dovrebbero adottare l'analisi d'impatto regolamentare anche per le proprie procedure legislative. Ciascuno Stato membro dovrebbe essere tenuto a effettuare tale analisi ogniqualvolta recepisce una direttiva comunitaria nell'ordinamento nazionale e ogniqual-

volta informa la Commissione della sua intenzione di legiferare su materie tecniche non ancora soggette alla normativa del mercato unico. Ciò non dovrebbe però essere assunto a pretesto per allungare i tempi dei recepimenti.

7.6. Il Comitato concorda quindi con il Centro europeo di politica sulla necessità di disporre:

- di una base giuridica semplificata per mettere a punto un sistema efficace di analisi d'impatto regolamentare al livello dell'Unione europea;
- di una dichiarazione sui principi guida di tale analisi;
- di una visione a lungo termine sul futuro sistema di analisi d'impatto regolamentare al livello comunitario.

7.7. Il Comitato sottoscrive inoltre le altre raccomandazioni del Centro europeo di politica relative a un piano d'azione a breve termine.

8. Altri aspetti della regolamentazione

8.1. Al di là di ogni altra considerazione (ad esempio, sviluppo sostenibile, condizioni di vita e di lavoro, ecc.), la regolamentazione è un aspetto che riguarda il mercato unico. Le differenze fra i regimi normativi negli Stati membri, dovute alle disparità in termini di calendario e di incidenza del recepimento della legislazione comunitaria nell'ordinamento nazionale, alle interpretazioni nazionali degli strumenti giuridici dell'Unione, all'«integrazione» della legislazione quadro comunitaria al livello nazionale e all'esistenza di una legislazione secondaria creata da organismi nazionali, governi regionali ed enti locali, stanno frammentando il mercato unico e originando gravi distorsioni della concorrenza.

8.1.1. Nel contesto del mercato unico è quanto mai opportuno accrescere la percentuale di legislazione comunitaria da attuare attraverso i regolamenti, i quali vanno applicati in maniera uniforme negli Stati membri, anziché attraverso le direttive, le quali devono essere recepite nell'ordinamento nazionale, con tutti i ritardi e le disparità che ciò comporta.

8.2. È necessaria altresì un'autorità centralizzatrice che aiuti a ridurre le disparità fra i regimi regolamentari degli Stati membri. Negli Stati Uniti la regolamentazione è coordinata e controllata dall'Ufficio delle questioni regolamentari (Office of Regulatory Affairs). Tale organismo fa capo all'Ufficio gestione e bilancio della Casa Bianca e dipende quindi dal Presidente (al quale riferisce), ma è indipendente da ogni altro potere di governo e organo nazionale di regolamentazione. Esso detiene notevoli poteri d'intervento nelle attività di tutti gli organi di regolamentazione. I progetti di proposte legislative devono essere sottoposti in via preliminare a tale ufficio per approvazione, e a tal fine vengono fissate delle scadenze. Durante tale procedura, l'ufficio può prescrivere che il dettato o il tenore della proposta vengano modificati nei modi che ritiene opportuni.

⁽¹⁾ COM(2002) 14 def.

8.2.1. Al momento, nel contesto regolamentare europeo non esiste alcuna organizzazione comparabile all'Office of Regulatory Affairs statunitense. La Commissione ha proposto di creare una rete legislativa interna e una rete interistituzionale: tali organi potrebbero svolgere un'analoga funzione al livello europeo ma, dato che circa il 90 % della legislazione fa capo agli Stati membri, il principio di sussidiarietà richiederebbe di riprodurre tali organi in ognuno degli Stati membri. Sarebbe altresì auspicabile coordinare la loro attività al livello europeo e nazionale: ciò potrebbe rendere necessaria la creazione di un organismo congiunto comprendente rappresentanti delle reti negli Stati membri, della Commissione e delle istituzioni europee.

8.2.2. In alternativa, si potrebbe istituire un Ufficio di valutazione regolamentare esterno alla Commissione, sul modello dell'Ufficio delle questioni regolamentari (Office of Regulatory Affairs) statunitense. La creazione di un meccanismo di definizione delle analisi d'impatto regolamentare e di controllo della loro applicazione dovrebbe figurare fra le priorità a breve termine.

8.3. Un'altra caratteristica del sistema regolamentare statunitense consiste nel fatto che gli organi di regolamentazione effettuano «revisioni paritetiche» (peer reviews) delle reciproche attività. Gli strumenti legislativi emanati da un organo vengono sottoposti agli altri organi ai fini di un esame e di una critica costruttiva. Ciò non solo si traduce in un'ulteriore procedura di revisione, ma incoraggia altresì lo sviluppo di un approccio comune per l'ideazione di strumenti legislativi. Ci si potrebbero attendere benefici analoghi dall'introduzione di procedure di «revisione paritetica» in Europa. Oltre agli organi nazionali incaricati di effettuare revisioni paritetiche in ciascuno Stato membro e alle istituzioni incaricate di farlo al livello europeo, per ciascuno Stato membro potrebbe essere istruttivo procedere a una revisione paritetica dell'attività degli altri Stati.

8.4. Un'altra questione da affrontare riguarda la consolidazione. Essa consiste nel raggruppare in un testo unico non vincolante le disposizioni di un atto giuridico dato e dei successivi atti modificativi. Anche qui si registrano differenze sostanziali fra gli Stati membri e l'Unione europea per quanto concerne le modalità e i tempi impiegati. In generale, i tempi appaiono per lo più troppo lunghi per riuscire a soddisfare le esigenze degli utenti della legislazione, i quali necessitano nel più breve tempo possibile di un testo conciso, coerente e semplice, ma esauriente.

8.4.1. Tuttavia, anche nei casi, relativamente pochi, in cui ciò si verifica, lo svantaggio della consolidazione è che essa dà origine a testi giuridicamente non vincolanti, sui quali le imprese o i cittadini desiderosi di conoscere la propria posizione nei confronti della legge non possono quindi fare affidamento. Al riguardo appare preferibile abbinare la consolidazione alla rifusione. Nel dicembre 1994 è stato concluso un accordo interistituzionale sull'istituzione di una procedura accelerata riguardante la codificazione ufficiale di testi legislativi, ma non sembra che il suo impatto sia stato

finora rilevante. Di recente è stato concluso un accordo interistituzionale per un ricorso più strutturato alla tecnica di rifusione per gli atti giuridici, il quale dovrebbe rendere più agevole l'applicazione di tale metodo, a condizione che vi sia un dinamismo sufficiente a consentirne un efficace funzionamento pratico.

8.5. Oltre al principio di proporzionalità, è importante che la regolamentazione soddisfi il requisito della praticità. Il legislatore deve concentrarsi sugli effetti concreti che la legislazione proposta avrebbe sul funzionamento giornaliero delle imprese e sulla vita quotidiana dei cittadini. È necessario soprattutto tenere presente la cosiddetta «legge degli effetti imprevisti».

8.6. In un'era di rapidi sviluppi tecnologici come quella attuale, è particolarmente importante che la regolamentazione appaia neutrale nei confronti della tecnologia. È necessario garantire che la concorrenza non venga distorta da formulazioni della normativa che favoriscano o discriminino una procedura tecnica piuttosto che un'altra, a meno che non si indichi a chiare lettere che tale discriminazione può trovare giustificazione in nome dell'interesse pubblico. È altresì necessario redigere la legislazione sì da evitare che i progressi tecnologici ne rendano la formulazione obsoleta.

8.7. Se si vuole che il processo di semplificazione abbia successo, è necessario che qualcuno «se ne faccia carico». L'esperienza ha mostrato che per vincere l'inerzia e la resistenza ai cambiamenti e infrangere la difesa di quelli che vengono considerati interessi nazionali, è necessario un impulso impartito da un livello politico elevato, finalizzato al conseguimento degli obiettivi annunciati entro un calendario prefissato.

8.8. Affinché il processo di semplificazione risulti credibile, deve essere evidente che esso può offrire, entro un lasso di tempo relativamente breve, benefici tangibili e misurabili. Il fatto che detto processo abbia effettivamente avuto inizio dieci anni fa e abbia avuto finora un impatto così limitato dà adito a preoccupazioni. Non è in effetti incoraggiante l'esempio della Francia, dove per circa cinquant'anni si è portato avanti un processo di codificazione che ha interessato finora solo poco più della metà della regolamentazione attualmente in vigore. «Progressi» di questo genere non possono che gettare discredito sul principio stesso dell'iniziativa.

8.9. La semplificazione al livello dell'UE non ha senso senza un'attività corrispondente al livello degli Stati membri. Nondimeno, per dare slancio al progetto, è necessario che esso venga avviato al livello comunitario senza aspettare gli interventi degli Stati membri: è da sperare infatti che questi ultimi decidano di seguire l'esempio comunitario in tempi brevi. Il processo di semplificazione sarà tanto più riuscito quanto più intensi saranno la cooperazione e il coordinamento fra la Commissione e le organizzazioni responsabili degli Stati membri. Ciò necessita altresì d'impegno politico e partecipazione attiva da parte dei governi degli Stati membri.

9. Conclusioni

9.1. Il peso di una legislazione mediocre ricade direttamente sui cittadini europei. Gli ostacoli principali a un effettivo progresso nell'ambito della semplificazione e del miglioramento della regolamentazione vengono dalla resistenza ai cambiamenti, la quale è intrinseca a ogni grande burocrazia quale ad esempio l'Unione europea, e dalla tenacia con cui gli Stati membri rimangono fedeli alle rispettive consuetudini, tradizioni e prassi. Tali spinte possono essere contrastate solo infondendo una cultura completamente innovativa al livello europeo e nazionale. A tal fine occorrerà che la cooperazione fra le istituzioni nazionali ed europee raggiunga livelli ben più alti di quelli rilevati finora. A sua volta, ciò potrà avvenire solo grazie a un elevato impegno politico sia nell'Unione europea sia negli Stati membri.

9.2. La politica di semplificazione deve puntare a un elevato livello di armonizzazione e coordinamento fra i regimi regolamentari degli Stati membri e dell'Unione europea. Per quanto la Commissione sia il propulsore dei cambiamenti

politici in Europa, più del 90% della legislazione ha ancora origine negli Stati membri. La semplificazione non potrà mai diventare realtà a meno che non vi sia collaborazione fra i due livelli.

9.2.1. Per progredire sul piano della semplificazione è necessario inoltre che i cittadini abbiano fiducia nel metodo adottato e negli obiettivi indicati: se riusciranno a discernere chiaramente i vantaggi e i benefici derivanti da una tale iniziativa e si persuaderanno che le modifiche alla regolamentazione mirano a migliorare le loro condizioni di vita e di lavoro, i cittadini saranno anche più inclini a considerare tale processo con favore. A sua volta, ciò avrebbe un effetto positivo sul livello di impegno politico.

9.3. L'Europa non ha molto tempo per agire. La semplificazione e il miglioramento sono misure essenziali che l'Europa deve intraprendere per prepararsi all'allargamento. È necessario intervenire quanto prima al livello sia comunitario sia degli Stati membri se si vuole ottenere qualche risultato efficace nel sempre più esiguo lasso di tempo a sua disposizione.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Immigrazione, integrazione e ruolo della società civile organizzata»

(2002/C 125/21)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 maggio 2001, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Pariza Castaños (Correlatore: Melicias), in data 27 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 21 marzo 2002, nel corso della 389^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Integrazione e cittadinanza

1.1. Nel corso degli anni sessanta e settanta, allorché l'immigrazione era promossa dagli Stati europei ospitanti, i movimenti migratori che si producevano in Europa venivano considerati prevalentemente come temporanei. Tuttavia, quando si è constatato che le popolazioni immigrate si insediavano in maniera stabile, le istituzioni pubbliche hanno accettato il fatto che il destino della maggior parte degli immigranti era quello di integrarsi nella nostra società. Tale concetto deve sovrintendere, senza reticenze di sorta, alle nuove politiche ⁽¹⁾ dell'immigrazione ⁽²⁾.

1.2. Nella Comunicazione della Commissione europea sulla politica comunitaria in materia di immigrazione si afferma che le prospettive economiche e di evoluzione demografica dell'Europa fanno dell'immigrazione un fattore fondamentale ed una necessità per il nostro sviluppo. Occorre pertanto che le politiche pubbliche si adeguino al fatto che la società europea attuale e futura è una società con una forte presenza di immigrati; sono pertanto necessarie politiche chiare ed efficaci di integrazione sociale degli immigrati. Ci riferiamo qui a tutti gli immigrati, per motivi di lavoro o di ricongiungimento familiare, ai rifugiati e a quanti vengono accolti in virtù di altre forme di protezione umanitaria.

1.3. Bisogna definire bene la nozione di integrazione affinché sia utile in tutti gli Stati dell'Unione europea, perché i concetti di integrazione sociale (non soltanto quelli riferiti agli immigrati e rifugiati) cambiano secondo le differenti pratiche e tradizioni culturali.

1.4. Il concetto di integrazione che proponiamo nel presente parere è definito come «integrazione civile» e si basa, principalmente, sulla progressiva equiparazione degli immigrati al resto della popolazione, per quanto riguarda diritti e doveri, l'accesso ai beni, ai servizi e alle basi di partecipazione civile in condizioni di parità di opportunità e di trattamento. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è una base solida e positiva, che deve guidare la nuova legislazione europea nonché le legislazioni nazionali.

1.5. Il principale punto di riferimento dell'integrazione civile che proponiamo non consiste nel trattamento da riservare agli aspetti culturali, bensì nel concetto di cittadinanza. La diversità culturale riceverà un trattamento specifico in ciascun paese, secondo il modello che si è sviluppato, ma essa non deve alterare il principio di equiparazione dei diritti e dei doveri. In altre parole, i modelli culturali degli immigrati, qualsiasi essi siano, non riducono la loro condizione di persone che devono avere gli stessi diritti e gli stessi doveri del resto della popolazione.

1.6. I diritti degli immigrati non possono essere messi in discussione sulla base della diversità culturale. Il Comitato respinge decisamente ogni approccio che neghi i diritti agli immigrati a causa delle loro differenze culturali. La libertà di culto, per esempio, è un diritto degli immigrati come degli altri cittadini. Tutti i diritti fondamentali della persona, come pure tutti i diritti garantiti per legge, sono anche diritti degli immigrati, indipendentemente dai loro tratti culturali. Così come i diritti, anche i doveri giuridici non possono essere elusi con argomenti culturali. Gli immigrati non possono sottrarsi al rispetto delle leggi e all'accettazione delle norme della società per ragioni culturali. Essi devono rispettare i valori democratici delle società europee e adeguarsi alle norme democratiche ai fini della propria integrazione sociale.

⁽¹⁾ Cfr. in proposito la comunicazione della Commissione COM(2000) 757 def.

⁽²⁾ Il termine immigrazione, nel presente parere, si riferisce anche, in alcuni casi, alle minoranze etniche.

1.7. Gli aspetti culturali sono molto importanti. La diversità culturale è una caratteristica propria dell'Europa democratica e pluralista. L'immigrazione proveniente da paesi terzi apporta elementi ulteriori alla nostra diversità, arricchendo culturalmente le nostre società. Non si può considerare la cultura come un'entità immobile bensì come qualcosa che si evolve in permanenza, arricchendosi attraverso gli apporti più differenti. Gli apporti culturali degli immigrati devono essere integrati attraverso tale visione dinamica del nostro sviluppo culturale.

1.8. Il Comitato sottolinea pertanto il contributo positivo dell'immigrazione ai fini dello sviluppo culturale dell'Europa e respinge fermamente gli approcci fondamentalisti che fanno riferimento a un «rischio di contaminazione culturale» o alla «difesa dei fondamenti della cultura europea nei confronti di tratti culturali estranei». Questi approcci sono contrari ai principi del pluralismo democratico e ostacolano il progresso socioculturale delle società europee.

1.9. L'integrazione sociale è strettamente collegata alle politiche di immigrazione e di asilo. Il processo di integrazione sociale deve avviarsi nel momento stesso in cui ha luogo l'immigrazione; assumono quindi grande importanza le modalità di ingresso e i diritti che vengono concessi all'immigrante o al richiedente asilo sin dal primo momento. L'utilizzazione di canali d'ingresso irregolari e l'avvio al lavoro nell'economia sommersa costituiscono degli ostacoli all'integrazione sociale. È dunque importante elaborare politiche di immigrazione che consentano l'ingresso attraverso canali legali e definiscano in modo ampio i diritti degli immigrati. La Commissione ha elaborato dei progetti di direttiva⁽¹⁾ in merito a tali questioni e il Comitato ha formulato dei pareri in materia⁽²⁾.

1.10. Gli immigranti devono adottare un atteggiamento positivo, favorevole all'integrazione, ed è pertanto opportuna la conoscenza della lingua, delle leggi e dei costumi del nuovo paese di residenza.

1.11. Un aspetto fondamentale ai fini dell'integrazione degli immigrati consiste nella conoscenza delle lingue dei paesi di accoglienza; occorre pertanto offrire agli immigrati la possibilità di studiare dette lingue.

2. Il cammino percorso dalle istituzioni europee nella politica di integrazione sociale degli immigrati

2.1. Conformemente alle disposizioni del Trattato sull'Unione europea e nel quadro politico definito dal Consiglio di Tampere, la Commissione europea sta sviluppando un'intensa

attività politica e adottando varie iniziative legislative che il Comitato valuta positivamente. Si constata tuttavia che al Consiglio i lavori procedono molto lentamente e con approcci politici eccessivamente restrittivi. Il Consiglio europeo di Laeken si è impegnato ad adottare un nuovo approccio ed a conferire maggior impulso alla politica comune in materia di asilo ed immigrazione. Il Comitato auspica che tale impegno si traduca in progressi concreti all'interno del Consiglio e in un deciso appoggio alle iniziative della Commissione.

2.2. Le pubbliche istituzioni degli Stati membri hanno sviluppato, negli ultimi decenni, delle politiche di integrazione sociale degli immigrati. Queste politiche sono state attuate con ritardi considerevoli perché inizialmente si riteneva che i movimenti migratori avessero carattere temporaneo.

2.3. Dal canto loro, le istituzioni comunitarie stanno elaborando da anni politiche atte a favorire l'integrazione sociale degli immigrati. Tali politiche si sono concretizzate in iniziative intese a favorire l'accesso al lavoro, all'istruzione, ecc; sono state inoltre elaborate politiche di lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione.

2.4. La Comunicazione della Commissione europea del 1994 sulle politiche di immigrazione e di asilo⁽³⁾ ha già segnalato che l'integrazione sociale deve essere uno dei tre assi principali della politica di immigrazione (gli altri due sono la cooperazione con i paesi di provenienza e il controllo dei flussi migratori). Nella comunicazione della Commissione sulla nuova politica di immigrazione⁽⁴⁾ figurano delle proposte, relative all'integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi, che si basano sull'equiparazione dei diritti, sul progresso verso la libera circolazione, sullo sviluppo di misure intese a migliorare la situazione economica e socioculturale e su misure intese a contrastare la xenofobia e la discriminazione razziale.

2.5. In tale campo vi sono state differenti iniziative comunitarie, tra le quali va menzionato il programma Integra, mirante all'integrazione nel mercato del lavoro dei gruppi a rischio di esclusione; tale programma ha permesso di elaborare un gran numero di progetti incentrati sull'immigrazione, così come l'attuale programma Equal⁽⁵⁾ che persegue obiettivi simili. Va inoltre menzionata la strategia europea per l'occupazione definita nel vertice di Lussemburgo del 1997, contenente degli approcci per la lotta contro la discriminazione nel lavoro.

(1) Cfr. la proposta di direttiva relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno (GU C 332 E del 27.11.2001) e la direttiva sullo status di rifugiato (GU C 62 del 27.2.2001).

(2) Cfr. Parere CES adottato il 16 gennaio 2002 ed il parere CES (GU C 193 del 10.7.2001).

(3) Cfr. Comunicazione della Commissione COM(9194) 23 def. e parere CES GU C 393 del 31.12.1994.

(4) Cfr. Comunicazione della Commissione COM(2001) 757 def. e parere CES GU C 260 del 17.9.2000.

(5) Cfr. parere CES GU C 75 del 15.3.2000.

2.6. Soprattutto a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, le istituzioni comunitarie hanno intrapreso la lotta contro la xenofobia e la discriminazione, che riveste grandissima importanza per l'integrazione sociale. Sono già in vigore due direttive: una in merito alla parità di trattamento delle persone, indipendentemente dalla loro origine etnica, la seconda sulla parità di trattamento al lavoro. Esiste inoltre un programma di azione relativo al loro sviluppo; tali documenti costituiscono una solida base per lo sviluppo delle politiche contro la discriminazione. Il Comitato rileva tuttavia con preoccupazione gli ingiustificabili ritardi che caratterizzano la trasposizione delle direttive nelle legislazioni nazionali in alcuni Stati membri.

2.7. Riveste grande importanza la creazione, nel 1997, dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, come strumento dell'Unione europea per elaborare analisi e proposte intese a rendere più efficace la lotta contro il razzismo e altre forme di discriminazione in tutto il territorio della Comunità.

2.8. Sebbene vi sia un chiaro impegno delle istituzioni pubbliche a favore dell'integrazione sociale, le politiche sviluppate sino ad ora sono evidentemente insufficienti. Vi sono chiari segni di tale insufficienza, ad esempio la discriminazione di cui continua a soffrire la popolazione immigrata e che si manifesta in aspetti importanti come la situazione di svantaggio nell'accesso al lavoro, la segregazione nello spazio urbano e in altri aspetti della vita sociale, i problemi di convivenza che si rilevano in differenti zone dell'Europa, ecc.

2.9. Le politiche di integrazione sociale devono ricevere una spinta importante attraverso il coinvolgimento di tutte le istituzioni, europee, nazionali, regionali e locali. Anche la società civile organizzata deve partecipare in maniera decisa a tale nuovo impulso, perché solo in questo modo si potrà dare alle politiche in materia l'efficacia di cui hanno bisogno. Il Comitato afferma la propria volontà di contribuire decisamente allo sviluppo di nuove politiche di integrazione sociale e di coinvolgere in tali politiche la società civile europea.

3. Le politiche per l'integrazione

3.1. Le politiche per l'integrazione degli immigranti devono essere elaborate dalle istituzioni pubbliche e private, con un'ampia partecipazione e coinvolgimento delle organizzazioni sociali. Tali politiche devono mirare ad eliminare gli ostacoli che gli immigranti si trovano di fronte nell'accesso a beni, servizi e canali di partecipazione alla nostra società, nell'inserimento nel lavoro, nell'accesso all'alloggio, alla formazione di base, professionale e universitaria ecc.

3.2. Dette politiche di integrazione devono anche essere rivolte alla società che accoglie gli immigranti, onde ridurre gli atteggiamenti sociali discriminatori e favorire la comunicazio-

ne e la comprensione tra immigranti e società di accoglienza e promuovere lo scambio culturale, la reciproca conoscenza e la mutua partecipazione nell'ambito dei più diversi spazi sociali. Occorre dunque che le politiche di integrazione comprendano azioni rivolte sia alla popolazione immigrante che alla popolazione autoctona.

3.3. Le politiche a favore dell'integrazione sociale degli immigranti non devono condurre a un trattamento sociale separato degli immigranti stessi. Alcune azioni pubbliche dovranno essere realizzate specificamente per gli immigrati, tuttavia la maggior parte delle azioni dovrà tendere a far sì che gli immigranti utilizzino i canali e i servizi ordinari e accedano ai beni che offre la società in condizioni di parità con il resto della popolazione.

3.4. L'impulso politico richiesto per l'integrazione degli immigranti deve riflettersi in un incremento dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. È necessario che a tutti i livelli istituzionali, dell'Unione europea, nazionale, regionale e locale, si elaborino piani di azione per l'integrazione. Occorre riconoscere che quanto è stato fatto finora è chiaramente insufficiente, perché non possiamo considerare soddisfacenti gli attuali livelli di integrazione delle popolazioni immigrate. Il Comitato invita gli Stati membri, e anche i paesi candidati all'adesione, a impegnarsi maggiormente nelle politiche d'integrazione.

3.5. Il Comitato sta elaborando un parere⁽¹⁾ relativo al metodo aperto di coordinamento delle politiche per l'immigrazione.

3.6. Un programma quadro comunitario

3.6.1. Per promuovere nuove politiche d'integrazione sociale occorre un'iniziativa europea quanto più possibile rapida e ampia, e integrata nell'insieme delle politiche comunitarie. Nell'ambito comunitario è necessario che la Commissione europea prenda l'iniziativa di elaborare un ampio programma quadro comunitario inteso a promuovere l'integrazione sociale degli immigranti e dei rifugiati. Il programma deve servire da motore affinché le altre istituzioni, a tutti i livelli, rafforzino le rispettive politiche d'integrazione. Esso deve coinvolgere quanto più possibile le organizzazioni della società civile; a tal fine il Comitato economico e sociale può svolgere un ruolo molto importante.

3.6.2. Le politiche pubbliche devono comprendere gli aspetti che vanno dalla prima accoglienza degli immigrati fino alla loro completa ed effettiva equiparazione, per quanto riguarda diritti e doveri, con il resto della cittadinanza. A tal fine occorre sviluppare azioni in numerosi settori. Il presente parere non può far riferimento a tutte queste azioni, tuttavia saranno segnalate quelle che si ritengono più importanti.

⁽¹⁾ Cfr. parere «Metodo aperto di coordinamento in materia d'immigrazione e d'asilo».

3.6.3. Per quanto riguarda la prima accoglienza occorre mettere a disposizione i mezzi necessari per far sì che quando un immigrato si stabilisca in una qualsiasi località europea lo faccia in condizioni che ne permettano l'integrazione. Il Comitato ha elaborato un parere⁽¹⁾ in merito alla proposta di direttiva relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno degli immigrati per motivi economici, che propone condizioni favorevoli di accoglienza per questa categoria di immigrati. Il Comitato sta inoltre analizzando le condizioni di accoglienza delle persone che chiedono asilo⁽²⁾. In questi pareri il Comitato propone di promuovere azioni intese a garantire un alloggio dignitoso; servizi di assistenza per le questioni legali che riguardano i cittadini di paesi terzi; servizi di informazione in varie lingue; corsi di lingua cui possano accedere tutte le persone arrivate di recente; servizi di orientamento per l'occupazione, ecc.

3.6.4. L'inserimento nel lavoro è senz'altro uno dei punti chiave dell'integrazione sociale, visto che in mancanza di esso non vi è inserimento in molti altri campi della vita sociale. Le politiche per l'occupazione devono tenere conto della nuova politica per l'immigrazione e facilitare l'accesso al lavoro degli immigrati⁽³⁾.

3.6.5. L'alloggio e il contesto urbano evidenziano la situazione reale d'integrazione o di esclusione sociale. In numerose località, l'alloggio e il contesto urbano indicano in modo allarmante il livello di degradazione e di esclusione sociale degli immigrati, non solo di quanti vi risiedono da poco, ma anche di quelli che sono presenti da lungo tempo.

3.6.6. Il pieno accesso all'istruzione, e il fatto che quest'ultima sia impartita in condizioni non discriminatorie e ad un adeguato livello qualitativo, costituisce un aspetto molto importante per il presente e il futuro dell'integrazione sociale degli immigrati. Mediante gli adeguati strumenti europei, le autorità competenti riconosceranno i titoli accademici e le qualifiche professionali acquisiti nel paese d'origine, evitando qualsiasi discriminazione.

3.6.7. La sanità e gli altri servizi sociali pubblici devono essere accessibili agli immigrati a condizioni uguali a quelle che valgono per il resto della popolazione. Ciò presuppone che vengano eliminate le situazioni discriminatorie e che i servizi e le prestazioni sociali siano adattati ai fini della parità di trattamento.

3.6.8. Occorrono programmi di azione a tutti i livelli, per proteggere gli immigrati dal razzismo, dalla xenofobia, dalla violenza e da ogni forma di discriminazione. È indispensabile che i pubblici poteri, le imprese, le istituzioni private, le parti sociali e l'intera società civile siano coinvolti in tali programmi a titolo preventivo. Prevenire tali problemi sociali è senz'altro il modo migliore di evitare che si sviluppino.

3.6.9. Uno dei compiti delle organizzazioni della società civile e delle istituzioni pubbliche dev'essere quello di promuovere presso gli europei la comunicazione interculturale e i valori positivi del pluralismo culturale. L'integrazione culturale degli immigrati e dei loro discendenti dovrà avvenire rispettando la diversità dei loro valori e tradizioni culturali, e cercando di far sì che l'interculturalità sia la forma di sviluppo culturale normalmente accettata dalla società di accoglienza.

3.6.10. La partecipazione civile deve disporre di meccanismi adeguati per aprirsi agli immigrati. La vita associativa, culturale e civile in generale deve essere accessibile agli immigrati a condizioni uguali a quelle che valgono per il resto della popolazione. Tale obiettivo dev'essere affrontato da varie prospettive. Da un lato è necessario che le associazioni esistenti nelle società di accoglienza siano aperte agli immigrati: le associazioni di quartiere, quelle del mondo della scuola, quelle dei datori di lavoro, i sindacati, i partiti e movimenti politici, le associazioni sportive, le organizzazioni professionali, le ONG, ecc. devono ammettere la partecipazione di immigrati. A tal fine, le stesse associazioni devono eliminare ogni atteggiamento discriminatorio e promuovere azioni che favoriscano la partecipazione, su un piano di uguaglianza, degli immigrati.

3.6.11. Nella programmazione delle attività cittadine, siano esse culturali, sportive, religiose, festive, ecc., occorre tener conto della composizione attuale della popolazione delle nostre comunità, in modo che gli immigrati possano partecipare agevolmente a dette attività.

3.6.12. Le organizzazioni dell'economia sociale sono molto utili per l'integrazione sociale degli immigrati. La partecipazione, su un piano di uguaglianza con gli altri cittadini, facilita il dialogo e l'interazione tra tutte le persone.

3.6.13. L'integrazione degli immigrati richiede politiche ed azioni sostenute nel tempo per evitare le situazioni di esclusione e di segregazione sociale che attualmente si verificano in numerose località europee e che colpiscono i discendenti delle famiglie immigrate. Persone con nazionalità degli Stati membri, discendenti di seconda e terza generazione, sono a volte vittime di trattamenti discriminatori di carattere xenofobo e razzista.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES adottato il 16 gennaio 2002.

⁽²⁾ Cfr. parere CES, GU C 48 del 21.2.2002.

⁽³⁾ Cfr. parere del CES in merito a orientamenti a favore dell'occupazione per il 2002, GU C 36 dell'8.2.2002.

3.7. Sistema di osservazione e valutazione dei risultati

3.7.1. Assieme al programma quadro comunitario, va stabilito un sistema di osservazione che consenta di valutare i risultati ottenuti nello sviluppo delle politiche d'integrazione sociale. Tale sistema deve poter contare su indicatori qualitativi e quantitativi per l'analisi dei risultati; deve definire obiettivi precisi e piani d'attuazione concreti, con raccomandazioni per le istituzioni pubbliche e per la società civile, sia a livello comunitario che a livello di ogni Stato membro.

3.7.2. Il sistema di osservazione e di valutazione che proponiamo deve far parte del metodo aperto di coordinamento della politica europea d'immigrazione, che sarà adottato dal Consiglio.

3.7.3. Il sistema proposto deve poter contare sulla partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile, e in particolare sul coinvolgimento del Comitato economico e sociale europeo.

4. Il ruolo della società civile nell'integrazione sociale

4.1. Il lavoro e le relazioni sindacali

4.1.1. Per evitare di cadere nell'emarginazione sociale è imprescindibile disporre di risorse economiche adeguate. Il lavoro è il mezzo più comune attraverso il quale si ottengono risorse economiche e si sviluppano le capacità professionali; inoltre il lavoro, sia autonomo sia dipendente, costituisce un vincolo fondamentale nelle relazioni sociali fra le persone.

4.1.2. Agevolare agli immigrati l'accesso alla formazione professionale, al mondo del lavoro ed alle relative prestazioni sociali è fondamentale ai fini dell'integrazione sociale. Tuttavia, non si può parlare di integrazione nel lavoro se gli immigrati sono oggetto di discriminazione.

4.1.3. In generale, la popolazione immigrata ha maggiori difficoltà rispetto ai cittadini di un paese per creare e gestire un'impresa, per accedere al mercato del lavoro a pari condizioni e per ottenere un lavoro di qualità. Se raggiungere quest'ultimo obiettivo è già difficile per diversi gruppi sociali e per molte persone, per gli immigrati la difficoltà aumenta considerevolmente, e non solo per i lavoratori meno qualificati, ma anche per quelli che dispongono di qualifiche elevate. Gli ordini professionali devono promuovere l'esercizio di un'attività professionale da parte degli immigrati alle stesse condizioni degli altri professionisti, senza alcuna discriminazione.

4.1.4. I servizi pubblici di collocamento, in collaborazione con le parti sociali, devono adottare criteri utili per una gestione adeguata dei flussi migratori. Gli immigrati in cerca di occupazione devono iscriversi presso gli appositi uffici pubblici, in modo da ricevere le informazioni pertinenti. I sindacati e le altre organizzazioni sociali possono svolgere un ruolo molto importante nel trasmettere le informazioni. Nelle città e nelle regioni in cui gli immigrati incontrano particolari problemi per accedere al mondo del lavoro, i servizi pubblici di occupazione devono potersi avvalere di politiche specifiche per facilitare l'effettivo inserimento di tutte le persone nel mercato del lavoro, senza alcun tipo di discriminazione.

4.1.5. Le parti sociali, che gestiscono in grande misura il funzionamento del mercato del lavoro e che sono le colonne portanti della vita economica e sociale europea, hanno un ruolo importante nel favorire l'integrazione degli immigrati. Tuttavia si evidenzia che sul mercato del lavoro, e per quanto riguarda le condizioni di lavoro, molti immigrati subiscono condizioni contrarie alle norme sul lavoro e a quelle sociali, nonché situazioni inaccettabili di discriminazione.

4.1.6. Nell'ambito delle contrattazioni collettive e delle relazioni sindacali, le parti sociali devono assumere le proprie responsabilità in materia di integrazione degli immigrati. Devono pertanto promuovere l'eliminazione di qualsiasi disposizione che comporti direttamente o indirettamente un elemento di discriminazione dagli accordi collettivi e dalle regolamentazioni e dalle pratiche sindacali. La discriminazione può essere fondata sul genere, l'etnia o la nazionalità, la cultura, la religione, l'età, ecc.; in molti casi gli immigrati sono oggetto di più fattori di discriminazione.

4.1.7. Il Comitato invita le parti sociali europee a valutare in maniera indipendente, nel quadro del dialogo sociale, l'opportunità di promuovere accordi sociali e iniziative rivolte a favorire l'integrazione degli immigrati attraverso il miglioramento delle relazioni sindacali e delle condizioni di lavoro e l'eliminazione di ogni forma di discriminazione.

4.1.8. Occorre sempre tener conto delle disparità in materia di contrattazione collettiva, relazioni sindacali e sicurezza sociale esistenti negli Stati membri; ma in tutti gli Stati è necessario che gli interlocutori sociali ai diversi livelli (Stato, regione, settore, impresa) creino strumenti di valutazione e di negoziazione per stimolare l'integrazione degli immigrati nel mondo del lavoro.

4.1.9. La formazione permanente è uno strumento fondamentale per promuovere una vera parità sul mercato del lavoro. Le parti sociali devono intensificare i propri sforzi per far sì che gli immigrati abbiano accesso alla formazione permanente alle stesse condizioni dei cittadini di un dato paese. Gli immigrati che non conoscono la lingua del paese in cui risiedono hanno una difficoltà in più nell'accesso alla formazione permanente e all'occupazione; occorrono pertanto azioni specifiche di formazione permanente per questi immigrati.

4.1.10. Nel corso della carriera professionale, molte persone incontrano difficoltà ulteriori dovute al fatto di essere immigrati. Per tale motivo le parti sociali dovranno impegnarsi per favorire la reale uguaglianza nello sviluppo delle carriere e delle retribuzioni di tutte le persone, senza alcun tipo di discriminazione.

4.1.11. Il programma quadro comunitario, che abbiamo proposto con l'obiettivo di migliorare l'integrazione degli immigrati, deve includere obiettivi e azioni dirette in special modo alle parti sociali, che sarebbe opportuno coinvolgere nel programma stesso.

4.1.12. Nelle linee direttrici per l'occupazione ⁽¹⁾, elaborate annualmente attraverso il sistema aperto di coordinamento, devono essere inseriti criteri adeguati per la gestione dei flussi migratori, nonché obiettivi e attività per favorire l'integrazione attraverso l'occupazione degli immigrati.

4.2. *La comunità locale*

4.2.1. A volte gli immigrati abitano in ghetti urbani degradati e abbandonati dalle autorità pubbliche. Si tratta di un fenomeno di esclusione sociale che purtroppo si ripropone in molte località europee e che è fonte di numerosi conflitti. Si può parlare di ghettizzazione dinanzi ad un'alta concentrazione urbana di persone con le stesse origini nazionali o culturali, spesso accompagnata dal disinteresse pubblico e dal degrado urbano e sociale. Tale situazione non viene determinata dalla concentrazione, ma dalla mancanza di interesse pubblico e dalla discriminazione nell'accesso ai beni e ai servizi pubblici e alla vita sociale e civile della comunità.

4.2.2. Le persone che vivono in queste condizioni subiscono forme estreme di disuguaglianza e di discriminazione. Tuttavia, l'integrazione sociale degli immigrati nella comunità locale dev'essere un obiettivo prioritario della società civile europea e delle autorità pubbliche.

4.2.3. Gli immigrati devono essere iscritti all'anagrafe della località di residenza, poiché da questo atto amministrativo derivano determinati diritti e doveri civici che costituiscono il primo passo verso l'integrazione.

4.2.4. Nella maggior parte delle città europee esistono diverse associazioni civiche che operano in collaborazione con le autorità locali per migliorare la qualità della vita dei cittadini e per promuovere buone relazioni sociali fra le popolazioni. A seconda delle tradizioni di ogni paese le associazioni presentano caratteristiche diverse, ma svolgono un'importante funzione per l'organizzazione della società civile in ambito locale.

4.2.5. Tali associazioni devono aprire le porte alla partecipazione degli immigrati per inserire le loro preoccupazioni, i loro problemi e le loro opinioni nelle proprie attività, allo scopo di far sì che tutti, compresi gli immigrati, siano parte attiva della propria comunità locale in condizioni di uguaglianza. Le attività di volontariato in campo sociale, qualora gli immigrati collaborino con il resto dei cittadini, costituiscono un esercizio molto positivo d'integrazione sociale.

4.2.6. In molte località gli immigrati incontrano enormi difficoltà a trovare un alloggio dignitoso, e a volte sono obbligati a vivere in situazioni di sovraffollamento, in abitazioni di bassissima qualità e in quartieri periferici degradati. La prima responsabilità delle autorità pubbliche, e specialmente delle autorità locali, è far sì che tali persone possano accedere ad abitazioni adeguate. Per tale motivo è indispensabile che le amministrazioni locali dispongano di alloggi popolari e di aiuti pubblici per concedere sussidi per gli affitti alle persone bisognose, (autoctone o immigrate) in condizioni di uguaglianza e senza alcun tipo di discriminazione. Una buona gestione urbanistica e un'efficace politica degli alloggi sono sempre strumenti necessari all'integrazione sociale.

4.2.7. A volte, i proprietari rifiutano di affittare alloggi a immigrati con un chiaro e riprovevole atteggiamento xenofobo e razzista. Le autorità locali devono agire con fermezza per prevenire ed eliminare questo comportamento, che rende ancora più difficoltoso, per gli immigrati, l'accesso ad alloggi adeguati.

4.2.8. È inoltre necessaria una buona accoglienza nei confronti degli immigrati da parte della comunità locale; a volte alcune persone accolgono gli immigrati con prevenzione e diffidenza, e addirittura con atteggiamenti xenofobi e di esclusione. Molte associazioni attive nel settore dei diritti umani agiscono a favore dell'accoglienza degli immigrati nelle rispettive comunità, sviluppando un'importantissima opera di solidarietà e di integrazione sociale. Tali associazioni promuovono inoltre campagne informative nel circondario al fine di eliminare eventuali atteggiamenti minoritari tesi alla xenofobia, e svolgono inoltre opera di informazione nei confronti degli immigrati sui loro diritti e doveri nella nuova società che li accoglie.

4.2.9. Le associazioni che rappresentano la società civile devono essere consultate dalle autorità pubbliche per elaborare e valutare i programmi di integrazione; le loro attività vanno inoltre sostenute.

⁽¹⁾ Cfr. in proposito il parere CES, GU C 36 dell'8.2.2002.

4.3. Il sistema di istruzione

4.3.1. Nelle nostre società il sistema di istruzione costituisce l'ambito in cui i bambini acquisiscono conoscenze e competenze, ma anche quello in cui iniziano e si sviluppano i processi di socializzazione e di partecipazione civica, e si trasmettono i valori sociali e culturali. Il sistema di istruzione presenta inoltre particolare importanza politica per il fatto di essere uno strumento fondamentale per favorire le pari opportunità.

4.3.2. È prioritario garantire, a parità di condizioni e sin dall'età prescolare, l'accesso al sistema d'istruzione ai figli degli immigrati per progredire nell'integrazione sociale. Tuttavia, a volte tali studenti incontrano molte difficoltà concrete per accedere alla formazione a parità di condizioni e subiscono una chiara discriminazione, trovandosi in centri educativi di scarsa qualità, con testi e materiali di contenuto tendente all'esclusione e sono a volte vittime di trattamenti discriminatori da parte di professori e di altri allievi. Le autorità pubbliche devono elaborare politiche adeguate per evitare situazioni di tal genere, inaccettabili nelle democrazie europee. Anche la comunità scolastica e le organizzazioni ed associazioni che ne fanno parte possono svolgere un ruolo fondamentale.

4.3.3. È necessario dedicare particolare attenzione alla formazione delle donne immigranti. Strumenti fondamentali per l'integrazione sociale delle immigranti e delle relative famiglie, sono rappresentati dall'apprendimento della lingua, dalla conoscenza dei diritti umani, civili e sociali vigenti nella società di accoglienza, dalla formazione professionale, e questo, grazie all'effetto moltiplicatore presentato dalla formazione delle donne.

4.3.4. I sindacati e le associazioni di professori, le imprese e i soggetti dell'iniziativa sociale devono impegnarsi a promuovere le pari opportunità per tutti gli allievi nel sistema scolastico, a prescindere dalla loro origine, etnia, religione, lingua o cultura; essi devono garantire, assieme alle autorità pubbliche, che il sistema scolastico trasmetta i valori di tolleranza e di pluralismo.

4.3.5. I contenuti dei testi e degli altri strumenti educativi vanno analizzati per eliminare qualunque considerazione negativa sugli immigrati, o qualunque altra osservazione diretta o indiretta a contenuto razzista o xenofobo, quand'anche subliminale, nonché giudizi negativi su culture diverse.

4.3.6. Le associazioni dei genitori degli alunni hanno una funzione molto importante per la partecipazione della società alla vita scolastica. Esse possono avere un'influenza molto positiva sull'integrazione dei figli degli immigrati, e far sì che questi vengano trattati in maniera equa nell'ambito del sistema scolastico. Tali associazioni devono aprirsi alla partecipazione degli immigrati in modo da consentire un'adeguata considerazione delle preoccupazioni e dei problemi dei loro figli.

4.3.7. Uno dei problemi più gravi cui devono far fronte i figli degli immigrati nella scuola è il passaggio all'insegnamento professionale e universitario. I poteri pubblici e le organizzazioni della società civile devono impegnarsi per eliminare tutti gli ostacoli esistenti e applicare politiche positive per conseguire una vera uguaglianza all'interno del sistema di istruzione.

4.3.8. Nell'ambito del sistema di istruzione, l'insegnamento diretto agli adulti riveste grande importanza nelle politiche di integrazione sociale. I poteri pubblici, le associazioni di difesa dei diritti umani e le organizzazioni attive nel settore scolastico devono collaborare intensamente per estendere la formazione a tutti i livelli fra la popolazione immigrata.

4.3.9. La lingua materna degli immigrati costituisce un valore culturale per quanti la utilizzano e per la società di accoglienza; occorre pertanto che i pubblici poteri ne promuovano l'insegnamento e l'utilizzazione nel sistema scolastico. Sono positivi gli accordi con le autorità dei paesi di origine degli immigrati per la promozione della loro lingua e cultura.

4.4. Il servizio sanitario ed altri servizi sociali pubblici

4.4.1. Nell'Unione europea il diritto di tutte le persone all'assistenza sanitaria e a determinati servizi e prestazioni sociali fa parte del patrimonio comune, ragion per cui le autorità sono obbligate a garantire tale diritto nel quadro del sistema sanitario e sociale di ciascuno Stato membro. Gli immigrati devono avere il diritto di accedere ai servizi sanitari pubblici e agli altri servizi e prestazioni sociali alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato in questione, senza alcun tipo di discriminazione. Quando le persone sono escluse dal sistema sanitario e non possono utilizzare i servizi sociali di cui hanno bisogno, ci si trova di fronte ad uno scenario di discriminazione e di emarginazione.

4.4.2. Le associazioni dei professionisti e degli utenti dei servizi pubblici così come le ONG, svolgono un ruolo molto importante nell'eliminare le barriere discriminatorie che spesso intralciano gli immigrati nell'uso di tali servizi.

4.4.3. In alcune casi, gli immigrati non sanno di avere il diritto di avvalersi dei servizi pubblici, e ignorano inoltre le regole di funzionamento degli stessi. I poteri pubblici (nazionali, regionali, locali) dovrebbero promuovere campagne di informazione, nelle lingue adeguate, dirette agli immigrati, al fine di familiarizzarli con i servizi sanitari pubblici e gli altri servizi sociali. Le associazioni di immigrati, le ONG e le organizzazioni della società civile che operano nell'ambito di tali servizi dovrebbero associarsi agli enti pubblici in queste campagne di informazione.

4.4.4. Le associazioni, comunità religiose e ONG che operano negli Stati membri per la promozione della salute e di altri servizi sociali sono numerose. Queste associazioni devono includere fra i propri membri anche gli immigrati ed elaborare programmi mirati a favorire il ricorso ai servizi pubblici da parte di questi ultimi; devono inoltre controllare che detti servizi pubblici dispongano, qualora necessario, di personale specializzato nella cura degli immigrati. In alcuni casi sarà necessario stimolare campagne di formazione sanitaria dirette particolarmente agli immigrati.

4.4.5. Dette associazioni e ONG devono promuovere attività mirate a far sì che le autorità tengano conto, nella gestione dei servizi sanitari e di altri servizi sociali, delle necessità specifiche degli immigrati, e che adeguino pertanto i servizi nella misura del possibile, specie per risolvere i problemi linguistici e di comunicazione fra il personale in servizio e gli utenti; va inoltre tenuto conto degli aspetti culturali e religiosi che rientrano nei rapporti con questo tipo di pubblico.

4.4.6. I sindacati e le organizzazioni professionali dei lavoratori dei servizi pubblici devono partecipare attivamente a programmi realizzati per avvicinare i servizi sanitari e gli altri servizi pubblici alla popolazione immigrata. Occorre migliorare la formazione professionale di queste persone per agevolare il ricorso a questi servizi pubblici da parte degli immigrati.

4.4.7. Le autorità pubbliche e le organizzazioni della società civile devono mettere a punto ampie campagne di informazione per far conoscere agli immigrati l'esistenza e il funzionamento dei servizi sanitari e degli altri servizi sociali pubblici, e consentire loro di utilizzarli a parità di condizioni rispetto al resto della popolazione.

4.5. *Le istituzioni e le organizzazioni religiose*

4.5.1. Le religioni, oltre a costituire sistemi di credenze particolari e di pratiche collettive, promuovono codici morali e di condotta che orientano sostanzialmente la vita delle persone, in particolar modo quella dei membri delle diverse comunità religiose. In genere, le istituzioni e le organizzazioni di matrice religiosa favoriscono attività e valori di carattere umanitario e di solidarietà, stimolando la partecipazione civica e atteggiamenti di integrazione nei confronti degli immigrati.

4.5.2. In determinate circostanze, atteggiamenti religiosi estremisti e intolleranti possono stimolare la xenofobia e l'esclusione. Nella stessa storia europea si riscontrano esempi da non dimenticare. Le istituzioni e le organizzazioni di matrice religiosa devono estirpare dal proprio interno qualunque tendenza nascente verso l'emarginazione, soprattutto quelle che presentano un fondamento religioso.

4.5.3. Numerose organizzazioni e istituzioni promosse dalle varie religioni e chiese, di carattere umanitario ed educativo, agiscono nella nostra società in vari ambiti della vita sociale svolgendo un'opera notevole a favore dell'integrazione degli immigrati.

4.5.4. Esse possono avviare campagne dirette ai fedeli e collaborare con le autorità pubbliche e altre organizzazioni della società civile per stimolare la convivenza fra persone di diversa religione e cultura di origine. Analogamente, possono favorire la collaborazione interreligiosa fra le diverse chiese o confessioni.

4.6. *Le associazioni sportive*

4.6.1. Nella nostra epoca lo sport non rappresenta solo un'attività personale; spesso, specie nel caso degli sport di massa, comporta vincoli di identificazione collettiva e riferimenti comportamentali per i bambini ed i giovani.

4.6.2. Sebbene a volte fra gli appassionati dei grandi sport di massa si nascondano gruppi razzisti, xenofobi e violenti, che vanno contrastati, nell'Europa di oggi lo sport ha un ruolo molto importante per favorire l'uguaglianza tra le varie etnie e culture e per promuovere l'integrazione sociale.

4.6.3. Le associazioni, le istituzioni e gli sponsor attivi nel settore dei grandi sport di massa devono dar prova di grande rigore di fronte a comportamenti xenofobi e razzisti, estromettere dal proprio interno i gruppi estremisti, promuovendo la riprovazione sociale di questi comportamenti, e stimolare con azioni dinamiche e messaggi chiari l'uguaglianza fra gli esseri umani. L'enorme risonanza sociale delle loro attività richiede l'esercizio di responsabilità.

4.6.4. Oltre al rispetto delle leggi, è opportuno che a livello europeo le grandi istituzioni ed organizzazioni di sport di massa elaborino un codice etico di condotta per eliminare dai propri ambienti atteggiamenti e gruppi che offendono la dignità delle persone e per favorire comportamenti umanitari e di integrazione nei confronti degli altri.

4.6.5. Nell'ambito delle associazioni e squadre sportive va garantito che la partecipazione di persone immigrate o appartenenti a minoranze etniche avvenga senza discriminazioni, e che tali persone non subiscano nessun tipo di esclusione nelle attività.

4.7. *Le organizzazioni per i diritti umani e civili*

4.7.1. Negli Stati membri, numerose associazioni e organizzazioni sono attive nell'ambito della difesa dei diritti umani e civili di tutte le persone. Molte di queste organizzazioni dispongono di un'ampia esperienza nella lotta per l'uguaglianza sociale e i diritti del cittadino.

4.7.2. Nella società europea sempre più spesso i problemi in materia di diritti umani e del cittadino riguardano in maniera grave gli immigrati; ciò ha indotto le associazioni e le ONG a far propria la questione e ad includerla nelle loro attività.

4.7.3. Particolarmente positiva è l'attività di organizzazioni attive nella lotta contro il razzismo e la xenofobia, che svolgono un ruolo molto importante di denuncia della violazione dei diritti umani nonché di informazione e di mobilitazione sociale. Va sottolineato il lavoro di prevenzione svolto da tali organizzazioni per impedire detti comportamenti. Anche persone discendenti da immigrati di seconda o terza generazione subiscono fenomeni di razzismo e xenofobia, e ciò implica il grave fallimento delle politiche d'integrazione.

4.7.4. Le associazioni rappresentative e attive in questo ambito, devono essere consultate dalle autorità pubbliche in sede di messa a punto delle politiche di integrazione e devono essere coinvolte nei relativi programmi.

4.8. *Le associazioni di immigrati*

4.8.1. In numerose occasioni gli stessi immigrati costituiscono associazioni specifiche di vario tipo: di accoglienza, culturali, religiose ecc. che sono molto importanti per l'identità sociale delle persone e per facilitare la loro integrazione.

4.8.2. Le autorità e le organizzazioni della società civile devono stabilire legami di cooperazione con le associazioni di immigrati, le quali svolgono un ruolo importante di mediazione sociale e costituiscono uno strumento privilegiato per la trasmissione di informazioni tra immigrati.

4.8.3. È opportuno che le associazioni di immigrati includano tra i propri obiettivi l'integrazione sociale dei membri e costituiscano reti di cooperazione.

4.9. *Le organizzazioni femminili*

4.9.1. Particolare importanza rivestono le organizzazioni femminili a favore dell'uguaglianza fra gli esseri umani. Fra gli immigrati, le donne incontrano spesso difficoltà specifiche nell'accesso al lavoro, nella formazione, nel ricorso ai servizi sociali nonché in relazione ai diritti fondamentali. Le organizzazioni femminili meritano speciale attenzione e appoggi precisi da parte delle autorità pubbliche.

4.9.2. Le donne hanno un ruolo speciale nei processi d'integrazione sociale, sia per la necessità di veder superate le particolari barriere di cui soffrono, sia per la loro capacità di trasmettere alla propria discendenza i valori che devono rendere compatibili l'integrazione sociale ed il mantenimento di aspetti concreti della propria cultura di origine.

4.10. *I mezzi di comunicazione*

4.10.1. Nella società odierna i mezzi di comunicazione di massa hanno un ruolo fondamentale nel trasmettere non solo informazioni ma anche valori e comportamenti sociali, nonché atteggiamenti di tipo morale e politico. In relazione ai temi dell'immigrazione, i mass media assumono a volte un atteggiamento sensazionalistico, poco veritiero e poco responsabile.

4.10.2. Numerosi professionisti e mezzi di comunicazione svolgono il loro lavoro in maniera adeguata, diffondendo presso l'opinione pubblica messaggi favorevoli all'integrazione. Altri, tuttavia, instillano nella popolazione sentimenti di timore e di inquietudine, che costituiscono un terreno fertile per la xenofobia e il razzismo.

4.10.3. Nel rispetto integrale dei principi di libertà di espressione e di informazione, emblematici del sistema democratico, i grandi mezzi di comunicazione dovrebbero concordare linee di condotta contrarie al razzismo e alla xenofobia e favorevoli all'integrazione degli immigrati.

4.10.4. I grandi mezzi di comunicazione di massa devono collaborare con le autorità a campagne intese a promuovere presso la cittadinanza i valori della tolleranza, della diversità culturale e dell'uguaglianza tra esseri umani.

4.11. *I partiti politici*

4.11.1. Il consenso fra le varie forze politiche a favore dell'equiparazione dei diritti e dell'integrazione sociale della popolazione immigrata è di enorme importanza affinché tutta la società si adegui a queste linee. Il messaggio dei partiti, in particolar modo nelle campagne elettorali, deve essere favorevole all'integrazione.

4.11.2. L'accordo tra partiti politici europei per la prevenzione del razzismo e della xenofobia, firmato ad Utrecht, offre un quadro esemplare da seguire ad altri livelli: nazionali, regionali e locali.

4.11.3. Gli immigrati o gli appartenenti a minoranze etniche devono integrarsi e partecipare ai partiti ed ai movimenti politici, che impediranno al loro interno qualunque tipo di discriminazione. È opportuno che i partiti politici stimolino misure di azione positiva per favorire la partecipazione delle minoranze nell'attività politica e nelle liste elettorali, in tutti gli ambiti ed in particolar modo nelle elezioni locali.

5. Pari diritti, pari doveri — Cittadinanza e diritto di voto

5.1. Per favorire lo sviluppo dell'Unione europea in quanto zona di libertà, sicurezza e giustizia, come concordato a Tampere⁽¹⁾, è fondamentale garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. È pertanto imprescindibile una politica di integrazione mirata a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE.

5.2. In un sistema democratico non è accettabile che numerosi immigrati vivano permanentemente in uno stato di inferiorità dei diritti. È ragionevole che l'acquisizione degli stessi diritti e il rispetto degli stessi obblighi del resto della popolazione avvenga proporzionalmente al prolungarsi della permanenza dell'immigrato nello Stato membro di residenza; ma, dopo un certo lasso di tempo l'equiparazione dovrebbe essere totale.

5.3. In tal senso, un importante passo avanti è costituito dalla Direttiva proposta dalla Commissione europea e relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo⁽²⁾. Tale status si acquisirà dopo cinque anni di residenza e comporterà diritti paragonabili a quelli dei cittadini comunitari, fra cui la libertà di circolazione e di stabilimento nell'intero territorio dell'Unione europea. Il Comitato ha elaborato un parere⁽³⁾ in cui accoglie favorevolmente questi aspetti della direttiva e propone alcune modifiche. L'approvazione della direttiva segnerà una tappa importante, ma la parità dei diritti non sarà ancora raggiunta.

5.4. L'accesso alla nazionalità ed alla cittadinanza dello Stato di residenza dell'immigrato rappresenta la completa equiparazione dei diritti e dei doveri. È pertanto molto importante che le leggi nazionali favoriscano la concessione della nazionalità e della cittadinanza agli immigrati che lo richiedano, e che le relative procedure siano trasparenti. Nell'ultimo decennio alcuni paesi si sono mossi in questa direzione, ma nella maggior parte degli Stati membri i tempi per ottenere la nazionalità continuano ad essere troppo lunghi e le difficoltà burocratiche eccessive. Le norme riguardanti il diritto alla nazionalità sono di competenza degli Stati membri, ed in base al principio della sussidiarietà devono continuare

ad esserlo; sarebbe tuttavia opportuno armonizzare queste disposizioni e rendere più facile in tutta l'Unione europea l'accesso alla nazionalità ed alla cittadinanza per coloro che lo desiderassero. Le legislazioni nazionali che ammettono la doppia nazionalità per coloro che volontariamente la desiderino hanno effetti positivi ai fini dell'integrazione.

5.5. Ma l'equiparazione dei diritti e dei doveri non deve dipendere unicamente dalla possibilità di accedere alla nazionalità dello Stato di residenza. Per molte persone questa opzione non è conveniente perché può implicare la perdita della nazionalità di origine o per altri motivi. Deve esistere una possibilità alternativa per l'equiparazione, e questa può essere rappresentata solo dallo status di residente di lungo periodo. L'acquisizione di tale status deve far sì che la differenza fra i residenti di lungo periodo e i residenti comunitari sia minima, e, in ogni caso, non interessi aspetti importanti della vita sociale e civile. Per tale motivo è necessario progredire in settori come la cittadinanza e il diritto di voto.

5.6. Cittadinanza europea

5.6.1. Nell'articolo 17 e seguenti del Trattato che istituisce l'Unione europea la cittadinanza dell'Unione viene definita come un complemento della cittadinanza nazionale, (di competenza di ogni Stato membro), che non sostituisce quest'ultima. La Carta dei diritti fondamentali avanza verso la «cittadinanza civile», nell'Unione europea, per i cittadini di paesi terzi, come è stato indicato dalla Commissione nella comunicazione⁽⁴⁾.

5.6.2. L'Europa dei cittadini non può contenere al suo interno un'altra Europa, quella dei non cittadini. Le persone che risiedono stabilmente all'interno dell'Unione europea devono essere considerate alla stregua dei cittadini degli Stati membri ed avere, in ambito comunitario, gli stessi diritti e doveri.

5.6.3. Con la Convenzione si è aperto un processo di riforma dei trattati e di elaborazione di un nuovo modello di Unione europea. La Convenzione analizzerà il concetto di cittadinanza europea e il ruolo della Carta dei diritti fondamentali.

5.6.4. La proposta di «cittadinanza civile», basata sulla Carta dei diritti fondamentali e formulata dalla Commissione europea nella comunicazione del novembre 2000 sulla politica comunitaria in materia di immigrazione, costituisce una possibile alternativa per avvicinare i residenti di lungo periodo alla cittadinanza europea, tuttavia non è possibile metterla in atto perché manca una base giuridica sufficiente nel Trattato.

(1) Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere.

(2) Cfr. la proposta di direttiva nella GU C 240 E del 28.8.2001.

(3) Parere CES 1321/2001 nella GU C 36 dell'8.2.2002.

(4) COM(2000) 757 def.

5.6.5. Il Comitato propone che nella Convenzione per la riforma dei Trattati si consideri la possibilità di concedere la cittadinanza europea ai cittadini dei paesi terzi che godano dello status di residente di lungo periodo.

5.7. Diritto di voto

5.7.1. Non si può avanzare una proposta globale di equiparazione dei diritti e dei doveri e di integrazione sociale che non includa il diritto di voto. Ai fini dell'integrazione sociale questo diritto è di estrema rilevanza, perché indica chi appartiene e chi non appartiene a una determinata comunità. Il diritto di voto attivo e passivo è un presupposto dell'integrazione in una comunità. La mancata concessione del diritto di voto ad un settore della popolazione indica che esso in qualche modo non fa parte della società in questione; i propositi di integrazione sociale ne risultano ostacolati.

5.7.2. Alcuni Stati membri riconoscono ai cittadini di paesi terzi il diritto di voto alle elezioni amministrative. Inoltre i cittadini di qualsiasi Stato membro possono partecipare alle elezioni del Parlamento europeo anche se risiedono in un altro Stato membro.

5.7.3. Il Comitato propone che nella Convenzione per la riforma dei Trattati si consideri il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative e del Parlamento europeo ai

cittadini di paesi terzi che abbiano ottenuto lo status di residenti di lungo periodo.

6. Il Comitato economico e sociale europeo

6.1. In quanto organo rappresentativo della società civile organizzata, il Comitato può svolgere un ruolo molto importante nell'elaborazione e nella valutazione di iniziative legislative europee intese a favorire l'integrazione sociale degli immigrati. Anche i Consigli economici e sociali e altre istituzioni analoghe esistenti negli Stati membri possono avere, nei rispettivi contesti nazionali, un ruolo di primo piano.

6.2. Il Comitato chiede di partecipare attivamente a tutti i forum ed ai convegni sull'immigrazione che saranno organizzati dalle altre istituzioni comunitarie. Intende partecipare molto attivamente con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento all'intero processo legislativo sull'immigrazione e l'asilo.

6.3. Il Comitato prevede di organizzare assieme alla Commissione nel 2002, un convegno sull'immigrazione e l'integrazione sociale, cui parteciperanno i CES degli Stati membri, gli interlocutori sociali, altre organizzazioni rappresentative della società civile e le principali ONG che operano nel campo dell'integrazione sociale. Al convegno parteciperanno le altre istituzioni e organi della Comunità. I lavori del convegno contribuiranno positivamente all'elaborazione del Programma quadro comunitario per promuovere l'integrazione sociale degli immigranti.

Bruxelles, 21 marzo 2002.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICH