

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Bulgaria sulla via dell'adesione»**

(2001/C 260/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 13 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Etty in data 28 giugno 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'11 luglio 2001, nel corso della 383<sup>a</sup> sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Dopo la caduta del regime comunista, la transizione della Bulgaria verso un'economia di mercato e la democrazia è stata segnata da inizi particolarmente difficili. Per parecchi anni ha prevalso una grave instabilità politica ed economica, ma nel 1997 è stata compiuta una mossa decisiva in direzione della stabilità con l'adozione di un accordo di currency board su proposta del Fondo monetario internazionale. Nello stesso anno il paese ha eletto il primo governo che dal 1989 sia riuscito a concludere un mandato quadriennale.

1.2. Oltre a gravi problemi di carattere interno, il paese e i suoi vicini hanno dovuto far fronte alle conseguenze del conflitto in Kosovo. Lo sviluppo della Bulgaria continua a risentire negativamente di fattori esterni fra cui, in particolare, l'instabilità dei Balcani. Sono peraltro andate deluse le speranze e le aspettative riposte nel Patto di stabilità per contribuire a rimediare a tali ripercussioni negative.

1.3. Nella sua relazione periodica (2000) sui progressi compiuti dalla Bulgaria verso l'adesione la Commissione europea ha constatato per la prima volta dei passi avanti nella realizzazione dei criteri economici di Copenhagen. Inoltre, nella relazione sulla Bulgaria del Fondo monetario internazionale per il 2000 dal titolo «Article IV Consultation and Fifth Review Report» viene espresso un cauto giudizio positivo sui risultati economici conseguiti dal paese. Vari indicatori chiave evidenziano netti progressi (crescita del PIL, aumento delle esportazioni, riduzione dell'indebitamento esterno) e si constata che il governo sta mettendo l'inflazione sotto controllo. Si giudica inoltre che il processo di privatizzazione sia ben avviato.

1.3.1. D'altro canto si constata il persistere di taluni punti deboli per quanto riguarda, in particolare, gravi lacune nel sistema giudiziario e amministrativo, la corruzione e gli effetti di questi due fattori sul clima generale del mondo degli affari.

1.3.2. I progressi economici della Bulgaria non sono serviti a rimediare al livello di vita molto basso e all'elevato tasso di disoccupazione (ufficialmente vicino al 20 % ma con forti disparità regionali), né ad alleviare la povertà.

1.4. La recente elezione del parlamento sembra aver confermato la stabilità della giovane democrazia bulgara. Il successo del Movimento nazionale per Simeone II e la chiara sconfitta subita sia dall'Unione delle forze democratiche (al governo) sia dal Partito socialista bulgaro (all'opposizione) potrebbero essere interpretati, come del resto hanno fatto parecchi osservatori, come una manifestazione della sfiducia nella classe politica e nei partiti politici. Resta da vedere se il governo sarà in grado di cambiare la situazione. Qualora non vi riesca per il paese potrebbe nuovamente prospettarsi un futuro incerto.

1.5. L'avvio dei negoziati d'adesione con l'Unione europea nel febbraio 2000 è stato il coronamento di una grande aspirazione della Bulgaria postcomunista. I progressi realizzati quanto all'osservanza dei criteri politici ed economici di Copenhagen e all'adozione dell'acquis comunitario sono stati riconosciuti dalla Commissione europea nella Relazione periodica sui progressi compiuti verso l'adesione.

1.6. Il presente parere si baserà sulle conclusioni della Commissione per effettuare una valutazione autonoma del ruolo svolto dalla società civile organizzata, e in particolare dalle categorie socioeconomiche, nell'ambito dei preparativi della Bulgaria all'adesione.

1.7. Tanto il governo bulgaro quanto l'UE si sono espressi a favore di un ruolo attivo della società civile organizzata di entrambe le parti nell'ambito del processo di adesione. Il Comitato consultivo misto UE-Bulgaria, creato in base all'Accordo di adesione UE-Bulgaria, ha cercato di potenziare tale ruolo dal gennaio 1999, non solo analizzando i problemi di interesse comune, ma anche sviluppando e attivando una rete di contatti in Bulgaria e a Bruxelles. Tale rete ingloba non solo i servizi competenti della Commissione europea e del Consiglio d'Associazione, ma anche le principali federazioni europee delle categorie socioeconomiche. Sono stati inoltre stabiliti contatti operativi con la Commissione parlamentare mista per la Bulgaria.

1.8. Già prima del Consiglio europeo di Helsinki il governo bulgaro aveva consultato le varie categorie sulle principali questioni di politica economica e sociale.

1.8.1. Subito dopo la decisione presa a Helsinki di avviare i negoziati di adesione con la Bulgaria, da parte bulgara è stato istituito uno speciale meccanismo consultivo per coinvolgere la società civile organizzata nei preparativi all'adesione. Tale meccanismo comprende:

- gruppi di lavoro interministeriali per elaborare i documenti relativi alle prese di posizione del governo e le politiche sui vari capitoli dell'acquis a cui possono partecipare le categorie socioeconomiche;
- un Consiglio di coordinamento per l'integrazione europea presieduto dal Ministro aggiunto degli affari esteri, in quanto responsabile dell'integrazione europea e delle istituzioni finanziarie internazionali. Alle attività di tale Consiglio sono state invitate a partecipare importanti categorie socioeconomiche e altre organizzazioni non governative;
- la possibilità di partecipare a riunioni o a gruppi di lavoro specifici per una quarantina di ONG e istituti di ricerca riuniti in un «Forum europeo». I membri del Forum che desiderino contribuire alla stesura delle posizioni negoziali del governo possono farlo su richiesta.

1.8.2. Con tutto ciò il governo si propone di rendere più trasparente il processo negoziale, come pure di migliorare il controllo democratico e le condizioni per un'efficace attuazione dell'acquis.

1.9. Oltre alle strutture consultive create dal governo, il Parlamento bulgaro ha istituito una commissione per le questioni europee al fine di accelerare l'adozione della legislazione legata all'acquis comunitario. Tale commissione ha anche la facoltà di consultare le categorie socioeconomiche.

1.10. È relativamente agevole indicare i principali interlocutori del governo per quanto riguarda le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

1.10.1. Sul fronte imprenditoriale, l'Associazione degli industriali bulgari (BIA) e la Camera di commercio e dell'industria bulgara (BCTI) sono le principali federazioni su scala nazionale e la maggior parte delle imprese private è affiliata a entrambe. Altrettanto dicasi per i membri di organizzazioni che raggruppano le piccole e medie imprese, le piccole imprese artigiane e le grandi imprese.

1.10.2. Vi sono due grandi confederazioni sindacali nazionali: la Confederazione dei sindacati autonomi di Bulgaria (KNSB) e la Confederazione del lavoro (Podkrepa).

1.10.3. Le quattro organizzazioni menzionate partecipano attivamente alle consultazioni. La BIA, la KNSB e Podkrepa sono rappresentate in seno al Comitato consultivo misto UE-Bulgaria.

1.10.4. La situazione appare più complessa in relazione ad altri gruppi d'interesse, specie nel settore dell'agricoltura. Secondo il governo, in questo sono attualmente consultate oltre 70 organizzazioni, eppure tra esse non figura nessuna delle cinque federazioni nazionali (di cui alcune contano un gran numero di aderenti): l'Associazione degli agricoltori bulgari, l'Unione delle cooperative agricole, la Camera dell'agricoltura bulgara, l'Unione centrale delle cooperative e l'Associazione dei giovani agricoltori (che è una sezione dell'Associazione degli agricoltori bulgari). Queste organizzazioni non sono neanche rappresentate in seno al Comitato consultivo misto UE-Bulgaria.

1.10.5. Esiste una grande organizzazione nazionale indipendente dei consumatori, la Federazione dei consumatori di Bulgaria (FCB). Due anni fa è stata istituita l'Associazione nazionale dei consumatori bulgari (BNCA) su iniziativa del Ministero del turismo e del commercio dell'epoca. Tutte le grandi categorie socioeconomiche rappresentate nel Comitato consultivo misto UE-Bulgaria hanno messo in dubbio il carattere indipendente della BNCA.

1.10.6. Delle categorie che saranno rappresentate nell'ambito del Consiglio economico e sociale istituito di recente (v. Allegato I), gli artigiani, i liberi professionisti, le organizzazioni ambientali e quelle dei disabili non fanno attualmente parte del Comitato consultivo misto UE-Bulgaria.

## 2. Il processo consultivo: alcune osservazioni generali

2.1. Una vera e propria prassi consultiva sulla politica economica e sociale costituisce una novità per la Bulgaria, ed è necessario tenere conto di ciò al momento di valutare le procedure consultive seguite finora in materia di adesione. Durante il vecchio regime, le cosiddette categorie socioeconomiche erano meri portavoce del partito e della classe politica. Per quanto l'attuale governo sia stato eletto democraticamente, la sua visione delle categorie socioeconomiche e il valore aggiunto che esso si attende dalla loro consultazione rischiano di essere ancora influenzati da oltre quarant'anni di cultura comunista.

2.2. Anche molti rappresentanti delle categorie socioprofessionali saranno in qualche sorta prigionieri del passato: non ci si può attendere infatti che le confederazioni imprenditoriali, i sindacati dei lavoratori, le associazioni dei consumatori, le organizzazioni degli agricoltori, ecc. abbiano già iniziato a funzionare alla stessa stregua dei loro omologhi in paesi che vantano una lunga tradizione in materia di democrazia e di dialogo bilaterale e trilaterale.

2.3. È possibile che attualmente le categorie socioeconomiche della Bulgaria siano più politicizzate delle loro controparti negli Stati membri: infatti, benché queste ultime siano ovviamente tutto tranne che apolitiche, di norma esse si mantengono libere e indipendenti rispetto ai partiti politici e/o al governo.

2.3.1. Ogni tentativo di valutare il funzionamento del processo consultivo e il ruolo che le categorie socioeconomiche possono svolgere nell'esprimere le opinioni e nel farsi portavoce degli interessi dei propri aderenti, come pure nel coinvolgerli nell'attuazione dell'acquis comunitario, deve tenere pienamente conto di tale situazione.

2.3.2. Bisognerebbe inoltre riconoscere che una tale valutazione ha senso solo se i risultati vengono comparati a quelli ottenuti in altri paesi candidati.

2.4. Sullo sfondo di tale riflessione generale, una prima annotazione di massima sul processo consultivo riguarda il fatto che la futura adesione della Bulgaria all'UE è un tema di natura consensuale. Tutti i maggiori partiti politici sono dell'avviso che per la Bulgaria non esiste alternativa all'adesione. Il dibattito pubblico sull'argomento è assai limitato, e a quanto pare l'adesione è vista positivamente da tutte le parti interessate.

2.4.1. Ciò potrebbe rispecchiare non tanto il delinearci di un consenso sul contenuto della legislazione adottata, quanto piuttosto una sensazione generale secondo cui l'osservanza dei criteri imposti dall'acquis comunitario costituisce un esercizio giuridico e amministrativo.

2.4.2. Il Comitato nutre preoccupazione per quest'assenza di un dibattito pubblico. Se da un lato è lecito sperare che la Bulgaria trarrà notevoli vantaggi dalla sua adesione all'Unione europea, d'altro lato il processo di adeguamento non mancherà di presentare gravi problemi. È quindi importante che i cittadini siano ben consapevoli dei pro e dei contro.

2.5. È sorprendente che molte delle leggi adottate negli ultimi anni per trasporre l'acquis nella legislazione nazionale non siano state accompagnate da alcun programma di attuazione.

2.6. Dal suo insediamento il governo ha elaborato una ventina di prese di posizione su vari capitoli dell'acquis. Finora, sono stati avviati negoziati con l'UE su 19 capitoli, 10 dei quali sono stati provvisoriamente chiusi (cfr. Allegato II).

2.7. Per quanto la consultazione sia una prassi ancora relativamente recente e i capitoli in questione riguardino solo una parte limitata dell'acquis, la cui adozione non pone enormi problemi (al contrario di quanto avverrà per temi come politica sociale e occupazione o agricoltura), al momento sembra

esistere una base sufficiente per poter trarre alcune caute conclusioni provvisorie. È ancora troppo presto per identificare delle tendenze, ma sarà importante cercare di farlo in una fase successiva.

2.7.1. In primo luogo, i complessi sistemi posti in atto all'inizio del 2000 per la consultazione delle categorie socio-economiche sembrano costituire finora dei dispositivi per lo più formali.

2.7.2. In secondo luogo, pare che fino a questo momento le consultazioni non siano state molto approfondite. I progetti di documenti relativi alle prese di posizione del governo per i negoziati con l'UE non sempre sono stati messi a disposizione delle (o di tutte le) organizzazioni consultate. Non è sempre chiaro quali organizzazioni siano state invitate e quali siano i criteri di selezione. Le parti consultate talvolta deplorano che le loro opinioni non vengano né discusse né prese in considerazione.

2.8. Su nessuno dei 19 capitoli dell'acquis oggetto dei negoziati il governo bulgaro ha effettuato una valutazione d'impatto che possa fungere da orientamento per le organizzazioni interessate. Altrettanto dicasi per i restanti capitoli non ancora aperti ma sui quali sono già state elaborate delle prese di posizione, tra cui quella — di cruciale importanza — relativa all'agricoltura. Le valutazioni d'impatto sono uno strumento essenziale per quanti subiscono in modo particolare i cambiamenti legati all'attuazione dell'acquis. Senza tali documenti sarà molto difficile per loro, da un lato, mettere a punto delle posizioni in merito al processo di attuazione e, dall'altro, sviluppare il proprio potenziale ruolo nell'ambito di tale processo.

2.9. In generale, le organizzazioni su scala nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori sono state consultate in modo assai regolare. Ad eccezione della seconda maggiore organizzazione sindacale, Podkrepa, esse appaiono piuttosto soddisfatte dell'opportunità data loro di esprimere le proprie opinioni e dell'impatto che tale prassi ha avuto sul governo. Piuttosto, esse esprimono dei dubbi sulla propria capacità di dare un contributo competente. Ad esempio, la KNSB riferisce di aver potuto partecipare solo alla metà dei gruppi di lavoro creati dal governo. A volte ciò è dovuto alla mancanza di competenze sufficienti; altre volte, le competenze sono disponibili, ma gli esperti devono far fronte a difficoltà linguistiche insormontabili in relazione ai testi comunitari.

2.9.1. In parte, però, i membri di tali organizzazioni non appaiono soddisfatti quanto le rispettive direzioni nazionali. Ad esempio, i datori di lavoro (in particolare, nel settore delle PMI e dell'artigianato) temono che le consultazioni tengano conto in prevalenza delle opinioni espresse al livello centrale (interprofessionale) e nazionale, e sostengono che esse devono riflettere altresì le posizioni e gli interessi settoriali esistenti al di fuori della capitale.

### 3. Il processo consultivo: osservazioni specifiche

3.1. Per quanto concerne in modo più specifico le consultazioni relative all'acquis sulla tutela dei consumatori e della salute (i cui negoziati nel frattempo sono stati temporaneamente sospesi), la maggiore organizzazione dei consumatori, la FCB, è assai critica sulla legislazione di base attualmente in vigore, riguardo sia alle norme di protezione sia ai dispositivi previsti dalla legge in materia di attuazione ed applicazione. La FCB deplora di non essere stata sufficientemente consultata e aggiunge che la consultazione ha avuto un carattere puramente formale e che il governo ha del tutto ignorato le sue proposte di miglioramento, benché — a quanto sostiene — queste ultime fossero del tutto conformi all'acquis in materia. La FCB è rimasta molto sorpresa e delusa nel constatare che, a quanto sembra, la Commissione europea è soddisfatta dei provvedimenti legislativi adottati dal governo. Teme che esso possa e voglia nascondere alcune importanti lacune legislative approfittando della presunta soddisfazione della Commissione.

3.1.1. Un altro aspetto molto criticato dalla FCB è stata la mancata disponibilità del governo a collaborare con le organizzazioni indipendenti che esprimano opinioni divergenti. Stando a tali organizzazioni, le loro opinioni vengono interpretate come «atti di ostilità» (osservazioni analoghe, anche se in un contesto diverso dalla tutela dei consumatori, cioè in relazione alla politica sociale, sono state espresse dalla confederazione sindacale Podkrepa).

3.2. Circa le consultazioni sul capitolo delle piccole e medie imprese (anch'esso temporaneamente sospeso), le critiche si sono appuntate sulla mancanza di attenzione per i problemi specifici del settore in generale, e sul fatto che l'elaborazione e l'adozione del diritto derivato hanno luogo senza una previa consultazione delle categorie interessate.

3.3. Cinque importanti federazioni nazionali di produttori agricoli dichiarano di non essere state affatto consultate dal governo quando esso ha predisposto il documento — completato di recente — con cui prendeva posizione sull'acquis agricolo.

3.3.1. Secondo loro, il governo ha consultato tutta una serie di piccole organizzazioni a livello regionale o persino locale, alcune delle quali di recente costituzione, come pure gruppi di riflessione o istituti di ricerca che sono strettamente legati al Ministero dell'agricoltura e godono del suo appoggio, ma dei quali però non si può dire che rappresentino la società civile.

3.3.2. La loro spiegazione su tali prassi, le quali differiscono palesemente dalla presunta tendenza - già riferita - a circoscrivere le consultazioni alle organizzazioni centrali su scala nazionale, è che il governo è stato spinto da motivi politici. Esse si esprimono inoltre in modo assai critico sulla trasparenza del processo. Quanto alla dichiarazione secondo cui tutte le posizioni del governo figurano sul sito Internet del Ministero dell'agricoltura, osservano che il sito contiene solo il documento con la presa di posizione finale.

3.3.3. Nel corso della recente attività svolta dal Comitato consultivo misto UE-Bulgaria sulle questioni agricole legate all'adesione della Bulgaria all'UE, tale critica non è stata invece condivisa dal Presidente della Federazione delle cooperative bulgare (PMRCA), il quale rappresenta le categorie agricole in seno al Comitato consultivo misto.

3.4. Il Comitato non è stato in grado di esaminare gli aspetti socioeconomici di due problemi cui è stato dato ampio spazio nella Relazione periodica della Commissione: la situazione delle minoranze in Bulgaria e le unità 1-4 del piano relativo all'impianto nucleare di Kozloduy.

3.4.1. Riguardo alle minoranze, e in particolare i rom, l'impressione del Comitato è che fino ad ora il coinvolgimento delle categorie socioeconomiche nella ricerca di soluzioni ai problemi elencati dalla Commissione europea sia stato assai esiguo. Esso ritiene che taluni aspetti del problema delle minoranze interessino anche le categorie socioeconomiche della Bulgaria, e in special modo le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati (ad esempio, per quanto riguarda le politiche occupazionali e la formazione professionale): per il futuro auspica perciò un maggiore coinvolgimento dei propri omologhi, coinvolgimento che potrebbe rivelarsi benefico per gli sforzi esercitati dal governo.

3.4.2. Le chiusure previste nell'impianto nucleare di Kozloduy avranno conseguenze importanti per la comunità e le zone limitrofe, e si prevede che migliaia di posti di lavoro andranno perduti. Il Comitato auspica che gli enti locali, le organizzazioni imprenditoriali e sindacali su scala sia locale che nazionale, nonché le ONG interessate, siano associate appieno agli sforzi del governo e della Commissione per alleviare i disagi che ne deriveranno sul piano economico e sociale. Ovviamente, il lavoro legato alle suddette chiusure creerà nuova occupazione, ma al momento attuale non è chiaro se essa basterà a compensare i licenziamenti.

### 4. Conclusioni

Finora il coinvolgimento, da parte del governo, delle categorie socioeconomiche nei preparativi per l'adesione della Bulgaria all'UE sembra essere stato piuttosto modesto; tuttavia, non vi è ragione di credere che a questo riguardo la Bulgaria si stia comportando peggio di altri paesi candidati. Il Comitato ha cercato di tracciare un quadro oggettivo e concreto della situazione attuale. I meccanismi e le pratiche oggetto del presente documento sono ancora troppo recenti e non consentono di identificare delle tendenze. In futuro sarà quindi importante seguire da vicino gli sviluppi del settore, incoraggiando i fattori di positività.

Nell'insieme, finora la consultazione delle categorie socioeonomiche sulle politiche del governo in materia di adesione all'UE:

- 4.1. non è apparsa così sistematica e globale come lasciavano presupporre le strutture create e le dichiarazioni d'intenti;
- 4.2. si è rivelata piuttosto formale, in certi casi forse persino virtuale;
- 4.3. è stata priva di una base adeguata: difatti, gli strumenti chiave per attuare delle consultazioni efficaci (come le valutazioni d'impatto) non sono stati messi a punto;
- 4.4. è stata poco chiara quanto ai criteri seguiti dal governo per i suoi inviti (fatta eccezione per le confederazioni imprenditoriali e sindacali);
- 4.5. si è svolta a un livello relativamente elevato e generico;
- 4.6. non ha tenuto conto delle critiche alle politiche o ai piani governativi;
- 4.7. da parte del governo si è rivelata per lo più un esercizio di stampo tecnocratico e legalistico, disgiunto da un approccio finalizzato all'individuazione e alla risoluzione di problemi;
- 4.8. è stata talora ostacolata dall'incapacità delle organizzazioni consultate.

## 5. Raccomandazioni

5.1. Il governo bulgaro dovrebbe:

- valutare, di concerto con le categorie socioeonomiche, la qualità del processo consultivo svolto finora e trarre delle conclusioni sui miglioramenti da apportare in futuro;

- effettuare delle valutazioni d'impatto sull'introduzione dell'acquis comunitario, con la partecipazione delle categorie socioeonomiche;
- coinvolgere le suddette categorie non solo nell'elaborazione della sua futura attività legislativa nel contesto dell'adesione, ma anche nel monitoraggio dell'attuazione pratica dell'acquis;
- individuare, di concerto con le categorie socioeonomiche, i settori dell'acquis alla cui attuazione pratica esse potrebbero in qualche modo partecipare, e cercare il sistema più adeguato perché tale partecipazione abbia luogo;
- coinvolgere appieno il Comitato economico e sociale ai preparativi della Bulgaria per l'adesione.

5.2. Le categorie socioeonomiche dovrebbero:

- avvalersi delle opportunità fornite dal programma Access della Commissione europea per sviluppare le loro capacità;
- cooperare strettamente con le competenti organizzazioni di categoria su scala europea per cercare di risolvere i problemi determinati dalla grande molteplicità delle categorie socioeonomiche esistenti in taluni settori, e ciò ai fini di un coinvolgimento efficace della società civile organizzata;
- intensificare il dialogo con le organizzazioni europee di categoria per associarle nel processo consultivo, specie per quanto riguarda quei capitoli dell'acquis che rivestono grande importanza per loro e per le loro omologhe nell'UE.

5.3. La Commissione europea dovrebbe:

- includere nelle future relazioni periodiche le opinioni delle categorie socioeonomiche sui progressi realizzati dalla Bulgaria.

Bruxelles, 11 luglio 2001.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS