

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 24

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

49° anno

31 gennaio 2006

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	420^a Sessione plenaria del 28 e 29 settembre 2005	
2006/C 24/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il contributo del turismo al rilancio socio-economico delle zone in declino	1
2006/C 24/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che rettifica la direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi COM(2005) 214 def. — 2005/0100 (COD)	11
2006/C 24/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo COM(2005) 47 def. — 2005/0007 (COD)	12
2006/C 24/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e alla comunicazione delle informazioni di sicurezza da parte degli Stati membri COM(2005) 48 def. — 2005/0008 (COD)	15
2006/C 24/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria e alla Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 90/424/CEE del Consiglio relativa a talune spese nel settore veterinario COM(2005) 171 def. — 2005/0062 + 0063 CNS	16

IT

Prezzo:
22 EUR

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

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	<i>Pagina</i>
2006/C 24/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio COM(2005) 235 def. — 2005/0105 (CNS)	18
2006/C 24/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 3317/94 per quanto riguarda la trasmissione delle domande di licenze di pesca ai paesi terzi COM(2005) 238 def. — 2005/0110 (CNS)	19
2006/C 24/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio COM(2005) 82 def.	20
2006/C 24/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 COM(2004) 830 def. — 2004/0284 (COD)	25
2006/C 24/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che costituisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere COM(2005) 81 def. — 2005/0017 (COD)	29
2006/C 24/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La dimensione nordica e il piano d'azione in materia	34
2006/C 24/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Legiferare meglio	39
2006/C 24/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE	52
2006/C 24/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'obesità in Europa — ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile	63
2006/C 24/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La politica sociale in un regime giuridico paneuropeo sulla navigazione interna	73
2006/C 24/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di dichiarazione congiunta del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione La politica di sviluppo dell'Unione europea «Il consenso europeo» (COM(2005) 311 def.)	79
2006/C 24/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori: fattori essenziali per anticipare e gestire le trasformazioni industriali	90
2006/C 24/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le donne e la povertà nell'Unione europea	95

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

420ª SESSIONE PLENARIA DEL 28 E 29 SETTEMBRE 2005

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il contributo del turismo al rilancio socioeconomico delle zone in declino

(2006/C 24/01)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Il contributo del turismo al rilancio socioeconomico delle zone in declino*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 luglio 2005, sulla base del rapporto introduttivo del relatore MENDOZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 2 voti contrari e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel quadro dei pareri che elabora per contribuire alla definizione di una politica europea per il turismo, il Comitato economico e sociale europeo si propone ora di produrre un documento che serva da riferimento affinché, da un lato, determinate iniziative turistiche possano utilmente inserirsi nell'azione delle istituzioni europee, nazionali, regionali e locali, nonché delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile e del comparto del turismo, e, dall'altro, si possano unire le forze per offrire alternative alle zone in declino — e in particolare alle persone e alle imprese che in esse vivono e lavorano — onde mantenervi un'attività produttiva e quindi fruire di eventuali ricadute positive.

1.2 Questo documento intende essere un contributo alla necessaria riconversione di numerose zone dell'Unione europea che, per motivi molto diversi tra loro, versano in una situazione di declino socioeconomico e per le quali l'industria turistica può costituire un'alternativa.

1.3 Per elaborare il documento definitivo è stata seguita la seguente procedura:

— la prima riunione del gruppo di studio è servita a definire l'elenco degli argomenti affrontati nel parere,

— l'audizione pubblica tenutasi a Cordova (Spagna) e la seconda riunione del gruppo di studio hanno permesso di individuare e prendere atto delle buone pratiche derivanti dalle iniziative di recupero attuate in talune zone in declino socioeconomico attraverso attività turistiche; il tutto in linea con l'obiettivo prioritario del parere, che consiste nel presentare esperienze di provata efficacia, in grado di favorire tali iniziative o svilupparne altre in aree che si trovano attualmente in difficoltà o che rischiano un declino socioeconomico in futuro,

— la terza e ultima riunione è stata dedicata a elaborare il documento definitivo da discutere in sede di sezione specializzata e successivamente nella plenaria del CESE.

1.4 Occorre tenere conto di una duplice realtà, ossia di due aspetti che si completano e arricchiscono a vicenda:

— come sarà ampiamente dimostrato nel testo del parere, il turismo rappresenta una grande opportunità e un'alternativa per le zone in declino, che vi possono trovare una fonte di attività economica dal grande potenziale di sviluppo sociale, imprenditoriale e occupazionale. La riconversione delle zone in declino può e deve accompagnarsi alla creazione di un nuovo sistema produttivo, che abbia più futuro e sia in grado di generare qualità di vita,

— alcune zone in declino possono diventare mete turistiche in grado di assorbire la crescita dei visitatori prevista a livello mondiale; ciò può inoltre avvenire in modo diversificato e, soprattutto, sostenibile.

2. Portata e schema del parere

2.1 Il parere non intende passare in rassegna i processi che hanno determinato la situazione di certe aree, né procedere all'analisi degli interventi di riconversione di altra natura (industriale, mineraria, agricola ecc.), anche se, ai fini dell'elaborazione di proposte turistiche, talvolta si renderà necessario entrare nel merito di tali aspetti.

2.2 All'inizio della nostra analisi si stabilisce dunque se l'area in questione sia reduce da uno specifico processo di riconversione oppure se sia una zona depressa, dove non sono ancora state avviate attività di rilevanza produttiva, e dove il turismo può diventare l'attività iniziale, trampolino e motore di uno sviluppo più ampio.

2.3 Sulla base di questa considerazione, il parere è strutturato come segue.

2.3.1 Si procede all'analisi delle principali caratteristiche delle zone in declino, evidenziandone gli aspetti più significativi di cui tenere conto ai fini di future proposte turistiche: caratteristiche sociali e occupazionali, aspetti imprenditoriali, l'impegno da parte delle istituzioni ecc. È prioritario definire con la massima precisione che cosa si intenda con il termine «zone in declino», posto che le diverse circostanze e condizioni possono portare a più alternative.

2.3.2 Alla luce di quanto precede, il parere affronta i seguenti aspetti.

2.3.2.1 *Caratteristiche delle zone in declino:* definizione delle loro carenze da vari punti di vista approfondendone l'analisi delle cause: problemi derivati talvolta da una tradizione industriale e imprenditoriale monotematica, inadeguatezza o deterioramento dei fattori ambientali, infrastrutture carenti o insufficienti per il passaggio a una nuova attività turistica, manodopera proveniente da altre specializzazioni non assimilabili all'occupazione nel turismo, scarsa conoscenza dell'ambiente sociale o sua inadeguatezza all'integrazione di nuove attività, fra le quali quella turistica. Occorre soprattutto tenere presente che le zone in declino industriale non sono, in linea di principio, zone a naturale vocazione turistica, il che implica una particolare difficoltà nel reperire il prodotto turistico adatto: turismo culturale e archeologico, turismo sportivo, turismo educativo e altre molteplici forme di turismo diverse da quelle tradizionali. In particolare è noto che l'«esperienza positiva» è alla base di qualsiasi prodotto turistico e che proprio questa «esperienza» va individuata e pubblicizzata.

2.3.2.2 *L'impegno delle istituzioni:* il presente parere intende lanciare un preciso appello all'indispensabile collaborazione fra le varie amministrazioni e istituzioni, e indicare quali tipologie, quali scenari o modelli di collaborazione fra le istituzioni nonché quali risorse pubbliche possano contribuire a lanciare

un'attività turistica. Il parere reca anche un riferimento specifico al ruolo dei fondi strutturali europei nel recupero delle aree in declino. Alle istituzioni spetta un ruolo importante che consiste nello sviluppare la formazione necessaria alla riconversione professionale della manodopera proveniente dalle zone industriali in declino verso posti di lavoro nel settore dei servizi.

2.3.2.3 *L'obiettivo dell'integrazione sociale:* per lunghi anni i comparti in declino sono stati integrati nelle aree in cui si sono sviluppati e poi esauriti. Nel corso del tempo ciò ha favorito il crearsi di un legame generazionale fra i cittadini delle località (di varie dimensioni) e il rispettivo ambiente di vita e di lavoro. Le iniziative turistiche da proporre devono contribuire in larga misura a sostenere questa integrazione, creando le condizioni che la rendano possibile: alloggi, servizi, comunicazioni ecc. Un altro modo per favorire questa integrazione sociale consiste nel creare posti di lavoro stabili dato che, nonostante il turismo sia quantitativamente una valida fonte di occupazione, il grave problema della stagionalità può impedire questa integrazione sociale e indurre le persone a spostamenti indesiderati in determinati periodi dell'anno.

2.3.2.4 *Il dialogo sociale alla base dell'analisi e dello sviluppo di alternative:* il parere propone di fare del confronto e del dialogo sociale la base sulla quale costruire un impegno fra lavoratori e datori di lavoro, per il tramite delle rispettive rappresentanze sindacali e di categoria, allo scopo di avviare progetti e iniziative. Questo dialogo bilaterale deve diventare trilaterale coinvolgendo anche le amministrazioni nella ricerca di alternative fattibili. Anche altre organizzazioni della società civile e del comparto turistico dovranno contribuire alla realizzazione dei progetti.

2.3.2.5 *Favorire iniziative che si inseriscono nella dimensione sostenibile del turismo:* malgrado il disagio sociale determinato dal declino socioeconomico in talune importanti aree, il parere sostiene che le nuove alternative di sviluppo da definirsi potranno non soltanto correggere gli errori commessi in passato nel pianificare le precedenti attività, bensì anche collocare le nuove attività entro i parametri di quel turismo sostenibile che il CESE difende e che tiene conto degli aspetti sociali, economici e ambientali.

2.3.2.6 *L'ambiente come elemento fondamentale di recupero e di creazione di attività turistiche:*

— benché l'obiettivo del parere non sia di studiare l'origine del declino socioeconomico di una zona, si può rilevare come molte delle aree oggi in declino siano quelle che, per ragioni naturali, geografiche o geologiche, sono diventate in pratica monoindustriali. Molto spesso questo tipo di sviluppo non soltanto non ha rispettato l'ambiente circostante, ma ne ha causato un concreto deterioramento. Le nuove esigenze e gli impegni in materia ambientale possono permettere il recupero di queste zone e contribuire a incrementare le potenzialità turistiche dei progetti,

— il parere definirà le iniziative ambientali prioritarie che devono affiancare lo sviluppo di progetti turistici.

2.3.2.7 *Mantenere e incrementare l'attività imprenditoriale e favorire gli investimenti produttivi*: è necessario definire, nel modo più concreto possibile, un elenco di iniziative di sostegno all'attività imprenditoriale. L'imprenditoria di queste zone in declino ha alle spalle la specializzazione nelle attività precedenti, vuoi per il coinvolgimento diretto nelle aziende preesistenti, vuoi per la partecipazione ad attività accessorie a quella principale. In tal senso, il parere formula proposte per mantenere e creare nuove imprese, portare avanti la formazione e la qualificazione imprenditoriale, sviluppare criteri di competitività, ricerca e sviluppo, progettazione, commercializzazione ecc. È opportuno promuovere idee come quella di incentivare l'associazione e la cooperazione fra imprese e fra queste e le amministrazioni, nonché creare reti di imprese, zone e settori dedicando particolare attenzione alle microimprese e alle piccole e medie imprese.

2.3.2.8 *Priorità al mantenimento e alla creazione di posti di lavoro*: se il principale costo sociale dei processi di declino socioeconomico delle imprese e dei comparti è la perdita di posti di lavoro, le iniziative di recupero devono avere come obiettivo principale il mantenimento e, se possibile, l'aumento dell'occupazione in quelle aree. A tal fine il parere propone che, oltre ai meccanismi transitori di protezione sociale, nello sviluppo delle iniziative turistiche si favoriscano gli investimenti volti a creare occupazione, la formazione e la riqualificazione professionale, l'incentivazione e la cultura del lavoro autonomo e dell'economia sociale ecc.

2.3.2.9 *Coinvolgere tutti i fattori di una politica turistica*: i progetti turistici volti al rilancio socioeconomico delle zone in declino devono puntare a impiegare al meglio tutti gli elementi che, oltre a quelli citati, convergono in una politica del turismo. In tal senso dovrà essere definito il contributo dei fattori culturali, storici, patrimoniali, naturali, sportivi ecc.

2.3.2.10 Una sfida importante, già risolta positivamente in talune zone, consisterà nello sfruttare elementi provenienti da precedenti attività per inserirli nella progettazione di nuove alternative nel turismo.

2.3.3 Si ritiene importante un'approfondita analisi delle diverse esperienze positive esistenti in vari paesi dell'Unione europea, non soltanto per cercare di riprodurle e adattarle a un altro ambiente, bensì anche per sostenerle e potenziarle. Non consta che le esperienze positive siano molto numerose, ragione per cui non è semplice reperirne una vasta gamma, più ampia e diversificata possibile.

2.3.4 Occorre in particolare prevedere che le varie mete turistiche ubicate in zone in declino possano unirsi in rete e abbiano convenienza a farlo, e quindi creino basi promozionali solide in grado di sostenersi vicendevolmente.

2.3.5 Potenziare e promuovere il lavoro autonomo è indubbiamente una tendenza molto importante che può migliorare le

condizioni di adattamento dei lavoratori a una nuova realtà. L'analisi di questo aspetto sarà indubbiamente un grande contributo per il processo di trasformazione delle zone in declino in comprensori turistici, in particolare nelle aree vocate al turismo rurale. Si dovranno valutare le forme di sostegno di cui necessita questo tipo di occupazione per poter diventare un efficace strumento in questo difficile processo di adeguamento.

2.3.5.1 Di seguito sono elencate alcune iniziative da sviluppare in questo campo.

2.3.5.1.1 Nell'Unione europea il concetto di lavoro autonomo sottintende la capacità e la decisione dei lavoratori di esercitare un'attività per proprio conto, sia individualmente che in forma collettiva. Il lavoratore autonomo è innanzi tutto un lavoratore che esercita un'attività autonoma nell'ambito della quale si rapporta ai suoi fornitori e clienti in termini commerciali e civili.

2.3.5.1.2 Per anni il lavoro autonomo ha rappresentato un'efficace forma di difesa nei confronti delle crisi economiche industriali, in quanto ha permesso di mantenere l'occupazione dando risposta alle nuove esigenze di creazione di posti di lavoro.

2.3.5.1.3 Attualmente, il lavoro autonomo è particolarmente diffuso fra la popolazione attiva più giovane e fra le donne.

2.3.5.1.4 Per risultare efficace, un'offerta turistica basata sul lavoro autonomo deve incentivare le nuove professionalità. Senza volerne fare un elenco completo, in ambito rurale si possono creare per esempio le seguenti attività:

- commercio specializzato in prodotti locali,
- artigianato alimentare e tradizionale,
- servizi sportivi e per il tempo libero nell'ambiente,
- aule audiovisive e virtuali,
- promozione culturale,
- asili e nidi d'infanzia, campi e ostelli per la gioventù,
- medicina naturale,
- cosmesi ed estetica,
- edilizia tradizionale e recupero di antichi mestieri,
- punti Internet,
- promozione immobiliare locale,
- consulenza per le nuove attività,
- produzione di beni e servizi di largo consumo nelle abitazioni,
- assistenza specializzata agli anziani.

2.3.6 Altrettanto si può dire del turismo sociale, che in futuro sarà indubbiamente chiamato a costituire un'alternativa per numerose zone in declino che ricercano un'alternativa economica nel turismo. Per le sue particolari caratteristiche, il turismo sociale è un valido strumento per contrastare la stagionalità e favorire lo scaglionamento delle vacanze.

2.3.7 *Il nuovo scenario europeo per favorire alternative turistiche nelle aree in declino:* il parere ricorda che è necessario cogliere le opportunità risultanti dall'allargamento dell'Europa e creare, nell'ambito di questa problematica, quadri di riferimento globali per gli interventi, lo scambio di informazioni, i progetti congiunti, la promozione delle buone pratiche, lo sviluppo della cooperazione fra il settore pubblico e i privati ecc.

2.3.8 D'altro canto, *l'impegno assunto dal Trattato costituzionale* nei confronti dei cittadini, dei loro diritti, nonché delle regioni e delle zone più sfavorite, insieme alla menzione del turismo nel testo costituzionale, consente di prospettare nel parere una risposta di dimensione europea in grado di coniugarsi con le realtà nazionali, regionali e locali.

2.4 *Riferimenti alle linee di intervento che possono contribuire a un'alternativa:* citazione dei precedenti pareri del CESE, delle iniziative della Commissione e del Parlamento europeo, nonché delle esperienze raccolte da istituzioni come l'Organizzazione mondiale per il turismo e l'Ufficio internazionale per il turismo sociale.

2.5 *Le esperienze al centro del discorso:* il parere vuole essere concreto e utile, in particolare per le zone al cui rilancio si intende contribuire positivamente, e quindi conterrà un'elencazione delle buone pratiche raccolte sviluppando questo tipo di iniziative.

3. Le zone in declino socioeconomico

3.1 Non è facile definire con precisione cosa sia, ai fini del presente parere, una «zona in declino». Tale definizione dipende dalle numerose caratteristiche di tali zone, dall'origine e dalle cause del declino, dalla portata o dall'importanza dei suoi effetti, dalla dispersione geografica, ma soprattutto dalla profondità delle sue conseguenze sulla vita delle persone che vi abitano e delle imprese che vi svolgono la loro attività.

3.2 Forse il primo elemento da analizzare per definire e distinguere le diverse zone in declino è la loro storia economica, espressa attraverso indicatori di vario tipo. Questo ci permette di sapere esattamente se il declino è un fenomeno recente, dovuto a cambiamenti tecnologici, sociali o economici esterni, oppure un fenomeno strutturale, il che significa che la zona non ha mai raggiunto nella sua storia uno sviluppo economico in grado di produrre ricchezza e dare benessere ai suoi abitanti. Si tratta senza dubbio di una differenza importante nella scelta della soluzione più adatta per far fronte al problema del declino e nella ricerca di valide alternative. L'espe-

rienza delle imprese, la formazione degli abitanti e, infine, la possibilità di trovare un'attività nuova o sostitutiva differiscono infatti notevolmente da un caso all'altro.

3.3 Nelle zone che ancora non hanno raggiunto un congruo livello di sviluppo economico, le cause del problema possono essere molteplici: una situazione geografica periferica, condizioni ambientali estreme, infrastrutture inadeguate, scarso spirito d'iniziativa della popolazione locale, insomma un insieme di fattori che hanno spinto e tuttora spingono gli abitanti del luogo ad emigrare verso zone con maggiori possibilità di sviluppo economico all'interno del loro paese o all'estero. In definitiva, lo spopolamento progressivo e il conseguente sradicamento sociale presente in ampie zone dell'Europa, essenzialmente rurali, è un problema che le politiche e gli strumenti di sviluppo regionale dell'UE stanno affrontando con serietà. Il turismo e lo sviluppo ad esso legato sono l'obiettivo di diversi interventi preziosi in questo senso.

3.4 Per le zone che in un determinato momento della loro storia hanno goduto di un'economia dinamica, basata su attività diverse tra loro quali l'agricoltura, l'estrazione mineraria, vari tipi di industria (tessile, metallurgica, chimica) e che per diversi motivi hanno dovuto mettere fine a tali attività, il problema fondamentale consiste nel fatto che sta scomparendo un modello di società e ciò comporta diverse ripercussioni sulla popolazione e sul tessuto imprenditoriale di queste zone. In tal caso, fattori quali la monocultura o la scarsa diversificazione economica sono elementi aggiuntivi che impediscono la ricerca di un'alternativa alla perdita di posti di lavoro causata dal declino economico.

3.5 Sono tanti gli elementi che possono determinare e che alla fine determinano il declino di una zona in precedenza attiva, redditizia, competitiva e in grado di creare posti di lavoro e ricchezza. Tuttavia, all'origine di tutti questi fattori troviamo forse la globalizzazione dell'attività economica e i cambiamenti tecnologici. I mercati si evolvono rapidamente, spesso troppo rapidamente, pregiudicando quella stabilità che fino al secolo scorso l'industria offriva ai paesi che sapevano applicare adeguatamente i principi industriali e lasciando spazio ai cambiamenti tecnologici e sociali, all'allargarsi dei mercati, all'informazione in tempo reale e in tutto il mondo, alla concorrenza ormai globalizzata e alla delocalizzazione della produzione di beni e della fornitura di servizi. Il costo della manodopera è risultato essere la variabile fondamentale nella localizzazione delle industrie, anche se sono la capacità di ricerca, di sviluppo e innovazione, la prossimità e la qualità dei servizi, la competenza dei dirigenti, la professionalità degli addetti insieme all'accesso alla tecnologia, i fattori che rendono competitiva un'attività economica. Affrontare il processo di deindustrializzazione in Europa e trovare alternative capaci di creare posti di lavoro sono forse le sfide più importanti che l'Unione deve affrontare, come riconosce la strategia di Lisbona.

3.6 Il declino produce varie conseguenze sulle popolazioni e le imprese di una zona: perdita di posti di lavoro, impoverimento generale, cambiamenti demografici e spopolamento, scomparsa del tessuto industriale. È tuttavia importante segnalare che tali effetti durano per varie generazioni e si manifestano in maniera molto diversificata. La prima generazione, quella che subisce direttamente il declino economico, spesso trova negli strumenti di protezione sociale una forma di sostituzione magari non voluta, ma necessaria per procurarsi il reddito necessario. Questo avviene nel caso della scomparsa delle grandi industrie e delle imprese minerarie, che costringe i giovani e le persone di mezza età, potenzialmente abili al lavoro, a rimanere inattive e a sopravvivere grazie alle prestazioni sociali. Se una situazione del genere è già di per sé poco auspicabile, il problema diventa ancor più angoscioso nel caso della generazione successiva, che non dispone né di un posto di lavoro né di un sussidio. In situazioni come queste, lo spirito d'iniziativa, la diversificazione delle attività e la formazione diventano, più che una risorsa, una necessità assoluta.

3.7 Il turismo rappresenta, in definitiva, una valida alternativa proprio per queste zone in declino, sia per quelle che ancora non hanno conosciuto uno sviluppo vero e proprio sia per quelle entrate in crisi. Esse possono infatti riconvertirsi in un'industria come quella turistica che si è rivelata forte, stabile, dotata di buone prospettive future, creatrice di posti di lavoro e in grado di garantire l'equilibrio economico, sociale e ambientale in termini di sostenibilità. È evidente che i cambiamenti culturali ed economici che questo processo certamente comporta non sono facili da realizzare e che non sempre il successo è assicurato, ma le alternative per le zone in declino non sono numerose e quelle eventualmente disponibili impongono condizioni ancora più difficili da soddisfare.

3.8 Non va nemmeno dimenticato che talvolta anche nei dintorni e in prossimità delle grandi città, comprese quelle dall'economia prospera, si creano zone marginali e di degrado dall'attività economica nulla o scarsa. In questi casi, taluni eventi di portata internazionale possono contribuire alla valorizzazione o alla rinascita economica: ne sono esempio le Expo mondiali di Siviglia e Lisbona, le Olimpiadi di Barcellona o, più di recente, di Atene, dimostratesi altrettanti elementi essenziali per avviare il recupero materiale e dare nuovi impulsi, spesso creando le caratteristiche e le condizioni per la nascita di un nuovo comprensorio turistico.

4. Obiettivi e modalità d'azione

4.1 Dopo aver analizzato la situazione, l'origine e le caratteristiche di fondo delle zone in declino, è opportuno valutare quali possano essere gli obiettivi e i metodi per definire, conformemente al titolo del presente parere, il contributo del turismo al loro rilancio economico.

4.1.1 Innanzi tutto è bene sottolineare che l'obiettivo fondamentale di qualsiasi intervento di sviluppo economico non può essere che quello di garantire alla popolazione di una determi-

nata zona condizioni adeguate per lo sviluppo individuale e sociale, in modo che non sia obbligata a emigrare o a trasferirsi. In altre parole, occorre mantenere il contatto sociale creato da generazioni tra la popolazione e il suo ambiente circostante. Per tale motivo, le attività turistiche avviate in alternativa devono non solo portare alla creazione delle infrastrutture necessarie ma anche comportare l'occupazione stabile delle persone che dipendono da questa attività nel senso più ampio del termine. Se l'obiettivo fondamentale è quello di mantenere il radicamento sociale, è essenziale creare prodotti turistici sostenibili nel tempo e in grado di offrire un'alternativa alla disoccupazione causata dal declino socioeconomico.

4.2 La diversificazione delle attività economiche è un altro degli obiettivi di qualsiasi intervento di sviluppo realizzato nelle zone in declino. Le cause del declino possono essere ricercate nei cambiamenti tecnologici o nell'evoluzione del mercato in zone in cui l'economia è stata caratterizzata dalla monocultura industriale. In questo caso, per scongiurare il ripetersi di una situazione del genere, è necessario articolare una serie di attività complementari e diversificate in grado di sostenere, in futuro, l'economia della regione. Dato il suo carattere trasversale e la partecipazione di numerosi soggetti (imprese di varie dimensioni, imprese a conduzione familiare e multinazionali, imprese con diversi obiettivi sociali e diverse strategie commerciali) il turismo è un buon fattore di diversificazione del sistema produttivo di un'area.

4.3 L'equilibrio sostenibile dell'attività nei suoi aspetti economici, sociali e soprattutto ambientali è un altro degli obiettivi di un'azione di sviluppo a favore delle zone in declino. Spesso l'attività industriale o mineraria ha deteriorato gravemente l'aspetto fisico di una regione: edifici vecchi e abbandonati, rifiuti industriali inquinanti, degrado territoriale e inquinamento del suolo sono spesso il risultato di un'attività industriale obsoleta e in linea di massima non sono i presupposti ideali per lo sviluppo di un'attività come quella turistica, la quale in genere richiede che la natura si presenti al massimo della sua bellezza.

4.3.1 Il compito di recuperare le condizioni naturali originali, o almeno di ripristinarle nei limiti del possibile, spetta normalmente alle imprese che hanno svolto un'attività industriale in una zona. Chiaramente non è facile, per tali imprese, applicare nella pratica questo principio, in quanto la loro stessa situazione di declino imprenditoriale non lo consente. Tocca dunque ai pubblici poteri agire al loro posto per assicurare il mantenimento di condizioni ambientali adeguate. Si tratta di un aspetto da tenere in particolare considerazione soprattutto laddove le imprese che delocalizzano abbiano ottenuto aiuti pubblici per insediarsi. La responsabilità sociale delle imprese deve indurle a sostenere questi costi aggiuntivi della loro attività.

4.4 Raggiungere obiettivi difficili come questi presuppone il ricorso a metodi efficaci, primo fra tutti il dialogo sociale, fattore indispensabile nello sviluppo di alternative. Il dialogo

sociale tra operatori socioeconomici, datori di lavoro e lavoratori attraverso i sindacati e le associazioni di categoria è fondamentale per l'elaborazione di progetti e iniziative. Anche la società civile, nelle sue diverse espressioni (organizzazioni di consumatori, associazioni civiche, ecc.) può e deve prendere parte a tale processo.

4.4.1 Ma è soprattutto importante che la pubblica amministrazione partecipi attivamente alla realizzazione di alternative per le zone in declino, siano queste turistiche o di altro tipo. La cooperazione tra i diversi livelli amministrativi delle pubbliche istituzioni deve creare le condizioni favorevoli al successo delle iniziative e, se necessario, garantire la sostenibilità economica dei progetti. I fondi strutturali dell'UE sono strumenti privilegiati per un'azione coordinata tra i livelli europeo, nazionale, regionale e locale nella ricerca, nell'individuazione e nell'attuazione di progetti e iniziative di sviluppo regionale in grado di rilanciare le zone in declino.

4.5 Uno dei fattori chiave per il rilancio di queste zone è la formazione delle risorse umane. Occorre assicurare la riconversione professionale delle persone rimaste senza lavoro affinché possano trovare una nuova occupazione in attività alternative che però di solito richiedono capacità molto diverse dalle occupazioni precedenti. L'esperienza indica che tale riconversione è una sfida importante e che solo azioni di formazione incisive e costanti consentono ai lavoratori dell'industria di entrare con successo nel settore dei servizi. Lo stesso si può dire della generazione successiva, quella che non subisce direttamente la perdita del posto di lavoro ma che non vede intorno a sé possibilità concrete di trovare un'occupazione nell'industria tradizionale. Solo la formazione consente di far fronte alla mancanza di prospettive occupazionali.

4.6 L'attuale processo di allargamento dell'Europa può recare ulteriori elementi di complicazione, in quanto le zone da sviluppare sono più numerose e hanno un passato industriale, minerario o agricolo difficile da superare. D'altro canto, è tuttavia evidente che la domanda di mobilità per motivi di svago e turismo può aumentare significativamente, potenziando di conseguenza l'industria turistica. L'azione di promozione di un modello di turismo sostenibile per l'intera Europa può essere uno strumento adeguato di sviluppo economico per alcune zone in declino.

5. Esperienze positive di riconversione socioeconomica delle zone in declino basata sul turismo

5.1 Uno degli obiettivi fondamentali del presente parere è quello di raccogliere, assimilare e trarre i necessari insegnamenti dalle esperienze in cui il turismo si è dimostrato una valida alternativa per le zone in declino.

5.1.1 A tal fine, l'audizione organizzata a Cordova dal CESE in collaborazione con la locale amministrazione provinciale ha permesso di prendere atto di altre iniziative che meritano di essere studiate e analizzate per il loro valore didattico e il loro potenziale di esempio.

5.2 **L'esperienza delle Asturie (Spagna):** si tratta di un esempio coronato da successo, in cui un'intera regione, in

precedenza mineraria e industriale, ha reagito di fronte al declino e alla perdita di posti di lavoro in questi due settori optando per uno sviluppo intensivo del turismo. Per farlo sono stati creati diversi marchi e prodotti turistici strettamente legati ai concetti di Asturie e natura:

- Turismo e natura: le Asturie paradiso naturale,
- Turismo e cultura: le Asturie patrimonio culturale,
- Turismo e gastronomia: i sapori delle Asturie,
- Turismo e centri urbani: le città delle Asturie,
- Turismo e qualità: «*Casonas asturianas*» (alberghi in dimore tradizionali)
 - Mesas de Asturias
 - Aldeas-Asturias Calidad Rural
 - Le Asturie a favore dell'eccellenza turistica.

5.2.1 Questa nuova strategia di sviluppo locale ha avuto un notevole successo; nella regione infatti il tasso di occupazione è aumentato dell'8% negli ultimi anni. È evidente in questo caso che la scelta della sostenibilità ambientale è diventata il cardine di un turismo di qualità basato sulla natura, e che sia i soggetti economici e sociali sia le pubbliche istituzioni hanno deciso di sostenere attivamente il cambiamento di rotta e di modello adottato dalla regione.

5.3 **L'esperienza di Zabrze (Polonia).** In tutta la Slesia, le trasformazioni economiche e l'evoluzione del mercato hanno determinato la scomparsa di numerose imprese, causando la perdita di decine di migliaia di posti di lavoro e la desolazione di un paesaggio dominato da impianti industriali abbandonati. Pur avendo realizzato numerose iniziative di promozione turistica, la regione resta penalizzata dalla sua immagine tradizionale di zona industriale caratterizzata da paesaggi cupi e ambiente degradato. Questa immagine, poco attraente per i turisti, potrebbe però diventare un elemento positivo per la vita economica e sociale della regione, a condizione di sfruttare il patrimonio industriale della zona a fini turistici, come auspicano e prevedono di fare le autorità locali. È necessario trasformare i siti postindustriali destinandoli a nuove attività, essenzialmente turistiche, che abbiano la caratteristica di non essere stagionali. Diventa così possibile conservare il patrimonio industriale preservando al tempo stesso il carattere originale di città e regioni.

5.3.1 Tuttavia il progetto presenta una serie di difficoltà. Alle cattive condizioni tecniche e allo stato di abbandono in cui versa il patrimonio si aggiungono problemi legati alla proprietà dei siti, alla mancanza di risorse finanziarie e di personale qualificato, all'assenza di infrastrutture di accoglienza e ad altri elementi che fanno sì che soltanto un numero limitato di siti di archeologia industriale uniscono le condizioni per diventare prodotti turistici redditizi. Il ruolo dei fondi strutturali europei, quali il FESR o il FSE può essere determinante per sormontare gli ostacoli relativi al finanziamento degli investimenti e alla formazione del personale.

5.3.2 La regione ha elaborato un progetto di sfruttamento dei siti postindustriali per fini turistici intitolato «Circuito dei siti di archeologia industriale». Il circuito raggruppa 30 siti scelti in funzione di diversi criteri, quali l'accessibilità, l'attrattiva, la capacità di accoglienza dei flussi turistici e la sicurezza dei visitatori.

5.3.3 Nel caso specifico del comune di Zabrze, una città di medie dimensioni situata nella Polonia meridionale, le autorità hanno saputo intuire l'importanza del turismo industriale e dal 2003 la città si presenta come un modello riconosciuto valido, che ha ottenuto numerose importanti certificazioni nel settore turistico. Zabrze ha saputo non solo definire una propria alternativa al declino industriale ma si è anche convertita in un centro di riflessione e di ispirazione per i futuri progetti di sviluppo nell'ambito del turismo industriale in Polonia e in Europa, organizzando convegni internazionali sul tema dei «Tesori del patrimonio industriale nel contesto del turismo e del tempo libero», come quelli svoltisi nel settembre 2004 e nel maggio 2005. Frutto di tali convegni sono le risoluzioni di Zabrze, che mettono validamente in risalto le possibilità di utilizzare il patrimonio industriale a fini turistici e di svago. È opportuno citare a tale proposito la volontà della OMT di partecipare al processo di creazione di una rete del turismo industriale che collabori alla promozione dei prodotti.

5.3.4 Nel complesso, l'iniziativa di Zabrze fornisce un prezioso bagaglio di conoscenze ed esperienze che possono indubbiamente essere utili ad altre località dalle caratteristiche simili intenzionate a valorizzarle da un punto di vista turistico. Il CESE riconosce espressamente il valore di queste esperienze, lo sostiene e intende diffonderlo ogni qualvolta lo riterrà opportuno.

5.4 **L'esperienza del Museo minerario di Río Tinto a Huelva (Spagna).** In antichità la miniera di Río Tinto è stata un'abbondante riserva di metalli preziosi, fonte di prosperità sin dall'epoca romana. La sua chiusura, nel 1982, ha dato inizio a un periodo di depressione economica nella regione. Il Museo minerario di Río Tinto, che attualmente custodisce questo patrimonio storico, è al centro dell'omonimo parco tematico che racchiude i luoghi e i paesaggi della conca mineraria. Nei 900 ettari del parco minerario di Río Tinto i visitatori possono effettuare un percorso in treno seguendo l'antica ferrovia che trasportava i minerali a Huelva. I turisti possono visitare le antiche miniere, un cimitero romano e il villaggio dei minatori costruito dall'impresa britannica cui la miniera apparteneva alla fine dell'Ottocento. Una zona abbandonata si è definitivamente convertita in un luogo di svago e di recupero del patrimonio e della cultura. Questo tipo di «esperienza», che è alla base di ogni interesse turistico, in questo caso e in altri permette alle imprese di ricavare profitti da zone altrimenti destinate all'abbandono.

5.5 Nella zona mineraria e industriale di Peñarroya-Pueblonuevo (Spagna) esiste un prezioso patrimonio industriale, eredità di un centro operaio del ventesimo secolo che attualmente è in corso di recupero per destinarlo a diverse attività di svago per la popolazione locale e i turisti. È opportuno segnalare che diversi villaggi della Valle dell'Alto Guadiato (provincia

di Cordova) si sono uniti per dare vita a un progetto comune per il recupero e la valorizzazione di diversi siti, tra i quali il Museo geologico e minerario di Peñarroya-Pueblonuevo, al fine di attrarre un turismo in grado di ridare vitalità economica ad alcune località la cui popolazione ha perso il lavoro per l'abbandono delle miniere. Questo sta generando un'offerta globale e coordinata, che abbraccia gli antichi siti industriali e geologici, comprende la gamma di prodotti enogastronomici, lo sport e la cultura e coinvolge gli abitanti di Fuenteovejuna, Bélmex e di altre località della zona.

5.6 **Il Circuito del Museo catalano della scienza e della tecnica (Spagna)** comprende fino a 20 centri di interesse per l'archeologia industriale della regione. Tali centri presentano caratteristiche di diversa natura a seconda dei vari settori: industria tessile, industria della carta, conceria, trasporti, ecc. È indubbio che nei secoli passati l'industria catalana ha svolto un ruolo determinante, ha avuto una presenza e un valore straordinario dal punto di vista non solo economico ma anche culturale, architettonico e sociale, diventando parte integrante dell'identità collettiva della regione. Per come è stato concepito, il circuito prevede la promozione turistica di tutti i 20 centri di interesse e in ultima analisi funziona come una rete di siti di importanza turistica e culturale. Questo modello di intervento può essere applicato ad altri progetti dalle caratteristiche analoghe.

5.7 Un altro interessante esperimento è quello patrocinato dall'Ufficio internazionale del turismo sociale (BITS), che ha contribuito allo sviluppo locale e alternativo di un bacino carbonifero in declino situato a La Roche-en-Ardenne (Belgio), attraverso la creazione di un centro di vacanze per il turismo sociale che sta dando un notevole contributo ai livelli occupazionali della regione.

5.8 In tutta Europa sono in corso esperimenti turistici innovativi volti a reperire alternative, anche se talvolta parziali, a situazioni di declino economico. A titolo di esempio vale la pena di ricordare alcuni pescatori di mestiere che offrono ai turisti la possibilità di partecipare attivamente a una giornata di lavoro a bordo del loro peschereccio. Il turista ha così modo di vivere un'esperienza a contatto con una realtà professionale e culturale in grado di avere un forte potenziale turistico anche perché può migliorare gli introiti di un'attività in declino.

5.9 Il CESE approva la dichiarazione elaborata congiuntamente dall'EFFAT (Federazione europea dei sindacati nei settori dell'alimentazione, dell'agricoltura e del turismo) e dall'Associazione europea di alberghi, ristoranti e caffè (Hotrec) sulle linee d'azione per mantenere e sviluppare l'occupazione nel settore turistico delle zone rurali.

6. Conclusioni

6.1 Nelle riunioni del gruppo di studio preposto all'elaborazione del presente parere e nella proficua audizione organizzata a Cordova è stato possibile raccogliere non solo i punti di vista poi inseriti nelle precedenti parti del testo ma anche una serie di conclusioni e raccomandazioni molto utili.

6.2 Come emerge nei diversi documenti della Commissione, nei pareri del CESE e in numerose altre fonti, il turismo è un'attività di grande importanza non solo dal punto di vista strettamente economico ma anche sul piano sociale e ambientale. È opportuno in particolare segnalare che il turismo, se sviluppato secondo criteri di sostenibilità a breve, medio e lungo termine, può diventare un'industria forte, stabile, con buone prospettive future e creatrice di posti di lavoro di qualità.

6.3 Il declino socioeconomico di talune zone situate nei vari paesi europei può avere cause e manifestazioni diverse. In tutte le zone, tuttavia, la diminuzione del tasso di occupazione e l'assenza di alternative economiche ne sono, al tempo stesso, l'espressione più evidente e la conseguenza più dolorosa per le popolazioni locali, spesso obbligate ad emigrare alla ricerca di attività diverse da quelle tradizionali della loro regione. Lo spopolamento di ampie zone agricole, industriali o minerarie è il triste risultato dei cambiamenti nella struttura economica.

6.4 Il radicamento sociale della popolazione è l'obiettivo primario di qualsiasi politica volta a raggiungere l'equilibrio regionale e dunque a fornire alternative valide a tali zone in declino. In tale contesto, i fondi strutturali europei svolgono un ruolo essenziale come strumenti volti a favorire il radicamento sociale. Il mantenimento o la creazione di posti di lavoro in quanto strumenti di integrazione sociale devono essere considerati una assoluta priorità.

6.5 In situazioni di declino ben diverse tra loro, il turismo è probabilmente una buona alternativa per conseguire una fonte di attività economica dalle grandi potenzialità di sviluppo sociale, imprenditoriale e occupazionale. Lo dimostrano e lo confermano diverse esperienze a tutti i livelli.

6.6 La ricerca dell'alternativa turistica per le zone in declino non è tuttavia esente da difficoltà e ostacoli di ogni tipo. Bisogna soprattutto tener presente che le zone in declino non sono di per sé zone tradizionalmente turistiche, anzi il fatto di essere inserite in ambienti degradati non le rende per nulla interessanti. Questo ostacola il recupero o la creazione di spazi in cui il turismo possa validamente svilupparsi e impone pertanto la creazione e l'offerta di prodotti in grado di stimolare la domanda.

6.7 In una situazione di partenza già negativa, la creazione di un'alternativa turistica per le zone in declino incontra ostacoli di diverso tipo:

- finanziari: è infatti necessario disporre di un capitale iniziale per la creazione di prodotti e infrastrutture turistiche,
- culturali: normalmente la popolazione locale non ha ricevuto la formazione necessaria per passare ai servizi turistici,
- relativi all'accessibilità e alla mobilità dei potenziali turisti, i quali devono poter giungere con sicurezza ai luoghi turistici creati o pubblicizzati,

- riguardanti la sicurezza delle persone e delle strutture,
- relativi all'assenza di promozione o alla mancanza di coordinamento nella promozione del sito turistico,
- concernenti la mancanza di consulenti tecnici specializzati che collaborino alla determinazione delle variabili che possano rendere sostenibili le nuove imprese.

6.8 Ma sono proprio la possibilità di un'alternativa come il turismo e le difficoltà inerenti a tale processo le due variabili che devono spingere le pubbliche istituzioni, le parti sociali e i cittadini in generale ad accogliere la sfida consistente nel trasformare in realtà questo potenziale. Nei rispettivi ambiti d'azione, la politica regionale europea e le altre politiche comunitarie (turistica, culturale, dell'occupazione, dei trasporti e delle infrastrutture) devono collaborare per vincere tali sfide. Non tener conto della situazione delle zone in declino o evitare di far fronte ai rischi e agli ostacoli di un'alternativa nel turismo non sembra essere una strategia efficace. Sono poche le alternative diverse dal turismo che si offrono alle zone in declino e le poche esistenti sono di difficile realizzazione.

6.9 Per essere una valida alternativa nelle zone in declino, il turismo deve soddisfare le seguenti condizioni:

- rafforzare i valori culturali, il patrimonio e le bellezze naturali della zona; spesso le popolazioni locali custodiscono, anche nelle zone in declino, una ricchezza culturale locale irripetibile,
- adottare una strategia globale per creare, attraverso i piani integrati di sviluppo, la diversità di prodotti e servizi che il turismo richiede,
- promuovere prodotti turistici comprendenti la possibilità di alloggiare nei pressi delle diverse attrazioni. È proprio quella destinata al pernottamento la componente di spesa dei turisti che può dare stabilità a questo tipo di attività e generare intorno ad essa un tessuto di imprese complementari. Per garantire una sostenibilità a lungo termine, è chiaramente da privilegiare la formula del turismo alberghiero o dell'alloggio temporaneo rispetto a quella del turismo residenziale,
- svilupparsi in condizioni di sostenibilità economica, sociale e ambientale in modo da diventare la base per la nascita di numerose imprese e quindi garantire posti di lavoro o stimolare il lavoro autonomo,
- creare un tessuto imprenditoriale competitivo e diversificato affinché in futuro tali zone non subiscano le conseguenze dei cambiamenti imposti dal mercato, dalla globalizzazione dell'economia e dal fenomeno della delocalizzazione,
- promuovere, attraverso la formazione professionale, la qualità in tutte le sue forme: servizio al cliente, condizioni di lavoro, rispetto della natura,

- unirsi ad altre aree dalle caratteristiche analoghe, onde creare reti volte a promuovere uno stesso prodotto, una marca o una destinazione,
- offrire prodotti e servizi innovativi. L'introduzione su vasta scala delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è indubbiamente un importante fattore di competitività. L'uso di Internet da parte delle imprese turistiche grandi, medie e soprattutto piccole è uno strumento essenziale per promuovere la loro presenza sul mercato dell'offerta,
- garantire i diritti dei consumatori in un'attività come il turismo, caratterizzato dalla trasversalità degli interventi e dalle dimensioni limitate delle imprese fornitrici dei servizi.

6.10 Naturalmente, i prodotti turistici di ciascuna zona variano a seconda di diversi fattori ed è difficile precisare quale sia il prodotto più adatto caso per caso. Tuttavia, per illustrare esempi di attività collegate direttamente o indirettamente al turismo e in grado di creare uno spazio alternativo, basti citare l'agriturismo e il turismo rurale, due attività cui si affiancano l'artigianato, la produzione e il commercio di specialità alimentari locali, il turismo industriale, di cui abbiamo visto alcune buone dimostrazioni, il turismo della salute e il turismo culturale. Per garantire la sostenibilità del turismo rurale a lungo termine è indispensabile un sostegno delle istituzioni.

6.11 Le tipologie di imprese in grado di offrire prodotti e attività turistiche nelle zone in declino non sono diverse da quelle presenti in altri settori; vale tuttavia la pena di citare espressamente:

- il lavoro autonomo, che è stata una difesa efficace contro la crisi dell'industria e che, quando si crea una nuova attività, è in grado di offrire formule imprenditoriali tali da soddisfare i giovani maggiormente dotati di spirito d'iniziativa. Il turismo rurale è ad esempio uno dei settori in cui le diverse forme di lavoro autonomo e di imprese familiari sono maggiormente presenti,
- le cooperative, che possono essere associazioni di lavoratori o di produttori, di sostegno e consumo che gestiscono strutture ricettive (piccoli alberghi, campi di vacanza, rifugi), oppure forniscono diversi servizi turistici o curano l'organizzazione di viaggi. La possibilità di creare e lavorare in rete è un importante valore aggiunto che diversi paesi hanno saputo sfruttare per incrementare la presenza delle cooperative nel settore del turismo, tra questi l'Italia grazie alla Legacoop,
- le microimprese, che dovrebbero godere di un trattamento specifico nell'ambito dei contratti collettivi, per assicurare da un lato la qualità dell'occupazione e dall'altro l'adeguamento a una realtà diversificata, mutevole e complessa,
- le organizzazioni del turismo sociale dei vari paesi, le quali possono collaborare efficacemente affinché il turismo diventi un'alternativa per le zone economicamente in

declino. Il numero di viaggiatori che ogni anno si affidano a tali organizzazioni può essere un incentivo per la definizione di itinerari e la creazione di prodotti turistici in queste zone. Risulta a tale proposito preziosa l'esperienza realizzata dal BITS (Ufficio internazionale del turismo sociale) con il centro di Liguerra de Cinca (Spagna), foriero di un importantissimo impulso economico a livello regionale. Anche in Portogallo, i diversi villaggi vacanze gestiti dall'Inatel rappresentano un'attività economica di grande importanza per le rispettive regioni.

6.12 Per garantire la sopravvivenza delle imprese turistiche nate come alternativa nelle zone in declino, è determinante creare nel circondario varie attività complementari in grado di concorrere a un obiettivo comune, sviluppando un'autentica **alleanza turistica** nell'ambito della quale ogni impresa deve intendersi come parte di un'offerta turistica globale. L'alleanza fra cultura, gastronomia, ambienti naturali, alloggi e, in ultima analisi, tutte le attività economiche che determinano l'attrattività turistica va coordinata sia sul versante pubblico che privato. Questa alleanza che a volte, anche se non sempre, si forma nel turismo tradizionale è indispensabile quando si tratta di creare alternative completamente nuove nelle zone in declino, date l'estrema difficoltà e fragilità delle loro imprese. La forma del circuito turistico al quale partecipa una serie di operatori economici è un modo per realizzare in concreto questa alleanza. Comunque sia, tutti gli operatori economici e sociali devono partecipare attivamente alla cooperazione fra imprese.

7. Considerazioni finali

7.1 Il rilancio socioeconomico delle zone europee in declino è una sfida importante e complessa per le istituzioni pubbliche di ogni livello, per gli operatori socioeconomici e per i cittadini. Questa sfida non può essere ignorata per non correre il rischio di condannare alcune regioni allo spopolamento e i loro abitanti alla povertà o all'immigrazione. Tra le possibili alternative, il turismo è quella più importante e privilegiata, grazie al suo valore aggiunto, alla sua capacità di creare posti di lavoro e alle sue prospettive future.

7.2 In effetti sia le politiche europee sia i documenti elaborati dalle istituzioni raccomandano di perseguire questa strada: la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo infatti favoriscono e promuovono questa alternativa, ma le risorse finanziarie a titolo dei fondi strutturali destinati ad azioni in questo senso sono ancora insufficienti, mentre diventa sempre più difficile utilizzare i fondi come strumenti generatori di nuovi impulsi economici. Alla Commissione si propone di istituire un nuovo progetto pilota basato su esperienze positive, che consenta di valutare metodo e prassi migliori per utilizzare i fondi strutturali al fine di promuovere il turismo nelle zone in declino socioeconomico.

7.3 Altre istituzioni come l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) e l'Ufficio internazionale del turismo sociale (BITS) stanno portando avanti iniziative di grande valore strategico in quanto potenziano e favoriscono le reti di promozione e comunicazione indispensabili per la sostenibilità dei progetti turistici nelle zone in declino.

7.4 Gli Stati membri dovrebbero incentivare, al loro interno, il coordinamento degli interventi ai diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale). Gli osservatori del turismo da istituire per analizzare le potenzialità del settore e definire le varie strategie e politiche integrate di sviluppo turistico sono strumenti adeguati di diagnosi e di intervento.

7.5 Nei diversi pareri sul turismo, il CESE esorta a portare avanti politiche comunitarie volte a creare un modello turistico europeo, basato non necessariamente su norme giuridiche bensì su valori e principi quali la sostenibilità, la qualità dei servizi,

dei prodotti e dell'occupazione, la sicurezza dei consumatori, il partenariato tra pubblico e privato, l'accessibilità per tutti, il potenziamento del patrimonio, dei valori culturali locali nonché su altri valori che consentiranno, in Europa come negli altri paesi, di orientare il turismo al rispetto dei principi di sostenibilità a breve, medio e lungo termine. Il presente parere si aggiunge agli altri documenti strategici e politici e definisce il contributo positivo del turismo al rilancio socioeconomico delle zone in declino come elemento fondamentale di questo modello turistico europeo.

8. Il Comitato economico e sociale europeo elaborerà e pubblicherà il presente parere e lo presenterà, come proprio contributo, al Foro europeo del turismo 2005, che si terrà a Malta nel mese di ottobre, con il titolo **Dichiarazione di Cordova sull'apporto del turismo al recupero socioeconomico delle zone in declino.**

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che rettifica la direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

COM(2005) 214 def. — 2005/0100 (COD)

(2006/C 24/02)

Il Consiglio, in data 8 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 luglio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore unico PETRINGA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 regola e garantisce il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Tale direttiva ha riunito le precedenti direttive sulla materia, modificandone i contenuti e creando un quadro giuridico e semplificato.

1.2 Nel delimitare il suo campo di applicazione, la direttiva ha previsto una serie di soglie al di sotto delle quali la normativa non trova applicazione; ha previsto inoltre una specifica procedura mediante la quale riallineare periodicamente tali soglie.

1.3 Le soglie di cui alla direttiva vengono stabilite in euro, mentre quelle che definiscono gli obblighi internazionali dell'Unione ai sensi dell'OMC sugli appalti pubblici vengono stabilite in diritti speciali di prelievo (DSP). L'articolo 78 della direttiva consente alla Commissione di verificare e modificare le soglie se l'evoluzione dei tassi di cambio DSP/euro lo rende necessario. Anche nel caso di una revisione il livello delle soglie dovrebbe però rimanere sostanzialmente identico.

1.4 La Commissione aveva disposto di mantenere immutate, in particolare, le soglie di 249 000 euro che si applicano per gli appalti pubblici di servizi sovvenzionati in misura superiore al 50 % dalle amministrazioni aggiudicatrici [articolo 8, lettera

b)], e per gli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici non comprese nell'allegato IV (vale a dire le amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali).

1.5 Per un errore materiale, l'articolo 78 ha previsto che gli appalti sovvenzionati in misura superiore al 50 % dalle amministrazioni aggiudicatrici, di cui all'articolo 8, lettera b), siano riallineati ad un valore diverso, che di fatto ne abbassa il livello.

2. Conclusioni

2.1 La proposta di direttiva chiede semplicemente la correzione dell'errore materiale. Rettificando l'articolo 78, si ripristina la coerenza tra la soglia indicata nell'articolo 8, che disciplina il campo di applicazione della direttiva, e il meccanismo di revisione delle soglie previsto nell'articolo 78 medesimo.

2.2 Il CESE non può che esprimersi in maniera favorevole rispetto ad una modifica che restituisce coerenza al testo normativo.

2.3 Quanto sopra vale in particolare in vista della prossima scadenza prevista per la revisione delle soglie ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 4, che dovrebbe aver luogo nel novembre 2005.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo

COM(2005) 47 def. — 2005/0007 (COD)

(2006/C 24/03)

Il Consiglio, in data 8 aprile 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CABRA de LUNA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 160 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 La Commissione ha presentato una proposta di regolamento relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo allo scopo di garantire alle persone con disabilità e a quelle a mobilità ridotta pari opportunità nel trasporto aereo rispetto al resto della popolazione.

1.2 La Commissione ritiene che il trasporto aereo sia uno degli strumenti utili per l'integrazione e la partecipazione attiva delle persone con disabilità alla vita economica e sociale.

1.3 La Commissione inserisce l'iniziativa nel contesto delle sue politiche di «non discriminazione», fondate sul principio generale sancito espressamente nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre l'articolo 13 del Trattato CE consente alla Comunità europea di combattere le discriminazioni fondate tra l'altro sugli handicap.

1.4 Il regolamento mira a garantire che tutti i passeggeri possano beneficiare allo stesso modo delle opportunità offerte dalla creazione di un mercato unico dei servizi nel trasporto aereo.

1.5 La proposta della Commissione costituisce il primo atto legislativo mirato specificamente ai disabili nel diritto comunitario europeo, sebbene avrà ripercussioni positive anche per molte persone anziane e per i passeggeri a mobilità temporaneamente ridotta.

1.6 La proposta, intesa a prevenire i trattamenti iniqui, è basata su alcuni principi fondamentali:

- ai passeggeri a mobilità ridotta non si può rifiutare il trasporto, tranne nei casi in cui è necessario negare l'imbarco per ragioni di sicurezza,
- si dovrebbe fornire un'adeguata assistenza gratuita ai passeggeri a mobilità ridotta,

- i passeggeri a mobilità ridotta dovrebbero beneficiare di un servizio di elevata qualità nel corso di tutto il viaggio, da determinati punti di arrivo in aeroporto a determinati punti di partenza,
- un sistema di assistenza centralizzato,
- sanzioni efficaci in caso di mancato rispetto del regolamento.

1.7 Gli accordi volontari assunti dai vettori aerei e dagli aeroporti negli ultimi anni devono essere considerati come un primo passo positivo verso l'eliminazione del trattamento iniquo e la garanzia di un'assistenza di qualità alle persone a mobilità ridotta. Tali accordi si sono tuttavia rivelati insufficienti ed è necessario definire chiare responsabilità e regole in questo settore chiave.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione e sostiene pienamente i principi fondamentali della proposta.

2.2 Il regolamento contribuisce chiaramente a rimuovere le barriere al trasporto aereo per le persone a mobilità ridotta. È anche collegato al recente regolamento adottato dall'UE in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato⁽¹⁾, che contribuisce a rafforzare i diritti dei passeggeri.

2.3 Inoltre il Comitato ha evidenziato nei suoi recenti pareri⁽²⁾ la necessità di una legislazione che vada al di là del settore dell'occupazione e riguardi gli ostacoli che devono superare i disabili in altri ambiti. La mobilità è un settore chiave per l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 40 del 17.2.2004, pag. 1) - Parere CESE, GU C 241 del 7.10.2002, pag. 29.

⁽²⁾ Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Integrare i disabili nella società* (GU C 241 del 7.10.2002, pag. 89) e il parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Pari opportunità per le persone con disabilità - un piano d'azione europeo* (GU C 110 del 30.4.2004, pag. 26).

2.4 Il Comitato si duole che la legislazione non contempra disposizioni relative all'accessibilità, per i disabili, delle infrastrutture aeroportuali, dei veicoli utilizzati per il trasporto di passeggeri e degli aeromobili. Osserva che solo tali misure garantiranno le pari opportunità nel trasporto aereo. Esorta pertanto la Commissione europea a proporre ulteriori norme per garantire che tutte le nuove infrastrutture e i mezzi di trasporto siano accessibili e che le barriere esistenti vengano gradualmente soppresse.

2.5 Il Comitato sottoscrive il quadro generale del regolamento e approva in particolare la disposizione che prevede un unico ente centralizzato gestore del servizio negli aeroporti, dato che un tale sistema rappresenta il modo più affidabile per garantire l'assunzione di responsabilità, la coerenza e l'elevata qualità dell'assistenza ai passeggeri a mobilità ridotta.

2.6 Il Comitato ritiene tuttavia che alcune disposizioni dovrebbero essere rafforzate per realizzare al meglio l'obiettivo generale.

2.7 Il Comitato insiste anche sulla necessità di procedere ad un'ampia consultazione delle organizzazioni rappresentative all'interno della società civile, per fare in modo che nel settore del trasporto aereo vengano garantiti i diritti di tutti i cittadini, anche di quelli a mobilità ridotta. Inoltre, per garantire un'attuazione ottimale del regolamento, è importante instaurare un dialogo — che comprenda anche le norme di sicurezza — fra gli aeroporti, i prestatori di servizi, le compagnie aeree e le organizzazioni rappresentative dei disabili e delle persone a mobilità ridotta, all'interno del comitato degli utenti aeroportuali.

Il Comitato approva il fatto che i costi dell'assistenza non saranno addebitati alle persone con disabilità, ma respinge la proposta secondo cui l'assistenza dovrebbe essere finanziata in modo da ripartire i costi equamente fra tutti i passeggeri che utilizzano un aeroporto, come indicato nel considerando 7 della proposta di regolamento della Commissione. Il Comitato ribadisce che la tassa per l'assistenza dovrà essere ripartita fra i vettori aerei che utilizzano un determinato aeroporto in proporzione al numero di passeggeri trasportati da e verso l'aeroporto in questione e che, in ogni caso, questa tassa non dovrebbe determinare un aumento delle tariffe applicate ai passeggeri.

2.8 Il Comitato osserva che la deroga, di cui all'articolo 4, al principio più importante contenuto nell'articolo 3 (divieto di rifiutare il trasporto), in base alla quale è consentito negare il trasporto per rispettare gli obblighi di sicurezza, dovrebbe essere chiarita ulteriormente per evitare rifiuti arbitrari. Occorre definire un quadro a livello europeo che specifichi e definisca gli obblighi di sicurezza sotto forma di allegato al regolamento in questione o di regolamento di attuazione. Attualmente tali norme sono definite dai trasportatori o mediante disposizioni legislative e, di conseguenza, sono molto diverse e talvolta contraddittorie. La proposta della Commissione europea in base alla quale gli obblighi di sicurezza dovrebbero essere definiti dalla legislazione nazionale non risolverebbe il problema.

Inoltre le informazioni sugli obblighi di sicurezza dovrebbero essere fornite a tutti i passeggeri e non solo su richiesta.

2.9 Il Comitato rileva anche che manca una disposizione esplicita che obblighi la compagnia aerea a rimborsare il volo o ad offrire un itinerario alternativo e a prestare assistenza alla persona alla quale è stato negato l'imbarco ai sensi del regolamento, analogamente a quanto prescrive il regolamento in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato.

2.10 Il Comitato evidenzia anche la necessità di rafforzare le disposizioni sull'obbligo di fornire assistenza, di cui all'articolo 5. La responsabilità del gestore aeroportuale dovrebbe essere estesa anche ai passeggeri trasferiti o in transito in un aeroporto, a condizione che la richiesta di assistenza sia stata notificata 24 ore prima. L'attuale formulazione della proposta («compie tutti gli sforzi ragionevoli») non è soddisfacente. Tuttavia si può tener conto di circostanze eccezionali, indipendenti dal gestore.

2.11 Il Comitato ritiene che tutti gli aeroporti europei dovrebbero fissare standard coerenti e di elevata qualità per i passeggeri a mobilità ridotta oltre a quelli previsti dall'Allegato I del regolamento. La soglia di due milioni di passeggeri all'anno prevista dall'attuale proposta dispenserebbe un notevole numero di aeroporti europei da tale obbligo. Inoltre, il Comitato ritiene che anche per i piccoli aeroporti con meno di un milione di passeggeri all'anno vadano stabiliti standard di qualità (adeguati alle loro dimensioni) definiti a livello locale in stretta cooperazione con le organizzazioni dei disabili e delle persone a mobilità ridotta.

2.12 Il Comitato evidenzia anche che è necessario prevedere una formazione specifica del personale alle questioni relative alla disabilità per garantire un'assistenza di qualità, adeguata ai bisogni della persona. L'applicazione delle nuove tecnologie, per es. gli SMS o i *pager*, potrebbero agevolare il trasferimento di passeggeri a mobilità ridotta (quali ad es. le persone con disabilità uditive o visive).

2.13 Si dovrebbe prendere in considerazione la necessità di disporre di una procedura semplice e gratuita per notificare la richiesta di assistenza. Tale notifica avviene di norma quando vengono prenotati i biglietti e viene ricevuta dalla compagnie aeree. È pertanto essenziale che vi sia un trasferimento affidabile di informazioni dalle compagnie aeree agli aeroporti, per garantire servizi della migliore qualità possibile. Quando i passeggeri notificano la necessità di assistenza andrebbe dato loro un codice di conferma. Inoltre, in caso di controversia, l'onere della prova della mancata notifica dovrebbe spettare ai vettori aerei e/o all'operatore turistico responsabile della prenotazione.

2.14 Le procedure di notifica dovrebbero inoltre tener conto degli obblighi di accessibilità. Dovrebbero essere disponibili modi alternativi di comunicazione, quali il telefono e Internet. I siti web dovrebbero essere conformi all'iniziativa WAI⁽³⁾ e la notifica telefonica dovrebbe essere gratuita.

⁽³⁾ L'iniziativa WAI (*Web Accessibility Initiative*) consiste in orientamenti accettati a livello internazionale in materia di accessibilità dei siti web, dei *browser* e degli strumenti di *authoring*, e intesi a semplificare l'uso di Internet da parte delle persone con disabilità (p.es. fisiche, visive, uditive, cognitive o neurologiche). Per ulteriori informazioni cfr. <http://www.w3.org/WAI> e la comunicazione della Commissione europea, del 25 settembre 2001, sul miglioramento dell'accessibilità dei siti Internet delle amministrazioni pubbliche.

2.15 A giudizio del Comitato, nel testo del regolamento andrebbe inserito anche un riferimento alla direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, al fine di garantire che venga tutelata la vita privata e che le informazioni richieste siano limitate a quanto necessario per adempiere agli obblighi di assistenza previsti dal regolamento e non vengano utilizzate contro il passeggero che ha chiesto il servizio.

2.16 Il Comitato teme che la designazione di diversi organi responsabili dei reclami a livello nazionale possa impedire l'efficacia delle procedure di infrazione e la possibilità per i passeggeri di accedervi. Il Comitato evidenzia la necessità di designare un organo facilmente accessibile che sia responsabile di ricevere i reclami e di monitorare l'attuazione e l'applicazione del regolamento. Ritiene che in ogni Stato membro si potrebbe designare un unico organo per semplificare il sistema previsto nella proposta. Data l'internazionalizzazione del settore dei trasporti aerei e il crescente numero di passeggeri che si spostano fra paesi diversi dal loro paese di residenza, il CESE reputa opportuna l'istituzione di un organo a livello europeo.

2.17 Il CESE sostiene la necessità che le persone a mobilità ridotta abbiano diritto ad un completo indennizzo in caso di danni o perdita delle attrezzature necessarie alla loro mobilità. Si devono tenere in debito conto le importanti conseguenze per la mobilità, l'autonomia e la sicurezza del passeggero. Il CESE ritiene altresì che la responsabilità di maneggiare a terra le attrezzature destinate alla mobilità dovrebbe essere attribuita al vettore aereo per garantire coerenza con il quadro normativo internazionale in materia di responsabilità dei vettori aerei sancito dalla convenzione di Montreal.

Bruxelles, 28 settembre 2005

2.18 Il Comitato desidera anche sottolineare la necessità di definire esplicitamente, nel regolamento, chiare responsabilità — anche finanziarie — in caso di incidente o di trattamento inadeguato di passeggeri bisognosi di assistenza in aeroporto o al momento dell'imbarco, in linea con la convenzione di Varsavia così come modificata dalle convenzioni dell'Aia e di Montreal⁽⁴⁾.

2.19 Il Comitato vorrebbe altresì affrontare alcune questioni relative all'assistenza a bordo degli aeromobili. A tale riguardo propone di sopprimere la proposta intesa a limitare a cinque ore la durata del trasporto di cani guida, dato che tale limitazione non esiste nella pratica. Il regolamento dovrebbe anche prevedere l'obbligo per i vettori aerei di informare i passeggeri in merito alle restrizioni relative al trasporto a bordo delle attrezzature per la mobilità. Le disposizioni sull'accessibilità delle informazioni riguardanti i voli andrebbero estese alle misure di sicurezza.

2.20 Il Comitato è preoccupato anche poiché il regolamento non affronta tutti gli ostacoli ai viaggi aerei. In particolare, è cruciale che tutti i nuovi aeroporti siano accessibili alle persone a mobilità ridotta e che gli aeroporti esistenti eliminino gradualmente le barriere alla parità di accesso.

2.21 Il Comitato vorrebbe inoltre raccomandare ai vettori aerei che acquistano o noleggiano nuovi aeromobili di scegliere modelli che soddisfino le norme di accessibilità.

3. Conclusione

3.1 Il CESE sostiene fermamente la proposta, ma raccomanda di apportarvi una serie di modifiche descritte al punto 2, al fine di garantire una maggiore coerenza ed efficacia nel soddisfare la necessità di pari opportunità nel trasporto aereo per i passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta.

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

⁽⁴⁾ Cfr. articolo 17 della convenzione, che fissa le responsabilità del vettore in caso di incidente prodotto a bordo dell'aeromobile o durante l'imbarco o lo sbarco di un passeggero.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e alla comunicazione delle informazioni di sicurezza da parte degli Stati membri

COM(2005) 48 def. — 2005/0008 (COD)

(2006/C 24/04)

Il Consiglio, in data 30 marzo 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore McDONOGH.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Il contesto

1.1 La supervisione della sicurezza è disciplinata su scala mondiale dalla convenzione internazionale di Chicago sull'aviazione civile (1944) e si basa su norme definite dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO — *International Civil Aviation Organisation*), istituita da questa stessa convenzione. In sostanza, per quanto riguarda in particolare il rispetto dei requisiti di sicurezza, i vettori aerei sono soggetti a controlli effettuati dal loro paese di origine.

1.2 Al di fuori dell'UE i livelli di sicurezza dipendono dall'efficacia delle procedure di sorveglianza applicate nei paesi terzi. Per assicurare un livello elevato di sicurezza aerea per tutti gli aeromobili che operano in partenza, in arrivo o all'interno della Comunità, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato di recente la direttiva 2004/36/CE sulla sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano aeroporti comunitari⁽¹⁾, la quale introduce un sistema armonizzato di ispezioni degli aeromobili stranieri quando usano aeroporti europei. Inoltre, la direttiva stabilisce l'obbligo di uno scambio di informazioni fra gli Stati membri e la possibilità di estendere all'intero territorio comunitario le misure adottate da uno Stato membro nei confronti di un aeromobile o di un operatore di un paese terzo che non rispetti le norme di sicurezza internazionali.

1.3 In sintesi, la cosiddetta direttiva SAFA (*Safety Assessment of Foreign Aircraft* — Valutazione della sicurezza degli aeromobili stranieri) obbliga gli Stati membri a predisporre un meccanismo di raccolta di informazioni per identificare gli operatori che possono costituire un rischio per la sicurezza.

1.4 L'incidente di Sharm-el-Sheikh e quelli avvenuti nel 2005 hanno dimostrato che servono norme severe:

1.5 per rendere obbligatorie le ispezioni a terra e obbligare gli Stati membri a partecipare a un più ampio scambio di informazioni e ad applicare misure comuni decise in base ai risultati delle ispezioni; dal canto suo, la Commissione dovrebbe stilare un elenco europeo di compagnie aeree con problemi di sicurezza;

1.6 per effettuare controlli casuali ai simulatori degli equipaggi di volo in entrata nello spazio aereo europeo e accertare così la capacità di questi ultimi di pilotare in spazi aerei congestionati.

1.7 I passeggeri devono avere accesso al nome del vettore al momento di prenotare dal sito Internet di una compagnia aerea o presso un agente di viaggi, ed essere informati prima della partenza se vi è un cambiamento (ad esempio, in caso di noleggio dell'aeromobile di un'altra compagnia). Se non sono soddisfatti, dovrebbero aver diritto al rimborso integrale.

1.8 Inoltre, su richiesta, il passeggero dovrebbe poter conoscere il tipo, il modello, l'età e il paese di registrazione dell'aeromobile.

1.9 Bisognerebbe anche insistere sulla necessità che l'equipaggio disponga di adeguati periodi di riposo tra un volo e l'altro.

1.10 L'equipaggio di cabina dovrebbe avere una conoscenza adeguata dell'inglese o di un'altra lingua europea in funzione della destinazione, in modo da potersi occupare dei passeggeri o far fronte alle emergenze.

1.11 Gli aeromobili banditi da uno Stato membro UE per motivi di sicurezza andrebbero banditi anche da tutti gli altri.

⁽¹⁾ GU L 143 del 30.4.2004, pag. 76 - Parere CESE: GU C 241 del 7.10.2002, pag. 33.

2. Conclusioni

Il Comitato concorda per lo più con il contenuto del documento della Commissione, il quale però non appare abbastanza incisivo. Con l'aumento del traffico aereo e cieli sempre più affollati, la sicurezza aerea è destinata a diventare un problema crescente negli anni a venire, per cui la revisione del

regolamento proposto può prevedersi anche dopo meno di cinque anni. È inoltre necessario rafforzare la sicurezza anche sui voli delle compagnie dell'UE, ad esempio riguardo alla quantità di bagaglio a mano consentita a bordo. Altri aspetti da migliorare sono la conoscenza dell'inglese da parte dei controllori del traffico aereo, una corretta definizione dei periodi di riposo dell'equipaggio, ecc.

Bruxelles, 28 settembre 2005

La Presidente

Del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria e alla Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 90/424/CEE del Consiglio relativa a talune spese nel settore veterinario

COM(2005) 171 def. — 2005/0062 + 0063 CNS

(2006/C 24/05)

Il Consiglio, in data 14 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore DONNELLY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 160 voti favorevoli, uno contrario e 5 astensioni.

1. Introduzione

1.1 L'influenza aviaria (AI) è una malattia virale del pollame estremamente contagiosa che può estendersi ad altri animali e talvolta anche all'uomo. Nei mesi scorsi la Cina ha attuato un vasto programma di vaccinazioni dopo che oche selvatiche migratrici erano state uccise dal virus nella provincia del Qinghai occidentale.

1.2 A seguito di recenti focolai ad alta patogenicità di questa malattia apparsi in varie parti del mondo, fra cui taluni Stati membri dell'UE, oltre 200 milioni di volatili sono morti o sono stati abbattuti e distrutti per impedire il diffondersi dell'epizoozia. Questo abbattimento e questa distruzione massiccia di animali hanno suscitato, soprattutto fra i cittadini dell'Unione europea, forti preoccupazioni per motivi etici, economici, sociali e ambientali, nonché inerenti al benessere degli animali.

1.3 La capacità di questo virus influenzale di mutare e adattarsi rapidamente costituisce una notevole minaccia per la salute umana e animale. Nonostante le attuali conoscenze indicano che i rischi sanitari causati dai virus della cosiddetta «influenza aviaria a bassa patogenicità» (LPAI) sono inferiori a quelli derivanti dai virus dell'influenza aviaria ad alta patogeni-

cità (HPAI), questi ultimi derivano comunque da una mutazione di taluni virus LPAI, e più in particolare di quelli appartenenti ai sottotipi H5 e H7, e possono provocare nel pollame una malattia con un tasso di mortalità estremamente elevato. I dati disponibili indicano che i virus HPAI dei tipi H5 e H7 hanno provocato la stragrande maggioranza dei casi d'influenza aviaria registrati nell'uomo e tutti i decessi umani imputabili ai virus dell'influenza aviaria. D'altro canto, benché siano stati registrati casi di trasmissione di virus LPAI del sottotipo H9 da suini e pollame alle persone, non è ancora chiaro quale sia l'effettivo rischio per la salute umana.

1.4 Se non vengono tenuti sotto controllo, i focolai d'influenza aviaria possono dar luogo ad un virus perfettamente adattato all'uomo che potrebbe sfociare in una pandemia influenzale con conseguenze sanitarie e socioeconomiche devastanti a livello mondiale.

2. Sintesi delle proposte in esame

2.1 La proposta di direttiva in esame mira ad abrogare la direttiva 92/40/CEE riguardante l'influenza aviaria e a sostituirla con una nuova direttiva che aggiorna le disposizioni vigenti.

2.2 La proposta prevede una modifica della definizione dell'influenza aviaria in modo da includere sia il virus della LPAI che quello dell'HPAI. Le misure di controllo varieranno tuttavia in funzione dei diversi rischi legati a queste due categorie di virus.

2.3 La proposta prevede misure di sorveglianza e controllo obbligatorie per i virus LPAI. Si propone che gli Stati membri siano tenuti a sottoporre all'approvazione della Commissione programmi di sorveglianza per individuare rapidamente i virus LPAI in modo da poter attuare tempestivamente misure per contrastare la malattia e prevenire la mutazione di virus LPAI in HPAI.

2.4 Si propone che, qualora sia accertata la presenza del virus LPAI, vengano adottate contromisure che possono arrivare all'abbattimento controllato ove i rischi siano giudicati trascurabili. L'abbattimento massiccio dei volatili non sarebbe tuttavia da escludere se lo si ritiene la soluzione giusta.

2.5 In materia di vaccinazione del pollame e di altri volatili sono previste disposizioni nuove e flessibili che prevedono anche la possibilità di ricorrere sia alla vaccinazione d'urgenza che a quella profilattica.

2.6 Si propone di estendere le contromisure sia per la LPAI che per la HPAI ai volatili domestici diversi dal pollame, come quelli allevati negli zoo. È tuttavia previsto che spetti agli Stati membri decidere se far ricorso alla vaccinazione o all'eradicazione sulla base dell'analisi del rischio.

2.7 Le disposizioni riguardanti la cooperazione fra le autorità veterinarie e quelle sanitarie nell'eventualità di influenza aviaria accertata sono proposte ai fini della tutela della salute pubblica.

2.8 Si propone di adottare disposizioni intese a creare un meccanismo decisionale rapido mediante le procedure di comitato.

2.9 Nella seconda proposta si propone di concedere un sostegno finanziario comunitario per le misure di eradicazione della LPAI attuate dagli Stati membri.

2.10 Viene proposto anche di conferire alla Commissione la facoltà di esaminare se sia possibile istituire una banca di vaccini contro l'influenza aviaria.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato accoglie con favore la proposta in esame in quanto risponde in modo adeguato all'estendersi dei focolai di influenza aviaria e alla presenza del virus nei volatili selvatici, tenendo conto sia dell'esperienza acquisita nella gestione dei

focolai di queste epizootie sia delle nuove conoscenze sulla capacità di mutazione dei virus influenzali, inclusi quelli della LPAI.

3.2 Il Comitato, inoltre, è perfettamente consapevole dei potenziali rischi che vi saranno per la salute umana e degli animali qualora non vengano adottate nuove misure per contrastare la malattia.

3.3 Il Comitato ritiene che la nuova definizione di influenza aviaria e l'obbligo di controlli e di attività di sorveglianza della LPAI costituiscano un passo importante nella lotta contro il virus e le sue potenziali ricadute negative.

3.4 Il Comitato comprende la reazione negativa del pubblico a una politica di abbattimento massiccio di volatili quale unico strumento per combattere l'influenza aviaria.

3.5 Il Comitato prende atto delle conoscenze acquisite in materia di vaccinazioni e si compiace dell'introduzione di una politica che prevede vaccinazioni d'urgenza e profilattiche come ulteriore strumento per contrastare l'influenza aviaria.

3.6 Il Comitato accoglie con favore la proposta relativa alla notifica obbligatoria dell'influenza aviaria alle autorità sanitarie pubbliche.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il Comitato riconosce i rischi potenziali in materia di salute degli animali soprattutto come conseguenza delle nuove frontiere dell'UE in seguito all'allargamento. Raccomanda pertanto alla Commissione di stanziare fondi sufficienti per le ispezioni e la verifica del recepimento e dell'applicazione delle direttive in materia.

4.2 Il Comitato è consapevole della dimensione internazionale dell'influenza aviaria ed esorta la Commissione a chiedere dei controlli equivalenti, a livello mondiale, in materia d'influenza aviaria.

4.3 Il Comitato, pur compiacendosi del pacchetto finanziario e dell'erogazione di un contributo comunitario in caso di ricorso all'abbattimento degli animali come strumento per combattere la LPAI, propone che il tasso di indennizzo per le spese sostenute venga aumentato dal 30 % al 50 %.

5. Conclusione

5.1 Il Comitato appoggia la proposta della Commissione in quanto consente di proteggere la salute umana ed animale dal virus dell'influenza aviaria, che è in grado di mutare e adattarsi rapidamente.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio

COM(2005) 235 def. — 2005/0105 (CNS)

(2006/C 24/06)

Il Consiglio, in data 14 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore unico FAKAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 3 voti contrari e 14 astensioni.

1. Introduzione

Il regolamento (CE) n. 2075/92 relativo all'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore del tabacco greggio prevede al titolo I e al titolo II rispettivamente un regime di premi e uno di contenimento della produzione. Questa forma di sostegno si applicherà per l'ultima volta al raccolto 2005.

Nell'ambito del secondo pacchetto di riforme della PAC per i prodotti mediterranei, concordato nell'aprile 2004, i regimi di premi e di quote di produzione sono soppressi a partire dal raccolto 2006.

Inoltre, non è più necessario mantenere la disposizione relativa al programma di riscatto delle quote per il raccolto 2005. Di conseguenza, diversi articoli del regolamento (CEE) n. 2075/92 risulteranno obsoleti e andranno soppressi per motivi di chiarezza giuridica e di trasparenza.

Il 3 giugno 2005 la Commissione ha pertanto presentato al Consiglio una proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 2075/92 come conseguenza della riforma adottata nel 2004 per il settore del tabacco ⁽¹⁾.

2. Osservazioni

2.1 Il Comitato ritiene che la proposta di regolamento della Commissione costituisca una conseguenza logica della riforma del settore del tabacco adottata nell'aprile 2004, la quale prevede la soppressione dei regimi di premi e di contenimento della produzione e istituisce un nuovo regime di aiuti disaccoppiati.

2.2 Il Comitato ritiene che, per una maggiore semplificazione a seguito della riforma del 2004 e delle discussioni condotte in sede di comitato di gestione dei pagamenti diretti, sarebbe maggiormente utile e pratico se la Commissione proponesse una versione consolidata del regolamento (CE) n. 2075/92 invece di limitarsi a modificare o a sopprimere alcuni dei suoi articoli.

2.3 A giudizio del Comitato, si tratta di una proposta di carattere formale che, partendo da motivi di chiarezza giuridica e di trasparenza, si muove nella giusta direzione e merita pertanto di essere appoggiata.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 864/2004, GU L 161 del 30.4.2004, pag. 48.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 3317/94 per quanto riguarda la trasmissione delle domande di licenze di pesca ai paesi terzi

COM(2005) 238 def. — 2005/0110 (CNS)

(2006/C 24/07)

Il Consiglio, in data 16 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

1. Gli accordi di pesca fra la Comunità e i paesi terzi vengono rinnovati mediante l'avvio, con sufficiente anticipo, di negoziati volti alla conclusione di un nuovo protocollo, in modo da evitare interruzioni delle attività di pesca.
2. Al termine dei negoziati le parti siglano, oltre al testo del nuovo protocollo e al relativo allegato, uno scambio di lettere relativo all'applicazione provvisoria del nuovo protocollo a decorrere da una data, che è normalmente quella del giorno successivo alla data di scadenza del protocollo precedente.
3. Per convalidare la sigla dei suddetti documenti i servizi della Commissione avviano la procedura per l'elaborazione di una proposta formale, che viene successivamente trasmessa al Consiglio per l'adozione.
4. Tale procedura si articola in due parti:
 - un regolamento del Consiglio (regolamento), accompagnato dal parere del Parlamento europeo,
 - una decisione del Consiglio (decisione) che fissa
 - la ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri,
 - l'approvazione dello scambio di lettere relativo all'applicazione provvisoria del protocollo.
5. Tale procedura può durare diversi mesi prima dell'adozione da parte del Consiglio della proposta formale trasmessa dalla Commissione; può accadere infatti che l'atto del Consiglio venga adottato parecchi mesi dopo la data di applicazione provvisoria prevista nello scambio di lettere, in quanto la data in cui vengono conclusi i negoziati dipende dal paese terzo.
6. Quando ciò accade vi è un intervallo di tempo, a partire dalla data di applicazione provvisoria, in cui non è possibile utilizzare le possibilità di pesca previste nel nuovo protocollo.
7. Le procedure e le modalità di applicazione cui la Commissione e lo Stato membro di bandiera della nave da pesca devono attenersi per gestire le attività di pesca delle navi comunitarie nel quadro degli Accordi di pesca e per trattare le licenze di pesca nelle acque di un paese terzo sono stabilite nel regolamento (CE) n. 3317/94 del Consiglio, del 22 dicembre 1994 ⁽¹⁾.
8. La proposta di regolamento in esame prevede di aggiungere all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 3317/94 un comma in cui si definisce un trattamento delle licenze di pesca tale da permettere alla Commissione di trattare le domande presentate dagli Stati membri per la concessione di possibilità di pesca e di trasmetterle al paese terzo interessato, senza dover attendere l'adozione da parte del Consiglio dell'atto relativo all'applicazione provvisoria del nuovo protocollo.
9. Il Comitato, tenendo presente che è molto importante evitare qualsiasi interruzione delle attività di pesca, che la proposta permette di mantenere la chiave di ripartizione delle licenze di pesca esistenti nel protocollo precedente, salvaguardando il principio di stabilità relativa, e che questo trattamento delle domande avviene senza pregiudizio delle disposizioni che saranno eventualmente adottate dal Consiglio in un momento successivo, approva la proposta di regolamento della Commissione.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

⁽¹⁾ GU L 350 del 31.12.1994.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio

COM(2005) 82 def.

(2006/C 24/08)

La Commissione, in data 14 marzo 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, 4. voti contrari e 8 astensioni.

1. Presentazione della proposta della Commissione e relative osservazioni

in linea di principio indissolubile, per i motivi ammessi dal diritto canonico⁽¹⁾,

1.1 La Commissione ha pubblicato un Libro verde che dà avvio a una consultazione sulla giurisdizione, sui conflitti di legge e sul riconoscimento reciproco in materia di divorzio internazionale; il campo di applicazione proposto si limiterebbe tuttavia agli Stati membri dell'Unione (bisogna osservare che il Libro verde sui testamenti e sulle successioni propone un'impostazione che comprende le persone e i beni anche nei paesi terzi).

— le convenzioni bilaterali, in particolare quella tra Finlandia e Svezia, tuttora in vigore; alcuni Stati membri hanno inoltre concluso accordi con paesi terzi sul diritto di famiglia applicabile, soprattutto per il riconoscimento del matrimonio e del divorzio avvenuti in un altro paese,

1.2 A livello internazionale, più documenti toccano in maniera diretta o indiretta questa materia:

— i protocolli *opt in* e *opt out* allegati ai Trattati, i quali escludono la Danimarca e offrono l'opzione al Regno Unito e all'Irlanda di decidere se desiderino o no essere vincolati da una legislazione relativa al diritto civile.

— il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 e le convenzioni europee relative ai diritti dell'uomo, che proclamano la libertà di matrimonio e la necessità che vi sia un consenso libero e pieno al matrimonio, sotto pena di nullità dello stesso,

— la Convenzione dell'Aia del 1970 sulla competenza giurisdizionale, sui criteri di competenza e sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali, di cui sono parti i seguenti paesi membri: Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania e Lussemburgo,

1.3 Sarebbe inutile negare la complessità di una questione che si ricollega a peculiarità proprie di religioni e culture differenti, che sono fortemente radicate nelle coscienze collettive, ma che, nel contempo, registrano da parecchi decenni a questa parte, come tutto il diritto di famiglia, evoluzioni profonde. Il legislatore europeo, tuttavia, non può ignorare, nell'ambito dello spazio europeo di libertà e giustizia e tenuto conto del principio della libera circolazione delle persone, il fatto che un numero consistente di matrimoni finisce con un divorzio e che un numero crescente di divorzi ha carattere internazionale.

— il regolamento «Bruxelles II» n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che non si applica alla Danimarca, e sostituisce la citata Convenzione dell'Aia per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, con l'eccezione della Danimarca,

— le convenzioni concluse tra il Vaticano e, rispettivamente, il Portogallo, la Spagna, Malta e l'Italia sul matrimonio canonico e il suo scioglimento e il riconoscimento delle decisioni dei tribunali del Vaticano (competenza della Sacra Rota in materia d'annullamento del matrimonio canonico,

⁽¹⁾ Va segnalato che nel dicembre 2004 il Parlamento spagnolo (Las Cortes) ha esaminato un progetto di legge che modifica il diritto nazionale applicabile al matrimonio e al divorzio, progetto fortemente contestato dalla Chiesa; in Spagna è stata recentemente adottata la legge che permette il matrimonio tra persone dello stesso sesso (esiste già in parecchi Stati membri dell'UE). In Francia due persone che non possono contrarre matrimonio legalmente possono concludere un contratto civile, il cosiddetto PACS (patto civile di solidarietà), registrato da un giudice e che costituisce una sorta di sostituto del matrimonio. Istituzione e/o contratto, il matrimonio o il quasi-matrimonio restano limitati a due persone che abbiano raggiunto la maggiore età e sussiste la proibizione dell'incesto; occorre chiedersi se la rottura di un patto civile come il PACS francese debba essere contemplata dalla proposta legislativa relativa al divorzio avanzata nel Libro verde o se debba semplicemente rientrare nel diritto delle obbligazioni contrattuali.

1.4 L'attuale evoluzione dei diritti di famiglia nazionali si basa principalmente sulle nozioni di democrazia (potere delle assemblee di produrre diritto) e su quelle di libertà degli individui e di uguaglianza delle persone, che sono principi di ordine pubblico sia a livello comunitario che a livello di ciascuno Stato membro. Si rileva così la tendenza alla contrattualizzazione nel diritto di famiglia (matrimonio o contratto civile fra persone dello stesso sesso, divorzio consensuale, patti successori, ...).

1.5 Tale evoluzione sembra irreversibile, pur manifestandosi con ritmi differenti. La forza culturale di concezioni religiose più o meno profondamente radicate sembra svolgere un ruolo nella rapidità e nel contenuto dei cambiamenti che possono entrare in conflitto con idee e regole che hanno radici in antiche tradizioni e con le concezioni e le nozioni giuridiche e sociali che le rispecchiavano.

1.6 Il diritto nazionale degli Stati membri presenta ad ogni modo grandi differenze in ordine al diritto in materia di divorzio e di separazione personale o alle condizioni e agli effetti dell'annullamento del matrimonio; uno Stato membro non riconosce il divorzio (Malta). Di conseguenza, il Libro verde propone saggiamente di non percorrere la strada dell'armonizzazione del diritto sostanziale.

1.7 Esso propone di legiferare, eventualmente, in due direzioni per quel che riguarda i divorzi che presentano una componente internazionale (europea):

- la competenza giurisdizionale (determinazione del foro competente e riconoscimento delle sue decisioni in tutti gli Stati membri),
- la determinazione del diritto applicabile da parte del tribunale competente.

1.8 Le disposizioni del regolamento «Bruxelles II» relative alla determinazione della giurisdizione nazionale competente e il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie senza procedura di *exequatur* sono già applicabili in materia di divorzio; bisogna ora verificare se esse siano sufficienti o no allo stato attuale delle cose e in quale misura un paese potrebbe o no opporre disposizioni di ordine pubblico interno all'esecuzione di una sentenza del tribunale competente di un altro Stato membro che applica un diritto materiale diverso alla fattispecie concreta (e non necessariamente il suo diritto nazionale comune).

1.9 Le profonde divergenze esistenti tra le regole di ammissibilità di una domanda di divorzio con una componente internazionale pone un problema rilevante; in certi casi, è possibile che la domanda di divorzio non possa esser accolta da nessun giudice di uno Stato membro. Tale situazione che priva le parti del loro diritto di accesso a una giurisdizione, negando loro un diritto fondamentale, è pertanto inaccettabile.

1.10 Si dovrebbe prevedere una norma di attribuzione di competenza per evitare tale negazione del diritto di adire un giudice; ma quale forma prenderebbe questa norma?

1.11 Il diritto applicabile facilita talvolta la procedura di divorzio, mentre talaltra la rende lunga, complessa, o addirittura restrittiva quanto ai motivi o alle condizioni che possono essere adottati. Se fosse applicabile solo il diritto del foro, ne potrebbe risultare una «corsa al tribunale», se chi introduce per primo la domanda potesse scegliere il giudice e il diritto nazionale a lui più favorevole. L'altra parte, però, potrebbe ritenere di riceverne pregiudizio, perché questo diritto non risponde necessariamente alle sue attese, se non ha alcun legame, o scarsi legami, con il diritto matrimoniale e la nazionalità dei coniugi.

1.12 Bisogna allora permettere il rinvio dinanzi ad un'altra giurisdizione competente, se la parte convenuta allega l'esistenza di legami più forti o altrettanto validi con un altro foro, o se il primo giudice adito e le norme sostanziali che esso applica a tale domanda avessero solo pochi o nessun criterio oggettivo di collegamento?

1.13 Tale possibilità di rinvio dovrebbe essere ammessa (ma occorre evitare il rimbalzare delle cause tra diverse giurisdizioni) e la decisione in ordine ad essa dovrebbe essere assunta entro termini sufficientemente brevi (procedura d'urgenza), per evitare manovre volte a rimandare l'esame di merito. Le parti hanno infatti il diritto di ottenere una sentenza definitiva entro termini ragionevoli, anche nel caso di un divorzio non consensuale.

1.14 Per quanto riguarda il diritto applicabile da parte del giudice nazionale, quest'ultimo applica, a seconda dei casi, il suo diritto comune interno o delle norme nazionali di diritto internazionale privato. La questione, non affrontata nel Libro verde, dell'applicazione di regole di un paese terzo (diritto personale dei coniugi, per esempio) è nondimeno importante se uno o entrambi i coniugi possiedono la cittadinanza di un paese terzo, situazione abbastanza comune in Europa.

1.15 Il Comitato approva le linee di lavoro proposte dal Libro verde; suggerisce inoltre di evitare procedure di rinvio verso un paese terzo quando uno dei coniugi sia cittadino europeo, qualunque sia la legge secondo la quale è stato celebrato il matrimonio.

1.16 Oltre al riconoscimento del divorzio, si dovrebbe considerare anche la questione del riconoscimento dell'annullamento del matrimonio e della separazione personale. I diritti nazionali sono diversi quanto alle condizioni e agli effetti dell'annullamento (in ordine per es. al matrimonio putativo). Inoltre, ogni Stato membro, anche se il suo diritto nazionale non prevede il divorzio, deve riconoscere sul proprio territorio non solo la validità di un divorzio ottenuto in un altro paese membro, ma anche tutti i suoi effetti giuridici, patrimoniali e sullo stato delle persone.

1.17 I criteri di competenza fissati dalla Convenzione dell'Aia sono, in ordine d'importanza: la residenza abituale (domicilio, secondo la *common law*) di chi introduce la domanda, o la residenza per almeno un anno nel paese in cui la domanda viene presentata al giudice⁽²⁾, l'ultimo domicilio comune dei coniugi prima della domanda di divorzio, la cittadinanza dei due coniugi o di almeno uno di loro.

1.18 Il regolamento 2201/2003 prevede (all'ottavo considerando) che «Relativamente alle decisioni di divorzio, separazione personale o annullamento del matrimonio, il presente regolamento dovrebbe applicarsi solo allo scioglimento del vincolo matrimoniale e non dovrebbe riguardare questioni quali le cause di divorzio, gli effetti del matrimonio sui rapporti patrimoniali o altri provvedimenti accessori ed eventuali» (nondimeno, va riconosciuto che le conseguenze economiche e di altra natura del divorzio possono differire a seconda del foro competente o la legge applicabile e che i coniugi potranno tenerne conto nella scelta del foro).

1.19 Inoltre, le decisioni definitive dei tribunali nazionali dovrebbero essere automaticamente riconosciute in tutta l'Unione europea, senza necessità di altre procedure di *exequatur* e senza che siano invocati motivi di non esecutività⁽³⁾. In merito al certificato rilasciato ai fini dell'esecuzione non dovrebbe quindi essere possibile alcun ricorso.

1.20 Il criterio generale di attribuzione della competenza è quello del territorio (Stato membro o suddivisione giuridica dello Stato membro nel caso del Regno Unito, in cui si applicano diritti diversi per l'Inghilterra e il Galles, la Scozia, l'Irlanda del Nord e Gibilterra). Ai criteri della Convenzione dell'Aia, e praticamente nello stesso ordine, il regolamento aggiunge: la residenza abituale dell'uno o dell'altro coniuge, in caso di domanda congiunta. In ordine alla cittadinanza, questa deve essere la stessa per i due coniugi se la domanda è presentata nel paese d'origine, qualunque sia la residenza o il domicilio effettivi di ciascuno di loro. La durata minima della residenza è ridotta a sei mesi se chi introduce la domanda ha la cittadinanza del paese di residenza.

1.21 L'articolo 7, paragrafo 2, sulla competenza residua consente al coniuge che sia cittadino di uno Stato membro di presentare la sua domanda nello Stato membro in cui ha la residenza e secondo le norme sulla competenza applicabili in questo Stato se il coniuge ha la cittadinanza di un paese terzo o non ha la sua residenza (o il suo «domicilio» ai sensi della *common law*) in uno Stato membro. Potrebbe però porsi un conflitto positivo di competenze con un giudice adito dall'altro coniuge in un paese terzo. Inoltre, se nessuna giurisdizione di uno Stato membro fosse competente, ma lo fosse quella di un paese terzo e se uno dei due ex coniugi o ambedue fossero cittadini di uno Stato membro o vi stabilissero la loro residenza abituale e volessero far riconoscere la sentenza estera da tutti

gli Stati membri o, quanto meno, nei rispettivi paesi di nazionalità o residenza, sarebbero soggetti in questi ultimi al diritto applicabile alle sentenze estere o alle disposizioni di mutuo riconoscimento di eventuali accordi internazionali; è forse necessario riesaminare il regolamento «Bruxelles II» su questo punto per i cittadini di uno Stato membro?

1.22 I criteri di attribuzione della competenza sono quindi, nel regolamento comunitario considerato, più numerosi e più espliciti delle relative disposizioni della Convenzione dell'Aia e dovrebbero servire di base per i criteri da inserire in un regolamento specifico in materia di divorzio (per esempio, rinvio a queste disposizioni e a quelle sul reciproco riconoscimento delle decisioni).

1.23 Tuttavia, né la Convenzione dell'Aia né il succitato regolamento «Bruxelles II» contengono disposizioni sulla legge applicabile al divorzio, e il regolamento limita il proprio campo d'applicazione al divorzio, alla separazione personale e all'annullamento propriamente detti e non si applica alle conseguenze dello scioglimento del vincolo matrimoniale; tali questioni sono rinviate al diritto nazionale applicabile.

1.24 Va segnalato, a titolo d'esempio, che all'incirca il 15 % delle domande di divorzio, di separazione personale e di annullamento del matrimonio in Germania hanno una componente internazionale. Non è noto il numero di divorzi che presentino una componente europea nei diversi Stati membri.

2. Elementi complementari e proposte del Comitato

2.1 Le norme sul conflitto di leggi applicabili sono attualmente le norme nazionali dello Stato membro in cui si trova il giudice adito. Ne possono risultare soluzioni molto diverse da un paese all'altro quanto al diritto applicabile ad una stessa fattispecie, a seconda del paese in cui la domanda venga presentata.

2.2 In proposito il Libro verde fornisce una serie di esempi ben scelti, relativi sia alla competenza — la quale può provocare un conflitto negativo e tradursi nella negazione di un diritto — sia alla diversità di soluzioni. Per esempio la soluzione potrebbe non corrispondere alle attese di uno dei coniugi, o addirittura di tutti e due. Ne deriva, ad ogni modo, una sorta di mancanza di certezza e prevedibilità del diritto applicabile in certi casi e un rischio di un *forum shopping* e di una «corsa al tribunale» dovuta alla regola della litispendenza del regolamento «Bruxelles II» (il primo giudice adito è competente se sussiste un criterio di collegamento).

2.3 Il problema si pone in particolare quando i coniugi non hanno né la cittadinanza né la residenza in comune o se, pur avendo la stessa cittadinanza, risiedono in paesi diversi da quello di cui sono cittadini.

⁽²⁾ In alcuni Stati membri è sufficiente un periodo di residenza continuativa di sei mesi.

⁽³⁾ Salvo invocazione dell'eventuale riserva di ordine pubblico, che dovrebbe essere interpretata in modo restrittivo.

2.4 In situazioni del genere, il Comitato condivide la posizione secondo cui alle parti dovrebbe essere concessa una certa libertà di scegliere il diritto applicabile o alla parte convenuta quella di invocare le sue aspettative in materia di diritto applicabile o di chiedere il rinvio dinanzi ad un'altra giurisdizione con la quale il matrimonio avrebbe più vincoli oggettivi. Nei casi in cui la parte che introduce la domanda invoca una giurisdizione e la legge nazionale comune che essa applica e in cui la parte convenuta invoca a sua volta un'altra giurisdizione competente o un altro diritto applicabile, la decisione preliminare relativa alla giurisdizione o alla legge competente dovrebbe spettare al giudice di primo grado adito in prima istanza dalla parte che introduce la domanda, ed essere oggetto di una procedura di urgenza.

2.5 Se l'unico criterio di collegamento fosse la cittadinanza di una delle parti, ai sensi del regolamento si imporrebbe il ricorso al giudice della loro residenza abituale, in cui il diritto applicabile potrebbe non corrispondere alle loro aspettative congiunte (per esempio, alla volontà di applicare il diritto del paese con il quale il matrimonio ha legami più stretti).

2.6 L'autonomia della volontà delle parti dovrebbe allora svolgere un ruolo e non ci si dovrebbe accontentare invece di un'applicazione meccanica dei criteri di collegamento, per esempio, permettendo la scelta tra la legge della cittadinanza e la legge del foro, ma senza possibilità di rinvio.

2.7 Alcuni paesi (Italia, Portogallo, Spagna e Malta ⁽⁴⁾) hanno dichiarato di sottoporre per riconoscimento ai tribunali civili le decisioni di annullamento del matrimonio emesse, applicando il diritto canonico, dai tribunali ecclesiastici, in virtù di un concordato o di una convenzione conclusa con la Santa Sede; tali decisioni potrebbero creare problemi di conflitto con i diritti interni di altri paesi perché questi non riconoscono il motivo canonico di annullamento o per un motivo procedurale ⁽⁵⁾.

2.8 In caso di conflitto di merito o procedurale con le sue norme di ordine pubblico interno o con quelle previste dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le autorità dello Stato cui ci si rivolge per ottenere l'*exequatur* o il riconoscimento della pronuncia ecclesiastica dovrebbero opporre un rifiuto. In questi casi la parte che ha introdotto la domanda dovrebbe poter avviare una procedura civile ordinaria di annullamento, separazione o divorzio. In caso contrario, i ricorrenti avrebbero come unica soluzione quella di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, fatto che potrebbe prolungare inutilmente la durata della procedura.

⁽⁴⁾ La Polonia non ha menzionato il suo concordato con il Vaticano.

⁽⁵⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Strasburgo, causa 30882/96, sentenza del 26.7.1 «Pellegrini contro Italia»; annullamento della sentenza italiana che aveva accolto la decisione di nullità del matrimonio pronunciata in appello dal Tribunale della Sacra Rota, a causa di una violazione dei diritti della difesa da parte di quest'ultimo.

2.9 Anche se il numero di casi di conflitti negativi di competenze può rivelarsi relativamente modesto, a parere del Comitato un'iniziativa comunitaria si giustifica in quanto una situazione del genere sfocia in una violazione di un diritto fondamentale, vale a dire del diritto di avere accesso a un giudice competente per la pronuncia e il regolamento del divorzio, della separazione personale o dell'annullamento.

2.10 In base a queste premesse, si dovrebbe pertanto ammettere un'armonizzazione delle norme sul conflitto di leggi e di competenza per evitare una tale negazione di un diritto.

2.11 Queste norme armonizzate dovrebbero tuttavia comprendere una riserva di ordine pubblico in materia di riconoscimento o di *exequatur* della decisione che presenta una componente europea e che è stata pronunciata in un paese terzo, se questa decisione rimette in discussione un diritto fondamentale riconosciuto in Europa ad una delle due parti o altre disposizioni imperative di ordine pubblico interno che il giudice è tenuto a menzionare d'ufficio.

2.12 Il diritto comunitario non dovrebbe inoltre accettare alcun riconoscimento obbligatorio da parte di tutti gli Stati membri di una sentenza di divorzio, d'annullamento o di separazione personale pronunciata in un paese terzo e riguardante persone residenti nell'Unione europea che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro senza una procedura previa di *exequatur*, quando un altro Stato membro avesse precedentemente riconosciuto tale sentenza in virtù di un accordo bilaterale concluso con il suddetto paese terzo ⁽⁶⁾.

2.13 Il Comitato ritiene che la proroga di competenza dovrebbe essere ammessa in caso di ricorso congiunto, posto che esista un criterio di collegamento con il foro prescelto. Per la domanda congiunta di proroga potrebbe essere richiesta una scrittura autenticata (da un notaio).

2.14 Il comitato ritiene che le conseguenze effettive del divorzio, in materia di diritti dei genitori e di affidamento dei figli minori e in materia patrimoniale, dovrebbero essere oggetto di uno studio comparativo per paese; si tratta di elementi che non vanno trascurati quando si evoca un'eventuale corsa al tribunale. In ogni caso appare difficile affrontare la questione del divorzio senza tener conto delle sue conseguenze familiari e patrimoniali, talvolta diverse da un paese all'altro a seconda del diritto applicabile o della giurisprudenza corrente dei giudici nazionali (per esempio in materia di affido e di autorità genitoriale), come fa il Libro verde.

⁽⁶⁾ Anche se ciò è ovvio, dato che si tratta di un regolamento applicabile alle decisioni giudiziarie originarie di uno Stato membro, è meglio precisarlo, per evitare ogni eventuale problema di interpretazione.

2.15 Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a esaminare, se non l'hanno già fatto, tutte le possibilità di introdurre i modi alternativi di risoluzione delle controversie (come la mediazione ⁽⁷⁾) in materia di divorzio, separazione o annullamento del matrimonio che presentino una componente europea. Ciò faciliterebbe l'accesso alla giustizia e la riduzione della durata dei procedimenti per i cittadini che sono parti in causa.

2.16 Il Comitato mantiene un atteggiamento di apertura su una questione che è di notevole importanza per i cittadini e la

loro mobilità; seguirà il risultato delle consultazioni avviate dalla Commissione e le iniziative più precise di regolamentazione che potranno essere proposte successivamente: si può immaginare una revisione del nuovo regolamento «Bruxelles II» o un regolamento specifico per il divorzio. Inoltre il Comitato vorrebbe conoscere con maggiore precisione quali siano, per paese, il numero di casi di domande di divorzio a componente comunitaria, il numero di casi di conflitti negativi di competenze e altre informazioni pertinenti. In tal modo potrà esaminare più concretamente i problemi nell'eventualità di una futura proposta legislativa in materia di competenza e di legge applicabile al divorzio.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

⁽⁷⁾ Cfr. COM(2002) 196 def.: *Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale.*

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71

COM(2004) 830 def. — 2004/0284 (COD)

(2006/C 24/09)

Il Consiglio, in data 14 gennaio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 251 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 5 settembre 2005, sulla base del rapporto introduttivo del relatore José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Fin dalla loro adozione, i regolamenti 1408/71 e 574/72 relativi all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori e ai loro familiari che si spostano all'interno dell'Unione europea hanno subito varie modifiche tese ad adeguarli all'evolversi dei regimi e delle loro prestazioni con il passare del tempo.

1.2 Sostanzialmente si tratta di adeguare i regolamenti alle modifiche di legge adottate negli Stati membri nonché alle varie sentenze della Corte di giustizia. La proposta di regolamento all'esame del Comitato è quindi volta principalmente a riflettere le modifiche intervenute nella legislazione nazionale dei nuovi Stati membri oltre che a completare la semplificazione delle procedure necessarie per ricevere l'assistenza sanitaria all'estero; il regolamento modifica inoltre le procedure previste per le prestazioni legate a casi di infortunio sul lavoro e malattie professionali.

1.3 I due regolamenti sono stati modificati l'ultima volta attraverso il regolamento 631/2004⁽¹⁾, che ha introdotto le suddette variazioni riguardanti le procedure per ricevere assistenza sanitaria in altri Stati membri. Il Comitato si è espresso con un parere⁽²⁾ sulla relativa proposta di regolamento.

1.4 La principale modifica riguardante il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri dell'Unione europea è stata comunque introdotta con il regolamento 883/2004⁽³⁾ del Parlamento europeo e del Consiglio, adottato e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dopo un iter di approvazione da parte delle istituzioni comunitarie

durato sei anni. Tale regolamento, che sostituisce il regolamento 1408/71, non è ancora entrato in vigore in attesa dell'approvazione del suo regolamento di applicazione, che a sua volta sostituirà l'attuale regolamento 574/72.

Per quanto concerne il regolamento relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, il Comitato ha elaborato un parere⁽⁴⁾ in merito alla proposta presentata a suo tempo della Commissione.

2. Contenuto della proposta

2.1 La proposta in esame reca modifiche a due regolamenti: da un lato, al regolamento 1408/71 e, dall'altro, al regolamento 574/72, che stabilisce le modalità di applicazione del primo. Dette modifiche non hanno alcun nesso reciproco, in quanto derivano da aspetti giuridici diversi, come già ricordato al precedente punto 1.2.

2.1.1 Per quanto attiene al regolamento 1408/71, le modifiche riguardano diversi dei suoi allegati, nei quali figurano situazioni specifiche ai vari Stati membri, che devono esservi esplicitamente riportate onde poter sortire i rispettivi effetti sui cittadini.

2.1.2 Per quanto attiene al regolamento 574/72, le modifiche semplificano il testo e riducono le pratiche amministrative attualmente previste per ricevere l'assistenza sanitaria in un altro Stato membro in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale; si applicano quindi gli stessi criteri adottati per semplificare le procedure previste per ricevere l'assistenza sanitaria di carattere generale oggetto del regolamento 631/2004.

⁽¹⁾ GU L 100 del 6.4.2004.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale* (relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO - GU C 75 del 15.3.2000).

⁽³⁾ GU L 166 del 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, per quanto riguarda l'allineamento dei diritti e la semplificazione delle procedure* (relatore: BOLDT - GU C 32 del 5.2.2004).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il Comitato accoglie favorevolmente i contenuti della proposta, in quanto ritiene che prosegua sulla via del miglioramento e della semplificazione delle procedure istituite per coordinare meglio i regimi di sicurezza sociale nell'Unione europea. Il Comitato accoglierà sempre con favore qualsiasi cambiamento inteso a favorire i cittadini dell'Unione e ad agevolarne i rapporti con le amministrazioni pubbliche degli Stati membri.

3.2 Di conseguenza il Comitato valuta positivamente la proposta di regolamento in esame, in quanto favorisce espressamente una delle quattro libertà su cui l'Unione europea si è basata fin dall'inizio, e cioè la libera circolazione dei lavoratori e, nella fattispecie, per estensione del suddetto diritto, la libera circolazione delle persone interessate dalla normativa in esame. Il Comitato intende quindi ribadire ulteriormente la propria richiesta, già rivolta alle varie istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri, affinché si eliminino tutte le barriere esistenti e si crei un vero e proprio spazio di libera circolazione delle persone all'interno delle frontiere dell'Unione nonché un'autentica legislazione sociale. Il CESE si compiace dei contenuti della proposta, che rappresenta un ulteriore passo nel favorire l'attuazione di un diritto fondamentale dei cittadini.

3.3 Per la sua lunga durata nel tempo, la procedura di codecisione può comportare notevoli modifiche nei contenuti delle proposte. In un precedente parere ⁽⁵⁾ relativo a una proposta che recava parziali modifiche ai due regolamenti, il Comitato sosteneva l'esigenza di poter partecipare ed esprimere un parere in tempo reale, in particolare quando si tratti di proposte come questa, che innovano la normativa in materia previdenziale e del lavoro. Questo concetto è stato ribadito in un ulteriore parere ⁽⁶⁾, nel quale il Comitato si riservava la possibilità di esprimersi su qualsiasi modifica introdotta nei testi nell'ambito del processo decisionale. Ciò premesso, il Comitato ribadisce l'esigenza che in questo tipo di procedure si tenga conto del suo ruolo specifico.

3.4 Quanto descritto al punto 3.3 è apparso ancora più evidente nel caso dell'approvazione e pubblicazione del regolamento 883/2004 ⁽⁷⁾ sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Nel parere ⁽⁸⁾ a suo tempo adottato il Comitato ha sottolineato l'esigenza di verificare in che termini si fosse evoluta la proposta, in considerazione della sua complessità e della certezza che essa avrebbe subito molteplici modifiche nel corso dell'iter di approvazione. Il regolamento è stato approvato quattro anni dopo l'elaborazione del parere, senza che il CESE si sia nuovamente pronunciato sul testo.

⁽⁵⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71* (relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARÓ - GU C 367 del 20.12.2000).

⁽⁶⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, per quanto riguarda l'allineamento dei diritti e la semplificazione delle procedure* (relatore: BOLDT - GU C 32 del 5.2.2004).

⁽⁷⁾ GU L 166 del 30.4.2004.

⁽⁸⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale* (relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARÓ - GU C 75 del 15.3.2000).

Data l'importanza di questo tipo di legislazione, e ritenendo estremamente importante che il suo parere trovi ascolto nel momento più opportuno, il Comitato chiede di adeguare la procedura di consultazione per valorizzare maggiormente il ruolo svolto dalla società civile organizzata nella prassi legislativa dell'Unione.

Analogamente, e per riprendere quanto espresso nel parere precedentemente citato, il Comitato ritiene necessario emettere un parere d'iniziativa sul nuovo regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che andrà a sostituire l'attuale regolamento 1408/71.

3.5 Il Comitato ritiene quindi che il ruolo di consultazione del comitato consultivo sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, istituito al titolo 5 del regolamento 1408/71, vada fedelmente rispettato conformemente al disposto del regolamento stesso. Detto comitato, costituito principalmente da rappresentanti sindacali e datoriali, è l'istanza attraverso la quale gli operatori socioeconomici fanno pervenire le proprie opinioni alle istituzioni sotto forma di pareri o proposte sulle innovazioni da introdurre a livello comunitario in materia di sicurezza sociale.

3.6 L'articolo 90 del regolamento 883/2004 stabilisce l'abrogazione, eccetto per determinate situazioni, del regolamento 1408/71. L'articolo 91 ne definisce l'entrata in vigore dopo venti giorni dalla pubblicazione; il secondo comma del suddetto articolo evidenzia però che esso si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di applicazione.

Alla luce di quanto precede e prima del prossimo inizio, previsto per il 2006, dell'Anno europeo della mobilità dei lavoratori, il Comitato invita le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a elaborare e approvare il futuro regolamento di applicazione con una procedura della massima celerità ed efficacia, in modo da addivenire quanto prima alla totale entrata in vigore delle norme del nuovo regolamento di coordinamento e sostituire quindi il più presto possibile le complesse disposizioni dell'attuale regolamento 1408/71.

4. Osservazioni particolari

4.1 Regolamento n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

4.1.1 L'articolo 1 della proposta modifica gli allegati I, II, IIa, III, IV e VI del regolamento.

4.1.2 La sezione II dell'allegato I riguardante il campo di applicazione del regolamento comprendente i cosiddetti «familiari» viene modificata per tenere conto delle novità intervenute nella legislazione della Slovacchia.

4.1.3 La sezione I dell'allegato II relativa ai regimi speciali per i lavoratori autonomi esclusi dal campo di applicazione del regolamento viene modificata in considerazione delle innovazioni introdotte nella legislazione francese.

4.1.4 La sezione II dell'allegato II relativa agli assegni speciali per nascita o adozione esclusi dal campo di applicazione del regolamento viene modificata in seguito alle innovazioni introdotte nella legislazione di Estonia, Lettonia e Polonia. Inoltre lo stesso allegato viene modificato per la parte riguardante il Lussemburgo, conseguentemente a una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee secondo cui l'assegno straordinario per nascita o adozione non può restare escluso dal regolamento essendo una prestazione familiare esportabile.

4.1.5 L'allegato IIa del regolamento relativo alle prestazioni speciali di natura non contributiva viene modificato in seguito ai diversi aggiornamenti e adeguamenti introdotti nelle legislazioni di Germania, Slovacchia, Lettonia e Polonia.

4.1.6 Al fine di eliminare le parti non necessarie e quindi semplificarne i contenuti, viene modificata la parte A dell'allegato III relativa alle disposizioni delle convenzioni in materia di sicurezza sociale che restano applicabili malgrado il regolamento ne disponga l'abrogazione.

Analogamente, e con lo stesso obiettivo, si modifica la parte B dell'allegato III, relativa alle disposizioni delle convenzioni in materia di sicurezza sociale i cui vantaggi non sono estesi a tutte le persone cui si applica il regolamento. Si adegua la numerazione e si inseriscono le convenzioni o gli accordi bilaterali che hanno le caratteristiche per figurare nell'allegato.

4.1.7 Viene modificata la sezione A dell'allegato IV, che elenca le legislazioni nazionali per le quali l'entità della prestazione di invalidità è indipendente dalla durata del periodo di assicurazione, a seguito di una modifica introdotta nella legislazione della Repubblica ceca.

Per la stessa ragione, e rispetto alla Repubblica ceca e all'Estonia, si modifica la sezione C dell'allegato IV, relativa ai casi in cui è possibile rinunciare al doppio calcolo della prestazione in quanto non darà mai un risultato più favorevole.

Date le modifiche apportate alla legislazione slovacca, si modifica la sezione D dell'allegato IV relativa a prestazioni e accordi sull'accumulo di prestazioni della stessa natura alle quali si ha diritto in virtù della legislazione di due o più Stati.

4.1.8 In seguito a talune modifiche di legge intervenute nei Paesi Bassi, si procede alla modifica dell'allegato VI, che stabilisce alcuni metodi particolari per applicare la legislazione di determinati Stati membri.

4.1.9 Le modifiche ai diversi allegati del regolamento 1408/71 rispondono a varie esigenze che il Comitato intende evidenziare.

Innanzitutto, il CESE sottolinea che queste modifiche comportano una serie di semplificazioni al testo, volte a migliorarne l'applicazione e la comprensione. Si prosegue così lungo la linea tracciata dal regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e inteso a semplificare e rendere più moderno detto coordinamento, fermo restando il rispetto delle legislazioni nazionali in materia di sicurezza sociale. Per tale motivo, il Comitato appoggia queste modifiche.

In secondo luogo, si constata che alcune legislazioni nazionali hanno introdotto nuovi tipi di indennità per determinate situazioni, il che rappresenta un progresso normativo dal punto di vista sociale. Il Comitato esprime quindi la propria soddisfazione per gli eventuali progressi registrati nei vari Stati membri in materia di diritti sociali, ma lamenta l'esistenza di specifici ostacoli amministrativi a carico dei cittadini degli Stati dell'ultimo allargamento.

4.1.10 Infine, il Comitato ritiene che la sezione II dell'allegato II del regolamento andrebbe eliminata. Gli Stati membri dovrebbero mostrarsi ricettivi rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia, e tenere conto del fatto che gli assegni per nascita e adozione non sono indennità speciali bensì prestazioni familiari, e che di conseguenza sono esportabili. Il CESE auspica che gli Stati si adeguino a questa realtà giuridica prima che la Corte di giustizia la renda applicabile, attraverso la sua giurisprudenza, all'intera Unione.

4.2 Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71.

4.2.1 L'articolo 2 della proposta modifica i quattro articoli del regolamento, tutti riguardanti l'assistenza sanitaria in caso di infortuni sul lavoro o malattie professionali.

4.2.2 Vengono aboliti i paragrafi 5 e 6 dell'articolo 60 relativi alle prestazioni in natura in caso di residenza in uno Stato membro diverso da quello di competenza. Vengono eliminati alcuni obblighi di notifica che in realtà non venivano applicati.

Il Comitato esprime il proprio accordo su tutti i provvedimenti tesi a semplificare ed eliminare talune pratiche burocratiche improduttive.

4.2.3 Viene sostituito il testo dell'articolo 62 (prestazioni in natura in caso di dimora in uno Stato membro diverso dallo Stato competente). Con l'introduzione della tessera sanitaria si eliminano pratiche superflue, che comunque verrebbero espletate a livello di enti competenti degli Stati e non dagli interessati; il testo rimane uguale all'articolo 21 del regolamento come modificato dal regolamento 631/2004.

Il Comitato appoggia qualsiasi modifica tale da agevolare l'accesso dei cittadini alle prestazioni cui abbiano diritto.

4.2.4 Viene modificato il punto 2 dell'articolo 63 relativo alle prestazioni in natura corrisposte ai lavoratori in caso di cambio di residenza o di rientro nel paese di residenza, nonché ai lavoratori autorizzati a spostarsi in un altro Stato membro per ricevervi l'assistenza medica. Si modifica poi il rinvio fatto in questo articolo ai punti 5 e 6 dell'articolo 60, a loro volta aboliti da questa stessa proposta di regolamento.

4.2.5 Viene modificato il punto 1 dell'articolo 66 relativo alla contestazione della natura professionale dell'infortunio o della malattia, in modo da eliminare il rinvio di cui all'articolo 20 del regolamento, a sua volta abolito dal regolamento 631/2004.

4.2.6 Il Comitato esprime il proprio sostegno a tutte le modifiche proposte, in quanto migliorano il regolamento, semplificandone i contenuti ed eliminando la burocrazia, e quindi agevolano i rapporti dei cittadini con le amministrazioni.

5. Conclusioni

5.1 In termini generali, il Comitato accoglie con favore la proposta di regolamento, con riserva delle osservazioni formulate nel presente parere. Pur valutando positivamente la semplificazione e il miglioramento del testo dei regolamenti 1408/71

e 574/72 allo scopo di favorire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione, esso ritiene che sarebbe ancora meglio se entrasse in vigore il regolamento 883/2004, che comporta una semplificazione globale e di ampio respiro in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

5.2 Non avendo potuto pronunciarsi sul testo definitivo risultante dal lungo iter di approvazione del regolamento 883/2004, il Comitato ritiene di dovere elaborare al più presto un parere di iniziativa su tale documento, prima ancora che inizi la procedura legislativa del nuovo regolamento di applicazione che la Commissione sta predisponendo.

5.3 Il Comitato invita la Commissione a ultimare quanto prima la proposta di regolamento di applicazione e il Consiglio e il Parlamento europeo a deliberare rapidamente nell'ambito della procedura legislativa di adozione prevista, in modo da evitare il ripetersi delle lungaggini che hanno caratterizzato l'iter del regolamento 883/2004, soprattutto considerando che nel 2006 si celebrerà l'Anno della mobilità dei lavoratori.

5.4 Quanto alle modifiche apportate ai vari allegati del regolamento 1408/71, il Comitato chiede che la sezione II dell'allegato II riguardante gli assegni speciali per nascita e adozione venga abrogata quanto prima con il consenso degli Stati membri che tuttora mantengono la deroga.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che costituisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere

COM(2005) 81 def. — 2005/0017 (COD)

(2006/C 24/10)

Il Consiglio, in data 22 marzo 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice ŠTECHOVÁ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 166 voti favorevoli, 5 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni del Comitato ⁽¹⁾

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo ribadisce nuovamente di essere notevolmente interessato al compimento di progressi assai più tangibili nell'affermazione dell'uguaglianza fra uomini e donne, come sottolineato nei suoi recenti pareri sulla questione ⁽²⁾. L'uguaglianza tra uomini e donne (uguaglianza di genere) è una priorità nelle politiche dell'Unione europea e deve restare tale. Sebbene negli ultimi anni siano stati compiuti maggiori sforzi per affermare l'uguaglianza di genere nell'Unione europea, nella stragrande maggioranza dei settori di attività le donne rimangono svantaggiate ⁽³⁾; tutto ciò deve cambiare. Anche se in misura sostanzialmente minore, esistono persino situazioni in cui sono gli uomini a essere danneggiati sulla base del genere; anche a questo è necessario porre rimedio. È inoltre necessario risolvere una serie di problemi causati dalla discriminazione (sulla base dell'orientamento sessuale, dell'età, dello stato di salute, di un handicap, dell'origine etnica, ecc.) e ulteriormente aggravati dalla prospettiva di genere.

1.1.1 Esistono pertanto moltissime tipologie diverse di disuguaglianza di genere; si manifestano ovunque nell'Unione europea ed è indispensabile conoscerle, documentarle, raccogliere informazioni su di esse, analizzarle, trarne un insegnamento a livello comunitario e trovare una soluzione.

⁽¹⁾ Tutti i termini utilizzati nel presente documento per designare posti o funzioni vanno intesi sia al femminile che al maschile.

⁽²⁾ Parere CESE del 10.12.2003 «Pari opportunità uomini/donne - Programma di sostegno», relatrice WÄHROLIN, GU C 80 del 30.3.2004.

Parere CESE del 3.6.2004 «Parità di trattamento tra donne e uomini/ accesso a beni e servizi», relatrice CARROLL, GU C 241 del 28.9.2004.

Parere CESE del 15.12.2004 «Direttive pari opportunità», relatrice SHARMA, CESE 1641/2004.

Parere CESE del 9.2.2005 «Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi in materia di parità fra uomo e donna», relatrice FLORIO, GU C 221 dell'8.9.2005.

⁽³⁾ COM(2005) 44.

1.1.2 Il CESE accoglie pertanto favorevolmente qualsiasi strumento capace di imprimere un'accelerazione affinché l'uguaglianza tra uomini e donne diventi effettivamente realtà.

1.1.3 Il CESE sostiene la proposta di creare un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ⁽⁴⁾ (successivamente denominato «Istituto»), poiché ritiene che esso costituirà uno strumento efficace — dotato di un grande potenziale — per sostenere gli sforzi dell'Unione europea e degli Stati membri volti a ottenere progressi nell'affermazione dell'uguaglianza tra donne e uomini, sia nella legislazione che nella pratica.

1.2 Il CESE approva le ragioni che hanno condotto a proporre un organo indipendente e la decisione in base alla quale l'Istituto non deve sostituire o indebolire le agenzie specializzate esistenti e già rodute o quelle di cui si prepara l'istituzione a livello comunitario ⁽⁵⁾. La creazione dell'Istituto non deve inoltre compromettere l'applicazione del principio di *mainstreaming* negli organi della Comunità, in tutte le sue politiche e i suoi programmi: il CESE è persuaso che così facendo detto principio risulterà anzi rafforzato.

1.3 A giudizio del CESE, l'Istituto acquisirà un'autorità fondata sull'obiettività, sulla neutralità, sull'indipendenza, sull'esperienza, sulla possibilità di raccogliere le informazioni pertinenti in un'unica sede e potrà divenire uno strumento notevole a disposizione di un'ampia gamma di utenti. Grazie a un'applicazione coerente del *gender mainstreaming*, l'Istituto sarà al servizio della più svariata tipologia di clienti, dagli strati più vasti della società civile sino agli organi decisionali dell'Unione europea.

1.3.1 Inoltre l'Istituto esplicherà le proprie attività non soltanto all'interno dell'Unione europea, ma in un contesto europeo più ampio, comprendente i preparativi per i prossimi allargamenti dell'Unione, o esercitando un'influenza in ambito internazionale. Contribuirà pertanto anche a sviluppare i collegamenti e gli scambi multiculturali.

⁽⁴⁾ La denominazione non corrisponde alla traduzione ufficiale in ceco. Cfr. il relativo commento al punto 3.3.

⁽⁵⁾ La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound, con sede a Dublino), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA, con sede a Bilbao), il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e la futura Agenzia per i diritti fondamentali.

1.4 Visti l'obiettivo e i compiti così ambiziosi che vengono affidati all'Istituto, a giudizio del CESE sarebbe necessario definirne le competenze e gli obblighi più chiaramente di quanto proposto dalla Commissione in riferimento alle sue funzioni di ricerca, diffusione delle informazioni, sensibilizzazione, ecc. È indispensabile precisare gli obiettivi perseguiti mediante la raccolta e l'analisi dei dati, affinché l'Istituto possa svolgere pienamente il proprio ruolo nel processo decisionale europeo. A riguardo è necessario ricordare che tutte le strutture della Comunità debbono fare assegnamento sugli strumenti statistici dei singoli Stati membri. L'Istituto dovrebbe avere la possibilità di illustrare i progetti in preparazione secondo la propria ottica. L'Istituto dovrebbe avere anche un ruolo formativo in merito alle questioni connesse al *gender mainstreaming*, nonché disporre della possibilità di presentare pareri riguardo alle iniziative e alle attività comunitarie riguardanti l'uguaglianza di genere.

1.4.1 Il CESE ritiene che una miglior definizione degli obiettivi e dei compiti dell'Istituto ne dimostrerà l'importanza e indicherà chiaramente quanto sia indispensabile che esso disponga degli strumenti necessari a realizzare questi obiettivi.

1.5 L'Istituto deve disporre di una forte autorità morale; è assolutamente indispensabile che il suo funzionamento sia trasparente, onde garantire collegamenti davvero efficaci con i gruppi interessati della società civile di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettere a), b) e c), i quali hanno infatti grande esperienza sul piano analitico e pratico dell'uguaglianza tra uomini e donne, e possono inoltre rispecchiare in modo più diretto i bisogni dei cittadini dell'UE. Il CESE raccomanda caldamente che questi gruppi della società civile dispongano di un maggior numero di rappresentanti nel consiglio d'amministrazione dell'Istituto (cfr. punti 3.7.2 e 3.7.3), ed evidenzia nuovamente a tale riguardo il ruolo significativo svolto a diversi livelli dalle parti sociali nella risoluzione dei problemi connessi all'uguaglianza tra uomini e donne sul mercato del lavoro.

1.6 Nel contempo il CESE insiste affinché, in seno al consiglio d'amministrazione, i rappresentanti delle parti sociali europee e dell'ONG pertinente godano dello stesso status riconosciuto agli altri membri, ovvero sia dispongano del diritto di voto (cfr. punto 3.7.4).

1.7 Il CESE ritiene essenziale che le risorse finanziarie destinate all'Istituto gli consentano di svolgere pienamente la propria missione, a fianco delle altre agenzie o degli altri programmi comunitari che si occupano anche della problematica dell'uguaglianza tra uomini e donne e niente affatto a loro discapito.

1.8 La proposta in esame non dà indicazioni sulla futura ubicazione dell'Istituto; il CESE raccomanda tuttavia di stabilirne la sede in uno dei paesi che hanno aderito all'UE nel 2004. Ciò è motivato dall'interesse già dimostrato da alcuni di questi paesi, dall'esigenza di un decentramento equilibrato delle agenzie nel territorio dell'UE, nonché dalla possibilità di un contatto più immediato con i cittadini e le cittadine di uno di questi Stati membri, come pure di una migliore conoscenza delle esperienze di tale paese nel settore delle pari opportunità tra uomini e donne.

1.9 Il CESE è convinto che una cooperazione stretta con l'Istituto sarà proficua per entrambe le parti e si dichiara quindi pronto a collaborare nel quadro delle norme comunitarie.

2. Introduzione — osservazioni generali

2.1 L'8 marzo 2005 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che costituisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere⁽⁶⁾, dichiarando fra l'altro nel relativo comunicato stampa⁽⁷⁾ quanto segue:

«L'Istituto costituirà un centro d'eccellenza indipendente a livello europeo. Raccoglierà, analizzerà e divulgherà i dati di ricerca e le informazioni affidabili e comparabili di cui necessitano gli organi decisionali a Bruxelles e negli Stati membri. Disporrà di un centro di documentazione e di una biblioteca che saranno aperti al pubblico.

L'Istituto promuoverà la ricerca e gli scambi di esperienze organizzando incontri tra gli organi decisionali, gli esperti e le parti interessate, e richiamerà l'attenzione sulle misure a favore dell'uguaglianza tra uomini e donne attraverso varie manifestazioni quali convegni, campagne e seminari. Un altro compito determinante consisterà nell'elaborare strumenti destinati a integrare meglio l'uguaglianza di genere in tutte le politiche comunitarie.»

2.2 Il lungo periodo trascorso dal momento in cui si è dato l'impulso iniziale alla creazione dell'Istituto europeo nel 1995⁽⁸⁾ alla pubblicazione della proposta di regolamento nel marzo 2005 ha permesso di compiere perizie e studi di natura politica che hanno consentito di preparare un provvedimento ponderato.

2.3 Nella riunione dei giorni 1 e 2 giugno 2004, il Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori ha espresso un sostegno unanime alla creazione dell'Istituto europeo⁽⁹⁾:

«Le delegazioni hanno espresso il pieno sostegno di massima sul principio di istituire tale struttura, sottolineando l'importanza del valore aggiunto apportato da essa, che tuttavia non dovrebbe costituire un doppione delle attività già esistenti nel settore. È stata inoltre rilevata la necessità della neutralità in termini di bilancio.»

Il Consiglio ha affidato all'Istituto i seguenti compiti:

- le questioni di coordinamento,
- la centralizzazione e la diffusione di informazioni,

⁽⁶⁾ Cfr. nota 4, nonché punto 3.3.

⁽⁷⁾ Commissione europea, comunicato stampa IP/05/266 dell'8.3.2005, disponibile unicamente in lingua francese, inglese e tedesca.

⁽⁸⁾ *Rôle d'un futur Institut européen du genre*, rapport final, 15 juin 2004, étude réalisée pour le compte du Parlement européen (*Ruolo di un futuro Istituto europeo per il genere*, relazione finale, 15 giugno 2004, studio realizzato per il Parlamento europeo).

⁽⁹⁾ Consiglio dell'UE, comunicato stampa 9507/04, 1-2 giugno 2004.

- l'incremento della visibilità delle questioni di genere,
- la messa a disposizione di strumenti per l'integrazione di genere.

2.3.1 Successivamente il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare la propria proposta ⁽¹⁰⁾.

2.4 Considerato che la decisione di creare l'Istituto è giunta in seguito all'allargamento dell'UE a dieci nuovi paesi, il CESE considera importante che sin dall'inizio esso abbia per quadro l'Unione allargata. Ciò consentirà di prendere in considerazione una gamma più ampia di esperienze, situazioni e know-how.

2.5 Nel recente parere *Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi registrati in Europa e nei paesi in via di sviluppo in materia di parità fra uomo e donna* ⁽¹¹⁾, il CESE ha ricapitolato l'evoluzione e l'ampiezza delle attività dell'UE in materia d'uguaglianza tra donne e uomini. Il Comitato si richiama a questo parere e sottolinea come si debba constatare una maggiore necessità di stime, analisi e informazioni, nonché maggiori esigenze relative alla loro qualità; il CESE esprime soddisfazione in proposito, dal momento che ciò è dovuto a una più estesa applicazione del principio del *gender mainstreaming*.

2.6 La pratica rivela che l'Unione e gli Stati membri incontrano problemi ricorrenti e nuovi che richiedono una soluzione urgente. Si tratta di questioni direttamente legate alla problematica di genere e di cui l'Istituto dovrà occuparsi:

- disuguaglianze sul mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda la segregazione in determinate professioni, la differenza nel trattamento economico, i rischi sul mercato del lavoro,
- avanzamento in carriera delle donne e loro accesso a funzioni di quadro o direttive, monitoraggio della situazione delle donne che ricoprono ruoli direttivi e dirigenziali,
- conciliazione fra vita professionale e vita privata,
- accesso alla formazione permanente, monitoraggio relativo alla progressione delle qualifiche professionali delle donne,
- andamento demografico nell'Unione europea,
- traffico di donne (e minori) e loro sfruttamento a fini sessuali,
- tutte le forme di violenza di genere,
- deficit di partecipazione delle donne al processo decisionale,
- percezione generalmente insufficiente dei problemi di genere e insufficiente applicazione del principio di *gender mainstreaming*,

⁽¹⁰⁾ Consiglio europeo, 17-18 giugno 2004, conclusioni della presidenza, paragrafo 43, pag. 9.

⁽¹¹⁾ Relatrice: FLORIO, punto 4, GU C 221 dell'8.9.2005.

- presentazione stereotipata del ruolo della donna e dell'uomo (nel sistema educativo, nei mass media, nella vita pubblica, nel mondo del lavoro),
- insufficiente consapevolezza, da parte delle stesse donne, del ruolo che possono svolgere nella società,
- problemi interculturali,
- uguaglianza di genere in seno a diversi organi, agenzie e organizzazioni, ivi compresi quelli della società civile organizzata,
- ecc.

2.6.1 Il CESE ha già indicato in maniera più dettagliata i numerosi settori ove è opportuno intervenire nel parere *Pechino, 10 anni dopo: valutazione dei progressi registrati in Europa e nei paesi in via di sviluppo in materia di parità fra uomo e donna*, al quale fa pertanto riferimento ⁽¹²⁾.

2.7 Come sottolineato in precedenza, il CESE è consapevole del fatto che l'attuazione del *gender mainstreaming* si diffonde e sviluppa. Il CESE concorda pertanto che il compito di concentrare gli sforzi degli Stati membri e delle parti interessate della società civile per aiutare le istituzioni comunitarie in questo settore vada affidato a un organo indipendente; l'effetto di sinergia sarà così rafforzato. Al contempo il CESE ritiene che vadano garantiti tanto la complementarità fra l'Istituto e le agenzie comunitarie, quanto l'ulteriore sviluppo del principio del *gender mainstreaming* nel quadro di dette agenzie, nell'ambito di una sana cooperazione con il futuro Istituto. In ogni modo la cooperazione con i meccanismi istituzionali per favorire la parità tra donne e uomini deve essere la regola.

2.8 Il CESE ricorda che, se la creazione dell'Istituto costituisce un passo avanti, ciò non significa tuttavia che non siano necessari altri provvedimenti per affermare maggiormente nella pratica le pari opportunità, rispettando tutti gli obiettivi enunciati nei testi comunitari. Sarà estremamente importante che l'Istituto partecipi attivamente alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona volti a sostenere la crescita e a creare posti di lavoro.

2.9 Pur appoggiando la creazione dell'Istituto, il CESE ritiene indispensabile che esso sia accolto dalla società civile nella maniera più favorevole a livello europeo, nazionale e locale; senza questo sostegno non potrebbe infatti cominciare bene il proprio lavoro. Occorre pertanto dotare questo nuovo organo dei mezzi necessari a garantirgli credibilità e fiducia. Ciò gli consentirà di elaborare con successo tutte le varie tipologie di attività, suscitando l'interesse che merita.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Il CESE concorda sulla base giuridica su cui si impernia la creazione dell'Istituto, ovvero sia l'articolo 141, paragrafo 3, e l'articolo 13, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea. Approva le ragioni enunciate nei considerando, ove si spiega inoltre che la proposta è conforme all'articolo 5 del Trattato.

⁽¹²⁾ Ibidem punto 6, *Conclusioni e proposte di lavoro*.

3.2 Il CESE considera inoltre che la cooperazione con le strutture esistenti — fondazioni e altri organi — sia conforme all'auspicio del Consiglio di evitare un «doppione». Il CESE rileva che il dodicesimo considerando fa implicitamente riferimento ad altri enti e organismi europei, come ad esempio Eurostat. Il CESE fa riferimento alle comunicazioni della Commissione intitolate *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione* ⁽¹³⁾ e *Progetto d'accordo interistituzionale per un inquadramento delle agenzie europee di regolazione* (trad. provv.) ⁽¹⁴⁾ e prende atto del fatto che la posizione dell'Istituto fra le agenzie esistenti sarà determinata anche da questi elementi.

3.3 Il CESE attira l'attenzione sul fatto che la denominazione dell'Istituto (articolo 1) in inglese (*European Institute for Gender Equality*) illustra in maniera univoca la sua missione e permette dunque di tenere conto delle connotazioni più ampie (etiche, morali, estetiche, sessuali, ecc.). Come dimostrato dall'esperienza, la parola «gender» non ha un equivalente preciso in diverse lingue dell'Unione europea. Le traduzioni dovrebbero quindi trovare una formulazione che si avvicini al massimo all'originale.

3.4 Per quanto riguarda gli obiettivi dell'Istituto, il CESE ritiene che l'articolo 2 debba includere un riferimento esplicito all'affermazione del principio del *gender mainstreaming*.

3.4.1 A giudizio del CESE inoltre, all'Istituto andrebbe affidato il compito di assistere le organizzazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni dei lavoratori e altre componenti della società civile organizzata nell'esercizio delle attività relative all'eguaglianza tra uomini e donne; questo obiettivo andrebbe chiaramente indicato e tenuto in considerazione.

3.5 Il CESE ritiene che i compiti dell'Istituto, definiti all'articolo 3, siano importanti quanto i suoi obiettivi. Andrebbero pertanto completati come indicato al punto 1.4 del presente parere.

3.5.1 Il CESE chiede che all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), si faccia esplicito riferimento alle parti sociali. In proposito il Comitato ricorda che recentemente le parti sociali europee hanno adottato un quadro d'azione in materia di parità tra donne e uomini.

3.5.2 Il CESE sottolinea che l'Istituto contribuirà a generare un valore aggiunto se presenterà regolarmente lavori anche al di fuori della relazione annuale, concorrendo allo svolgimento dei compiti derivanti ad esempio dal quadro d'azione in materia di parità tra donne e uomini. Oltre alla relazione annuale dovrebbe pubblicare fra l'altro anche il proprio programma di lavoro (articolo 3, paragrafo 1, lettera e).

3.5.3 Le questioni di cui l'Istituto si occuperà richiederanno inoltre metodi di lavoro idonei. Questi andrebbero adeguati ai vari tipi di disuguaglianze e di discriminazione di genere; occorrerebbe quindi ricorrere fra l'altro a metodi comparativi (*benchmarking*), a studi dei casi, a una raccolta dati verticale (settoriale), al calcolo dell'incidenza della prospettiva di genere sui

bilanci, a un monitoraggio, ecc. La collaborazione dell'Istituto con le agenzie e gli enti specializzati deve riguardare ovviamente anche questo ambito.

3.5.4 Il CESE rileva che il medesimo articolo 3 prevede, al paragrafo 1, lettera d), che l'Istituto conduca indagini «in Europa», richiamando quindi l'attenzione sulla sua più ampia azione nello SEE, nel quadro del prossimo allargamento e in relazione ai paesi membri del Consiglio d'Europa.

3.5.5 Il CESE desidererebbe aggiungere, all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), il livello nazionale o regionale; ciò consentirebbe un'apertura ad altri soggetti interessati, ad esempio agli enti territoriali, che rivestono un ruolo importante nel sensibilizzare maggiormente il grande pubblico alle questioni relative all'uguaglianza di genere, nel rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 2 e ai considerando.

3.6 Il CESE approva il fatto che l'Istituto (articolo 5) sarà indipendente dalle autorità nazionali e dalla società civile. Ritiene tuttavia che dovrebbe anche essere indipendente dalle istituzioni comunitarie; ciò conferirebbe infatti all'Istituto una posizione più oggettiva nei loro confronti. Il CESE propone pertanto di aumentare il numero dei rappresentanti della società civile in seno al consiglio d'amministrazione per accrescere l'indipendenza dell'Istituto.

3.6.1 Il CESE condivide e sostiene il principio che l'Istituto collabori liberamente e in maniera indipendente con le autorità degli Stati membri. Ritiene opportuno affidare ai membri del forum consultivo la responsabilità di ottenere e fornire in tempo utile le informazioni necessarie (cfr. punto 3.8.2). A questo proposito potrebbe trattarsi di una missione adeguata alle autorità degli Stati membri cui compete intervenire nel quadro della direttiva concernente la rifusione delle direttive relative alle pari opportunità ⁽¹⁵⁾.

3.7 Per quanto riguarda gli organi dell'Istituto, il CESE apprezza gli sforzi volti a fare del consiglio d'amministrazione un organo operativo in grado di dirigere efficacemente l'Istituto affinché possa adattarsi ai mutamenti e alle richieste.

3.7.1 Il CESE giudica tuttavia che la Commissione debba nominare i membri del consiglio d'amministrazione, che rappresentano i gruppi menzionati, unicamente su proposta delle organizzazioni indicate. Questa disposizione dovrebbe figurare nel relativo articolo 10.

3.7.2 A giudizio del CESE, affinché il consiglio d'amministrazione sia in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze, ossia di assumere i propri obblighi nei confronti della Commissione europea e degli Stati membri e al tempo stesso di ottenere un feedback appropriato da parte della società civile, è necessaria una rappresentanza efficace e rilevante delle parti sociali europee e della pertinente ONG a livello comunitario, che abbia — ai sensi del regolamento proposto — «un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso e a promuovere l'uguaglianza di genere».

⁽¹³⁾ COM(2002) 718 dell'11.12.2002.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 59 del 25.2.2005.

⁽¹⁵⁾ COM(2004) 279 del 21.4.2004.

Inoltre non vi è motivo di non proporre una simile rappresentanza di delegati della società civile. Dal momento che, diversamente dagli organi tripartiti comunitari, non sarà garantita la rappresentanza delle parti sociali di livello nazionale, se non altro è auspicabile garantire in tal modo la partecipazione attiva delle parti sociali e della pertinente ONG.

3.7.3 Il CESE esorta pertanto insistentemente ad aumentare il numero dei membri in seno al consiglio d'amministrazione. Considera opportuno portare il numero di rappresentanti a sei per ciascuna parte (Consiglio, Commissione, parti sociali e pertinente organizzazione non governativa di livello comunitario); al contempo ciò consentirebbe alle organizzazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettere a), b) e c) di scegliere i candidati in modo da garantire una rappresentanza paritetica di donne e uomini. Di conseguenza, ognuna delle organizzazioni citate disporrebbe di due seggi.

3.7.4 Nulla giustifica inoltre che i rappresentanti delle parti sociali e dell'organizzazione non governativa debbano essere privati del diritto di voto. Onde garantire meglio l'indipendenza, l'autonomia e l'obiettività delle attività dell'Istituto, il CESE invita la Commissione a modificare il testo riconoscendo a tutti i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché a quelli della pertinente ONG, il diritto di voto a pieno titolo. Ciò è conforme al paragrafo 4 che recita: «Ogni membro del consiglio di amministrazione o, in sua assenza, il supplente, dispone di un voto».

3.7.5 A giudizio del CESE, i direttori della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e della futura Agenzia per i diritti fondamentali dovrebbero avere, a seconda del caso, la possibilità di assistere sistematicamente alle riunioni del consiglio di amministrazione dell'Istituto in qualità di osservatori (articolo 10, paragrafo 11). Anche il direttore dell'Istituto dovrebbe avere la possibilità di partecipare alle riunioni dei suddetti organismi (a nome del consiglio d'amministrazione e/o in base a «memorandum d'intesa»).

3.8 Il CESE approva il compito affidato al forum consultivo: permettere agli Stati membri di mettere in relazione gli organi competenti e di costituire una rete di esperti. Dal momento che quest'organo non avrà poteri decisionali in seno all'Istituto ai sensi dell'articolo 12, è inutile precisare che i tre membri che rappresentano le parti interessate a livello europeo sono privi del diritto di voto. In ogni modo, il CESE si domanda per quale motivo i rappresentanti siano nominati dalla Commissione; sarebbe auspicabile che venissero invece nominati direttamente dalle organizzazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettere a), b) e c).

3.8.1 È necessario trovare un modo per garantire una rappresentanza equilibrata di donne e uomini in seno al forum consultivo.

3.8.2 Come indicato al precedente punto 3.6.1, sarebbe opportuno affidare ai membri del forum consultivo la responsabilità di garantire la cooperazione fra le autorità dei loro paesi e l'Istituto (articolo 12, paragrafo 4).

3.9 Il CESE esprime riserve in merito al finanziamento previsto per l'Istituto. Nella dichiarazione del Consiglio citata al punto 2.3 del presente parere, il CESE rileva indicazioni contraddittorie: assumersi l'impegno di procurare un valore aggiunto, dunque svolgere compiti ardui, mantenendo la neutralità in termini di bilancio.

3.9.1 Si prevede che le spese di finanziamento dell'Istituto siano parzialmente detratte dalla dotazione del programma Progress. Il punto 3.6 della relazione introduttiva al progetto di regolamento precisa che «Le attività dell'Istituto si distinguono da quelle proposte a titolo della componente» uguaglianza di genere «del programma Progress (2007-2013)...». Il CESE vi scorge un'argomentazione a sostegno della posizione espressa nel parere in merito al programma Progress:

«In proposito il Comitato invita dunque a non detrarre il bilancio dell'Istituto europeo [per l'uguaglianza] di genere dagli stanziamenti globali per Progress, come sembra indicare il documento in oggetto, bensì ad assegnargli una dotazione specifica»⁽¹⁶⁾.

3.9.2 Il CESE raccomanda quindi che si tenga conto delle risorse finanziarie necessarie alla conduzione e al buon funzionamento dell'Istituto in occasione dei negoziati sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea e che queste risorse siano assegnate all'Istituto, perlomeno gradualmente, in modo tale che possa realizzare quanto gli verrà richiesto nella certezza giuridica e nella sicurezza finanziaria.

3.9.3 A giudizio del CESE, concentrare i lavori sull'uguaglianza di genere in un luogo unico consente un risparmio a livello comunitario e a livello nazionale. Qualora non venisse presa una decisione in merito a una copertura finanziaria indipendente per l'Istituto, il bilancio di previsione del programma Progress non andrebbe dunque ridotto per un importo corrispondente a questi finanziamenti, ma piuttosto incrementato.

3.9.4 In nessun caso la creazione di quest'Istituto deve costituire un pretesto per ridurre i finanziamenti destinati ad altre agenzie, come ad esempio alla Fondazione di Dublino, le cui attività riguardano fra l'altro i problemi connessi alle pari opportunità.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

⁽¹⁶⁾ Parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale – Progress, relatore GREIF — GU C 255 del 14.10.2005, pag. 39.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La dimensione nordica e il piano d'azione in materia

(2006/C 24/11)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 5 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *La dimensione nordica e il piano d'azione in materia*.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore HAMRO-DROTZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 163 voti favorevoli, 2 voti contrari e 9 astensioni.

La politica dell'Unione europea relativa alla dimensione nordica (DN), avviata nel 1999, fa parte della politica dell'Unione europea in materia di relazioni esterne e si prefigge di migliorare il benessere della parte settentrionale dell'Europa attraverso la cooperazione regionale e transfrontaliera. Tale politica, che interessa la regione del Mar Baltico e dell'Artico, viene attuata nel quadro dell'Accordo di partenariato e di cooperazione (APC) concluso con la Russia e dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE — Norvegia, Islanda). Dopo l'allargamento dell'UE la dimensione nordica ha permesso di intensificare la cooperazione con la Russia, specialmente per quanto riguarda le regioni Nord-occidentali.

Le relazioni tra l'UE e la Russia sono state rafforzate in seguito all'adozione dei cosiddetti «quattro spazi comuni». Nel maggio 2005, infatti, è stato concluso un accordo sulle modalità da adottare nella creazione di tali spazi comuni (le cosiddette *Road Maps* o tabelle di marcia). La Russia sta anche negoziando la propria adesione all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), che agevolerebbe gli scambi commerciali e la cooperazione economica tra l'UE e la Russia. Lo sviluppo generale delle relazioni UE-Russia imprime anche un nuovo slancio alla dimensione nordica.

Si prevede ora di collegare più strettamente la dimensione nordica con la cooperazione tra UE e Russia: questo aspetto emerge dalle conclusioni del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005: *Il Consiglio europeo si rallegra dei risultati del quindicesimo vertice UE-Russia, tenutosi il 10 maggio 2005 e, più in particolare, dell'adozione delle tabelle di marcia vertenti sulla creazione di quattro spazi comuni (...). La loro attuazione permetterà di consolidare il partenariato strategico tra l'UE e la Russia, nonché la cooperazione regionale, in particolare nel quadro della dimensione settentrionale.*

Alla dimensione nordica viene fatto riferimento anche nelle tabelle di marcia UE-Russia per i quattro spazi comuni, in particolare per quanto concerne lo Spazio economico comune: *...Verrà presa in considerazione l'attuazione di azioni nel quadro dello Spazio economico comune, priorità individuate congiuntamente nel quadro delle organizzazioni e delle iniziative regionali, come il Consiglio degli Stati del Mar Baltico, la dimensione nordica, ecc.*

Nella primavera 2005 il Comitato ha deciso di elaborare un parere sulla dimensione nordica, che fa seguito ai suoi precedenti lavori in materia e rappresenterà il contributo del Comitato alla conferenza ministeriale sulla DN del novembre 2005.

1. Gli obiettivi e i settori prioritari del secondo piano d'azione sulla dimensione nordica, 2004-2006

1.1 Il secondo piano di azione sulla dimensione nordica ⁽¹⁾, riguardante il periodo 2004-2006, è entrato in vigore nel gennaio 2004.

1.2 Il piano copre cinque settori prioritari:

- economia, imprenditoria e infrastrutture,
- risorse umane, istruzione, ricerca scientifica e sanità,
- ambiente, sicurezza nucleare e risorse naturali,
- cooperazione transfrontaliera e sviluppo regionale,
- giustizia e affari interni.

1.3 Esso è rivolto anche a regioni specifiche, ossia Kaliningrad e la regione artica, e incoraggia azioni concertate da parte di tutti i soggetti interessati al fine di rafforzare le politiche economiche, occupazionali e sociali.

1.4 Il piano descrive diverse possibilità di azione in questi settori, lasciando l'attuazione pratica ai diretti interessati. Non disponendo di un bilancio a sé stante, esso è finanziato da diversi programmi dell'UE (per es. Tacis), dai governi interessati e dalle istituzioni finanziarie internazionali (Banca nordica per gli investimenti (BNI), Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), ecc.).

1.5 La Commissione europea presenta relazioni annuali sullo stato di avanzamento dell'attuazione del piano d'azione sulla dimensione nordica. La relazione annuale del 2004 fa riferimento a numerose attività nei cinque settori prioritari. In essa viene menzionata anche l'osservazione del CESE secondo cui le organizzazioni della società civile hanno una scarsa conoscenza delle attività della DN per cui occorre informare maggiormente i cittadini e coinvolgere ulteriormente le organizzazioni regionali nell'attuazione e nel monitoraggio di tali attività.

⁽¹⁾ Fonte: il secondo piano d'azione sulla dimensione nordica disponibile sul sito: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343_it.pdf

1.6 L'attuazione del piano d'azione viene monitorata con cadenza annuale: una riunione di alti funzionari si è svolta nel 2004, la conferenza ministeriale nel 2005 e un'altra riunione di alti funzionari è prevista per la seconda metà del 2006.

2. La dimensione nordica e il Comitato economico e sociale europeo

2.1 Il secondo piano d'azione auspica un maggiore contributo da parte del Comitato economico e sociale europeo (CESE) nella fase di attuazione: *Per favorire un'ampia partecipazione dei gruppi della società civile all'esame dei progressi compiuti nell'ambito del piano d'azione, sarebbe utile altresì che il Comitato economico e sociale europeo organizzasse dei forum annuali sull'attuazione del piano d'azione, riunendo rappresentanti delle organizzazioni sociali ed economiche rappresentati presso il Comitato (...)* (2).

2.2 La richiesta è basata sui contributi apportati dal CESE negli scorsi anni: i pareri sul tema «*Le relazioni tra l'UE e i paesi che si affacciano sul Mar Baltico*» (3), *La dimensione settentrionale dell'UE comprese le relazioni con la Russia* (4), *La dimensione settentrionale: piano d'azione per la dimensione settentrionale nelle politiche estera e transfrontaliera dell'Unione europea 2000-2003* (5), *Partnership strategico UE-Russia: le prossime tappe* (6); le dichiarazioni nel quadro delle conferenze ministeriali sulla dimensione nordica tenutesi nel 1999, 2001 e 2002; le conclusioni dei due convegni (forum) sulla dimensione nordica organizzati dal CESE nel 2001 e nel 2003.»

2.3 Il CESE ha risposto positivamente alla richiesta della Commissione e ha deciso di raccogliere informazioni sul punto di vista delle organizzazioni della società civile (OSC) riguardo a:

- la consapevolezza e la partecipazione delle organizzazioni della società civile all'attuazione del secondo piano d'azione, tramite attività svolte su richiesta o di propria iniziativa,
- i pareri e le raccomandazioni delle organizzazioni della società civile per quanto concerne i contenuti e l'attuazione del secondo piano d'azione.

2.4 I punti di vista delle OSC sono stati raccolti nel 2004, mediante un questionario ampiamente distribuito alle organizzazioni della società civile di tutti i paesi interessati e attraverso lo svolgimento di missioni informative a Danzica, Kaliningrad e Riga.

3. Le conclusioni e le raccomandazioni formulate dal CESE nel 2004

3.1 Il CESE era rappresentato nella riunione degli alti funzionari dell'ottobre 2004 e ha presentato le proprie conclusioni e raccomandazioni in una relazione destinata alla riunione (7).

(2) COM(2003) 343 def., del 10.6.2003, pag. 16.

(3) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 57.

(4) GU C 368 del 20.12.1999, pag. 39.

(5) GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 42.

(6) GU C 125 del 27.5.2002, pag. 39.

(7) La relazione del CESE del 2004 relative alle conclusioni del Comitato riguardo al secondo piano d'azione dell'UE sulla dimensione nordica.

3.2 La conclusione generale a proposito della partecipazione delle OSC al secondo piano d'azione era la seguente: tali organizzazioni

- in genere non conoscono sufficientemente le attività inerenti alla DN,
- sono solo marginalmente impegnate nell'attuazione del secondo piano d'azione,
- non svolgono alcun ruolo (a parte le attività del CESE) nel monitoraggio dell'attuazione.

La situazione relativa a questi tre aspetti appariva più favorevole nei «vecchi» Stati membri della regione piuttosto che negli altri Stati.

Era stato riscontrato un interesse generale, tra le OSC contattate, a ottenere maggiori informazioni sulla DN e sul piano d'azione, a impegnarsi nei progetti e a partecipare al monitoraggio a livello sia nazionale che europeo.

Il CESE aveva proposto di migliorare la diffusione delle informazioni sul piano d'azione destinate alle organizzazioni della società civile e il coinvolgimento di queste ultime nell'attuazione e nel monitoraggio.

Il CESE aveva offerto il proprio sostegno per le attività di informazione e monitoraggio a livello europeo ma, allo stesso tempo, aveva sottolineato che le attività relative alla DN avrebbero dovuto svolgersi innanzi tutto a livello subregionale, nazionale e locale allo scopo di coinvolgere gli enti e le OSC interessate in un'interazione costruttiva.

Il CESE aveva approvato il principio sancito nel secondo piano d'azione (8), secondo cui i rappresentanti della società civile avrebbero dovuto essere incoraggiati a partecipare alle riunioni annuali degli alti funzionari.

Era stato anche proposto che l'UE prendesse in considerazione alcuni aspetti supplementari nel corso dell'attuazione del secondo piano d'azione, vale a dire la necessità di:

- rafforzare il ruolo della DN nelle relazioni UE-Russia e nello sviluppo della politica di prossimità dell'UE,
- organizzare una riunione sulla DN nella regione, comprendendo Kaliningrad (le organizzazioni della società civile presenti nella regione ne trarrebbero grande beneficio),
- perfezionare i dispositivi tesi ad agevolare il finanziamento di piccoli progetti che incoraggino i contatti transfrontalieri tra le organizzazioni della società civile della regione,
- chiarire quali sono le risorse messe a disposizione dall'UE per finanziare i progetti nel campo della DN (le organizzazioni della società civile incontrano difficoltà a reperire fonti di finanziamento),

(8) COM(2003) 343 def., pag. 16.

- diffondere nella regione, e anche nell'area di Kaliningrad, informazioni riguardanti la BEI e altre fonti di finanziamento che possono partecipare a potenziali progetti in materia di DN,
- prevedere una gestione appropriata della DN nella preparazione del nuovo quadro finanziario dell'UE 2007-2013.

3.3 Tali raccomandazioni sono ancora valide.

4. I contatti continuativi del CESE con le organizzazioni della società civile interessate dalla dimensione nordica

4.1 Nella relazione del 2004 il CESE aveva espresso la propria intenzione di apportare un contributo alla conferenza ministeriale del 2005, come pure alla riunione degli alti funzionari del 2006, sulla base degli stessi criteri adottati nel 2004.

4.2 Il CESE ha portato avanti le proprie iniziative nel settore della DN nel quadro del gruppo di contatto *Europa orientale*, di recente creazione. Tale gruppo è composto da membri del CESE e gestisce le attività del Comitato relative ai paesi dell'Europa orientale. L'obiettivo di queste iniziative è sostenere le politiche dell'UE volte a migliorare le relazioni con i paesi dell'Europa orientale, apportare il proprio contributo in questo contesto facendosi portavoce dei punti di vista delle organizzazioni della società civile e instaurare contatti diretti con i soggetti della società civile in tali paesi.

4.3 Il CESE ha diffuso informazioni sulla dimensione nordica attraverso i propri contatti e facendo riferimento al sistema di informazione della Commissione relativo alla DN (NDIS).

4.4 Nel quadro della preparazione del presente parere, il CESE ha distribuito un questionario a circa 100 organizzazioni della società civile. Esso ha anche affrontato il tema della DN con organizzazioni russe della società civile nel corso della preparazione del parere sulle relazioni UE-Russia. Le conclusioni del presente parere rispecchiano quindi anche i punti di vista delle organizzazioni della società civile dei paesi partner.

5. Conclusioni basate sull'indagine del CESE del 2005

5.1 Conoscenza della dimensione nordica da parte del pubblico

5.1.1 L'indagine sul grado di conoscenza che il pubblico ha del secondo piano d'azione sulla DN è stata effettuata nel giugno 2005. I questionari sono stati inviati a diverse organizzazioni della società civile nei paesi principalmente interessati dalle attività del piano d'azione (i paesi baltici e nordici, la Germania, la Russia, compresa Kaliningrad, e la Polonia). Nel questionario venivano chieste opinioni sugli stessi aspetti presi in esame l'anno precedente, vale a dire: a) la consapevolezza dei soggetti della società civile sulla DN e sul secondo piano

d'azione, b) il punto di vista delle organizzazioni della società civile sulla DN, e c) la partecipazione di tali organizzazioni all'attuazione e al monitoraggio del secondo piano d'azione.

5.1.2 Sono pervenute soltanto 20 risposte — segno che la consapevolezza generale riguardo alla DN e al secondo piano d'azione è ancora molto scarsa. Tale esito è stato ulteriormente confermato dalle risposte date al questionario: la maggior parte delle organizzazioni della società civile ha dichiarato di avere una qualche conoscenza della DN e del secondo piano d'azione, ma solo in taluni casi è emersa una conoscenza effettiva del piano d'azione. Un terzo delle organizzazioni della società civile ha risposto di aver sentito parlare della DN e del secondo piano d'azione ma, in realtà, aveva un'idea molto vaga degli obiettivi e dei contenuti di tali iniziative.

5.1.3 Alcuni soggetti sembrano essere consapevoli dei pochi partenariati pubblico-privato (PPP) avviati nel quadro della DN, soprattutto in campo ambientale (NDEP). Numerose OSC sono inoltre venute a conoscenza della DN tramite diverse organizzazioni regionali della regione del Baltico, soprattutto il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CSMB). Le reti dei datori di lavoro (BAC-Business Advisory Council) e delle organizzazioni sindacali (Bastun — *Baltic Sea Trade Union Network*) hanno anche effettuato un'opera di sensibilizzazione tra i loro membri riguardo alla dimensione nordica.

5.1.4 Il secondo piano d'azione è visto da alcuni soggetti non come un programma che riguardi le OSC, bensì piuttosto come un progetto politico per la cooperazione regionale tra i governi e gli enti competenti in materia. Sembra che sia questa la percezione, nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione per migliorare le conoscenze del pubblico attraverso il sistema di informazione relativo alla dimensione nordica.

5.2 Informazione e partecipazione delle OSC ad attività organizzate dagli enti locali nel quadro della dimensione nordica

5.2.1 I risultati dei questionari indicano chiaramente che sono molto poche le iniziative avviate dai governi, dagli enti o da altre associazioni per informare e coinvolgere le OSC nel secondo piano d'azione. Solo alcune delle risposte hanno confermato tale impegno. In taluni paesi, tuttavia, gli enti competenti hanno organizzato seminari e *workshop* dedicati all'attuazione del piano d'azione e iniziative analoghe sono state avviate da enti regionali.

5.2.2 Solo alcune OSC hanno partecipato di propria iniziativa all'attuazione del piano d'azione. Si tratta di attività legate al miglioramento delle condizioni d'investimento nell'area interessata dalla DN, alla cooperazione con altre associazioni di tali paesi, al dibattito sul futuro della DN e, in generale, alla conoscenza dei suoi sviluppi.

5.3 Parere generale sulla dimensione nordica e sul secondo piano d'azione

In generale, il parere sulla DN e sul secondo piano d'azione è piuttosto positivo, anche se con qualche eccezione. La maggioranza delle OSC ha dichiarato di avere un parere positivo o abbastanza positivo su tali argomenti, mentre alcune di esse hanno espresso una valutazione negativa e altre non avevano un parere al riguardo, essenzialmente per la scarsa conoscenza delle attività svolte in tale campo.

5.4 I settori più importanti del piano d'azione sulla dimensione nordica

Sembra esservi, tra i paesi delle OSC, una certa convergenza di opinioni circa i settori del secondo piano d'azione ritenuti più importanti. Sono stati indicati dalle OSC come elementi della massima importanza i seguenti settori: economia, imprenditoria e infrastrutture; ambiente, sicurezza nucleare e risorse naturali; cooperazione transfrontaliera e sviluppo regionale. Il settore della giustizia e degli affari interni, Kaliningrad e la cooperazione nella regione artica sembrano rivestire minore importanza per le OSC.

Settori di intervento del secondo piano d'azione	Numero di menzioni
Economia, imprenditoria e infrastrutture	*****
Risorse umane, istruzione, ricerca scientifica e sanità	*****
Ambiente, sicurezza nucleare e risorse naturali	*****
Cooperazione transfrontaliera e sviluppo regionale	*****
Giustizia e affari interni	***
Kaliningrad	****
Cooperazione nella regione artica	****

5.5 Azioni prioritarie

Le OSC hanno dichiarato che, nei settori sopraindicati, occorre dare priorità alle seguenti azioni:

- interventi legati al mercato del lavoro, all'occupazione e al dialogo sociale,
- sostegno alle piccole e medie imprese,
- agevolazione delle relazioni commerciali ed economiche,

- miglioramento delle condizioni per gli investimenti transfrontalieri,
- interconnessione delle infrastrutture e potenziamento delle reti di trasporti.

Le OSC hanno inoltre segnalato la necessità di adottare altre misure complementari:

- azioni volte a coinvolgere i soggetti della società civile nell'attuazione del secondo piano d'azione,
- creazione di strutture per l'attuazione del secondo piano d'azione,
- assegnazione di risorse sufficienti per il secondo piano d'azione,
- diffusione di relazioni sullo stato di avanzamento dell'attuazione del secondo piano d'azione.

6. Raccomandazioni sulla dimensione nordica

6.1 Il CESE è favorevole alla continuazione della cooperazione regionale nell'Europa settentrionale tramite una cooperazione strutturata, multilaterale, transfrontaliera, che preveda anche la partecipazione di Stati della regione non appartenenti all'UE. La dimensione nordica sembra adeguata a quest'obiettivo.

6.2 Il CESE appoggia la proposta di collegare la DN con la cooperazione UE-Russia e con i quattro spazi comuni. Nel recente parere dal titolo *Il contributo della società civile alle relazioni tra UE e Russia* ⁽⁹⁾, al punto 3.2.5, il CESE ha affermato che: «(...) Occorre collaborare con la Russia per aggiornare la cooperazione a livello regionale, la dimensione settentrionale (...). Il CESE si compiace di osservare che questo aspetto è stato tenuto in considerazione nelle tabelle di marcia e invita ad adottare ulteriori misure per sviluppare la cooperazione regionale nel quadro delle relazioni tra UE e Russia.»

6.3 Un'efficace cooperazione regionale in materia di DN richiederebbe che la Russia partecipasse adeguatamente alla preparazione e all'attuazione di future politiche in tale settore. Bisognerebbe esaminare possibili meccanismi di cooperazione in questo quadro, per esempio un consiglio direttivo congiunto, tenendo conto anche degli altri paesi della regione che non appartengono all'UE.

6.4 Il CESE ribadisce la raccomandazione, contenuta nel parere sulle relazioni UE-Russia, secondo cui bisogna accrescere l'importanza delle questioni relative alla società civile nelle tabelle di marcia per la cooperazione tra UE e Russia e coinvolgere i soggetti della società civile in tale cooperazione. Si dovrebbero prendere in considerazione, fra l'altro, le modalità per istituire una consultazione strutturata delle OSC nei futuri meccanismi della DN.

⁽⁹⁾ GU C 294 del 25.10.2005 pag. 21.

6.5 I cinque settori della cooperazione relativa alla DN sono importanti per il futuro. Si dovrebbe soprattutto profittare delle esperienze positive ottenute con i partenariati DN (nel settore ambientale, sociale e sanitario, nonché relativamente alle tecnologie dell'informazione). A questo proposito bisognerebbe prendere particolarmente in considerazione l'ipotesi di avviare partenariati nei seguenti settori:

- infrastrutture e logistica,
- occupazione, risorse umane e questioni sociali, compreso il dialogo civile,
- cooperazione transfrontaliera e interpersonale, compresa la gioventù, cultura e istruzione.

6.6 Gli organismi regionali esistenti nella regione del Mar Baltico, soprattutto il Consiglio degli Stati del Mar Baltico, dovrebbero svolgere un ruolo centrale nelle prossime attività legate alla DN. In tale contesto le organizzazioni della società civile avrebbero una buona opportunità di partecipare e contribuire alla DN attraverso le loro reti di cooperazione regionale e i collegamenti da esse instaurati con gli organismi summenzionati.

6.7 Il CESE ribadisce la propria raccomandazione del 2004, secondo cui dovrebbe essere migliorata la diffusione delle infor-

mazioni sulla DN destinate al pubblico. A questo fine è necessario potenziare il sistema di informazione della Commissione relativo alla dimensione nordica (NDIS). Il CESE sottolinea anche che le informazioni dovrebbero essere diffuse soprattutto a livello nazionale e locale, poiché ciò è di responsabilità dei governi e degli enti competenti degli Stati interessati. Una migliore informazione desterebbe un maggiore interesse per la DN e incoraggerebbe i soggetti della società civile ad intensificare la propria partecipazione e i propri contributi.

6.8 Il finanziamento dei partenariati sulla DN dovrebbe essere determinato caso per caso e anche ai governi e alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) spetta un ruolo centrale in tale contesto. I meccanismi di finanziamento norvegese e del SEE dovrebbero anch'essi contribuire a stimolare soprattutto le azioni congiunte transfrontaliere di DN. Inoltre, lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) dovrebbe diventare operativo dall'inizio del 2007.

6.9 Il CESE intende portare avanti le attività relative alla DN e offrire il suo contributo alla riunione degli alti funzionari prevista per il 2006. Tale contributo potrà riflettere anche le conclusioni tratte dai dibattiti avuti con le OSC nei paesi partner. Il Comitato è inoltre disposto a partecipare ad ulteriori riflessioni sull'attuazione futura della dimensione nordica.

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Legiferare meglio*

(2006/C 24/12)

Il 7 febbraio 2005, Denis McSHANE, ministro britannico degli Affari europei, a nome della presidenza britannica del Consiglio dell'Unione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo un parere esplorativo sul tema: *Legiferare meglio*.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 luglio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 105 voti favorevoli, 3 voti contrari e 8 astensioni.

1. Sintesi del parere

1.1 Cosa significa *legiferare meglio*

1.1.1 Quella di «legiferare meglio» rappresenta una vera e propria istanza sociale, di cui il CESE si farà latore presso le istituzioni europee e i governi, interpretando così le esigenze della società civile e degli utenti del diritto.

1.1.2 Legiferare meglio significa innanzitutto porsi nella situazione dell'utente della norma giuridica. È dunque importante avvalersi in modo costruttivo delle risorse e delle competenze degli organismi consultivi per adottare un approccio partecipativo, che preveda la consultazione preliminare — e tenga conto della rappresentatività — delle organizzazioni della società civile, delle parti sociali e delle categorie direttamente interessate dalla legislazione.

1.1.3 Legiferare meglio, inoltre, significa legiferare meno, combattere l'ipertrofia legislativa e semplificare l'*acquis* comunitario, poiché un eccesso di legislazione nuoce alla trasparenza dell'ordinamento giuridico e quindi, in particolare, costituisce un ostacolo agli scambi; ma legiferare meglio significa altresì garantire un'applicazione agevole ed effettiva delle norme.

1.1.4 Legiferare meglio significa riportare la legislazione all'essenziale, orientandola innanzitutto agli obiettivi da raggiungere. Significa concepire una legislazione flessibile e adattabile, pur nella sua tendenziale stabilità. Per far ciò occorre rigore, ma soprattutto coerenza, dalla fase di elaborazione legislativa a quella di applicazione sul campo.

1.1.5 Semplificare significa ridurre, per quanto possibile, la complessità dell'ordinamento giuridico, il che non vuol dire che si debba ridurre drasticamente la produzione legislativa comunitaria o delegificare, a meno che, così facendo, non si risponda alle aspettative di certezza del diritto espresse dalla società civile e alle esigenze di certezza giuridica e di stabilità manifestate dalle imprese, in particolare dalle PMI.

1.1.6 Ogni atto o parte di atto normativo divenuto obsoleto deve essere espressamente abrogato.

1.2 Come migliorare la qualità della normativa comunitaria

1.2.1 Ogni direzione generale della Commissione (DG), tenuto conto del numero dei testi rientranti nella sua competenza e della loro complessità (misurabile, ad esempio, in base al numero totale delle righe e dei rinvii interni ad altre normative anteriori, nonché degli adempimenti amministrativi obbligatori che ne derivano), deve proporre un programma proporzionato di semplificazione, da includere nel programma d'insieme della Commissione, precisando la necessità e il prevedibile impatto delle sue proposte per i destinatari della normativa da semplificare. Tale programma dovrà specificare le misure proposte per ogni gruppo di testi considerati (ad esempio, abrogazione, revisione, codificazione), nonché le risorse ritenute necessarie per la sua realizzazione.

1.2.2 In una relazione annuale consolidata *Semplificare l'acquis e legiferare meglio*, la Commissione enuncerà il programma previsto per l'anno in corso e riferirà sull'effettiva realizzazione del programma dell'anno precedente, nonché sulle conseguenze che ne derivano per il suo programma rinnovabile di semplificazione a medio termine e il suo programma di lavoro. Nella relazione, inoltre, verranno analizzati gli sviluppi, a livello comunitario e nazionale, in materia di semplificazione e miglioramento della legislazione, e a questa analisi si accompagneranno, ove necessario, nuove proposte e raccomandazioni. Occorrerà evitare la proliferazione di rapporti e comunicazioni i cui contenuti coincidano o si sovrappongano.

1.2.3 Quello di iniziativa non è un potere neutro: esso esercita un'influenza determinante sulle scelte relative alle priorità e agli obiettivi della legislazione, sull'elaborazione e formulazione di questa o, in caso di emendamenti da parte del legislatore, sulla sua riformulazione. La qualità e la pertinenza della proposta legislativa si ripercuotono direttamente sulla durata e sull'esito della procedura che conduce alla sua adozione, mentre i difetti di elaborazione della proposta si traducono in una considerevole perdita di tempo e di risorse per tutte le istituzioni interessate e gli organismi consultati.

1.2.4 La scarsa qualità del testo adottato in esito alla procedura legislativa comunitaria o di quello con cui viene recepita una direttiva provoca conseguenze di rilievo, ossia un aumento del contenzioso e dell'intervento degli organi giudiziari nazionali e comunitari, nonché un aggravio dei costi sostenuti dalle amministrazioni nazionali e dalle parti in causa, se i testi in questione sono lacunosi o comportano difficoltà di interpretazione.

1.2.5 La Commissione e il legislatore non sono onniscienti, e la realtà sociale, economica e tecnologica è insieme complessa e mutevole: pertanto, modificare profondamente o snellire una normativa i cui effetti pratici divergono dagli obiettivi perseguiti, o la cui applicazione comporti costi eccessivi per le amministrazioni o per gli utenti, non significa indebolire l'autorità del legislatore, ma anzi dare una dimostrazione d'intelligenza politica in grado di rafforzare la fiducia dei destinatari ed il rispetto del diritto.

1.2.6 La valutazione, avviata già a monte della produzione del diritto, deve quindi effettuarsi mediante un'analisi (o, appunto, una valutazione) d'impatto (*impact assessment*), che consenta di determinare in che modo la nuova normativa può effettivamente essere accolta e in che modo si inserirà nel corpus giuridico preesistente, nonché gli eventuali problemi di applicazione.

1.2.7 Nel caso in cui ritiri delle proposte legislative già in corso d'esame, la Commissione dovrebbe giustificare la sua scelta di porre fine al procedimento legislativo avviato e consultare non solo le istituzioni legislative e gli organi consultivi, ma anche le organizzazioni della società civile il cui parere era stato sollecitato o i cui interessi sono influenzati da questo ritiro.

1.2.8 Se si vuole conferirle un'indiscutibile legittimità politica e giustificazione pratica, la valutazione legislativa, sia ex ante che ex post, deve essere concepita come un'operazione pluralistica e partecipativa. Mentre la valutazione ex ante precede e poi accompagna il processo di elaborazione normativa, quella ex post viene effettuata in due tempi: dapprima durante la fase di recepimento delle direttive o di esecuzione dei regolamenti, in cui possono emergere alcune prime difficoltà di recepimento o di esecuzione, quindi (ed è questa la valutazione d'impatto propriamente detta) dopo un periodo prestabilito di applicazione sul campo, in cui possono venire alla luce delle conseguenze impreviste o indesiderabili. Tale valutazione d'impatto può produrre un «effetto di ritorno» (*feedback*) sulla normativa stessa o sulle modalità della sua applicazione⁽¹⁾.

1.2.9 Tali conseguenze negative o impreviste possono avere natura molto diversa: la loro valutazione in termini di costi eccessivi per le amministrazioni o per gli utenti deve essere integrata dall'analisi del loro impatto sociale, economico, ambientale o sui diritti fondamentali.

1.2.10 Occorre valutare l'esercizio delle competenze in materia di esecuzione, a livello sia comunitario (esecuzione diretta, comitati di regolamentazione, agenzie autonome di regolazione) che nazionale (ministeri, organi periferici, autorità amministrative indipendenti), il loro impatto (adempimenti amministrativi richiesti agli utenti, costi, complessità) e l'efficacia dei controlli o delle eventuali sanzioni. Il legislatore deve poter effettuare un monitoraggio di questo esercizio che combina regolamentazione e vera e propria esecuzione.

⁽¹⁾ Il metodo proposto qui differisce da quello della Commissione, che considera la valutazione d'impatto (*impact assessment*) essenzialmente come una tappa del processo di concezione ed elaborazione del progetto legislativo. Dal canto suo, il CESE ritiene che una valutazione partecipativa delle misure nazionali di recepimento, nonché dell'impatto effettivo della normativa dopo un certo periodo di applicazione, potrebbe utilmente completare e rafforzare il sistema di valutazione, sulla base di una conoscenza reale delle situazioni concrete. Sarà così possibile verificare se l'intervento normativo ha raggiunto gli obiettivi che ci si era prefissi.

1.2.11 Gli Stati membri devono quindi sviluppare e perfezionare i propri strumenti di valutazione, e poi riferire sui risultati alla Commissione e al legislatore nazionale, evidenziando i successi e i problemi riscontrati.

1.2.12 Una politica di coordinamento, informazione e scambio riguardante le pratiche nazionali e la loro efficacia, e la regolare pubblicazione di tabelle sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle norme comunitarie, come previsto nella decisione della Commissione, nonché il quadro sinottico di valutazione dei progressi compiuti nella realizzazione del mercato interno, permettono di effettuare un monitoraggio efficace e di apportare correzioni.

1.2.13 Come si è impegnato a fare nel codice di condotta dell'ottobre 2000, il Comitato economico e sociale europeo continuerà ad adottare ogni anno un parere in merito alla relazione consolidata «Semplificare l'*acquis* e legiferare meglio», nonché alle comunicazioni e alle varie relazioni settoriali della Commissione in materia di semplificazione dell'*acquis* e di qualità della legislazione.

1.3 Conclusione

1.3.1 Il CESE ritiene che il compito di rendere il corpus giuridico comunitario più semplice, coerente e pertinente non si esaurisca in una scelta di metodi e di tecniche, ma implichi la soluzione di questioni essenzialmente politiche ed esiga dunque un'intensa mobilitazione interistituzionale, sostenuta con forza da una altrettanto intensa partecipazione della società civile organizzata.

PARERE

2. Introduzione

2.1 La presidenza britannica ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo (CESE) un parere sul tema «Legiferare meglio». Inoltre, il CESE ha ricevuto la 12a relazione della Commissione sul tema della semplificazione del diritto comunitario ed esaminato la sua comunicazione *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, seguita al Consiglio europeo sulla revisione della strategia di Lisbona, nonché la recente decisione della Commissione sul recepimento delle direttive.

2.2 Con le sue raccomandazioni, il Comitato non intende rimettere in causa il metodo comunitario, fondato sullo Stato di diritto (*rule of law*) e ormai consolidato, nonché ribadito nel Trattato costituzionale ed integrato da una procedura che prevede il diretto coinvolgimento della società civile nell'iniziativa legislativa. Essenzialmente, tali raccomandazioni traggono spunto dalle conclusioni del Consiglio di Edimburgo del 1992, dal Libro bianco sulla *governance* e dalla strategia di Lisbona (2000-2001), nonché dall'accordo interistituzionale (in prosieguo, «All») del 16 dicembre 2003, e tengono conto dei lavori avviati su iniziativa delle sei presidenze e del Consiglio.

2.3 Nel contempo, però, nelle sue raccomandazioni il CESE insiste sull'esigenza di coinvolgere la società civile nel processo di elaborazione, di valutazione e di ulteriore revisione della normativa comunitaria. Con i suoi pareri e le sue proposte sull'oggetto e sulla qualità delle proposte legislative, esso intende contribuire in modo costruttivo al miglioramento del quadro giuridico e amministrativo entro cui le imprese e i cittadini devono operare.

2.4 Il CESE riconosce l'esigenza di legiferare meglio e accoglie con favore ogni iniziativa in tal senso. Tuttavia, esso sottolinea che, se si vuole che l'UE affronti i problemi che le si presentano, non si può ritenere inutile o penalizzante qualsiasi regolamentazione. Inoltre, il CESE non potrebbe dare il suo appoggio a un processo che conduca la Commissione, garante dell'interesse comunitario e motore dell'integrazione europea, a rinunciare all'esercizio del suo potere di iniziativa e dunque alla creazione di «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa».

I. LEGIFERARE MEGLIO: I TERMINI DELLA QUESTIONE

3. Legiferare meglio: una strategia comunitaria di fondamentale importanza

3.1 Legiferare meglio significa contribuire ad una *governance* migliore e a una legislazione più semplice e comprensibile, dando così alla società civile una buona immagine delle istituzioni europee in termini di capacità di agire in modo efficace, e ristabilire la fiducia della società civile nel legislatore comunitario.

3.2 Attualmente, l'osservanza del principio di eguaglianza davanti alla legge è resa problematica dalla complessità e dal numero delle norme in vigore, nonché dalla difficoltà di avere accesso al diritto vigente e a quello in preparazione. Gli imperativi dell'intelligibilità e dell'accessibilità della legislazione devono informare l'opera di semplificazione dell'*acquis* comunitario tanto quanto l'esigenza di elaborare nuove proposte legislative.

3.3 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata solennemente a Nizza nel 2000, sancisce il diritto dei cittadini europei ad una buona amministrazione; l'informazione e la partecipazione dei destinatari delle norme giuridiche, l'effettiva necessità della proposta legislativa, il ricorso ad esperti indipendenti e affidabili, l'attuazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, la qualità della legislazione, del suo recepimento o della sua applicazione e la semplificazione amministrativa sono condizioni essenziali dell'efficacia del diritto in questione dal punto di vista dei suoi utenti.

3.4 Le priorità «Semplificare l'*acquis* comunitario» e «Legiferare meglio», accompagnate dalle azioni comunitarie necessarie a tradurle in pratica, attengono alla stessa iniziativa finalizzata al miglioramento della *governance* ed esigono che si dedichino loro risorse sufficienti; inoltre, tali priorità devono informare

stabilmente il processo di elaborazione e applicazione delle norme giuridiche. Una volta consolidatasi, tale integrazione deve essere sostenuta nel tempo a livello politico, grazie all'allocazione di risorse adeguate.

3.5 In ambito comunitario, la semplificazione dell'*acquis* e il miglioramento della qualità ed efficacia della legislazione sono divenuti altrettante priorità assolute per conseguire gli obiettivi di competitività, crescita ed occupazione, sviluppo sostenibile, qualità della vita dei cittadini dell'Unione, e quindi anche per agevolare l'attività economica delle imprese europee nel mercato interno e negli scambi commerciali con i paesi terzi.

3.6 Tuttavia, le azioni avviate e le iniziative intraprese sono ancora ben lungi dall'aver prodotto gli effetti sperati; l'attuale insuccesso della strategia di Lisbona, le osservazioni e le proposte della relazione KOK, e il rilancio di tale strategia da parte del Consiglio europeo rendono necessaria una revisione della strategia avviata nel 1992, peraltro notevolmente rafforzata a partire dal 2001 dalle istituzioni e dagli Stati membri, per migliorare la legislazione comunitaria e il modo di applicarla.

3.7 Il CESE condivide il punto di vista della Commissione secondo cui si impone un riesame globale dei bisogni e delle risorse disponibili. Ciò vale anche a livello dei singoli Stati membri.

3.8 Orbene, i problemi dell'Europa in termini di competitività e realizzazione di un'economia della conoscenza e, sul piano politico, di trasparenza, partecipazione, efficacia e accettazione della legislazione comunitaria da parte dei cittadini e delle imprese, esigono un potenziamento decisivo, o in alcuni casi un ripensamento dei metodi, nonché una riallocazione delle risorse da utilizzare per legiferare meglio in un'Europa a 25 Stati e destinata ad allargarsi ulteriormente in futuro.

3.9 L'attuale strategia della Commissione si evince chiaramente da due comunicazioni pubblicate nel marzo 2005 ⁽²⁾ e dovrà essere integrata entro la fine di quest'anno dalla proposta di un quadro operativo per le agenzie. Quest'ultimo, secondo il CESE, dovrebbe limitarsi a tratteggiarne le linee guida fondamentali, senza pregiudicare l'autonomia delle agenzie, che sono già sottoposte al controllo della Corte dei conti per quanto concerne l'esecuzione dei loro bilanci e a quello dell'autorità giudiziaria in caso di contenzioso.

3.10 Nella 12a relazione *Legiferare meglio 2004* ⁽³⁾ vengono citati i seguenti documenti: il Piano d'azione della Commissione *Semplificare e migliorare la regolamentazione*, l'AI «Legiferare meglio» del dicembre 2003 ⁽⁴⁾ e la strategia degli Stati membri definita nel programma d'azione intergovernativo adottato nel maggio 2002 dai ministri responsabili della Funzione pubblica. Nella sua 11a relazione *Legiferare meglio 2003* ⁽⁵⁾, la Commissione aveva ribadito i suoi obiettivi, che inoltre sono indicati in dettaglio in otto comunicazioni tematiche ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2005) 97 def. del 16.3.2005 e COM(2005) 98 def. del 21.3.2005.

⁽³⁾ COM(2005) 98 def. del 21.3.2005.

⁽⁴⁾ GU C 321 del 31.12.2003.

⁽⁵⁾ COM(2003) 770 def. del 12.12.2003.

⁽⁶⁾ In particolare *Inquadramento delle agenzie europee di regolazione* (COM(2002) 718 def.).

3.11 Il piano d'azione della Commissione deriva dai lavori preparatori degli esperti e dal Libro bianco sulla *governance* europea del 2001, nonché dai lavori del gruppo sulla qualità della legislazione creato nel novembre 2000 dai ministri responsabili della Funzione pubblica. Sull'argomento esiste ormai un consenso abbastanza ampio.

3.12 Migliorare l'*acquis* comunitario attraverso la sua semplificazione è un obiettivo fondamentale per la Commissione, che si è data una metodologia e dei mezzi per conseguirlo.

3.13 Dall'inizio del processo avviato nel 1992 dal Consiglio di Edimburgo in materia di semplificazione e di rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, la Commissione ha adottato alcune disposizioni quadro riguardanti le modalità delle consultazioni preliminari, la conduzione delle valutazioni d'impatto, e la qualità e le modalità di redazione della nuova legislazione. Il monitoraggio e lo stato di avanzamento di tale processo formano oggetto di dodici relazioni annuali. Tuttavia, i pur concreti progressi finora compiuti non sono ancora riusciti a convincere appieno gli utenti del diritto comunitario.

3.14 L'iniziativa per una migliore legislazione avviata dalla presidenza irlandese del Consiglio dell'Unione europea ha formato oggetto, nel 2004, della dichiarazione delle sei presidenze in vista di una migliore legislazione⁽⁷⁾. Il Consiglio «Competitività» del novembre 2004 ha individuato 15 priorità (riguardanti una ventina di atti normativi) per la semplificazione della normativa comunitaria, e a tal fine ha proseguito i suoi lavori nel febbraio 2005; la Commissione ha quindi intrapreso i passi necessari a concretizzare gli orientamenti del Consiglio, ed ora è imperativo conseguire questi obiettivi.

3.15 Nella sua comunicazione «Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea⁽⁸⁾», la Commissione ridefinisce il suo approccio del 2002 nel nuovo contesto caratterizzato dalla revisione della strategia di Lisbona.

3.16 Da parte sua, il CESE, in quanto organo demandato istituzionalmente a rappresentare la società civile organizzata, è altrettanto determinato a contribuire fin dall'inizio e più attivamente all'iniziativa volta a dotare l'Europa di una legislazione migliore, più chiara, più coerente e più efficace, per rispondere alle legittime aspettative dei cittadini e delle imprese. Grazie al protocollo concluso⁽⁹⁾ con la Commissione, il CESE può organizzare consultazioni sulle proposte legislative. Al riguardo, i pareri del Comitato dovranno essere più incisivi e porsi innanzitutto nell'ottica dei destinatari della normativa comunitaria.

4. Fondamenti di una strategia per legiferare meglio in Europa

4.1 Stante il quadro giuridico stabilito dai Trattati, l'intervento legislativo costituisce il mezzo principale dell'azione

⁽⁷⁾ *Advancing Regulatory Reform in Europe*, dichiarazione comune del 7.12.2004.

⁽⁸⁾ COM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Il 24 settembre 2001.

comunitaria, mentre gli Stati membri hanno a disposizione una gamma più ampia di strumenti.

4.2 Il miglioramento della legislazione (vigente e futura) dovrebbe mirare non solo alla semplificazione, ma anche alla coerenza dei concetti giuridici, a una formulazione chiara delle norme, a cominciare dai settori in cui la legislazione è più mutevole, abbondante o complessa (al riguardo può citarsi come esempio la legislazione in materia di mercato interno e di ambiente, di politica dei trasporti e di statistiche).

4.3 Le priorità della strategia di Lisbona (in particolare gli obiettivi di una maggiore competitività e di una migliore *governance* europea⁽¹⁰⁾) rendono necessario dedicarsi in primo luogo ad un esame della funzione normativa e delle condizioni del suo esercizio, nonché delle ripercussioni della legislazione europea all'interno degli Stati membri (a livello legislativo e amministrativo), onde garantire un'applicazione più uniforme del diritto e assicurare la coerenza legislativa in un mercato interno dove la concorrenza non sia falsata (*level playing field*). Occorre quindi evitare che, nel recepire la normativa comunitaria, si aggiungano disposizioni inutili o si rendano più complesse quelle già contenute nelle direttive.

4.4 Il Consiglio europeo di Lisbona aveva già chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di definire entro il 2001 una strategia rivolta a semplificare l'ambiente normativo attraverso un'azione coordinata⁽¹¹⁾. Esso ha inoltre sottolineato la necessità di orientarsi verso nuovi e più flessibili modi di legiferare.

4.5 Il CESE sostiene questi nuovi modi di legiferare⁽¹²⁾ ed è convinto che essi consentano un coinvolgimento più immediato e duraturo della società civile nel processo di produzione normativa, sia in cooperazione con le istituzioni sia in maniera più autonoma (coregolamentazione ed autoregolamentazione), come previsto dall'AII del dicembre 2003.

4.6 In un'epoca di globalizzazione e dematerializzazione dell'economia (economia digitale e società della conoscenza, questioni di proprietà intellettuale e di diritti d'autore, *auditing* delle imprese e nuovi strumenti e servizi finanziari)⁽¹³⁾, è necessario dar vita a nuovi partenariati con gli attori socioeconomici (mobilitando meglio i comitati per l'occupazione e quelli di dialogo sociale, ma anche istituendo, se necessario, dei comitati settoriali, dei gruppi di lavoro su determinati temi, ecc.). Ciò richiede, entro certi limiti, un ripensamento delle procedure e degli strumenti tradizionali, e in ogni caso il superamento della loro difficoltà ad adeguarsi alla rapida evoluzione dei mercati e alle esigenze in materia di innovazione, investimenti, formazione o ricerca.

⁽¹⁰⁾ Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea, COM(2001) 428 def.

⁽¹¹⁾ La Commissione ha dato seguito alla richiesta del Consiglio nelle comunicazioni COM(2002) 275 - *Governance* europea: *legiferare meglio* e COM(2002) 278 - *Piano d'azione «semplificare e migliorare la regolamentazione»*, del 6.2.2002.

⁽¹²⁾ Cfr. la relazione informativa adottata dal CESE nel febbraio 2005 sul tema *La situazione attuale della coregolamentazione e della autoregolamentazione nel mercato unico* (CESE 1182/2004 fin del 10.2.2005).

⁽¹³⁾ Esempio della cosiddetta *procedura Lamfalussy* per la regolazione dei mercati finanziari.

4.7 Da parte sua, la Commissione osserva già delle procedure di consultazione e di valutazione d'impatto, la cui tabella di marcia è pubblicata annualmente, in particolare ricorrendo al metodo comparativo «costi-vantaggi», integrato da altri strumenti, come l'analisi multicriteri. Secondo il CESE, il mero bilancio costi-benefici non costituisce uno strumento utilizzabile indiscriminatamente in ogni settore e per valutare tutti gli effetti della legislazione (ad esempio, in materia di sanità pubblica e di ambiente). Infatti, nell'analizzare l'impatto delle proposte legislative occorre tener conto anche dell'attuazione di diritti fondamentali o della considerazione di esigenze di interesse generale, ossia di elementi che, per definizione, sono difficili da valutare in termini di costi-vantaggi.

4.8 Sullo sfondo del quadro d'intervento delineato dalla comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* ⁽¹⁴⁾, sono state avviate due iniziative più specifiche per quanto concerne, da un lato, la legislazione agricola ⁽¹⁵⁾ e, nel 2004, quella sulla pesca ⁽¹⁶⁾, particolarmente abbondanti e in rapida evoluzione e, dall'altro lato, a partire dal 1996, la semplificazione nel mercato interno (SLIM). Quest'ultima iniziativa, tuttavia, che aveva prodotto risultati parziali ma incoraggianti, ha avuto uno scarso seguito da parte del Consiglio e del Parlamento, al punto da sembrare ormai abbandonata ⁽¹⁷⁾.

4.9 L'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2003 tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio ⁽¹⁸⁾ mira a costituire la base di un nuovo approccio delle istituzioni comunitarie alla funzione legislativa, che offre maggiori possibilità di ricorrere allo strumento contrattuale, alla coregolamentazione e all'auto-regolamentazione. Sulla scorta dell'AII, il CESE ha recentemente adottato un parere sul tema della semplificazione ⁽¹⁹⁾, nonché la citata relazione informativa sulle forme alternative di regolamentazione ⁽²⁰⁾. Prima di allora, il CESE aveva concentrato la propria attenzione soprattutto sull'azione SLIM. Secondo il Comitato, nell'attuare l'AII si dovrà prestare un'attenzione particolare alle PMI e all'applicazione della Carta delle piccole imprese europee.

4.10 Secondo alcuni, oltre la metà della legislazione vigente negli Stati membri sarebbe di origine comunitaria. Nel 2000, in occasione dei lavori preparatori sulla *governance* europea, la mole dell'*acquis* comunitario è stata stimata in 80 000 pagine. Oggi, altri studi mostrano un'evoluzione più moderata, dell'ordine del 10 % della nuova normativa di diritto interno.

4.11 In ogni caso, tale normativa comporta dei costi, in termini di elaborazione, recepimento ed applicazione, non solo per l'Unione e gli Stati membri, ma anche per le imprese e i cittadini, da cui ci si attende che conoscano la legge, la osservino ed espletino determinate formalità amministrative (siffatti costi dei privati sono di solito designati con l'espressione *compliance costs*, ossia «costi di attuazione»).

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 71 def. dell'11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(2001) 48 def., relazione sulla semplificazione della normativa nel settore agricolo.

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 820 def. del 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ La SLIM riguardava soltanto il mercato interno. La Commissione prevede di elaborare un metodo orizzontale per tutti i settori; la pubblicazione di nuove indicazioni è prevista per l'ottobre 2005.

⁽¹⁸⁾ GU C 321 del 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ GU C 112 del 30.4.2004, pag. 4.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 È difficile quantificare i costi di produzione e di osservanza della normativa, nonché degli adempimenti amministrativi e burocratici che ne conseguono. In ogni caso, sono sempre di più le voci critiche (in particolare degli esponenti delle imprese) che, aggiungendosi così ai timori manifestati dal Consiglio e dalla Commissione, denunciano le esigenze, i problemi, le pastoie e gli oneri talora davvero eccessivi derivanti da questa situazione, tali, secondo alcuni, da costituire un notevole freno alla competitività europea. Se si vuole valutare in modo obiettivo la qualità della legislazione, questi costi devono essere stimati. Secondo una stima dell'OCSE, i costi di attuazione della normativa comunitaria sarebbero pari al 3-4 % del PIL europeo ⁽²¹⁾.

4.13 Tuttavia, quello riguardante i *compliance costs* e le ripercussioni negative sulla competitività non è che un aspetto — certo non trascurabile, ma neppure l'unico o il principale — della questione ⁽²²⁾. Ciò non toglie che sarebbe possibile adottare un approccio mirante a legiferare nel modo migliore possibile dal punto di vista dell'applicazione delle norme, ossia in quello che, per conseguire i suoi obiettivi, comporti costi minimi di attuazione e di conformità: è quanto la relazione MANDELKERN suggeriva e il CESE vorrebbe che si tentasse di fare, a titolo sperimentale, con riguardo alle proposte legislative aventi un prevedibile impatto sulla vita delle imprese, in particolare su quella delle PMI. Già adesso la Commissione tiene conto del problema dei costi amministrativi nel suo approccio e lavora ad un progetto pilota volto a elaborare un modello di tali costi (*EU Net Admin. Costs model*).

4.14 Legiferare è un atto politico che riguarda, al di là delle istituzioni comunitarie e dei governi, la società civile organizzata e tutti i cittadini europei. Numerose critiche si appuntano sull'opacità, complessità e scarsa trasparenza delle procedure di elaborazione del diritto comunitario, nonché sull'inutile introduzione di requisiti o procedure in occasione del recepimento di una direttiva che, invece, di per sé non lo richiederebbe (*gold-plating*). Si tratta di inutili complicazioni delle procedure amministrative, che servono solo a moltiplicare le pastoie, le scartoffie e gli oneri burocratici (*red tape*) per gli utenti del diritto. Inoltre, le ONG e le parti sociali deplorano spesso il carattere formale e i limiti delle procedure di consultazione preliminare, che comportano per loro un notevole quanto oneroso investimento in termini di tempo e di competenze tecniche.

4.15 Si tratta qui di problemi di visibilità istituzionale, di *governance* e di democrazia, tanto per le istituzioni europee quanto per gli Stati membri; ne va dell'immagine dell'Unione e delle sue istituzioni, che oggi sono obbligate a trovare soluzioni rapide ed efficaci. Si tratta, inoltre, di perseguire meglio gli obiettivi della crescita economica, dell'occupazione e della competitività in Europa. Gli Stati membri, da parte loro, devono mettere in cantiere una riforma dello Stato e delle sue amministrazioni, dato che anch'essi sono direttamente interessati da queste critiche e il loro contributo attivo al miglioramento della *governance* complessiva è indispensabile.

⁽²¹⁾ Secondo una stima del FMI, sarebbe pari al 3 % del PIL; nel 2000, secondo uno studio del *Bureau fédéral du Plan*, in Belgio sarebbe stato pari al 2,6 %.

⁽²²⁾ Benché non possa formare oggetto di una valutazione d'impatto, anche il fatto di non legiferare può avere un costo. In un recente documento di lavoro (*staff paper*), la Commissione valuta il costo della mancata applicazione degli orientamenti di Lisbona.

4.16 Tutto ciò ha dirette ripercussioni sul progresso dell'idea europea e della costruzione dell'Unione, in particolare adesso che il dibattito politico sul Trattato costituzionale si trova al centro dell'attenzione dei cittadini. Occorre, infatti, rispondere alle aspettative dei cittadini stessi e della società civile riguardo al miglioramento della qualità e della leggibilità della normativa comunitaria, nonché di operare per la semplificazione di quest'ultima, anche valutando gli oneri burocratici che la sua applicazione farebbe gravare tanto sulle amministrazioni quanto sulle imprese.

II. MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

5. Semplificare l'*acquis* comunitario

5.1 Nel febbraio 2003 la Commissione ha lanciato un quadro d'azione inteso a ridurre la mole dell'*acquis* comunitario, migliorare l'accessibilità della legislazione e semplificare la normativa vigente. Sulla base di tale quadro, la Commissione ha messo a punto un programma rinnovabile di semplificazione e presentato una trentina di iniziative in tal senso a favore degli operatori economici, dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni nazionali. Ad oggi, 15 proposte legislative sono ancora al vaglio del legislatore in vista della loro adozione.

5.2 Il CESE attende la presentazione, nell'ottobre 2005, della nuova fase del programma di semplificazione della Commissione. In questa nuova fase si dovrebbe, in particolare, tener conto del parere delle parti interessate (cfr. la consultazione pubblica avviata il 1° giugno 2005 sul sito Europa) e includere un approccio settoriale.

5.3 Il Comitato rammenta l'importanza di attuare l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio», adottato nel dicembre 2003, in particolare il suo paragrafo 36 concernente i metodi di lavoro del Consiglio e del Parlamento europeo per l'esame delle proposte di semplificazione.

5.4 La codificazione è uno strumento essenziale di semplificazione, in quanto consente di riunire e armonizzare il diritto fino ad allora contenuto in più atti normativi, cui il codice si sostituisce formalmente. Questo diritto anteriore deve essere espressamente abrogato, se si vuol conferire al codice la certezza giuridica che si attendono di ricavarne i destinatari e gli utenti delle norme ivi contenute. Ciò comporta l'adozione formale dei codici da parte del legislatore, a differenza di quanto avviene nel caso del consolidamento realizzato dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali. Quest'ultima operazione, infatti, riveste un carattere meramente tecnico e quindi, pur agevolando la conoscenza del diritto vigente, non offre le stesse garanzie dal punto di vista della certezza del diritto. La codificazione costituisce quindi un passo ulteriore rispetto al consolidamento.

5.5 Il settore del diritto che viene codificato deve aver raggiunto un certo livello di completezza o di stabilità, nel caso in cui la codificazione sia effettuata a diritto costante; d'altra parte, nulla impedisce di prevedere, in certi settori giuridici, un'altra forma di codificazione, qualora si renda necessaria una riforma parziale del diritto in vigore.

5.6 Se una stessa disposizione viene inclusa in un più di un codice, in uno di questi essa dovrebbe figurare a titolo princi-

pale, mentre negli altri dovrebbe rivestire una forma tipografica particolare e si dovrebbe citare il codice in cui la norma compare a titolo principale.

5.7 Se, nell'accingersi a un'operazione di consolidamento normativo, si constata la presenza di contraddizioni interne (ad esempio, se le definizioni adottate o la terminologia usata divergono da un testo all'altro), allora occorre sottoporre il prima possibile al legislatore, in luogo del testo consolidato, una riformulazione complessiva della normativa in questione.

5.8 Gli eventuali errori commessi in sede di abrogazione o di codificazione devono essere corretti — e la rettifica pubblicata — nel più breve tempo possibile.

5.9 Il sistematico ricorso al consolidamento costituisce uno strumento costante ed efficace di semplificazione, che può evidenziare l'esigenza di codificare o rivedere la normativa in vigore per renderla più chiara e coerente, e agevola notevolmente l'accesso al diritto vigente.

5.10 Il sito EURlex deve consentire l'accesso alla totalità del diritto in vigore; tutti i testi codificati o consolidati di diritto vigente devono restare sempre accessibili su tale sito.

5.11 A causa della modalità di accesso alle Gazzette ufficiali, dopo un certo termine diventa difficile consultare i testi normativi in vigore, e ciò costituisce un ostacolo alla conoscenza completa dell'*acquis* comunitario. Questo problema tecnico deve essere risolto.

6. Proposte del Comitato sui metodi da considerare per legiferare meglio

6.1 Il sito PRElex deve consentire l'accesso alla totalità del diritto in preparazione, collocandolo nel suo contesto (accompagnato, cioè, da valutazioni, consultazioni, studi e spiegazioni); quando una normativa in preparazione rinvia ad altre direttive o altri regolamenti, un *link* ipertestuale deve permettere di accedervi direttamente, a prescindere dalla data di pubblicazione di tali atti nella Gazzetta ufficiale.

6.2 Ogni norma preesistente che sia divenuta incompatibile con le disposizioni introdotte da una nuova normativa deve essere espressamente abrogata oppure modificata in modo da renderla compatibile con quest'ultima.

6.3 La maggior parte di questi metodi esiste già e viene utilizzata, ma alcuni di essi devono essere perfezionati. Possono essere elaborati altri metodi o sistemi, ma nel complesso la loro applicazione non deve appesantire o prolungare indebitamente dei processi di elaborazione già di per sé complessi, tanto più che il Trattato costituzionale farà della codificazione la procedura legislativa ordinaria.

6.4 Pertanto, la Commissione propone (COM(2005) 97 def.) di istituire presso di sé di due organismi ausiliari:

- un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione, che la assista nel processo di attuazione dell'accordo «Legiferare meglio»,
- una rete di esperti scientifici, che la consigli sulla metodologia da adottare caso per caso (in particolare con riguardo alle valutazioni d'impatto).

6.5 La Commissione ha già fatto ricorso ad esperti per le sue proposte legislative. L'esperienza dirà se l'istituzionalizzazione di tale ricorso apporterà un valore aggiunto rispetto alle pratiche attuali.

7. A monte della proposta legislativa

- a) Definizione degli obiettivi che ci si propone di conseguire con la normativa, tenendo conto del diritto originario e del quadro giuridico già esistente, ivi inclusa la giurisprudenza della Corte di giustizia (CGCE) in materia; esame delle possibilità di conseguire nel modo migliore gli obiettivi previsti o perseguiti evitando l'ipertrofia legislativa, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà;
- b) gerarchizzazione degli obiettivi e definizione delle priorità per mezzo di misure settoriali od orizzontali; ruolo del Consiglio in questa fase; valutazione dell'esigenza di legiferare, quando i Trattati o il diritto derivato non prevedano già degli strumenti per conseguire i medesimi obiettivi;
- c) pianificazione a medio termine (agenda, piano di lavoro) per conseguire gli obiettivi prefissati, che preveda anche l'utilizzo di nuovi partenariati a tale scopo;
- d) definizione dell'atto o degli atti giuridici più appropriati per conseguire gli obiettivi prefissati: direttiva (legge-quadro), regolamento (legge), semplificazione (fusione della nuova legislazione con quella preesistente, con unificazione dei concetti giuridici e delle definizioni, consolidamento sistematico delle modifiche con il testo anteriore, codificazione, *restatement*, ossia fusione della legislazione contenuta in una pluralità di atti in un unico atto riveduto e semplificato) o altra forma di regolamentazione secondo metodi alternativi (codecisione, coregolamentazione, autoregolamentazione «sottoposta a supervisione» oppure no, contrattualizzazione); integrazione dell'obiettivo di semplificazione e chiarificazione in ogni nuova iniziativa legislativa;
- e) studi preliminari d'impatto che vadano al di là del metodo costi-vantaggi inteso in termini meramente finanziari, in particolare nei campi in cui una quantificazione in quei termini appare particolarmente difficile (ad esempio, in tema di misure ambientali, che hanno un impatto sulla sanità pubblica, sulla biodiversità, sulla qualità dell'aria o dell'acqua, o di misure sociali relative alla partecipazione e alle condizioni di vita e di lavoro, che si prevede possano avere ripercussioni sulla produttività e sull'efficienza economica o sul benessere sociale); il bilancio complessivo deve essere positivo in termini di interesse pubblico o di interesse generale (ad esempio, effettività dei diritti socioeconomici), ma le modalità di applicazione devono essere tali da evitare, per quanto possibile, di imporre delle restrizioni eccessive, dei costi di attuazione (*compliance costs*) sproporzionati, o dei controlli e delle prescrizioni inutili rispetto ai fini da perseguire. Se è vero che il calcolo finanziario resta indispensabile, in alcuni casi esso può passare in secondo piano rispetto alla considerazione di determinati obiettivi politici prioritari;

f) democrazia partecipativa: forme alternative di regolamentazione che coinvolgano direttamente i destinatari della normativa; nel caso di strumenti legislativi, consultazione — che coinvolga innanzitutto, in maniera efficace e in misura sufficiente, gli attori più direttamente interessati della società civile, sia personalmente che per il tramite delle organizzazioni rappresentative di appartenenza — ed eventuale richiesta di pareri esplorativi al Comitato economico e sociale e/o al Comitato delle regioni; utilizzo dei Libri verdi e dei Libri bianchi come strumenti preparatori e di ampia consultazione della società civile e delle istituzioni; creazione di partenariati con le organizzazioni rappresentative delle varie componenti della società civile; utilizzo dei mezzi di comunicazione per chiarire gli obiettivi e il contenuto degli strumenti normativi progettati.

8. Elaborazione della proposta legislativa secondo il CESE

8.1 Studi d'impatto

8.1.1 Il CESE prende atto dell'adozione da parte della Commissione di nuovi orientamenti interni in materia di analisi d'impatto, in vigore dal 15 giugno 2005.

8.1.2 Le valutazioni preliminari d'impatto, proporzionate all'ampiezza e alla complessità degli obiettivi da raggiungere, dovrebbero essere avviate ricorrendo alle risorse umane e alle competenze esistenti nella (o nelle) DG che intende lanciare l'iniziativa, dopo che gli obiettivi che ci si propone di conseguire mediante la nuova normativa sono stati fissati a livello politico. Si tratterebbe dunque di una prima impostazione della valutazione di impatto.

8.1.3 I criteri e i metodi possono rispondere a uno standard prestabilito, da adeguare poi alle esigenze delle singole DG e, se e in quanto necessario, alla proposta di volta in volta allo studio. Senza pregiudicare l'applicazione del principio della consultazione aperta, in questa fase possono tuttavia essere previste delle consultazioni informali, con alcune delle organizzazioni maggiormente rappresentative o interessate e con alcuni esperti nazionali, riguardo all'ambito di applicazione, agli obiettivi e alla natura dello strumento normativo, nonché all'impatto che si prevede esso possa avere.

8.1.4 Lo strumento indicato dal CESE con l'espressione «studio preliminare d'impatto»⁽²³⁾ potrebbe dunque essere affinato, internamente e per quanto necessario, ricorrendo a una consulenza tecnica esterna indipendente o ad esperti nazionali sul modello proposto dalla Commissione⁽²⁴⁾.

8.1.5 Il Comitato insiste affinché le valutazioni d'impatto trattino in modo equilibrato delle tre dimensioni — economica, sociale e ambientale — della strategia di Lisbona.

⁽²³⁾ La diversa terminologia adottata dal CESE rispetto alla Commissione (la quale, infatti, parla di «valutazione d'impatto», e non di «valutazione preliminare d'impatto» come fa il CESE) rispecchia la diversa metodologia prevista dal Comitato.

⁽²⁴⁾ COM(2005) 97 def. del 16.3.2005.

8.1.6 Il CESE ritiene importante che gli studi d'impatto siano posti al centro del processo di elaborazione e di applicazione della normativa comunitaria: essi, infatti, non devono più apparire come dei meri adempimenti amministrativi obbligati o che non apportano alcun valore aggiunto.

8.1.7 Il Comitato ribadisce la necessità di prevedere una valutazione d'impatto obbligatoria almeno per tutte le proposte legislative che possono incidere sull'attività delle imprese o dei lavoratori nei diversi settori economici, nonché per quelle relative ad atti da adottare con la procedura di codecisione. Come previsto dall'AlI «Legiferare meglio» del dicembre 2003, si dovrebbe giustificare la scelta di ricorrere a uno strumento legislativo o alternativo alla legislazione (coregolamentazione, contratti, autoregolamentazione), nonché l'utilità dello strumento scelto dal punto di vista del contributo alla semplificazione giuridica o amministrativa. Tuttavia, i risultati della valutazione d'impatto non possono essere da soli sufficienti a giustificare il lancio di una proposta legislativa.

8.2 Le consultazioni e la redazione del testo normativo

8.2.1 Anche la fase successiva, cioè quella della vera e propria redazione del testo normativo, si svolgerebbe innanzitutto internamente, secondo i metodi di lavoro propri della Commissione, e in particolare in base alla Guida redazionale, che potrà essere perfezionata con l'ausilio dei comitati di giuristi e di esperti presso la Commissione; tale redazione dovrà lasciare aperte determinate opzioni; infatti, dalla fase della consultazione non dovrà sortire un testo già «confezionato» nei minimi dettagli, ma gli interessati dovranno essere consultati sulle diverse opzioni politiche possibili.

8.2.2 Anche gli organi consultivi comunitari dovrebbero essere consultati o adottare pareri di iniziativa già in questa fase, nel caso di proposte di un certo rilievo; ad esempio, al di là del caso dei Libri verdi e dei Libri bianchi, si dovrebbe poter chiedere al Comitato delle regioni, che rappresenta le amministrazioni e i poteri locali, e al CESE, in quanto rappresentante della società civile organizzata, di adottare un parere esplorativo sulle proposte legislative riguardanti in particolare il mercato interno, l'economia, le imprese, il commercio internazionale, le relazioni esterne, l'ambiente, le questioni sociali e dell'immigrazione, il consumo e le riforme della normativa agricola. Il parere dovrà riguardare la valutazione preliminare d'impatto, gli obiettivi perseguiti e l'idoneità dei mezzi previsti per conseguirli.

8.2.3 Infatti, i pareri adottati in merito a testi legislativi ormai elaborati nei dettagli e che hanno già formato oggetto di prime valutazioni sono ormai troppo tardivi per influenzare significativamente la loro economia generale. Il Comitato potrà così contribuire con la propria competenza già a monte, e quindi in modo molto più costruttivo, al miglioramento della legislazione ed alla sua comprensione e accettazione da parte dei relativi destinatari.

8.2.4 In questa fase dovrebbe essere realizzata la consultazione diretta degli interessati, delle istituzioni od organizzazioni e delle istituzioni nazionali e locali, combinando i mezzi classici (audizioni, seminari, richieste di parere consultivo) e quelli elettronici (posta elettronica, questionario sul sito della DG competente in via principale). In applicazione dei protocolli conclusi con gli organi consultivi, questi possono organizzare alcune delle procedure di consultazione; tale possibilità dovrebbe essere sviluppata.

8.2.5 L'avvio di una consultazione aperta tramite un sito dell'Unione europea presuppone l'utilizzo di mezzi di comunicazione e di pubblicità adeguati per far conoscere la natura della proposta legislativa, la sintesi del suo contenuto e l'indirizzo del sito al più gran numero possibile di persone, di attori socioeconomici, di imprese o di amministrazioni locali interessate. Potrebbe essere creato un registro delle organizzazioni europee e nazionali, delle amministrazioni locali, nonché dei consigli economici e sociali nazionali e regionali, al fine di informarli via e-mail dell'apertura di una consultazione; questa può inoltre essere comunicata agli organi di informazione pertinenti (come la stampa generalista, specialistica o professionale), affinché possano diffondere tale notizia.

8.2.6 Una sintesi obiettiva delle eventuali risposte alle consultazioni deve essere pubblicata alla fine del processo sul sito della Commissione. Tale sintesi dovrà essere scevra da ogni pregiudizio o tendenza a tener fermo in primo luogo quanto vada nel senso inizialmente voluto dalla Commissione, e non essere influenzata neppure dalle pressioni esercitate dalle lobby. Ciò affinché l'interesse generale prevalga sugli interessi particolari e un approccio pragmatico sulle impostazioni ideologiche.

8.2.7 Se non si procederà in questo modo, in seguito potrebbero insorgere ostacoli difficilmente sormontabili, come quelli incontrati riguardo alle due proposte di «pacchetti portuali» (mancanza di studio d'impatto, assenza di riferimenti alle convenzioni marittime internazionali dell'OIL ratificate dagli Stati membri), alla proposta di direttiva «servizi nel mercato interno» (rinuncia all'armonizzazione delle legislazioni) o alla proposta di direttiva relativa alla «brevettabilità delle invenzioni attuate per mezzo di elaboratori elettronici» (nei confronti di quest'ultima proposta, foriera di gravi confusioni e incertezze giuridiche ed infine respinta in seconda lettura dal Parlamento europeo, il CESE aveva già espresso forti riserve⁽²⁵⁾).

8.2.8 Per quanto concerne l'impatto sulle amministrazioni nazionali, principali esecutrici della legislazione comunitaria, sarebbe opportuno ricorrere ai metodi già adottati in numerosi paesi, stabilendo dei collegamenti tra la DG competente e i pertinenti servizi dell'amministrazione nazionale, delle direzioni giuridiche e delle direzioni tecniche interessate. Oltre a tale cooperazione, occorre prevedere delle analisi comparative delle procedure interne per gli studi d'impatto (*benchmarking*), onde stabilire dei criteri comparabili, tenendo conto dei destinatari finali della legislazione.

⁽²⁵⁾ GU C 61 del 14.3.2003 e GU C 294 del 25.11.2005.

8.2.9 I criteri di determinazione della qualità e dell'impatto della legislazione dovranno essere semplici, come quelli proposti nella relazione MANDELKERN⁽²⁶⁾, e utilizzare al meglio le risorse statistiche europee e nazionali esistenti, le esperienze dei servizi di controllo o di ispezione. Essi dovranno includere la consultazione del personale incaricato dell'esecuzione e del monitoraggio, cui spetterà tradurre in pratica la legislazione stessa, prevedendo altresì le iniziative di informazione, ed eventualmente di formazione complementare o di assunzione/ridistribuzione delle risorse umane, necessarie per un'applicazione efficace sul campo.

8.2.10 Si tratterà infatti di determinare, nel modo più accurato possibile e per ciascuno dei livelli coinvolti, i costi di applicazione e i requisiti tecnici, tenuto conto della normativa già esistente nel settore in cui si intende legiferare. Si potrà così conseguire l'obiettivo di una migliore conoscenza dei diversi aspetti dell'impatto della legislazione prevista e minimizzare il costo della sua applicazione.

8.2.11 Se — come proposto — verrà istituita presso la Commissione, la rete di esperti scientifici potrebbe lavorare al perfezionamento del metodo attualmente adottato dalla Commissione, al fine di aumentarne l'efficacia. Essa dovrebbe, se del caso, esaminare anche gli studi d'impatto particolari connessi alle singole proposte legislative o agli emendamenti che le siano sottoposti.

8.2.12 Per ogni proposta è necessaria una programmazione che consenta di definire le tappe e conoscere le scadenze da inserire nella pianificazione — di durata ragionevole — della redazione del testo normativo, tenendo conto delle sue implicazioni e delle eventuali urgenze.

8.2.13 Gli studi d'impatto ritenuti incompleti o insufficienti dovrebbero poter essere riveduti, se necessario anche ricorrendo ad esperti esterni. Sul suo sito OEIL⁽²⁷⁾ il Parlamento ha appena pubblicato una nuova rubrica, riguardante l'analisi degli studi d'impatto, che potrebbe integrare, magari in maniera critica, le pubblicazioni già effettuate dalla Commissione (tabella di marcia e valutazioni particolari per tutte le proposte di atti da adottare con la procedura di codecisione che la Commissione si è impegnata a realizzare a partire dal 2005).

8.2.14 Una volta superate tali fasi, sarebbe quindi possibile mettere a punto la proposta legislativa, lo studio d'impatto⁽²⁸⁾ e la scheda finanziaria, nonché i documenti esplicativi destinati a far comprendere, utilizzando i termini più semplici possibili, gli obiettivi, la portata e le conseguenze pratiche della legislazione proposta agli utenti, agli operatori del diritto e ai legislatori comunitari e nazionali. È in particolare in questa fase che dovrebbe intervenire un «controllo di qualità» della legislazione, la cui modalità concrete devono ancora essere definite.

⁽²⁶⁾ Elaborazione di indicatori dei costi per l'utente e per l'amministrazione con riguardo a blocchi omogenei di regolamentazioni; utilizzo di un numero limitato di rubriche: complessità, lunghezza dei testi, rinvio ad altri testi, numero e portata delle dichiarazioni obbligatorie per gli utenti o per i terzi, personale amministrativo necessario per l'esecuzione della normativa, mole del contenzioso generato.

⁽²⁷⁾ Osservatorio legislativo (<http://www.europarl.eu.int/oeil/>). Attualmente, la pagina del sito dedicata agli «studi d'impatto» è ancora in fase di realizzazione.

⁽²⁸⁾ La Commissione ha già adesso la possibilità di aggiornare la sua valutazione d'impatto alla luce di informazioni nuove o non disponibili in precedenza.

8.2.15 Tutti questi elementi dovrebbero essere contenuti nella comunicazione della Commissione rivolta ai legislatori e agli organi consultivi comunitari e nazionali o agli organi locali cui competono l'applicazione e il relativo controllo.

8.2.16 Una volta scelto lo strumento da adottare, bisognerà definire con precisione il suo ambito di applicazione, distinguendo ciò che è appropriato includere nell'atto comunitario prescelto (la direttiva) da ciò che potrebbe figurare in un atto di tipo diverso (un regolamento) o ancora formare oggetto di uno strumento alternativo di regolamentazione.

8.2.17 La formulazione del testo dovrà essere chiara ed inequivoca ed esso deve riferirsi esplicitamente — al di là della base giuridica indicata — alle altre norme pertinenti dei Trattati e alla normativa preesistente (non basterà il mero rinvio tecnico alla GU in cui è avvenuta la pubblicazione; al contrario, occorrerà precisare la denominazione completa degli strumenti cui si fa riferimento, nonché sintetizzarne brevemente il contenuto e la portata, allo scopo di agevolare la comprensione da parte degli utenti del diritto e non solo dei giuristi specializzati). I visti e i considerando saranno particolarmente importanti per rendere intelligibili gli obiettivi e il contenuto del vero e proprio testo normativo e dovranno essere formulati in modo chiaro, evitando ogni lungaggine.

8.2.18 L'ulteriore evoluzione o modifica della normativa adottata potrebbe essere integrata nella normativa stessa (grazie a strumenti già esistenti — come la relazione stilata della Commissione dopo un determinato periodo di applicazione — oppure, ed ancor meglio, mediante una clausola tipo che ne preveda la revisione dopo un termine prestabilito — ad esempio dopo tre anni -, cioè la cosiddetta *sunset clause*)⁽²⁹⁾. Ciò presupporrà un sistema informativo di *feedback* basato sulla richiesta di informazioni e suggerimenti da parte della società civile, che a tal fine dovrà disporre di un interlocutore comunitario (un punto di contatto unico a livello delle rappresentanze dell'UE negli Stati membri, o un determinato servizio della Commissione indicato nella normativa stessa).

8.2.19 In applicazione della *sunset clause*, la Commissione dovrebbe quindi proporre delle modifiche o una nuova iniziativa entro un termine prefissato, oppure spiegare, entro il medesimo termine, perché ritiene che non sia necessario modificare il testo.

8.2.20 Alcuni gruppi di riflessione propongono di istituire un'agenzia europea di controllo della qualità o della pertinenza della legislazione. Sarebbe eccessivo, e contrario alla lettera e allo spirito dei Trattati, dar vita ad una sorta di autorità superiore incaricata della supervisione della normativa comunitaria e investita del potere di modificarla. Ciò metterebbe in discussione il potere-dovere di iniziativa della Commissione europea. Il Comitato non è comunque favorevole all'istituzione di tale «super agenzia» di controllo dell'esercizio del potere di iniziativa della Commissione. Il CESE preferisce insistere sull'importanza delle procedure di consultazione ex ante ed ex post, nonché della qualità degli studi d'impatto, preliminari e successivi.

⁽²⁹⁾ Dalla presentazione, nel 2002, del piano d'azione per semplificare e migliorare la regolamentazione [COM(2002) 278], la Commissione introduce nelle sue proposte legislative una clausola di revisione/riesame a seconda della materia disciplinata. Nell'adottare i testi così proposti, il legislatore dovrebbe garantire il mantenimento di tale disposizione.

8.2.21 Anche l'esercizio dei poteri normativi, originari o delegati, deve formare oggetto di valutazione, poiché l'attività svolta dai comitati di legislazione e dalle agenzie di regolamentazione è poco trasparente rispetto ai processi legislativi ordinari. Il legislatore deve poter controllare come vengono esercitati tali poteri. Nella composizione dei consigli di amministrazione delle agenzie si dovrà inoltre garantire una rappresentanza paritetica delle parti sociali.

8.2.22 La qualità delle traduzioni nelle lingue ufficiali dell'Unione europea costituisce talvolta un vero e proprio problema. Per far fronte alle esigenze poste dagli allargamenti dell'UE, occorre aumentare il numero e le competenze dei giuristi linguisti della Commissione. Inoltre, occorrerà sviluppare e rafforzare le competenze in materia di tecnica redazionale del testo normativo (cosiddetta legistica formale) e di valutazione legislativa, sia all'interno delle istituzioni comunitarie (per i funzionari incaricati della redazione delle proposte legislative e dell'elaborazione delle iniziative di semplificazione) sia, sul piano nazionale, nei corsi di formazione universitaria in materie giuridiche (per consentire in futuro l'assunzione di funzionari europei e nazionali qualificati). Alcune università forniscono già tale insegnamento ed effettuano ricerche in questi campi, ed è dunque possibile avvalersi delle loro competenze.

8.2.23 Prima della pubblicazione di un'iniziativa, i comitati di esperti ad hoc, istituiti presso o in seno alla Commissione, dovranno formulare suggerimenti intesi ad aumentare la chiarezza, la coerenza e la pertinenza del contenuto e della formulazione dei testi normativi, nonché l'unitarietà delle nozioni e dei concetti giuridici utilizzati nelle varie proposte legislative e nella normativa già vigente. Nell'intento di garantire l'uniformità delle nozioni e dei concetti giuridici ivi impiegati e la coerenza del diritto, la Commissione ha già elaborato una guida pratica comune destinata a coloro che contribuiscono alla redazione delle proposte legislative. Adesso si tratta di applicare correttamente queste norme redazionali.

8.2.24 La qualità della legislazione dipenderà quindi in larga misura dagli studi d'impatto e dalle procedure di consultazione preliminari, se questi saranno tali da prevenire l'adozione di emendamenti troppo numerosi o troppo ampi rispetto alla proposta iniziale. La qualità degli emendamenti si ripercuote anche su quella del testo finale. Infatti, se si tratta di emendamenti di compromesso sui quali è stato raggiunto un consenso di massima espresso in termini piuttosto vaghi, oppure di emendamenti redatti in modo ambiguo per accontentare tutti, l'effettività e la chiarezza del diritto potranno esserne pregiudicate. Onde garantire la chiarezza e la coerenza delle modifiche che la Commissione potrebbe apportare al testo in vista di una nuova lettura, un comitato di terminologia (composto da giuristi linguisti ed esperti) potrebbe assisterla nel compito di riformulare gli emendamenti proposti.

8.2.25 Il Comitato segue con interesse la revisione degli orientamenti della Commissione sulle valutazioni d'impatto. Gli orientamenti riveduti sono improntati a una maggiore chiarezza per quanto concerne l'economia e la competitività, e prevedono inoltre un esame di compatibilità delle proposte con la Carta dei diritti fondamentali⁽³⁰⁾. Tale nuovo approccio costituisce la risposta ad una serie di raccomandazioni contenute in questo parere, di cui il Comitato intende monitorare il seguito.

8.2.26 Si dovranno inoltre prevedere degli studi d'impatto sugli emendamenti sottoposti dal legislatore europeo che

abbiano un carattere sostanziale, impiegando il metodo elaborato dalla Commissione, ma senza che ciò prolunghi indebitamente le procedure legislative. Al riguardo, il CESE auspica che le tre istituzioni interessate possano definire un approccio comune in materia di analisi d'impatto nell'ambito dell'attuazione dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio».

9. Il contributo del giudice comunitario

9.1 Occorrerà limitare il più possibile la necessità di ricorrere alle interpretazioni dei giuristi per comprendere il significato dei testi normativi, benché l'interpretazione giurisprudenziale, integrata da quelle della dottrina e della prassi professionale, resti pur sempre indispensabile per applicare la norma giuridica alla fattispecie concreta. Tuttavia, una normativa redatta in modo vago o impreciso rischia di compromettere la certezza del diritto e fa aumentare i costi da sostenere per la sua attuazione (obbligando i destinatari a un continuo ricorso ad esperti giuridici o tecnici ed eventualmente ai giudici), i tempi necessari per la sua applicazione e la probabilità che non sia recepita correttamente. Il giudice si vede allora costretto a svolgere una funzione suppletiva, facendo le veci del legislatore, mentre il carico giudiziario rischia di aumentare al punto da compromettere l'effettività del diritto di accesso alla giustizia, o quantomeno il diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole.

9.2 Con le sue risposte alle questioni pregiudiziali, il giudice comunitario favorisce l'uniformarsi dei diritti nazionali. Tuttavia, l'eventuale scarsa qualità della normativa lo obbliga a chiarire il significato e la portata giuridica delle disposizioni di incerta interpretazione, supplendo così alle mancanze del legislatore.

9.3 Infine, si dovrebbero sfruttare appieno le opportunità di istituire sezioni specializzate di primo grado, onde consentire alla Corte di statuire in prima istanza nel più breve tempo possibile e, in seconda istanza, di svolgere in tempi rapidi e nel modo migliore il suo ruolo di uniformazione della giurisprudenza e di chiarificazione del diritto comunitario originario e derivato.

10. Il ruolo degli Stati membri

10.1 I governi e i loro rappresentanti in seno al Coreper, alle diverse formazioni del Consiglio e ai comitati di legislazione hanno una responsabilità particolare nell'elaborazione e nell'applicazione della normativa comunitaria, sia in termini di potere legislativo che di potere esecutivo condiviso con la Commissione.

10.2 Una migliore cooperazione tra i negoziatori ed i servizi dei ministeri incaricati del recepimento e dell'applicazione della normativa dovrebbe iniziare già nella fase dell'esame delle proposte legislative, al fine di anticipare e preparare meglio le disposizioni di attuazione e di ridurre i termini necessari per l'esecuzione.

10.3 Oltre ad essersi inseriti nel sistema istituzionale comunitario e ad aver devoluto una parte delle loro competenze o concesso l'esercizio congiunto di queste, gli Stati membri si sono anche evoluti sul piano interno: essi hanno infatti consentito il sorgere di una pluralità di centri decisionali, grazie al

⁽³⁰⁾ IP/05/733.

decentramento o alla decentralizzazione delle amministrazioni e dei servizi statali, nonché al trasferimento di competenze ad altri enti territoriali e ad organi amministrativi indipendenti o ad agenzie con poteri di regolamentazione ed esecuzione, con quel che ne consegue in termini di bilancio. Mediante Trattati che ne limitano la sovranità (liberamente conclusi e perciò vincolanti, in virtù del principio *pacta sunt servanda*), lo Stato nazionale si è assoggettato anche ad altri ordinamenti giuridici sopranazionali oltre a quello comunitario, e, in determinati ambiti, ha visto affievolirsi il suo controllo sulla politica economica (per effetto della globalizzazione e dell'OMC, nonché del mercato unico e delle privatizzazioni).

10.4 Peralto, la riforma dello Stato e delle amministrazioni non si svolge sempre con il ritmo desiderato, e le sovrapposizioni di competenze determinano una situazione di incertezza o di difficoltà sul piano giuridico che nuoce alle imprese e ai servizi dello Stato o degli altri enti territoriali incaricati dell'attuazione del diritto.

10.5 Lo Stato non è più la fonte unica del diritto; esso recepisce il diritto comunitario in base alle proprie regole di applicazione e di controllo, non sempre condivise in modo perspicuo con i poteri locali o gli organi decentrati. Ciò comporta talvolta delle divergenze notevoli tra un paese e l'altro per quanto concerne l'applicazione del diritto e dei requisiti amministrativi di origine comunitaria, a detrimento dell'armonizzazione necessaria all'interno del mercato unico, con il rischio di generare distorsioni della concorrenza.

10.6 Senza una partecipazione attiva e risoluta degli Stati membri, sul piano politico e su quello operativo, al processo di semplificazione e di miglioramento della legislazione europea, quest'ultima non sarà accettabile per i cittadini e gli sforzi in tal senso saranno stati profusi invano. I principi dello sportello unico, dell'*e-administration*, della semplificazione e dell'unificazione dei moduli amministrativi vengono sì progressivamente attuati (ad esempio in campo doganale), ma con eccessiva lentezza. Occorre inoltre tener conto del «divario digitale» nel modo in cui l'informazione viene comunicata agli utenti delle norme giuridiche.

10.7 Nondimeno, un gran numero di governi e parlamenti nazionali ha acquistato consapevolezza dell'esigenza di legiferare ed amministrare meglio, istituendo spesso degli organi specializzati nella consultazione di alcuni settori della società civile e incaricati di vigilare sulla qualità della legislazione in corso di elaborazione o di recepimento. Occorre stilare un bilancio di tali iniziative e le relative esperienze devono essere condivise, nell'intento di armonizzare meglio i criteri e i metodi utilizzati.

10.8 Si deve prendere in considerazione anche il ruolo dei giudici nazionali e delle questioni pregiudiziali che essi pongono a ragion veduta. Quello dell'amministrazione della giustizia è un servizio pubblico che deve essere migliorato, in genere, per quanto riguarda la durata dei procedimenti e, in alcuni casi, per quanto riguarda il costo dell'accesso alla giustizia per gli utenti di tale servizio.

10.9 Il mandato degli esperti (il gruppo di esperti nazionali e l'altra rete di esperti indipendenti proposti dalla

Commissione)⁽³¹⁾ che assistono la Commissione per contribuire a migliorare la qualità della legislazione potrebbe eventualmente estendersi alla verifica, a titolo consultivo, della qualità del suo recepimento. Potrebbe essere creato un sistema informativo (articolato, ad esempio, in punti di contatto specifici e centri di informazione sull'Europa) attivato dalle organizzazioni nazionali della società civile e dai destinatari della legislazione.

10.10 Il CESE potrebbe inoltre considerare la creazione di un'«antenna» delle organizzazioni della società civile presso alcune sezioni specializzate, in particolare, ad esempio, presso la sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente e quella Mercato unico, produzione e consumo, con il suo Osservatorio del mercato unico e la sua banca dati rinnovata PRISM. Il Comitato potrebbe inoltre valutare le relazioni della Commissione in materia di semplificazione e di miglioramento della legislazione in base alle esigenze manifestate dai destinatari di quest'ultima e formulare in modo più efficace delle raccomandazioni per il miglioramento della situazione.

11. Considerazioni finali

11.1 Gli Stati membri saranno inoltre impegnati, in seno all'OCSE, in un'opera di miglioramento della legislazione avente lo scopo di aumentare la competitività. Diverse relazioni dell'OCSE mostrano, nella maggior parte dei casi, risultati piuttosto limitati rispetto agli obiettivi perseguiti. Tuttavia, alcuni di tali obiettivi coincidono con quelli dell'Unione europea (qualità della regolamentazione, semplificazione dei rapporti con le amministrazioni e degli adempimenti burocratici (sportelli unici), creazione di nuovi strumenti di aiuto alla decisione, processi decisionali più aperti (trasparenza, partecipazione), *e-administration*, decentramento, ecc.).

11.2 L'OCSE favorisce la creazione, in ogni paese, di un'unità incaricata di valutare i costi, la qualità e l'impatto delle nuove normative. Dato che, nell'ambito dell'Unione, le competenze attribuite dagli Stati membri e gli obiettivi della legislazione sono più eterogenei, le iniziative e i criteri da promuovere con riguardo a quest'ultima non corrispondono interamente a quelli dell'OCSE; tuttavia, esistono delle sinergie tra gli approcci seguiti dalle due organizzazioni internazionali⁽³²⁾.

11.2.1 Inoltre, è in preparazione un progetto UE-OCSE sull'integrazione della normativa comunitaria nei dieci nuovi Stati membri dell'Unione. Occorre quindi prevedere una maggiore sinergia tra queste due organizzazioni internazionali.

11.3 I problemi di recepimento insorgono essenzialmente a livello dei governi nazionali e delle loro amministrazioni centrali. Al riguardo, la qualità dovrebbe costituire la priorità assoluta. Anche il rispetto delle scadenze sembra altrettanto importante per evitare temporanee frammentazioni del mercato interno.

⁽³¹⁾ COM(2005) 97 def. del 16.3.2005.

⁽³²⁾ L'OCSE insiste sulla necessità della privatizzazione dei servizi pubblici e della riforma dello Stato (alleggerimento dell'amministrazione pubblica). Le relative raccomandazioni hanno spesso un carattere più ideologico che pratico: occorre senz'altro rendere più efficace il ruolo svolto dalle amministrazioni nazionali, ma lo scopo della riforma non deve essere quello di sostituire il mercato allo Stato, che deve pur sempre essere in grado di far fronte alle proprie responsabilità.

11.4 L'ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura di codecisione previsto dal Trattato costituzionale è importante dal punto di vista dello sviluppo della democrazia. Intersecandosi in diversi momenti e a diversi livelli con i processi di consultazione e di valutazione, le procedure legislative rischiano di diventare più lunghe e complesse. La qualità iniziale delle proposte e la qualità del recepimento delle direttive possono quindi compensare il rischio di una proroga dei termini. La predisposizione di indicatori di qualità della regolamentazione riveste dunque un'importanza fondamentale ⁽³³⁾.

11.5 La questione più difficile riguarda la semplificazione dell'*acquis*. Si tratta di un compito molto impegnativo, e il CESE dubita che possano esservi dedicate le risorse necessarie senza che le pertinenti decisioni politiche — e le loro conseguenze sul piano finanziario — siano pienamente sostenute dagli Stati membri. Il CESE, quindi, rivolge loro un appello in tal senso.

11.6 Occorre sottolineare che l'approccio partecipativo comporta esigenze di rilievo per le organizzazioni della società civile, le istituzioni e i loro agenti, nonché per i governi e le rispettive amministrazioni. Se applicate da sole, le ricette formali o tecnocratiche non avranno alcuna probabilità di successo, anche dopo che gli strumenti tecnici della legistica o gli indicatori per le valutazioni d'impatto saranno stati messi a punto.

11.7 La consultazione e la partecipazione delle organizzazioni degli attori socioeconomici e delle altre componenti della

società civile devono potersi effettuare, a livello sia nazionale che comunitario, anche nei casi (ad esempio, in ambito OMC) in cui la Commissione ha il potere di concludere Trattati internazionali in nome della Comunità europea.

11.8 Non si devono confondere la semplificazione dell'*acquis* comunitario e il miglioramento della qualità della legislazione con una qualsiasi ideologia che miri alla deregolamentazione economica e sociale. I primi due obiettivi, anzi, rientrano in un'iniziativa volta a migliorare la *governance*, al fine di dominare meglio, sul piano tecnico e su quello politico, la complessità di un diritto elaborato per un'Unione di Stati, secondo procedure democratiche, partecipative e razionali.

11.9 In conclusione, i problemi e le prospettive di soluzione sono stati individuati con chiarezza, e gli sforzi intrapresi sono adeguati a conseguire gli obiettivi che ci si è posti. Occorre allora chiedersi perché, sul piano pratico, i progressi siano ancora modesti; se esistano dei fattori di resistenza e, se sì, quali; se le risorse messe a disposizione siano sufficienti oppure sia necessario riallocarle; se in tutti gli attori coinvolti vi sia una sufficiente volontà politica di conseguire gli obiettivi, e se gli ostacoli possano essere superati. Le risposte a questi interrogativi restano aperte; tuttavia, una ferma volontà politica, mantenuta ed attuata con coerenza nel lungo periodo, appare fondamentale per il successo dell'impresa globale «semplificare l'*acquis* comunitario e legiferare meglio in Europa».

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

⁽³³⁾ In merito a tali indicatori, la Commissione ha commissionato all'Università di Bradford uno studio, di cui il CESE attende con interesse la pubblicazione. È possibile consultare una versione provvisoria dello studio sul sito di quella università (<http://www.bradford.ac.uk>).

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento è stato respinto nel corso dei dibattiti, ma ha ottenuto più di un quarto dei voti espressi:

Punto 8.2.7

Sopprimere l'intero testo del punto.

Motivazione

Il fatto che le proposte citate al punto in esame non siano state adottate non ha alcun rapporto con quanto indicato ai punti precedenti. Il mio parere — condiviso da tanti altri — è che i problemi incontrati da tali proposte non derivassero dall'assenza di valutazioni d'impatto o sintesi obiettive dell'esito delle consultazioni. Nel caso dei «pacchetti portuali», l'adozione delle direttive è stata finora bloccata da gruppi di interesse settoriali, ristretti ma estremamente influenti. Anche la mancata adozione, a tutt'oggi, della proposta di direttiva sui servizi dipende dal tentativo, da parte di potenti gruppi d'interesse corporativi, di sabotare — per mezzo di improbabili accordi protezionistici — l'interesse generale alla libera circolazione. Per quanto riguarda, infine, le difficoltà incontrate dalla proposta della Commissione relativa ai brevetti citati, si può dire che esse derivano dalla sottovalutazione del rischio che un ristretto interesse di parte potesse, nel corso dell'iter politico, sfruttare a suo vantaggio l'estrema complessità tecnica della proposta legislativa, che pure tendeva ad armonizzare e a chiarire la normativa in vigore.

Possono esservi opinioni diverse sulle ragioni che hanno condotto svariati gruppi di interesse a ritardare o bloccare l'adozione delle proposte legislative di cui sopra, ma in tutti i casi le discussioni in seno al CESE hanno mostrato che queste proposte erano altamente controverse.

La formulazione altamente discutibile del punto 8.2.7 non reca alcun contributo utile al parere, che per il resto è equilibrato, di buona qualità e, in alcune sue parti, davvero eccellente. La soppressione dell'intero testo del punto in esame dovrebbe quindi consentire di raccogliere un consenso più ampio intorno al parere.

Esito della votazione

Voti a favore: 31

Voti contrari: 61

Astensioni: 13

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE

(2006/C 24/13)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema: *Migliorare l'attuazione e l'applicazione della legislazione dell'UE*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 luglio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore Joost VAN IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 28 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 90 voti favorevoli, 6 voti contrari e 12 astensioni.

Attuazione ed applicazione

Sintesi del parere

In questo parere il CESE afferma l'esistenza di una stretta correlazione tra l'obiettivo di «legiferare meglio» e le condizioni di applicazione e di attuazione del diritto comunitario: una buona legislazione, infatti, è una legislazione applicabile e applicata. Per quanto la Commissione, il Consiglio e la Corte di giustizia affrontino regolarmente problemi di applicazione, la loro azione di monitoraggio ha una portata limitata. Le difficoltà sono dovute alla presenza, in Europa, di differenze sul piano delle culture e degli ambiti di responsabilità, nonché al diverso impegno speso per garantire un'applicazione effettiva. Il CESE ha individuato alcuni pacchetti di misure che gli Stati membri e la Commissione dovrebbero adottare. Per quanto riguarda gli Stati membri, si tratta soprattutto di una questione di volontà politica: il comportamento delle amministrazioni nazionali dovrebbe rispecchiare il fatto che, in quanto parte integrante dell'UE, esse sono responsabili dell'attuazione delle decisioni assunte a livello comunitario. Tale evoluzione presuppone un approccio nuovo entro diversi ambiti di intervento, come il potenziamento della capacità amministrativa, il monitoraggio di regole e procedure nazionali, la rinuncia a sovrapporre a quella comunitaria un'eccessiva normativa interna (*gold plating*) o ad applicare la prima in modo selettivo (*cherry-picking*), nonché una migliore politica di informazione. Inoltre, occorre che gli Stati membri organizzino una discussione sistematica tra le autorità competenti in tutta l'UE, introducano delle valutazioni *ex post* e un principio di responsabilità delle amministrazioni nazionali rispetto alle loro controparti negli altri Stati membri, e infine coinvolgano gli enti subnazionali dotati di potestà legislativa autonoma. Il CESE auspica poi che la Commissione si impegni attivamente per promuovere la fiducia tra le autorità responsabili dell'attuazione della normativa europea e per sostenere le reti di enti pubblici, il monitoraggio sistematico dei loro risultati e l'individuazione e la diffusione delle migliori prassi. Bisognerebbe anche considerare la possibilità di estendere i programmi di formazione destinati ai giudici e al personale della pubblica amministrazione. Alcune delle proposte avanzate in questo parere sono già all'esame della Commissione, mentre gli Stati membri stanno già attuando un certo numero di innovazioni; tuttavia, allo stato delle cose, il quadro complessivo dell'applicazione e dell'attuazione della normativa europea presenta ancora gravi carenze. Al riguardo sarebbe opportuno coinvolgere anche il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Il CESE ritiene necessario un cambiamento culturale, che privilegi in particolare l'effettiva applicazione della legislazione esistente rispetto all'introduzione di nuove norme comunitarie, garantendo così la piena attuazione

delle norme e delle politiche concordate a livello europeo. Assicurando la coesione necessaria, questo contribuirà al buon funzionamento di un'Unione europea composta di 25 o anche più Stati membri.

1. La legislazione comunitaria, asse portante dell'integrazione europea

1.1 Il pieno funzionamento del mercato interno, regolato da una legislazione sociale adeguata, in particolare nel campo della tutela dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente, è il presupposto fondamentale dell'integrazione europea, poiché i notevoli vantaggi che esso reca ai cittadini e alle imprese conferiscono legittimità all'integrazione stessa.

1.2 L'UE si fonda sul principio dello Stato di diritto. Un principio che consolida le fondamenta del mercato interno e vieta ogni forma di discriminazione fondata sull'origine o la nazionalità dei prodotti, delle persone o delle imprese. Un'applicazione effettiva della legislazione comunitaria rafforza la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti delle politiche e dei processi attuati a livello europeo, avvicinando l'Unione agli interessi dei cittadini e delle imprese. Ciò presuppone tuttavia che il recepimento della legislazione dell'UE nel diritto nazionale avvenga in modo tempestivo e corretto.

1.3 È inoltre della massima importanza che la legislazione europea, il cui obiettivo è rimuovere ogni ostacolo alla creazione di condizioni uniformi di concorrenza, venga applicata prontamente e in modo coerente in tutta l'UE, e che tutte le autorità competenti, ai livelli nazionale e regionale, provvedano ad attuarla in modo efficace.

1.4 Il mercato interno può funzionare correttamente e divenire un fattore di crescita e di prosperità solamente in assenza di discriminazioni, barriere invisibili o altri ostacoli (compresi quelli costituiti dall'eccessiva lunghezza o farraginosità delle procedure amministrative) frapposti all'attività dei cittadini e delle imprese. Ogni anno, i cittadini e le imprese propongono numerosi ricorsi contro misure nazionali troppo restrittive, eccessivamente complesse o sproporzionate⁽¹⁾. Ciò è dovuto in particolare al già citato fenomeno del *gold-plating*, che ha luogo all'atto del recepimento nel diritto interno della normativa europea e consiste nell'introdurre, a livello nazionale, disposizioni aggiuntive che rischiano di far perdere di vista gli obiettivi perseguiti dalla disciplina comunitaria.

⁽¹⁾ L'Allegato A riassume le risposte date a un questionario, distribuito dal CESE, relativo a eventuali limiti e difetti dell'attuazione e dell'applicazione della normativa comunitaria negli Stati membri.

1.5 L'obiettivo di «legiferare meglio» rientra pienamente tra gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. Le conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 fanno esplicito riferimento ai vantaggi che potrebbero derivare, in termini di competitività, da un miglioramento del quadro normativo. Successivamente, il Consiglio «Competitività» tenutosi il 6 e 7 giugno 2005 ha espresso una posizione analoga (?). A questo proposito, va sottolineata l'esistenza di uno stretto legame tra i progressi da attuare nel campo del processo legislativo e quelli concernenti l'applicazione e l'attuazione della normativa comunitaria: una buona legislazione, infatti, è una legislazione applicabile e applicata.

1.6 Per poter essere applicabile, una norma giuridica deve essere sufficientemente chiara; per essere efficace, deve fornire una risposta adeguata a problemi specifici. Quando la legislazione è concepita in modo troppo complesso o troppo vago, ad esempio per il mancato ricorso a un'adeguata valutazione d'impatto, è inevitabile che sorgano problemi al momento della sua applicazione. E, per cercare di risolvere tali problemi, si renderà necessario introdurre nuove norme. Ne consegue che una legislazione scadente è all'origine di una moltiplicazione degli atti legislativi, e quindi di un'ipertrofia normativa, che impone alle imprese adempimenti onerosi e inutili e crea incertezza e confusione tra i cittadini (?).

1.7 Per garantire l'effettiva applicazione del diritto, le autorità devono essere dotate della capacità amministrativa necessaria. Altrimenti, le carenze di tale capacità faranno insorgere problemi di applicazione e di attuazione.

1.8 Nello stesso tempo, un'applicazione efficace del diritto comunitario, aumentando la competitività e agevolando la cooperazione transfrontaliera, contribuisce al raggiungimento di questi due obiettivi fondamentali dell'agenda di Lisbona.

1.9 Il CESE ritiene che l'Unione europea si trovi di fronte a un problema di attuazione e rispetto del diritto. Le statistiche relative allo stato dell'attuazione della normativa comunitaria mostrano che gli Stati membri non provvedono tempestivamente al recepimento delle direttive, mentre quelle che riguardano le procedure di infrazione mostrano che spesso il recepimento avviene in modo scorretto o parziale. Infatti, il 78 % dei ricorsi proposti dalla Commissione europea contro gli Stati membri nel periodo 2002-2005 riguardava il recepimento e l'applicazione delle direttive. Se ne deduce che gli Stati membri si trovano in difficoltà nella scelta del metodo di recepimento più efficace, a livello nazionale, per attuare le direttive comunitarie.

1.10 Il Consiglio si è occupato dei problemi legati all'applicazione e all'attuazione del diritto comunitario in diverse risoluzioni (?). Lo stesso progetto interistituzionale del 2003 intitolato «Legiferare meglio» era volto al «miglioramento del recepimento e dell'applicazione».

(?) Al punto 11 delle sue conclusioni, il Consiglio «invita (...) gli Stati membri a raddoppiare l'impegno a ridurre i deficit di recepimento e a valutare l'eventualità di avviare una verifica degli ordinamenti nazionali in termini di compatibilità con la normativa comunitaria».

(?) In questo contesto, va ricordata la *task force* britannica *Better regulation* («Legiferare meglio»), che nel 2003 e nel 2004 ha dedicato alla legislazione nazionale ed europea, compresi gli aspetti relativi alla sua applicazione, tre utili documenti. Nelle analisi e nelle raccomandazioni ivi contenute si sottolinea, tra l'altro, l'esigenza di chiarezza ed efficacia nella legislazione, per garantire la necessaria interazione tra i diversi processi.

(?) Risoluzioni del Consiglio del 16 giugno 1994, del 29 giugno 1995 e dell'8 luglio 1996, cfr. Hans Petter Graver, *National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy*, in ARENA Working Papers WP 02/17, pag. 6.

1.11 La Corte di giustizia delle Comunità europee ha statuito in diverse sentenze che gli Stati membri sono tenuti a garantire un'attuazione e un'applicazione efficaci (?).

1.12 La Commissione ha illustrato, in svariati documenti, i modi in cui gli Stati membri potrebbero migliorare il recepimento e l'applicazione del diritto comunitario (?). Nel Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione afferma che: «in ultima analisi, l'incidenza che esercitano le norme dell'Unione europea dipende dalla volontà e dalla capacità delle autorità degli Stati membri di assicurare che esse vengano recepite e attuate in forma integrale, efficace e tempestiva» (?). Più di recente, nella comunicazione del 16 marzo 2005 intitolata «Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea», essa ha spiegato come migliorare la normativa comunitaria senza eccessivi costi amministrativi.

1.13 A partire dal 1985, la «nuova strategia» (o il «nuovo approccio») in materia di armonizzazione e normalizzazione si è confermata sempre più come un utile strumento per realizzare un'armonizzazione efficace di norme e approcci normativi. L'attuazione di tale strategia ha delineato un quadro giuridico stabile, semplice e trasparente, che comporta per le autorità competenti un sistema equilibrato di garanzie, grazie alla vasta gamma di strumenti previsti dalle direttive e per gli operatori e i soggetti terzi una forte responsabilizzazione. In particolare sul tema dell'applicazione, la Commissione, alla luce di un'approfondita analisi, conclude, in un documento da cui risultano gravi carenze, che «l'esperienza dimostra che c'è spazio per migliorare ancora (l')applicazione (delle direttive)» (?).

1.14 Nella Seconda relazione sull'attuazione della strategia per il mercato interno 2003-2006 (?), la Commissione analizza le carenze riscontrate a livello dell'applicazione e dell'attuazione in un gran numero di settori, per poi definire motivazioni e obiettivi dei progressi da realizzare. Ciò suppone, tra l'altro, un coinvolgimento più diretto degli Stati membri, e pertanto una volontà politica in tal senso. La raccomandazione della Commissione riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno (?¹⁰) individua una serie di pratiche, che gli Stati membri sono incoraggiati ad adottare. Tra queste, le principali sono: l'attribuzione a un singolo ministro e a un solo dicastero delle responsabilità di monitoraggio e coordinamento, l'istituzione di una base dati nazionale che registri le direttive recepite nonché la promozione di una stretta cooperazione tra i responsabili nazionali impegnati nei negoziati a Bruxelles e i funzionari preposti all'attuazione delle misure nazionali.

1.15 I «quadri di valutazione» relativi allo stato del recepimento rivelano una serie di carenze nel recepimento formale. Tuttavia, anche se l'utilizzo di tali strumenti è un segno della sensibilità mostrata al riguardo dalle varie istituzioni comunitarie, resta il fatto che il modo in cui la normativa concordata a livello europeo viene recepita nella legislazione e/o regolamentazione nazionale non forma oggetto di un monitoraggio

(?) Ibid. pag. 21.

(?) Tra i documenti più recenti, cfr. la raccomandazione del 12.7.2004 della Commissione (2005/309/CE).

(?) «La *governance* europea. Un Libro bianco», COM(2001) 428 def., pag. 25.

(?) Migliorare l'attuazione delle direttive «Nuovo approccio», COM(2003) 240 def., pag. 3.

(?) COM(2005) 11 def., 27.1.2005.

(¹⁰) GU L 98 del 16.4.2005, pag. 47.

costante, né di un dibattito sistematico sul controllo, in seno al Consiglio. Mentre un'attuazione non uniforme all'interno di uno stesso Stato membro spingerebbe presto l'opinione pubblica a chiedere di porvi rimedio, le difformità nel recepimento tra uno Stato membro e l'altro non sono neppure considerate alla stregua di priorità politiche.

1.16 Indubbiamente, i quadri di valutazione hanno contribuito a rendere più trasparente il processo di recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri. Tuttavia, ancora non esistono «quadri di valutazione» analoghi per l'applicazione di tale normativa, i quali consentirebbero una conoscenza più precisa del modo in cui le autorità nazionali applicano il diritto e le politiche comunitari.

1.17 Benché si preveda di migliorare la situazione, la consapevolezza e l'impegno dei decisori europei per garantire che il diritto comunitario, in quanto base dell'integrazione europea, venga attuato in maniera corretta, restano insufficienti. Per risolvere questo problema, bisogna garantire il pieno rispetto dell'intero processo, consistente nell'adozione delle direttive, nel loro recepimento, nonché nell'attuazione e applicazione della normativa interna che le ha recepite. In molti casi, inoltre, può mancare la volontà di attuare tale processo in modo coerente. I documenti della Commissione, le numerose sentenze della Corte di giustizia e la letteratura scientifica pertinenti rappresentano valide fonti cui gli Stati membri possono ispirarsi per adempiere meglio i loro obblighi giuridici.

1.18 In un'Unione con sempre più Stati membri, il problema dell'efficacia dell'applicazione del diritto comunitario merita particolare attenzione e richiede specifiche garanzie. Infatti, il processo di integrazione dell'UE non deve essere compromesso da una ridotta efficacia della normativa comunitaria.

2. Contesto e sviluppi

2.1 Il Trattato CE prevede varie misure di ravvicinamento e armonizzazione volte a completare il mercato interno⁽¹¹⁾; tuttavia, l'esperienza degli anni '70 e dei primi anni '80 ha mostrato che la piena armonizzazione richiede un processo lento, complesso e, in alcuni casi, inutile. Per contro, le misure fondate sul principio del mutuo riconoscimento e del controllo da parte dello Stato membro di origine si sono rivelate più facili da negoziare e da attuare. Esse, inoltre, sono risultate più efficaci, in quanto hanno permesso la liberalizzazione di scambi ed investimenti senza imporre oneri eccessivi. Va tuttavia ricordato che l'UE è entrata in una nuova fase, caratterizzata da differenze crescenti tra le culture di governo. Potrebbero quindi essere opportuni alcuni interventi normativi che permettano di conseguire la convergenza e di favorire le pratiche migliori.

2.2 Malgrado l'avvento di nuovi strumenti, più prettamente politici, l'ipertrofia del diritto comunitario è, da un lato, l'esito naturale dell'approfondimento e dell'ampliamento dell'integrazione europea, e, dall'altro, il risultato di un'applicazione incompleta o lacunosa da parte degli Stati membri. Sono state introdotte nuove regole per scongiurare il rischio che gli Stati membri non ottemperino ai rispettivi obblighi o adottino norme interne troppo complesse⁽¹²⁾. A titolo di esempio, si possono citare le direttive sulla liberalizzazione adottate dalla Commissione sulla base dell'articolo 86, paragrafo 3, in ambiti quali i servizi e le attrezzature per le telecomunicazioni.

2.3 Date le difficoltà nell'attuare la normativa comunitaria incontrate da numerosi Stati membri⁽¹³⁾, per migliorare l'applicazione di tale normativa occorre anche un impegno comune da parte delle autorità nazionali. Fino ad oggi questo impegno è mancato, così come è mancata la necessaria transizione degli Stati membri verso strumenti di attuazione delle politiche e di regolamentazione più «leggeri» e meno interventisti.

2.4 Il Consiglio europeo di Lisbona del 2000, da cui ha preso avvio il processo volto a migliorare la competitività dell'Unione, ha introdotto il metodo aperto di coordinamento, con cui ci si propone di migliorare l'applicazione e l'attuazione mediante il ricorso a indicatori qualitativi e quantitativi, all'analisi comparativa dei risultati (*benchmarking*) e alle migliori prassi. Gli Stati membri non hanno ancora promosso queste migliori prassi in modo sufficientemente sistematico ed estensivo per migliorare i propri risultati nel campo dell'attuazione delle politiche.

2.5 Ai suoi esordi, il metodo aperto di coordinamento ha suscitato grandi aspettative, al pari del *benchmarking* e delle migliori prassi. Tuttavia, l'esperienza della sua applicazione non consente di trarne un bilancio positivo. In assenza di impegni vincolanti, gli Stati membri non sembrano disposti ad adeguare la loro legislazione, e ancor meno l'applicazione e l'attuazione della normativa comunitaria.

2.6 Entro il 2004, i dieci nuovi Stati membri avevano già integrato nelle rispettive legislazioni nazionali l'*acquis* comunitario, rispettando così, sul piano formale, la scadenza prevista. Tuttavia, il semplice fatto di modificare la legislazione interna non garantisce, di per sé, che il recepimento sia avvenuto correttamente. Inoltre, l'applicazione e l'attuazione presuppongono l'esistenza di organi e di procedure amministrative adeguati, che in molti casi hanno dovuto essere creati su nuove basi, data la mancanza dell'esperienza necessaria per attuare efficacemente il diritto comunitario. Una maggiore cooperazione tra le amministrazioni nazionali, nonché tra queste e le istituzioni comunitarie, favorirebbe un'applicazione più uniforme della normativa europea in tutto il territorio dell'Unione⁽¹⁴⁾.

2.7 Benché la normativa comunitaria miri a creare condizioni comuni in un mercato europeo aperto, gli strumenti impiegati a questo scopo possono differire notevolmente tra un settore e l'altro. Il principio può essere il medesimo in tutti i settori, ma il grado di integrazione che si ricerca può differire notevolmente. Ciò conduce alla presenza di regole più o meno conformi al diritto comunitario, frutto di filosofie e impostazioni giuridiche diverse.

2.8 Tali differenze derivano dalla diversità degli obiettivi di integrazione che ci si prefigge, ad esempio, in settori come il mercato interno e l'ambiente, rispetto ad altri di competenza prevalentemente nazionale, come la politica sociale e la salute. La stessa terminologia utilizzata nel Trattato appare meno ambiziosa in riferimento ai settori della sanità pubblica o dell'istruzione: riguardo a queste politiche, l'Unione interviene per «coordinare» o «promuovere», piuttosto che per integrare.

⁽¹³⁾ Cfr., ad esempio, la Ventunesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, COM(2004) 839, 30.12.2004.

⁽¹⁴⁾ Cfr. anche: J. Vervaele, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1999, Ph. Nicolaïdes, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, European Institute of Public Administration, 2002, e i riferimenti ivi citati.

⁽¹¹⁾ Articoli da 94 a 97 del Trattato CE.

⁽¹²⁾ Cfr. «La governance europea. Un Libro bianco», COM(2001) 428 def.

2.9 Di conseguenza, la situazione attuale presenta l'immagine della coesistenza, a livello europeo, di strumenti legislativi molto diversi tra loro, che a loro volta influenzano gli approcci adottati a livello nazionale. Questi strumenti comprendono:

- gli strumenti normativi dell'UE che prevedono un'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali,
- gli strumenti normativi dell'UE che prevedono un'armonizzazione minima, consentendo agli Stati membri di adottare norme più rigorose (la cui applicazione, in un contesto transfrontaliero, è possibile solo a condizione di un mutuo riconoscimento),
- le direttive «Nuovo approccio», le quali puntano a stabilire i requisiti essenziali che i prodotti presenti sul mercato dell'UE devono soddisfare,
- la normativa comunitaria fondata sul principio del «paese di origine»,
- le direttive quadro, che lasciano un ampio margine di manovra agli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione,
- le raccomandazioni, che possono essere tradotte in atti normativi dagli Stati membri,
- le decisioni.

2.10 L'ampiezza di questa gamma di strumenti comunitari da recepire, applicare e attuare negli Stati membri dà spesso luogo ad interpretazioni «nazionali» — e quindi divergenti — riguardo alle norme da applicare e attuare a livello nazionale e alle modalità di tale attuazione e applicazione.

2.11 Nel caso degli Stati membri, le ripercussioni pratiche del modello attuale dipendono, in varia misura, dai seguenti aspetti:

- differenze tra le culture e i sistemi giuridici nazionali,
- livelli diversi di responsabilità in seno alle amministrazioni nazionali e ai ministeri,
- competenze regionali e locali proprie dei singoli Stati membri,
- influenza dei gruppi di pressione nazionali a livello politico, socioeconomico e sociale,
- esigenze e interessi nazionali, che conducono ai citati fenomeni del *gold plating* e del *cherry-picking*,
- disponibilità delle risorse finanziarie e organizzative necessarie per assicurare una corretta applicazione.

2.12 Naturalmente l'UE adotta un approccio rispettoso della diversità degli Stati membri, nonché delle complesse tradizioni amministrative, culture giuridiche e sistemi politici che li caratterizzano. Ciò è consacrato in un vero e proprio principio giuridico. Tuttavia, è necessario che la diversità di culture e tradizioni non precluda l'applicazione efficace della normativa comunitaria, evitando fenomeni di distorsione o di discriminazione. Ed è evidente come tale compito sia reso ancora più complesso dall'aumento delle competenze comunitarie e dal progressivo allargamento dell'Unione europea.

2.13 Nel caso della Commissione, esistono alcuni importanti fattori specifici che condizionano l'esito finale, tra i quali:

- nella formulazione delle norme, un uso impreciso del linguaggio tecnico e di quello giuridico (anche a causa di problemi di traduzione),
- i diversi livelli di ricorso a strumenti giuridici più o meno vincolanti, a seguito di una decisione del Consiglio,
- i diversi livelli di coinvolgimento, in seno alla stessa Commissione, nell'applicazione e nell'attuazione: al riguardo, infatti, le pratiche delle diverse DG differiscono notevolmente tra loro,
- talora, l'assenza di chiarezza sulle prerogative degli Stati membri e/o della Commissione, in seguito all'applicazione del principio di sussidiarietà,
- talvolta, carenze di personale in seno alla Commissione,
- alcuni problemi di ordine linguistico (nel quadro dell'azione di sorveglianza messa in atto nei nuovi Stati membri),
- la portata e l'impatto delle procedure di infrazione.

2.14 Parallelamente all'ampliamento del corpus legislativo comunitario, è aumentato il numero degli strumenti e procedure non giuridici, volti a indurre gli Stati membri ad applicare la normativa UE in modo tempestivo e corretto. Esempi in tal senso sono le relazioni periodiche e i quadri di valutazione sullo stato del recepimento di tale normativa negli Stati membri.

2.15 La Commissione ha inoltre avviato varie iniziative intese ad informare i cittadini e le imprese dei rispettivi diritti, esortandoli a esercitarli dinanzi alle autorità e ai giudici nazionali. Un esempio in tal senso sono i punti di contatto per i cittadini e le imprese ed i centri Solvit, che mirano a identificare e risolvere le difficoltà incontrate da persone e imprese stabilitesi od operanti in uno Stato membro diverso dal loro.

2.16 La relazione più recente sui casi deferiti ai centri Solvit ha rivelato che oltre il 50 % di essi riguardano il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'accesso dei prodotti al mercato, la registrazione di veicoli a motore ed i permessi di soggiorno. Benché l'80 % dei casi venga risolto con successo, le statistiche indicano anche che i problemi non sono nuovi o inediti. Una delle principali cause di difficoltà per i cittadini e le imprese sono gli adempimenti burocratici e le resistenze delle amministrazioni nazionali a snellire le proprie procedure. Resta poi il fatto che, malgrado i buoni risultati dei centri Solvit, il 20 % dei problemi prospettati restano irrisolti. Gli Stati membri dovrebbero fare in modo di ridurre tale percentuale e adoperarsi per far conoscere meglio ai cittadini e alle imprese i centri Solvit presenti sul territorio nazionale e la rete Solvit europea.

2.17 Un'altra sfida è rappresentata dall'allargamento dell'Unione. Non si può far fronte all'aumento del numero degli Stati membri senza potenziare nel contempo le procedure di consultazione e di vigilanza.

2.18 L'esigenza di tale potenziamento è divenuta particolarmente evidente nel contesto del più recente ampliamento dell'Unione ed è stata inclusa tra i parametri concordati nel Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004 per preparare i prossimi allargamenti. I futuri Stati membri saranno soggetti a un esame più accurato da parte della Commissione e saranno tenuti a recepire una quota più elevata dell'*acquis* comunitario prima del loro ingresso nell'UE. Inoltre, si chiederà loro di adottare più rapidamente ogni misura prevista dal regime transitorio eventualmente loro accordato.

3. Alcuni spunti di riflessione

3.1 L'efficacia dell'applicazione e dell'attuazione ha un'importanza cruciale per i cittadini e le imprese: queste due procedure, infatti, fanno parte integrante dello Stato di diritto. Le frequenti divergenze interpretative riguardo alla normativa concordata a livello europeo suscitano nelle imprese e nei cittadini una serie di interrogativi, fra i quali: a chi possiamo rivolgerci per esporre le nostre rimostranze? Qual è l'autorità responsabile? Quali soluzioni sono possibili, a breve termine? Una domanda ancor più importante è la seguente: in che misura un'applicazione inefficace può condurre a ritardi o a modifiche nella struttura degli investimenti, nonché a una perdita di fiducia da parte dei cittadini? Si tratta di interrogativi che riguardano direttamente i problemi della legittimità, della coerenza e della prevedibilità delle politiche dell'Unione europea. Non è dunque più possibile tollerare oltre il ritmo attuale, del tutto insoddisfacente, di recepimento e di applicazione della normativa comunitaria.

3.2 L'estrema complessità e farraginosità che caratterizzano l'attuazione di direttive concordemente adottate a livello europeo impongono di procedere ad un'analisi complessiva di tipo SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*, ossia «Punti di forza e punti deboli, opportunità e rischi») dell'effettivo funzionamento del sistema. Occorre porsi le seguenti domande: a che punto siamo? Quali sono le cause dei problemi? Quali sfide attendono gli Stati membri e a che cosa puntano questi ultimi? Quali sono la relazione e l'interazione auspicabili tra l'applicazione del principio di sussidiarietà e il monitoraggio da parte dell'Unione europea? In altri termini: chi è incaricato di valutare che cosa, e sulla base di quali criteri? In che misura gli strumenti giuridici e le pratiche correnti sono adeguati agli obiettivi dell'integrazione europea? Che risposta intendono fornire l'UE e gli Stati membri alle rimostranze di cittadini e imprese rispetto alle modalità, incomplete e talora controproducenti, del recepimento, dell'applicazione e dell'attuazione della normativa comunitaria nella legislazione e nella prassi nazionali?

3.3 Oltre che discutere sui miglioramenti da apportare a livello degli Stati membri, è necessario porsi queste domande fondamentali, se si vuole avviare un dibattito ampio e aperto tra i decisori politici e le amministrazioni pubbliche, ma anche il settore privato e la società civile, in merito ai correttivi da applicare alle procedure ed alle prassi in vigore nell'UE e negli Stati membri. L'obiettivo è quello di accrescere la consapevolezza dell'impatto che un recepimento, un'applicazione e un'attuazione corretti possono avere per tutte le politiche decise a livello comunitario.

3.4 È necessario condurre una riflessione in ordine all'incidenza dei prossimi allargamenti sulla coerenza e sull'uniformità di applicazione della normativa comunitaria in tutta l'Unione europea. L'Unione dovrebbe inoltre trovare il modo di scongiurare il rischio che il fatto stesso di essere composta da 27 o più Stati membri, e quindi contrassegnata da una crescente diversità, possa generare ostacoli al commercio, agli investimenti e alla libertà di stabilimento.

3.5 Vi sono punti di vista divergenti riguardo al modo di risolvere le carenze nell'attuazione della normativa UE, carenze che, sul piano politico, derivano dalla tensione tra il principio di sussidiarietà e l'approccio comunitario. A detta di alcuni, la Commissione dovrebbe sorvegliare attentamente l'applicazione della legislazione UE da parte degli Stati membri, ferma restando la loro responsabilità in materia. Un secondo punto di vista, che si richiama al principio di sussidiarietà, consiste nel concedere agli Stati membri piena libertà d'azione, lasciandoli liberi di risolvere i problemi che incontrano. Una terza ipotesi consisterebbe in una maggiore assunzione di impegno e di responsabilità da parte degli Stati membri (con l'esercizio di una sorveglianza reciproca) e in un attento controllo da parte della Commissione sulla conformità alle procedure (accompagnato, se del caso, da un ricorso deciso agli strumenti d'intervento di cui essa dispone in base al diritto comunitario).

3.6 In quanto custode dei Trattati e titolare del diritto di iniziativa legislativa, la Commissione svolge un ruolo importante nel garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Essa ha la responsabilità di proporre un tipo di legislazione semplice e di facile attuazione, capace di ovviare ai problemi di funzionamento del mercato interno senza far gravare oneri esorbitanti sugli Stati membri e sulle imprese. Nel corso degli ultimi due anni, di fatto, la Commissione si è già impegnata seriamente per semplificare la legislazione e misurare l'impatto delle nuove normative proposte. Essa deve però anche, nel contempo, reagire alle infrazioni con tempestività e fermezza. Infine essa dovrebbe poi trovare il modo di ampliare il campo di applicazione delle raccomandazioni formulate nel 2004 (vedi sopra) per un recepimento corretto e tempestivo della normativa comunitaria, così da includervi anche le fasi dell'applicazione e dell'attuazione.

3.7 In quanto corresponsabili della gestione dell'Unione, gli Stati membri hanno il dovere di agire in modo leale nei suoi confronti, di ottemperare ai propri obblighi e di agevolare la realizzazione dei compiti della Comunità senza compromettere gli obiettivi sanciti all'articolo 10 del Trattato CE. In altri termini: il comportamento delle amministrazioni nazionali dovrebbe rispecchiare il fatto che esse si considerano parte integrante dell'Unione europea e, di conseguenza, annettono alle decisioni adottate a livello dell'UE la massima importanza⁽¹⁵⁾.

3.8 La Corte di giustizia ha chiaramente sancito, in diverse sentenze, che gli Stati membri non possono invocare l'esistenza di problemi amministrativi interni per giustificare un'applicazione parziale o scorretta del diritto comunitario. Queste sentenze possono contribuire a migliorare le future procedure.

3.9 Sarà inoltre necessario riflettere in merito agli strumenti e alle procedure, di natura giuridica e non, più appropriati per garantire un'attuazione efficace delle politiche comunitarie in un'Unione con più di 30 Stati membri.

3.10 Il ricorso a strumenti e procedure non giuridici ha prodotto risultati abbastanza modesti. Nonostante un esordio promettente, il metodo aperto di coordinamento non sembra avere avuto successo. I centri Solvit, invece, hanno risolto l'80 % dei problemi che sono stati loro sottoposti.

⁽¹⁵⁾ L'analisi dei risultati negativi dei referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi rivela con quale frequenza le opinioni pubbliche, e talvolta gli stessi politici (!), continuino a riferirsi ai rapporti tra il proprio paese e «Bruxelles» in termini di «noi» e «loro».

3.11 Nelle sue conclusioni del marzo 2005, il Consiglio «Competitività» ha invitato gli Stati membri a esaminare in modo sistematico le norme del proprio ordinamento interno per verificarne la compatibilità con quelle comunitarie e rimuovere così gli ostacoli agli scambi e favorire la concorrenza. Anche il Parlamento europeo ha riconosciuto i vantaggi legati al fatto di affidare alle amministrazioni nazionali il compito di vigilare sul rispetto del diritto comunitario nei rispettivi paesi. Questo controllo è un metodo pratico per individuare e rimuovere gli ostacoli al commercio che derivino da un'applicazione scorretta o da un'attuazione inadeguata della normativa UE oppure semplicemente da prassi amministrative non conformi ai requisiti posti dall'UE.

4. Conclusioni e raccomandazioni

4.1 Osservazioni generali

4.1.1 Il CESE ritiene che l'applicazione e l'attuazione del diritto comunitario siano aspetti indissociabili dal miglioramento dell'attività legislativa e costituiscano perciò una priorità politica ⁽¹⁶⁾. Al momento, questo punto di vista non si è ancora imposto, benché si assista a un cambiamento graduale di atteggiamento da parte di alcuni Stati membri e della Commissione, che fa sperare in ulteriori progressi: spesso i legislatori non hanno dedicato una sufficiente attenzione alle condizioni necessarie per una buona applicazione e attuazione delle norme giuridiche. Studi d'impatto adeguati, rivolti a migliorare l'attività legislativa, dovranno inoltre tener conto dei modi possibili per sviluppare e attuare la legislazione. Il buon andamento dell'intero processo, infatti, costituisce il presupposto necessario per la creazione di condizioni eque di concorrenza nonché per la legittimazione dell'UE.

4.1.2 In linea di principio, spetta in primo luogo agli Stati membri assicurare un'adeguata applicazione ed attuazione del diritto comunitario. Il ruolo della Commissione, nella sua qualità di custode dei Trattati, consiste nel garantire che gli Stati membri ottemperino effettivamente ai rispettivi obblighi. In caso di inottemperanza, la Commissione può intervenire mediante le procedure di infrazione o tramite qualunque altro strumento essa ritenga adeguato per risolvere un problema di mancata o erronea applicazione della normativa comunitaria.

4.1.3 Dando seguito al progetto interistituzionale «legiferare meglio» del 2003, il Consiglio sta attualmente vagliando i modi più adatti di pervenire a una migliore regolamentazione e alla semplificazione legislativa. Il CESE ritiene che occorra prendere in seria considerazione il miglioramento dell'applicazione di tutta la normativa comunitaria che gli Stati devono attuare, e non soltanto di quella delle direttive.

4.1.4 Il CESE ritiene che il Consiglio Competitività, con il suo impegno nel settore del mercato interno, fulcro del processo di integrazione, dovrebbe essere il partner naturale della Commissione, in sede comunitaria, nelle discussioni relative ai problemi di applicazione e di attuazione.

4.1.5 Un fattore di estrema importanza, e spesso decisivo, è il fatto che l'organizzazione amministrativa degli Stati membri, a livello nazionale, non rientra nell'ambito di applicazione dei Trattati. Ciononostante, l'articolo 10 del Trattato CE e la giurisprudenza obbligano le autorità nazionali a garantire un'appli-

cazione e un'attuazione adeguate. In proposito, il CESE sottolinea la compartecipazione degli Stati membri all'Unione europea, nonché, ovviamente, la loro corresponsabilità al riguardo.

4.1.6 Per troppo tempo si è dato eccessivo rilievo all'esigenza di produrre nuove norme a livello comunitario. Il CESE concorda con la Commissione sul fatto che, in un'UE a 25 Stati membri, occorra porre l'accento sull'applicazione e sull'attuazione della normativa esistente, piuttosto che sull'introduzione di nuove norme a livello comunitario. Quest'ultima, infatti, non rappresenta una valida alternativa, in quanto comporta notevoli investimenti di tempo e di risorse. Analogamente, fare affidamento soltanto sulle procedure legali per imporre agli Stati membri di risolvere i problemi richiede un notevole dispendio di tempo e l'impegno di risorse preziose. Ciò che è invece necessario è un diverso atteggiamento culturale degli Stati membri e della Commissione, che privilegi il controllo dell'applicazione e dell'attuazione delle norme esistenti rispetto all'introduzione di nuove disposizioni, onde garantire che la normativa e le politiche comunitarie ottengano tutti i risultati attesi. Questo, ovviamente, non significa che porre l'accento sull'applicazione e l'attuazione possa servire da alibi per evitare di legiferare in ambiti in cui si impone una nuova regolamentazione.

4.1.7 Il monitoraggio della normativa comunitaria esistente e già attuata, come effettuato ad esempio in Danimarca, rappresenta un valido contributo al miglioramento del processo legislativo. Si tratta infatti di un esempio illuminante dell'interazione tra la semplificazione delle norme giuridiche e il miglioramento della loro applicazione ed attuazione.

4.1.8 Per quanto concerne le possibili alternative alla legislazione, quali l'autoregolamentazione e la coregolamentazione ⁽¹⁷⁾, occorre valutare caso per caso se questo tipo di approccio possa produrre effetti positivi. Infatti, se, da un lato, è necessario promuovere l'autoregolamentazione e la coregolamentazione, dall'altro occorre verificare la praticabilità di tali iniziative nella fase dell'applicazione concreta.

4.1.9 Secondo il CESE, inoltre, è evidente che le crescenti difficoltà legate ai processi di applicazione e di attuazione a livello nazionale devono essere affrontate e risolte grazie a una più stretta cooperazione tra le autorità nazionali e quelle comunitarie.

4.1.10 Il CESE ritiene che un tale rafforzamento della cooperazione tra UE e Stati membri contribuisca anche all'obiettivo di evitare un'espansione eccessiva della legislazione comunitaria, che non rappresenta certamente il sistema migliore per supplire ai difetti delle procedure di applicazione nazionali. Queste ultime sono troppo lente e farraginose, e in esse si fa spesso ricorso a mezzi sproporzionati al fine di perseguire gli obiettivi delle politiche nazionali.

4.2 Stati membri

4.2.1 Il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero poter continuare a godere di un margine di discrezionalità nello stabilire i propri metodi e le proprie procedure di applicazione; al tempo stesso, quegli stessi metodi e procedure dovrebbero essere presi in considerazione nelle valutazioni di impatto effettuate dagli Stati membri e dalla Commissione.

⁽¹⁶⁾ Questa osservazione è perfettamente in linea con quelle svolte fin dal 2000 dal CESE nei suoi pareri in ordine alla necessità di aggiornare, semplificare e migliorare l'*acquis communautaire* e la regolamentazione.

⁽¹⁷⁾ Cfr. «La situazione attuale della coregolamentazione e della autoregolamentazione nel mercato unico» (CESE 1182/2004, relatore VEVER).

4.2.2 A giudizio del CESE, e a prescindere dai metodi o dalle procedure che gli Stati membri scelgono per applicare la legislazione UE o la normativa nazionale con ripercussioni sul funzionamento del mercato interno, occorre garantire risultati simili in tutto il territorio dell'Unione, e tali da consentire la piena applicazione del diritto comunitario primario e derivato.

4.2.3 Per quanto riguarda gli Stati membri, il punto di vista del CESE è che sia necessario anche il coinvolgimento di enti di livello subnazionale dotati di poteri legislativi autonomi e/o responsabili in materia di applicazione (per esempio, i *Länder*, le province o le regioni).

4.2.4 Il CESE ritiene che il passo successivo nella cooperazione tra le istituzioni dell'UE e le autorità nazionali nell'applicazione della legislazione e delle politiche comunitarie sia il potenziamento o la razionalizzazione delle strutture amministrative nazionali incaricate dell'attuazione delle politiche, in linea con quanto è attualmente in discussione in alcuni Stati membri.

4.2.5 Quello della capacità amministrativa è un tema «di interesse comune»: gli Stati membri devono pertanto garantire che le autorità preposte all'applicazione e all'attuazione dispongano pienamente di tale capacità. Ciò implica tra l'altro, a giudizio del CESE, una stretta cooperazione tra coloro che sono impegnati nei negoziati a Bruxelles e gli organi legislativi delle amministrazioni nazionali.

4.2.6 Un approccio specifico è quello sviluppato dalle autorità nazionali di regolamentazione operanti in determinati settori, quali le telecomunicazioni. Tali autorità sono soggette tanto alla normativa comunitaria quanto ad un controllo a livello nazionale. È necessario esercitare una vigilanza anche su queste prassi.

4.2.7 Gli Stati membri devono essere spronati a monitorare le norme e le procedure nazionali (un'attività che alcuni di loro, come la Danimarca, stanno già compiendo). Spesso i problemi di applicazione scaturiscono dall'esistenza di regole e procedure nazionali che non tengono sufficientemente conto delle esigenze di un mercato ampio come quello europeo.

4.2.8 Il *gold plating* e il *cherry-picking* sono modi particolari di attuare la normativa comunitaria. Il CESE ritiene che potrebbe essere opportuno introdurre un obbligo di portata generale, in base al quale gli Stati membri, nell'informare la Commissione sulle misure nazionali di recepimento adottate nei rispettivi ordinamenti, attestano formalmente, nelle tabelle riassuntive del processo di recepimento, la piena conformità di ogni aspetto di tali misure al diritto comunitario.

4.2.9 È auspicabile che gli Stati membri forniscano informazioni più dettagliate e precise in materia di diritti e di obblighi, sia all'interno delle proprie amministrazioni che al pubblico in generale. Spesso la carenza di informazioni adeguate costituisce una causa della mancata conformità alla normativa europea. Il CESE ritiene che dovrebbe essere valutata la possibilità di comminare sanzioni a livello nazionale per colpire le inadempienze dei cittadini o delle imprese.

4.2.10 Fino ad oggi le consultazioni in merito al recepimento e all'applicazione della normativa comunitaria si sono, in sostanza, limitate a contatti bilaterali tra i vari governi e la Commissione; è invece necessario introdurre un grado

maggiore di interazione e di flessibilità. In particolare, dovrebbe essere assicurata una più ampia eco ai dibattiti multilaterali che stanno già avendo luogo in seno ai gruppi di esperti nazionali, ai fini del recepimento e dell'attuazione della normativa comunitaria. Occorre avviare un dibattito sistematico e strutturato, col concorso di tutte le autorità competenti a livello dell'UE, in ogni ambito delle politiche comunitarie, in merito ai risultati ottenuti e alle esperienze degli Stati membri. Sarebbe inoltre opportuno effettuare valutazioni *ex post*.

4.2.11 Nei contatti bilaterali tra gli Stati membri occorre valutare la possibilità di scambi di funzionari, sulla falsariga dei «progetti di gemellaggio» che hanno ottenuto un notevole successo nel sostenere gli sforzi dei nuovi Stati membri e dei paesi candidati per l'adesione.

4.2.12 Occorre provvedere sistematicamente alla valutazione *ex post* delle direttive e del diritto comunitario applicato. Dal momento che la consultazione è fondamentale per il miglioramento della legislazione, è necessario prevedere procedure analoghe per il processo di valutazione *ex post* ⁽¹⁸⁾. Queste valutazioni, che possono estendersi anche alla necessità futura e alla pertinenza di determinate norme, dovrebbero essere affidate a organismi diversi da quelli che hanno adottato le norme da valutare.

4.2.13 Il CESE ritiene che attraverso tale dibattito sia possibile individuare sistematicamente le migliori prassi che possono essere adottate dagli enti competenti in tutta l'Unione. Nei casi in cui le difformità giuridiche o amministrative tra gli Stati membri dovessero impedire l'adozione delle migliori prassi così individuate, le autorità nazionali dovrebbero dimostrare in che modo i loro metodi o le loro procedure conducano a risultati comparabili a quelli conseguiti negli Stati membri che seguono le migliori prassi. Una di queste buone prassi, vigente in alcuni Stati membri, consiste nell'osservare il principio operativo fondamentale («regola di priorità») secondo cui il recepimento della legislazione comunitaria ha la priorità sull'attuazione della normativa di origine nazionale.

4.2.14 Le amministrazioni nazionali sono in genere responsabili di fronte al governo o a singoli ministri e, in ultima istanza, di fronte al parlamento. Poiché la mancata o errata applicazione della normativa comunitaria comporta ripercussioni negative sugli interessi dei cittadini e delle imprese degli altri Stati membri, il CESE ritiene che l'UE dovrebbe forse introdurre un nuovo concetto di responsabilità reciproca delle autorità di ogni Stato membro nei confronti dei rispettivi omologhi degli altri Stati membri ⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Le autorità degli Stati membri devono illustrare alle rispettive controparti degli altri Stati membri le proprie pratiche amministrative, decisioni formali ed altre condotte attinenti all'applicazione e all'attuazione della normativa comunitaria, ogniqualvolta tali controparti ritengano che dette pratiche, decisioni e condotte impediscano il buon funzionamento del mercato interno.

4.2.16 Il CESE ritiene importante che gli Stati membri sottopongano regolarmente a verifica la capacità delle proprie autorità preposte all'applicazione e all'attuazione, nonché la compatibilità tra la normativa, le disposizioni regolamentari e le pratiche amministrative nazionali e i requisiti previsti dalla legislazione dell'UE.

⁽¹⁸⁾ I risultati del questionario del CESE (vedi Allegato B) contengono esempi che mostrano la necessità di tali valutazioni *ex post*.

⁽¹⁹⁾ Recentemente, per promuovere la responsabilità dell'amministrazione pubblica nell'esercizio della funzione regolamentare, il governo del Regno Unito ha istituito un organo collegiale ad hoc (*Panel for Regulatory Accountability*), dalla cui attività possono essere ricavati spunti utili anche a livello comunitario.

4.2.17 Nella prospettiva dei prossimi allargamenti, i paesi candidati dovranno aver recepito la totalità dell'*acquis*. Il CESE auspica che tali paesi dispongano di una capacità amministrativa adeguata, per potere applicare correttamente l'*acquis* prima ancora di aderire all'UE.

4.2.18 Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano essere preparati a destinare maggiori risorse umane e finanziarie al fine di una seria promozione dell'applicazione e dell'attuazione. Il Comitato richiama l'attenzione sullo stridente contrasto che sussiste tra le risorse dedicate all'attuazione del metodo aperto di coordinamento (funzionari, incontri, documenti) e le difficoltà incontrate da numerosi Stati membri — in termini di finanziamento e di disponibilità di risorse umane — nel tenere in vita una rete importante come Solvit. Al riguardo, la Svezia rappresenta una lodevole eccezione.

4.2.19 Una particolare attenzione deve essere dedicata al funzionamento degli organi giudiziari, cui spetta istituzionalmente il compito di interpretare ed applicare direttamente la legislazione comunitaria (regolamenti) o quella risultante dal suo recepimento (direttive). Tali organi incontrano notevoli difficoltà nell'uniformare l'interpretazione di quegli atti normativi e nell'applicarli rapidamente alle fattispecie concrete. È dunque quanto mai necessario garantire la formazione di giudici e avvocati nel diritto comunitario, specialmente nei settori della concorrenza, della salute pubblica e della protezione dei consumatori.

4.3 La Commissione

4.3.1 Il CESE ritiene che la Commissione, al di là degli sforzi compiuti per avviare un miglioramento del processo legislativo all'interno dei propri servizi, debba svolgere un ruolo importante anche nel promuovere la fiducia tra le autorità preposte all'attuazione, attraverso il sostegno alle reti di autorità nazionali, il monitoraggio sistematico dei loro risultati e l'individuazione e diffusione delle migliori prassi. Essa può contribuirvi attraverso particolari strumenti, quali i sistemi di informazione, che possono agevolare la cooperazione amministrativa ordinaria tra funzionari. Al riguardo il comitato consultivo per il mercato interno rappresenta un'utile piattaforma per la Commissione e per gli Stati membri, e lo stesso potrà dirsi di quel servizio di informazione sul mercato interno che la Commissione propone di istituire per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri.

4.3.2 Il CESE ritiene che, oltre a realizzare gli strumenti individuati dalla Commissione nella sua comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario⁽²⁰⁾ per la prevenzione delle infrazioni, sia altrettanto importante dar vita a una più stretta cooperazione tra le autorità nazionali. La Commissione può recare un contributo in tal senso attraverso il monitoraggio delle pratiche nazionali (anche laddove queste non abbiano dato luogo a procedure formali d'infrazione), favorendo la soluzione dei problemi e promuovendo le migliori prassi applicative negli Stati membri.

4.3.3 Il CESE raccomanda che la Commissione sia invitata a condurre iniziative di *audit* delle strutture preposte all'applicazione negli Stati membri — ricorrendo, ove possibile, a soggetti indipendenti — e a riferire regolarmente in merito all'applica-

zione e all'attuazione negli Stati membri mediante la realizzazione di quadri di valutazione.

4.3.4 Occorre incoraggiare i programmi di formazione sostenuti dall'UE e incentrati su studi ed esperienze nazionali, con la partecipazione di operatori del diritto provenienti da tutta l'Europa. L'iniziativa, recentemente sostenuta dalla Commissione, volta a formare dei giudici specializzati nel settore della concorrenza, ha avuto risultati positivi. Occorre estendere tali programmi di formazione, destinati ai giudici degli organi giudiziari di grado inferiore e/o regionali, nonché al personale della pubblica amministrazione, ad ogni settore pertinente, perché spesso tali soggetti sono ancora privi di un'adeguata preparazione specifica. Occorrerebbe inoltre prestare attenzione al ruolo dei difensori civici.

4.3.5 La Commissione dovrebbe ricercare attivamente delle alternative al procedimento giudiziario formale, che spesso si rivela troppo lento dal punto di vista del ricorrente. Infatti, il 50 % delle procedure d'infrazione si trascina per oltre quattro anni! Possibili alternative possono essere le «riunioni-pacchetto» e gli strumenti come Solvit. La Commissione potrebbe valutare la possibilità di rendere pubblici i risultati delle «riunioni-pacchetto».

4.3.6 Occorre individuare la misura più appropriata per conseguire l'obiettivo politico prefissato. In casi specifici, per garantire l'affidabilità dei risultati negli Stati membri, la Commissione potrebbe valutare la possibilità di presentare una proposta di regolamento anziché di direttiva. Più in generale, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione i problemi che possono scaturire dalla diversità delle procedure nazionali di applicazione.

4.3.7 A giudizio del Comitato, la Commissione deve essere dotata delle competenze e delle risorse necessarie per svolgere i suoi compiti tradizionali di sorveglianza sull'attuazione del diritto dell'UE, nonché i nuovi compiti di sostegno dell'individuazione e della diffusione delle migliori prassi. Il CESE manifesta apprezzamento per l'iniziativa di *audit* interno che la Commissione intende svolgere nel 2006, per esaminare le procedure e i metodi di lavoro esistenti in questo campo.

4.3.8 La Commissione dovrebbe essere incitata a razionalizzare la propria azione di sorveglianza sull'applicazione e l'attuazione del diritto comunitario, anche se probabilmente questo richiederà un maggiore impegno di risorse anche al suo interno. In proposito, è necessaria una maggiore coerenza tra gli approcci adottati dalle diverse DG.

4.4 Buona governance e società

4.4.1 Il CESE ritiene che l'informazione, la consultazione e il controllo sull'applicazione e l'attuazione non debbano riguardare soltanto l'amministrazione e i funzionari. Il Parlamento europeo, ma anche i parlamenti nazionali, dovrebbero impegnarsi al riguardo. Il CESE valuta favorevolmente l'iniziativa, recentemente intrapresa dal Parlamento europeo, di inserire l'esame dei problemi relativi all'applicazione e all'attuazione nel proprio calendario. L'iniziativa contribuirà certamente a risvegliare, come è assolutamente necessario che avvenga, l'attenzione per questo argomento in sede politica.

⁽²⁰⁾ COM(2002) 725 def., dell'11.12.2002.

4.4.2 La Commissione ha intrapreso un'ampia consultazione nell'ambito dell'iniziativa per una *governance* migliore ⁽²¹⁾. Gli Stati membri avrebbero dovuto procedere nello stesso senso. Una parte del diritto derivato, come i regolamenti sulla concorrenza o le direttive sulle telecomunicazioni, richiede, prima dell'adozione di qualsiasi provvedimento, la consultazione delle parti interessate da parte delle autorità nazionali. Alcuni Stati membri ricorrono da tempo alle inchieste pubbliche come a uno strumento su cui basarsi per elaborare e valutare le proprie politiche. La maggior parte degli Stati membri effettua una valutazione d'impatto di qualche tipo per determinare gli effetti finanziari o ambientali. La valutazione d'impatto si articola in una fase di consultazione e in una fase propriamente valutativa. Il CESE ritiene che queste consultazioni e valutazioni, che in sostanza mirano a individuare le esigenze dei cittadini e delle imprese, e quindi gli effetti di una data politica nei loro confronti, migliorino la comprensione delle politiche, ne rafforzino la legittimazione democratica e preparino il terreno per eventuali miglioramenti.

Bruxelles, 28 settembre 2005

4.4.3 A causa della complessità di questi processi, una buona *governance* comporta la capacità di trasmettere a tutti gli Stati membri il messaggio secondo cui, indipendentemente dal principio di sussidiarietà e dalla presenza di diverse tradizioni amministrative, i governi hanno l'obbligo di attuare le decisioni da loro concordate a livello comunitario. Tra l'altro, ciò significa che, a prescindere dai rispettivi ruoli della Commissione e degli Stati membri, occorre accogliere con favore il contributo del settore privato e della società civile per promuovere una migliore legislazione e recepire le migliori prassi.

4.4.4 Il CESE ritiene che, non appena la Commissione e gli Stati membri avranno elaborato progetti concreti sul modo di presentare l'applicazione e l'attuazione come componenti indispensabili di un modo migliore di legiferare, quelle iniziative debbano essere oggetto di un'azione di informazione ben calibrata.

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

⁽²¹⁾ Cfr. COM(2002) 713 def., dell'11.12.2002.

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, pur essendo stati respinti durante il dibattito, hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 1.2

Modificare come segue:

«L'UE si fonda sul principio dello Stato di diritto. Un principio che consolida le fondamenta del mercato interno e vieta ogni forma di discriminazione fondata sull'origine o la nazionalità dei prodotti, delle persone o delle imprese. Un'applicazione effettiva della legislazione comunitaria, nella rigorosa osservanza delle norme in materia di protezione sociale, del consumatore e dell'ambiente, rafforza la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti delle politiche e dei processi attuati a livello europeo, avvicinando l'Unione agli interessi dei cittadini e delle imprese ~~e delle imprese~~. Ciò presuppone tuttavia che il recepimento della legislazione dell'UE nel diritto nazionale avvenga in modo tempestivo e corretto.»

Motivazione

Solo un mercato interno governato dalle regole summenzionate potrà garantire i vantaggi auspicati dalla grande maggioranza dei cittadini. Negli ultimi tempi, le consultazioni popolari (i referendum sulla Costituzione europea, in Francia e nei Paesi Bassi) e i sondaggi (Eurobarometro) mostrano chiaramente che i cittadini desiderano una politica in cui poter riconoscersi.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 43

Voti contrari: 45

Astensioni: 7

Punto 2.1

Modificare come segue:

«2.1 Il Trattato CE prevede varie misure di ravvicinamento e armonizzazione volte a completare il mercato interno⁽¹⁾; tuttavia, l'esperienza degli anni '70 e dei primi anni '80 ha mostrato che la piena armonizzazione richiede un processo lento, complesso e in definitiva inutile. È vero che, in alcuni casi, le misure fondate sul principio del mutuo riconoscimento e del controllo da parte dello Stato membro di origine si sono rivelate più facili da negoziare e da attuare. Esse, inoltre, sono state più efficaci, in quanto hanno permesso la liberalizzazione di scambi ed investimenti senza imporre oneri eccessivi. Tuttavia, prima di applicare in via generalizzata il principio del paese di origine, occorre creare le opportune premesse, puntando a un'applicazione differenziata, con priorità all'armonizzazione verso l'alto delle norme di tutela dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente nei singoli settori. Solo così si potrà realizzare un mercato interno di qualità adeguata. Ciò corrisponde, tra l'altro, alla richiesta avanzata dal CESE nel suo parere in merito alla direttiva sui servizi, adottato nel febbraio 2005⁽²⁾. ~~Inoltre, va tuttavia ricordato che l'UE è entrata in una nuova fase, caratterizzata da differenze crescenti tra le culture di governo. Potrebbero quindi essere opportuni alcuni interventi normativi, che permettano di conseguire la convergenza e di favorire le pratiche migliori.~~»

Motivazione

Tenuto conto della lunghezza del dibattito svoltosi per elaborare il parere in merito alla direttiva sui servizi, sarebbe inopportuno riaprire in questo parere la questione dell'armonizzazione delle norme, ora che un consenso è stato raggiunto. Riprendere qui le conclusioni di quel dibattito contribuisce non solo a rendere più coerenti tra loro i pareri del CESE, ma anche a integrare utilmente il contenuto del parere in esame per quanto concerne il tema dell'armonizzazione.

⁽¹⁾ Articoli da 94 a 97 del Trattato CE.

⁽²⁾ GU C 221 dell'8.9.2005.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 44

Voti contrari: 48

Astensioni: 9

Pur essendo stato respinto a favore di un emendamento, il seguente testo del parere della sezione specializzata ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 1.1

«1.1 Il pieno funzionamento del mercato interno è il presupposto fondamentale dell'integrazione europea, poiché i notevoli vantaggi che esso reca ai cittadini e alle imprese conferiscono legittimità all'integrazione stessa.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 38

Voti contrari: 44

Astensioni: 10

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *L'obesità in Europa — ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile*

(2006/C 24/14)

Il Comitato economico e sociale, in data 18 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema *L'obesità in Europa — ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice SHARMA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 5 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 83 voti favorevoli, 4 voti contrari e 10 astensioni.

1. *L'obesità: la responsabilità della società*

1.1 Il contrasto tra i due maggiori problemi nutrizionali cui il mondo contemporaneo è confrontato è desolante: 600 milioni di persone rischiano infatti la morte per fame mentre altri 310 milioni soffrono di problemi dovuti all'obesità.

1.2 Gli innumerevoli documenti, sondaggi, tavole rotonde e relazioni elaborati dagli esperti e dalle grandi organizzazioni internazionali sui temi dell'alimentazione, dell'esercizio fisico e dell'obesità non hanno portato a soluzioni e ad azioni concrete per bloccare questa patologia che comporta gravi danni sociali ed economici.

1.3 Un eccessivo apporto calorico **con** ridotto dispendio energetico **equivale** a un surplus di energia, surplus che viene immagazzinato nel corpo sotto forma di grasso. Questo è il meccanismo all'origine dell'obesità, che tutta una serie di fattori economici, sociali e psicologici hanno accelerato negli ultimi decenni, sino a far diventare l'obesità un prioritario problema sanitario.

1.4 Nel corso dell'ultimo trentennio il numero degli obesi è aumentato drammaticamente. Nel 2000 l'OMS ha definito l'obesità **la più grave minaccia alla salute per i paesi occidentali**.

- Vi sono 14 milioni di bambini in sovrappeso, tra cui 3 milioni di obesi, con un aumento che supera i 400 000 casi all'anno. Nell'Europa a 25 il problema tocca 1 bambino su 4,
- nell'Europa settentrionale la percentuale dei bambini in sovrappeso va dal 10 al 20 %, mentre nell'Europa meridionale, nel Regno Unito e in Irlanda è compresa tra il 20 e il 35 %,
- in numerosi paesi dell'Unione risulta in sovrappeso più della metà della popolazione adulta, mentre una quota compresa tra il 20 ed il 30 % degli adulti rientra nella categoria degli obesi,
- l'obesità nella mezza età aumenta il rischio di demenza in età più avanzata,

— 6 su 7 dei più importanti fattori di rischio di morte prematura sono connessi al tipo di alimentazione, al consumo di bevande alcoliche o all'attività fisica (il fattore restante è il tabagismo),

— l'obesità rappresenta una quota tra il 2 ed il 7 % delle spese sanitarie globali dei paesi sviluppati.

1.5 Il trend di crescita e le conseguenze negative, individuali e sociali, dell'obesità impongono ormai un approccio interdisciplinare e multifattoriale, che richiede a sua volta un'azione interdipendente tra paesi, comunità ed individui. I poteri pubblici hanno un ruolo centrale da svolgere, di concerto con altri soggetti interessati, nella creazione di un ambiente che consenta ed incoraggi individui, famiglie e comunità a optare per uno stile di vita più sano che migliori la qualità della vita.

2. *I fattori che contribuiscono alla diffusione dell'obesità*

L'aumento delle attività sedentarie, il maggior uso di autoveicoli, la minor attività fisica, il maggior consumo di cibi e bevande ad alto contenuto energetico e non equilibrati nella loro composizione sono probabilmente i fattori più importanti all'origine dell'attuale crescita epidemica dell'obesità.

2.1 *I fattori d'ordine generale*

Modelli culturali e di comportamento propri della «civiltà del benessere» sono il fattore primario dell'esplosione dell'obesità, a cui si può porre rimedio solamente con azioni coordinate di informazione e prevenzione (a livello nazionale, locale ed anche individuale) che modifichino l'atteggiamento culturale e i modelli di comportamento più negativi, senza cadere nell'errore o nella strumentalizzazione di una «medicalizzazione dell'obesità».

2.2 I punti principali di intervento comprendono pertanto una serie molto articolata di settori o di attività, che si possono sintetizzare in:

- **sociale**: l'educazione alimentare (affrontando il tema del valore nutritivo globale degli alimenti e non solo aspetti nutrizionali quantitativi) e l'incitamento a stili di vita più salubri, in particolare per quanto riguarda l'esercizio fisico,

- **scolastico:** l'istruzione sul valore del cibo, le cause e gli effetti dell'obesità, un insegnamento rinnovato dell'economia domestica e dell'educazione civica che miri a far interiorizzare stili di vita più sani, e la valorizzazione dell'attività fisica anche ricreativa,
- **industriale:** incoraggiare comportamenti etici nell'industria alimentare, specie nelle attività di marketing e nella promozione attraverso i mass media, e favorire politiche del personale che favoriscano una corretta alimentazione e un adeguato esercizio fisico,
- **trasporti:** contrastare l'uso eccessivo di mezzi di trasporto che sostituiscono l'attività fisica, e individuare politiche che non inducano un aggravio dei costi di distribuzione specie degli alimenti freschi,
- **mass media:** controllare che le pratiche pubblicitarie non inducano a consumi eccessivi o distorti, e sensibilizzare i genitori sui rischi anche fisici per i loro figli di un uso eccessivo e prolungato di televisione, videogiochi e Internet,
- **servizi sanitari:** fornire un reale servizio informativo per tutti i soggetti, e predisporre campagne di informazione e di prevenzione anziché tardivi e spesso infruttuosi interventi terapeutici,
- **politico:** investimenti responsabili ed adeguati per iniziative concrete, dal livello nazionale a quello locale, indirizzati a tutti gli strati della popolazione, e specialmente ai gruppi più deboli per istruzione e reddito.

3. Porre fine alla cultura della colpa

3.1 L'attuale società industriale offre un contesto estremamente propizio all'obesità. Alcune delle cause sono ovvie, altre assai meno note: per la maggior parte tuttavia esse non vengono neppure riconosciute come tali dalla società. Suscitano preoccupazione sia l'assoluta imprevidenza nei confronti delle future generazioni, sia il rifiuto di farsi carico delle responsabilità in materia colpevolizzando invece gli altri.

3.2 I fattori di fondo che determinano l'obesità sono l'elevato consumo di prodotti alimentari estremamente ricchi di calorie ma con scarso valore nutritivo, ad elevato contenuto di grassi, zuccheri e sale, cui si accompagnano ridotti livelli di attività fisica a casa, a scuola, sul lavoro, nel tempo libero e nella scelta dei trasporti. Le variazioni nei livelli di rischio e le relative conseguenze sul piano sanitario possono in parte venir attribuite alle differenze — temporali e quantitative — nelle trasformazioni economiche, demografiche e sociali a livello nazionale e globale.

3.3 Per modificare le abitudini alimentari, sviluppare una cultura dell'attività fisica e diffondere uno stile di vita più sano occorreranno decenni di sforzi congiunti da parte di tutta una serie di attori pubblici e privati. È necessario un cambiamento delle mentalità, uno sforzo di sensibilizzazione e di educazione attraverso un insieme di iniziative valide ed efficaci da attuarsi a tutti i livelli, con un adeguato sostegno psicologico, un attento monitoraggio e una valutazione del relativo impatto. Ciascuno dovrà inoltre assumersi in prima persona la responsabilità del cambiamento.

3.4 Il CESE ritiene necessario un approccio improntato al **coinvolgimento generale** nell'ambito di una strategia globale per una risoluzione collettiva della problematica, che coniughi

politiche «top-down» e strategie «bottom-up» generando azioni orizzontali e verticali nel contesto delle quali ciascuno contribuisca con i propri mezzi finanziari, il proprio tempo o le risorse di cui dispone. L'obiettivo, certo non semplice da conseguire, resta quello di creare un ambiente che promuova un'alimentazione sana, una dieta equilibrata e una corretta attività fisica nell'intera Unione senza alcuna attribuzione di colpe.

4. L'Obesity Check

4.1 La proposta del CESE mira a ridurre l'obesità promuovendo in tutta l'Unione una campagna di controllo dell'obesità — *Obesity Check* — volta a sensibilizzare il pubblico ai benefici di un modo di vita più sano e alle responsabilità che incombono alle varie parti nella prevenzione dell'obesità. La campagna trasmetterà un unico, semplice messaggio, che contribuirà al conseguimento di dieci obiettivi coinvolgendo il settore pubblico e quello privato, la società civile ed i cittadini attraverso un impegno a sostegno della campagna. Lo scopo è quello di promuovere la diffusione di uno stile di vita sano senza interferire nelle scelte personali del cittadino.

4.2 I dieci obiettivi sono i seguenti:

- portare avanti e migliorare il processo di educazione alimentare dell'intera popolazione,
- cooperare per un'efficace comunicazione ed appropriazione del messaggio,
- garantire che vengano raggiunti TUTTI i cittadini dell'Unione,
- fare in modo che ciascuno si faccia carico delle proprie responsabilità e continui a farlo nel tempo,
- convincere i singoli e le associazioni della loro capacità di esercitare un'influenza,
- accettare il fatto che le singole iniziative devono essere integrate in un ampio ventaglio di politiche comunitarie e nazionali,
- riconoscere che ciò rientra nella «responsabilità sociale delle imprese»,
- garantire l'adozione di un approccio su più piani, orizzontale e verticale, a tutti i livelli,
- garantire la trasparenza, l'assenza di interessi diretti e di «secondi fini»,
- sensibilizzare alla possibilità di combattere gli effetti negativi dell'obesità sul piano sanitario mediante una dieta sana e l'esercizio fisico.

4.3 La campagna *Obesity Check*, la cui definizione spetterà ai responsabili politici e alle parti interessate sotto la guida della DG SANCO, dovrà consistere in un messaggio semplice che dimostri chiaramente ai cittadini europei la necessità di un'alimentazione sana e di un maggior esercizio fisico, espressa attraverso l'impegno a eliminare dalle politiche e dalle prassi delle parti interessate ogni elemento che possa in qualche modo favorire l'obesità. A ciascuna delle organizzazioni interessate, dalla Commissione europea al singolo componente di un nucleo familiare, si potrà chiedere di intervenire nella campagna esaminando le proprie attività per vedere in che modo possano essere modificate allo scopo di prevenire i rischi di obesità.

4.4 Le precedenti campagne, come quelle per l'impiego delle cinture di sicurezza negli autoveicoli, per il controllo del tabagismo, per l'allattamento al seno e per il rifiuto del *doping* nello sport sono state semplici ma efficaci, ed hanno trovato il sostegno di tutti gli strati della società. Erano infatti tutte basate su di una combinazione riuscita di educazione dei consumatori, misure normative, interventi politici e programmi comunitari.

5. La campagna *Obesity Check*

È stato predisposto un questionario che chiede ai partecipanti di mettere a disposizione una certa quantità di tempo, da stabilirsi a loro discrezione, per sostenere, all'interno delle organizzazioni di appartenenza o di organismi esterni, l'opera condotta della DG SANCO per promuovere la lotta all'obesità mediante la campagna *Obesity Check* (il questionario figura in allegato e può venir modificato in modo da poter essere utilizzato da qualsiasi organizzazione).

Obiettivo: produrre risultati concreti e mirati e seguire i progressi realizzati.

A breve termine: la compilazione del questionario conferma l'impegno e la disponibilità dei singoli e delle loro organizzazioni a partecipare all'opera di sensibilizzazione, educazione e informazione sulla necessità di modificare lo stile di vita. L'obiettivo può venir misurato in base al tempo o alle risorse destinate alla campagna. Sarà possibile anche raccogliere le migliori pratiche ed utilizzarle a titolo di esempio.

A medio termine: azioni concrete. Gli impegni in termini di tempo e risorse verranno tradotti in pratica, passando al vaglio le politiche e pratiche delle organizzazioni per individuare gli elementi che favoriscono l'obesità. In tale contesto rientrano anche la pubblicazione e diffusione delle migliori pratiche. Gli obiettivi potranno venir misurati in base al *feedback* positivo e al *follow-up* dei questionari iniziali, nonché mediante monitoraggio dei progressi della Piattaforma d'azione europea.

A lungo termine: valutazione dei progressi concreti mediante un parere del CESE, sotto forma di relazione indirizzata alle altre istituzioni dell'Unione. Ciò agevolerà il processo di *feedback* e permetterà di mantenere la dinamica dell'iniziativa.

5.1 Il CESE

5.1.1 Il CESE ha il compito di collaborare con la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio avvicinando così la società civile al processo decisionale. Sulla base di tale mandato il CESE potrà dedicarsi, insieme a tutte le parti interessate, alla promozione di cambiamenti concreti mediante l'azione volontaria dei propri membri per incentivare modi di vita più sani. È stato chiesto ai membri del CESE di partecipare alla campagna di controllo dell'obesità e fornire un esempio istruttivo nel modo seguente:

— i datori di lavoro potrebbero esaminare le possibilità di favorire modi di vita più sani sul posto di lavoro, ad esempio attraverso la promozione di scelte alimentari più sane, l'adozione di politiche nutrizionali più coerenti e la creazione di impianti sportivi o palestre aziendali. Le aziende di dimensioni più ridotte potrebbero contribuire

sostenendo e incoraggiando i lavoratori a optare per modi di vita più sani. Sarebbe inoltre estremamente utile agire anche al di fuori del contesto aziendale, ad esempio nel settore dell'istruzione. La Dichiarazione del Millennio adottata dalle Nazioni Unite nel settembre 2000 riconosce i limiti di una crescita economica che ignori la salute dei cittadini,

- le organizzazioni dei lavoratori potrebbero diffondere un messaggio analogo ai propri membri, ad esempio allo scopo di permettere ai lavoratori di integrare nelle loro attività quotidiane l'attività fisica e le passeggiate a piedi o in bicicletta. I lavoratori potrebbero inoltre venir incoraggiati a trasmettere tali consigli alle rispettive famiglie e comunità nell'ambito di un processo di educazione continua,
- le ONG, e nella fattispecie le organizzazioni dei consumatori, potrebbero impegnarsi nella campagna attraverso i propri membri, magari diffondendo ulteriormente il messaggio e facendolo pervenire ad altre istituzioni e comunità. Le associazioni giovanili e familiari offrono un contributo prezioso alla promozione di una dieta equilibrata e a una maggior pratica dell'esercizio fisico. Tutte queste organizzazioni possono promuovere l'accessibilità economica di una dieta equilibrata e di abitudini di vita sane insieme al necessario *know-how*.

5.1.2 Il CESE lavora in tutti e 25 gli Stati membri, a tutti i livelli della società civile. Esso può quindi contribuire in maniera significativa alla diffusione del messaggio della campagna e stabilire i criteri da seguire.

5.2 La Commissione e il Parlamento europeo

Il questionario dell'iniziativa *Obesity Check* andrà inviato ai membri delle direzioni generali della Commissione ed ai parlamentari europei, cui verrà chiesto di «dare l'esempio dall'alto».

5.2.1 La recente Piattaforma d'azione europea per la lotta all'obesità, lanciata dalla DG SANCO, è un'iniziativa lodevole. Si auspica che i membri della piattaforma sappiano individuare uno slogan, o un messaggio semplice, per tale campagna da impiegare in tutta l'Unione per promuovere uno stile di vita più sano. I governi, le ONG, le organizzazioni di base e l'industria dovranno approntare e diffondere messaggi chiari, coerenti e conseguenti, da trasmettere tramite i canali più diversi nelle modalità che più si addicono alla cultura locale, alla fascia d'età e al sesso cui sono destinati. I comportamenti possono essere influenzati soprattutto dalla scuola, dal posto di lavoro, dalle comunità educative e religiose, dai leader locali e dai mezzi di comunicazione di massa.

5.2.2 Il presidente della Piattaforma Robert Madelin ha ricordato che, per essere coronate da successo, le iniziative contro l'obesità devono essere integrate in un'ampia gamma di politiche comunitarie. Come risulta da tutte le relazioni su scala globale, si tratta di un obiettivo da conseguire sul lungo periodo tramite strategie efficaci e sostenibili che prevedano iniziative a breve, medio e lungo termine, con un coinvolgimento multisettoriale e multidisciplinare integrante numerosi fattori, capace cioè di prevedere una consultazione con le parti più direttamente interessate: famiglie, genitori e bambini.

5.2.3 La DG SANCO si sta adoperando per avviare un dialogo tra la Piattaforma e i funzionari preposti alle altre politiche di competenza della Commissione: le direzioni generali Agricoltura e sviluppo rurale, Imprese e industria, Istruzione e cultura, Ricerca e Trasporti ed energia. È essenziale che le parti interessate siano pienamente coinvolte nella fase di elaborazione di tutte le strategie. Al termine dell'elaborazione andrebbe inoltre effettuata una valutazione di impatto di tipo consultivo per verificare che la strategia non accusi né penalizzi nello specifico alcuna istituzione, ma evidenzi invece con chiarezza l'intento di coinvolgerle tutte.

5.2.4 Le misure promozionali adottate dall'Unione in base ai principi di sussidiarietà e di complementarità possono rafforzare l'impatto delle iniziative prese dalle autorità nazionali, dal settore privato e dalle ONG. Andrebbero identificate altre fonti di finanziamento, accanto ai bilanci nazionali, per agevolare l'attuazione di una strategia e della campagna *Obesity Check*.

5.2.5 La direzione generale Istruzione e cultura necessiterà di finanziamenti per sviluppare, in collaborazione con i governi nazionali, una serie di strategie chiave, soprattutto per quanto riguarda lo sport. Bisognerà tuttavia sottolineare che non sempre occorrono risorse finanziarie per aumentare l'attività fisica, che non sempre è necessario dotare le scuole di nuove attrezzature ginniche, mentre vi sono parecchi atleti capaci alla ricerca di un lavoro che potrebbero essere incoraggiati a lavorare nel settore dell'istruzione. Gli organismi di promozione dell'attività sportiva dal canto loro potrebbero avvalersi di campioni sportivi di grande fama per comunicare messaggi positivi.

5.2.6 La direzione generale Istruzione e cultura ha effettuato una ricerca approfondita nel settore dell'attività fisica giovanile. Sarebbe tuttavia necessario studiare anche le attività ricreative della popolazione adulta. È opportuno tener conto dei possibili «riferimenti incrociati» che possono venire dalla sfera familiare: ad esempio i genitori che praticano attività sportive nel fine settimana invogliano ed incoraggiano i figli a parteciparvi, trasformando l'attività sportiva in una esperienza familiare capace di innescare una controtendenza culturale.

5.2.7 La DG Agricoltura e sviluppo rurale dispone di risorse significative da utilizzare a fini di promozione, che potrebbero essere impiegate come investimento per incentivare il consumo di frutta e verdura fresca a sostegno dell'intera campagna *Obesity Check*, analogamente a quanto è stato fatto in passato per fornire un sostegno agli organismi nazionali nel contesto delle campagne di promozione locali per determinati prodotti agricoli destinati all'alimentazione.

5.2.8 Sarebbe inoltre opportuno tener conto del ruolo degli interlocutori internazionali nel conseguimento degli obiettivi. È necessario coordinare il lavoro delle organizzazioni delle Nazioni Unite con quello degli organismi intergovernativi, delle ONG, delle associazioni professionali, degli istituti di ricerca e degli organismi del settore privato.

5.3 Gli Stati membri

Il questionario dell'iniziativa *Obesity Check* andrà inviato a tutti i servizi delle amministrazioni pubbliche nazionali, cui si chiederà di dare l'esempio «dall'alto» ed eventualmente di fornire un aiuto finanziario concreto per promuovere la

«campagna». È essenziale che i governi seguano un'impostazione integrata, capace di tener conto ad un tempo dei vari fattori economici, sociali ed ambientali.

5.3.1 Tutte le parti, e in particolare i governi nazionali, devono affrontare contemporaneamente una serie di problematiche diverse: per quanto riguarda l'alimentazione, queste comprendono tutti gli aspetti della nutrizione, la sicurezza dei prodotti alimentari (accessibilità, disponibilità, possibilità di ottenere prodotti sani a prezzi non eccessivi) nonché le questioni relative alle loro adulterazioni. Va promossa l'attività fisica sul lavoro, tra le pareti domestiche e nelle scuole, tenendo conto dell'urbanistica, dei trasporti, della sicurezza e dell'accesso all'attività fisica nel tempo libero. Nel contesto della campagna *Obesity Check*, le priorità nello sviluppo delle attività nazionali contro l'obesità dipenderanno dalle caratteristiche dei paesi. Sussistono infatti differenze di rilievo sia tra i vari paesi che al loro interno, e le amministrazioni regionali dovrebbero collaborare alla formulazione delle strategie regionali.

5.3.2 Occorre offrire un sostegno in termini di infrastrutture adeguate, programmi di attuazione, risorse congrue, attività di monitoraggio, di valutazione e di ricerca continuativa. Le strategie devono poggiare sui migliori dati scientifici attualmente disponibili e prevedere politiche, azioni e relativi tempi di realizzazione.

5.3.3 Va data priorità alle attività che esercitano un impatto positivo sugli strati meno abbienti della popolazione e le comunità più povere. Attività di tal fatta richiederanno in generale azioni su base comunitaria, con un forte sostegno e un'azione di vigilanza da parte dei governi.

5.3.4 Analogamente alla Piattaforma europea, i governi degli Stati membri dovrebbero istituire canali di comunicazione e tavole rotonde capaci di coinvolgere nella lotta all'obesità ministeri e istituzioni responsabili delle politiche riguardanti l'alimentazione, l'agricoltura, i giovani, il tempo libero, lo sport, l'istruzione, il commercio, l'industria, le finanze, i trasporti, i mezzi di comunicazione di massa, le questioni sociali, l'ambiente e l'urbanistica. Si potrebbero prevedere tavole rotonde con genitori e giovani che permettano di ricevere il contributo di quanti sono maggiormente toccati dal problema, i quali devono poter contare sulla cooperazione e l'ausilio di tutte le parti in causa, in assenza di secondi fini. La *task force* internazionale contro l'obesità (IOTF, *International Obesity Task Force*) è un'associazione di ricerca che svolge un ruolo di approfondimento teorico ed intende fungere da catalizzatore offrendo dati pertinenti al dibattito in questione. Tutti questi canali di comunicazione dovrebbero venir estesi anche ai partenariati tra il settore privato ed il settore pubblico. Bisogna tuttavia evitare di sprecare risorse moltiplicando i costi amministrativi e duplicando gli organismi già esistenti.

5.3.5 I governi degli Stati membri debbono prevedere azioni che permettano di offrire ai consumatori un'informazione semplice ed equilibrata, in modo da permettere loro di effettuare scelte consapevoli. Devono altresì garantire la disponibilità di programmi di promozione sanitaria e di educazione alla salute. L'informazione rivolta ai consumatori deve tener conto dei livelli di istruzione, delle barriere di comunicazione e delle culture locali, e deve poter essere compresa da tutti gli strati sociali.

5.3.6 I governi, in piena applicazione del principio di sussidiarietà, hanno un ruolo centrale da svolgere, insieme alle altre parti interessate, nel creare un ambiente che consenta ed incoraggi individui, famiglie e comunità a optare per uno stile di vita più sano che migliori la qualità della vita.

5.4 La scuola

Il questionario dell'iniziativa **Obesity Check** andrà inviato a tutti gli istituti di insegnamento, verificando la disponibilità degli organi responsabili della pubblica istruzione a fornire risorse concrete per promuovere l'iniziativa negli istituti scolastici di ogni tipo che ricadono nella loro competenza.

5.4.1 Per prevenire e controllare l'obesità è assolutamente necessaria una prospettiva basata sul ciclo vitale. Una semplice lista di controllo (*Obesity Checklist*) che risulti comprensibile a giovani e anziani, iniziando dalla salute in gravidanza e l'alimentazione nella fase prenatale per poi passare all'esito della gravidanza, l'allattamento al seno, la salute nell'infanzia e nell'adolescenza. Il messaggio deve raggiungere i bambini nelle scuole, gli adulti sul posto di lavoro e in altri ambiti e gli anziani, incoraggiando uno stile di vita più sano dall'infanzia alla vecchiaia.

5.4.2 L'educazione alla salute dovrebbe figurare in tutti i programmi educativi destinati agli adulti. Tali programmi offrono agli operatori sanitari e agli erogatori di servizi sanitari la possibilità di raggiungere gli emarginati e di migliorare le conoscenze in materia di alimentazione e attività fisica. L'educazione alla salute potrebbe inoltre aiutare i consumatori a capire meglio i messaggi pubblicitari e le etichette dei prodotti alimentari nel momento della scelta, nonché fornire consigli pratici per la preparazione delle pietanze.

5.4.3 La scuola esercita in generale una forte influenza sulla vita dei bambini. Essa dovrebbe proteggerne la salute attraverso l'informazione, l'educazione alla salute, la cultura alimentare e la promozione di uno stile di vita più sano. Le scuole devono offrire agli studenti almeno due ore di educazione fisica alla settimana ed un'alimentazione equilibrata. Esse dovrebbero essere dotate di strutture e impianti adeguati. La necessaria educazione fisica dovrebbe venir praticata anche in situazioni di ristrettezza di bilancio, utilizzando le strutture esistenti.

Occorre inoltre controllare attentamente le spese destinate alle attrezzature sportive per garantire che le attività svolte siano praticate a beneficio dei giovani di entrambi i sessi: i tassi di obesità aumentano infatti più rapidamente nelle femmine che nei maschi.

5.4.4 Bisogna incoraggiare gli Stati membri ad avviare politiche capaci di promuovere un'alimentazione equilibrata nelle scuole, limitando la presenza di prodotti ad alto contenuto di sodio, zucchero o grassi. Le scuole, assieme ai genitori ed alle amministrazioni responsabili, devono esaminare la possibilità di appaltare la fornitura delle mense scolastiche ai produttori alimentari locali, garantendo così lo sviluppo di un mercato locale di prodotti alimentari sani. Occorre adottare una politica alimentare e nutrizionale coerente previa consultazione di docenti, allievi, genitori e autorità competenti.

5.4.5 Nelle scuole in cui gli alunni vengono incoraggiati a praticare attività «imprenditoriali» occorrerà evitare la tradizionale vendita di prodotti alimentari poco sani, come patatine o dolci, considerando invece in alternativa la possibilità di vendere cibi sani.

5.4.6 Occorre inoltre prestare particolare attenzione agli anziani in quanto gli ultrasessantenni sono particolarmente colpiti dall'obesità. Gli anziani dispongono inoltre di un ricco bagaglio di conoscenze e di esperienza per quanto riguarda l'alimentazione tradizionale e i metodi di preparazione dei cibi, bagaglio con cui possono contribuire all'educazione alimentare dei loro familiari.

5.5 I servizi sanitari

Il questionario dell'iniziativa **Obesity Check** andrà inviato a tutti gli operatori dei servizi sanitari pubblici, verificando la disponibilità degli organi responsabili del settore a fornire risorse concrete per promuovere la campagna negli organismi di loro competenza (ad esempio cliniche, ospedali, mense per il personale, gruppi di pazienti).

5.5.1 Il ruolo delle amministrazioni nazionali è del tutto cruciale per conseguire cambiamenti duraturi nel settore sanitario. Gli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nell'avvio e nello sviluppo di una strategia di riduzione dell'obesità nel contesto di uno sforzo sanitario pubblico più ampio, integrato e coordinato. È necessario far passare messaggi semplici e diretti, riguardanti la quantità e la qualità dell'attività fisica necessaria per garantire benefici sostanziali per la salute. Le amministrazioni regionali e locali dovranno a loro volta essere coinvolte e partecipare attivamente a tale processo di informazione.

5.5.2 Nei contatti periodici con i pazienti il personale sanitario dovrebbe dispensare consigli pratici sui benefici di un'alimentazione sana e sottolineare la necessità di praticare maggiormente l'attività fisica, nonché aiutare i pazienti ad adottare e mantenere comportamenti più sani grazie alla *lista di controllo* appositamente predisposta a tal scopo. Le amministrazioni dovrebbero incentivare i servizi a carattere preventivo ed individuare le opportunità di intervento all'interno dei servizi clinici esistenti, tra cui il miglioramento della struttura finanziaria per sostenere gli operatori sanitari, specialmente nei servizi di base (ma anche altri servizi, come ad esempio i servizi sociali e il settore farmaceutico), e consentire loro di dedicare maggior tempo alla prevenzione. Si potrebbe ricorrere a un messaggio positivo, semplice e proattivo che inciti a «camminare di più e mangiare meno».

5.5.3 Le misure di sostegno e di informazione dovrebbero essere anzitutto rivolte ai genitori, fornendo loro consigli sulle scelte nutrizionali corrette e più adatte ai più piccoli, ivi compresi neonati e bambini nella prima infanzia. I risultati scientifici dimostrano che i bambini allattati dalla madre sono in seguito meno propensi all'obesità di quelli allattati artificialmente. La prevenzione dovrebbe quindi iniziare col promuovere forme corrette di allattamento.

5.5.4 Le misure di sostegno e di informazione dovrebbero essere rivolte inoltre alla popolazione anziana, specialmente alle persone sole, povere o emarginate, in modo da evitare quelle diffuse pratiche alimentari non sane che tali situazioni di disagio spesso comportano.

5.6 Gli enti territoriali

Il questionario dell'iniziativa **Obesity Check** andrà inviato a tutti gli enti territoriali, con proposte di azione a favore della lotta contro l'obesità e a sostegno della campagna *Obesity Check*. Occorrerà esaminare la disponibilità di tutti gli uffici e organi responsabili a mettere a disposizione della campagna risorse concrete.

5.6.1 Gli enti locali dovrebbero incoraggiare l'istituzione di comitati consultivi multisettoriali e pluridisciplinari di esperti, nei quali figurino anche tecnici e rappresentanti delle agenzie nazionali. I presidenti di tali comitati dovrebbero essere indipendenti, per garantire che i dati scientifici siano analizzati senza il rischio di conflitti di interesse.

5.6.2 Le amministrazioni nazionali, regionali e locali devono offrire incentivi per garantire l'accessibilità e la sicurezza degli spostamenti a piedi e in bicicletta e di tutte le altre forme di attività fisica. Le forme di trasporto non motorizzato devono essere integrate nelle politiche dei trasporti, mentre le politiche del lavoro e quelle relative al posto di lavoro devono prevedere forme di incentivazione dell'attività fisica. Le strutture sportive e ricreative devono garantire che lo sport sia universalmente accessibile.

5.7 Il mondo economico

Con tale espressione si intendono sia i datori di lavoro che i lavoratori, operanti insieme per il mutuo vantaggio.

Il questionario dell'iniziativa **Obesity Check** verrà inviato ai datori di lavoro e ai lavoratori dello stesso settore. Si potrebbe inoltre chiedere alle aziende e ai sindacati di mettere a disposizione risorse concrete o finanziarie per promuovere la campagna nel contesto della responsabilità sociale delle imprese.

5.7.1 Il settore privato può svolgere un ruolo significativo: molte imprese operano infatti su scala mondiale e possono quindi trasferire facilmente le politiche da loro praticate da un livello e da un paese all'altro. Nel quadro della responsabilità sociale delle imprese, si potrebbe coinvolgere tutta una serie di interlocutori in iniziative di collaborazione con gli istituti scolastici locali a sostegno della strategia di sensibilizzazione ai benefici di un'alimentazione sana e dell'attività fisica. Occorrerà procedere preventivamente a una consultazione iniziale per discutere i potenziali conflitti di interesse.

5.7.2 L'industria alimentare, i rivenditori, le compagnie di catering, i produttori di articoli sportivi, le agenzie pubblicitarie, l'industria del tempo libero, i gruppi assicurativi e bancari, le società farmaceutiche ed i mezzi di comunicazione di massa hanno un importante ruolo da svolgere sia come datori di lavoro responsabili, sia come promotori di uno stile di vita più sano. Essi potrebbero cooperare con i governi e le ONG alla realizzazione di iniziative volte a trasmettere messaggi positivi e coerenti onde agevolare e consentire uno sforzo integrato a favore di un modo di vita più sano.

5.8 L'industria alimentare

5.8.1 I produttori alimentari hanno agito in modo proattivo adottando molteplici iniziative per ridurre i contenuti di grassi, zuccheri e sale presenti nei prodotti alimentari destinati al consumo, diminuire le dimensioni delle porzioni e ampliare la scelta di prodotti innovativi, sani e nutrienti.

5.8.2 L'industria è consapevole del fatto che la pubblicità influenza le scelte e le abitudini alimentari e deve impedire che essa sfrutti l'inesperienza o la credulità dei bambini. Le amministrazioni nazionali devono collaborare con i gruppi di difesa dei consumatori e il settore privato alla definizione di approcci multisettoriali adeguati per affrontare le questioni relative alla commercializzazione dei prodotti alimentari destinati ai bambini e tematiche quali la sponsorizzazione, le promozioni commerciali e la pubblicità. Andrebbe inoltre elaborata congiuntamente una convenzione sulle pratiche socialmente responsabili che non elimini la libertà di scelta del consumatore, ma riconosca l'incapacità del bambino di distinguere il contenuto nutritivo di un prodotto.

5.8.3 Vanno scoraggiati i progetti attualmente in cantiere incentrati su misure rapide e semplicistiche, come ad esempio gli indicatori «a semaforo» da apporre ai prodotti alimentari. Occorre invece procedere a una consultazione preliminare dell'industria alimentare e dei consumatori prima di attuare le raccomandazioni, eventualmente con l'ausilio di una campagna informativa da parte dei mass media che aiuti a comprendere le etichette dei prodotti alimentari e i messaggi pubblicitari fornendo informazioni nei vari punti di vendita, nelle scuole e nei centri di formazione per adulti.

5.8.4 Per poter effettuare scelte corrette dal punto di vista della salute, i consumatori necessitano di informazioni accurate, standardizzate e comprensibili sui contenuti dei prodotti alimentari. Le amministrazioni nazionali possono esigere che vengano fornite informazioni sui principali aspetti nutrizionali, come proposto negli orientamenti del codice relativo all'etichettatura degli alimenti.

5.8.5 Con l'aumentare dell'interesse dei consumatori per la tutela della salute e dell'attenzione per l'aspetto nutritivo dei prodotti alimentari, aumentano sempre più anche i messaggi forniti dai produttori al riguardo. Tali messaggi non debbono tuttavia ingannare il pubblico circa i possibili benefici e gli eventuali rischi.

5.8.6 Tra le raccomandazioni all'industria alimentare che potrebbero trovare il sostegno delle organizzazioni della società civile si citeranno le seguenti:

- promuovere uno stile di vita più sano, conformemente agli orientamenti europei ed agli obiettivi di fondo della strategia globale,
- limitare i livelli di grassi saturi, trans-acidi grassi, zuccheri aggiunti e sodio negli alimenti,
- continuare a sviluppare e fornire ai consumatori scelte nutrizionali sane e nutrienti a prezzi accessibili,
- offrire ai consumatori informazioni nutrizionali adeguate e comprensibili sui prodotti offerti,

- praticare un marketing responsabile a sostegno dell'iniziativa **Obesity Check**, in particolare per quanto riguarda i prodotti alimentari ad elevato contenuto di grassi saturi, zuccheri o sale, soprattutto se destinati ai bambini,
- utilizzare etichette alimentari semplici e coerenti e limitarsi ad offrire dati comprovati per aiutare i consumatori ad operare scelte informate per la loro salute,
- fornire alle amministrazioni nazionali informazioni sulla composizione degli alimenti,
- contribuire alla definizione e alla realizzazione dei programmi a favore di un'alimentazione più sana e una maggior attività fisica.

5.9 Agricoltura

5.9.1 Le politiche agroalimentari degli Stati membri debbono essere in linea con gli obiettivi di protezione e la promozione della salute. Occorre esaminare l'opportunità di inserire nelle politiche a favore di un'alimentazione più sana anche tutti gli aspetti della sicurezza alimentare e dell'approvvigionamento alimentare sostenibile.

5.9.2 I prezzi incidono sulle scelte dei consumatori. Sul prezzo si può intervenire a livello politico mediante la tassazione, i sussidi o la fissazione diretta dei prezzi allo scopo di incoraggiare il consumo di prodotti alimentari sani.

5.10 I mezzi di comunicazione

5.10.1 Il settore dei mezzi di comunicazione svolge uno dei ruoli più importanti, poiché influenza la vita quotidiana, spesso a livello subliminale. Un impegno, da parte di tutti i media, a collaborare a favore di un'unica campagna europea e a promuoverne i contenuti presso il rispettivo pubblico con semplicità e regolarità per un periodo di tempo prolungato consentirebbe di far pervenire il messaggio della campagna a **tutti** i cittadini europei.

5.10.2 In una società nella quale le personalità più in vista, campioni olimpici compresi, vengono esaltate come modelli da seguire, bisognerebbe fare di più per coinvolgere tali personalità nella diffusione del messaggio della campagna.

5.10.3 I nuovi mezzi di comunicazione, tra i quali figurano anche i videogiochi e Internet, svolgono un ruolo cruciale nei confronti del pubblico più giovane, soprattutto se si tiene conto del fatto che il loro impiego è correlato all'aumento dell'obesità.

5.10.4 Il *product placement* e la promozione dei prodotti in ambito cinematografico vanno studiati attentamente in relazione alla fascia di pubblico cui è verosimilmente destinato il film. Questo aspetto è particolarmente importante per quanto riguarda i film per bambini.

5.11 La società

5.11.1 Il questionario dell'iniziativa **Obesity Check** andrà inviato anche alle ONG e alle organizzazioni della società civile, vagliando la loro disponibilità a impegnare risorse concrete,

anche in natura, per promuovere la campagna presso i propri soci e le associazioni che ne fanno parte. Occorre riconoscere il prezioso lavoro svolto da tali organizzazioni nella comunità e il loro contributo determinante al successo di qualsiasi iniziativa.

5.11.2 Molti ritengono che spetti al singolo individuo affrontare il problema dell'obesità. Ciò è in parte vero, ma si tratta di una responsabilità che deve venir condivisa anche dalla società, soprattutto a livello di comunità di base. La società civile e le ONG hanno un ruolo importante da svolgere nell'incentivare forme di comportamento proattivo e nell'influenzare l'azione mediante una riflessione comune e l'adozione di iniziative locali, come ad esempio l'utilizzo delle attrezzature delle associazioni sportive da parte delle scuole, la promozione di campagne locali da parte dei mezzi di comunicazione presenti nella zona, la collaborazione dei produttori locali con gli enti locali a fini di sostegno educativo, la fornitura di prodotti alimentari freschi e genuini alle scuole da parte degli agricoltori locali. L'obiettivo potrebbe essere quello di garantire cibi sani disponibili, economicamente accessibili, adeguati e sostenibili.

5.11.3 Le ONG possono offrire un efficace sostegno a tale strategia collaborando con i loro interlocutori a livello nazionale ed internazionale, in particolare ai fini seguenti:

- mobilitare «la base» e propugnare la necessità di promuovere uno stile di vita sano come obiettivo politico,
- sostenere un'ampia diffusione delle informazioni sulla prevenzione dell'obesità attraverso un'alimentazione sana e la pratica dell'attività fisica,
- creare reti e gruppi di azione per promuovere la disponibilità di cibi sani e la possibilità di praticare l'attività fisica, richiedere programmi e campagne di educazione alla salute,
- organizzare campagne ed iniziative che stimolino all'azione,
- sottolineare il ruolo dei governi nel promuovere uno stile di vita più sano e monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi fissati, collaborando con gli altri soggetti interessati, come ad esempio gli attori del settore privato,
- svolgere un ruolo attivo nel promuovere la realizzazione della campagna europea *Obesity Check*,
- contribuire a mettere in pratica conoscenze ed esperienze,
- promuovere i modelli di comportamento positivi e le migliori pratiche, soprattutto per quanto riguarda il ruolo delle famiglie e dei genitori. È essenziale proporre modelli che valorizzino gli aspetti positivi della salute e non l'apparenza esteriore.

5.11.4 Le abitudini in materia di attività fisica e regime alimentare differiscono a seconda del sesso, del livello culturale e della fascia di età di appartenenza. In materia di cibo e alimentazione spesso sono le donne a scegliere: le loro scelte sono basate sulla cultura e sull'alimentazione tradizionale. Le strategie ed i piani d'azione nazionali debbono pertanto tener conto di tali differenze.

6. Il futuro in assenza di interventi

6.1 I costi umani

6.1.1 L'obesità infantile rappresenta uno dei più gravi problemi sanitari cui devono far fronte i paesi avanzati e, in misura crescente, anche i paesi in via di sviluppo. Essa è in aumento nei bambini di tutte le fasce d'età.

6.1.2 I bambini obesi soffrono di tutta una serie di patologie associate, alcune delle quali sono immediatamente evidenti, mentre altre hanno un'importante valenza prognostica in quanto preannunciano successivi sviluppi patologici. La strategia più efficace per far fronte all'epidemia è quella della prevenzione primaria, occorre tuttavia curare i casi attuali per migliorare la salute dei bambini già affetti sia nell'immediato che sul lungo periodo.

6.1.3 L'obesità giovanile è correlata ad una serie di complicazioni a carattere psicosociale e medico. Le conseguenze più comuni sono quelle connesse alle disfunzioni psicosociali e all'isolamento sociale. Studi trasversali mostrano una relazione inversa tra peso da un lato e autostima e immagine corporea dall'altro, soprattutto negli adolescenti. Nelle ragazze in età adolescenziale poi la paura di ingrassare è correlata all'insoddisfazione per il proprio corpo, con conseguente ricerca della magrezza e possibilità di bulimia.

6.1.4 La patologia più comune è il diabete di tipo 2, che può causare disordini circolatori, insufficienza renale e cecità. Un'eccessiva presenza di grasso corporeo è inoltre all'origine di alcune patologie cancerogene (in particolare il cancro al seno), disordini cardiovascolari tra cui l'ipertensione, disordini respiratori come l'apnea nel sonno, malattie epatiche, depressione, problemi articolari e dermatologici.

6.1.5 Alcuni degli effetti patologici dell'obesità sono reversibili se il soggetto riesce a dimagrire.

6.2 I costi finanziari

6.2.1 L'obesità impone un onere economico significativo a sistemi sanitari già provati, e comporta significativi costi sociali. La salute pubblica è un fattore chiave nello sviluppo e un presupposto per la crescita economica. La Corte dei conti del Regno Unito ha calcolato che le ripercussioni economiche dell'obesità sfiorano il mezzo miliardo di sterline all'anno in costi sanitari diretti, cui vanno aggiunti altri due miliardi di sterline in costi aggiuntivi per l'economia in generale.

6.2.2 L'obesità è diffusa in tutti gli strati sociali, ma si registra soprattutto nei gruppi economicamente svantaggiati, i quali hanno forse minori possibilità di accesso a parchi e strade sicure, e consumano prodotti alimentari a basso costo, che spesso sono proprio quelli col massimo contenuto di grassi e zuccheri.

6.2.3 Nelle società sviluppate le donne in sovrappeso nel periodo a cavallo tra l'adolescenza e l'età adulta sono maggior-

mente suscettibili di avere in seguito redditi familiari più bassi e minori probabilità di sposarsi. Inoltre gli obesi possono soffrire di emarginazione sociale ed essere oggetto di discriminazioni sul posto di lavoro.

6.2.4 Le iniziative a carattere proattivo ed educativo attuate nell'immediato possono ridurre i costi finanziari futuri e permettere investimenti a favore dello sviluppo sostenibile dell'Unione.

6.3 Verso la responsabilità sociale

Le misure contro l'obesità si iscrivono in un processo di condivisione della responsabilità da parte dei diversi livelli della società nel debito rispetto della libertà individuale. Ad esempio:

6.3.1 A livello politico

- La Commissione europea e i governi degli Stati membri devono varare strategie di comunicazione bilaterali, investimenti responsabili ed iniziative concrete finalizzate a scoraggiare l'obesità,
- i sistemi scolastici devono promuovere uno stile di vita sano,
- i servizi sanitari debbono dotarsi di risorse per la promozione della salute,
- i responsabili urbanistici devono promuovere lo sviluppo delle piste ciclabili, delle aree verdi e degli impianti sportivi.

6.3.2 Nell'industria

- L'industria alimentare deve rispondere all'esigenza dei consumatori di disporre di cibi nutrienti a prezzi accessibili,
- i rivenditori devono mettere a disposizione di tutti prodotti alimentari sani, anche nelle comunità sfavorite,
- gli agricoltori devono fornire prodotti abbondanti, freschi e salubri a prezzi contenuti,
- l'industria dei trasporti deve disincentivare l'impiego eccessivo degli autoveicoli ed incoraggiare invece gli spostamenti a piedi e in bicicletta,
- i mezzi di comunicazione devono scoraggiare il consumo passivo e promuovere invece l'attività fisica.

6.3.3 Nella società

- Una cultura orientata alla famiglia, nella quale i pasti possano venir preparati e goduti tra le pareti domestiche. Inoltre pasti più sani nelle mense scolastiche, negli ospedali, negli istituti di assistenza sociale e nelle mense aziendali,
- il passaggio a modelli di consumo sostenibile per conservare le risorse naturali e promuovere l'attività fisica,

- ambienti urbani più sicuri, lotta alla criminalità e controllo e limitazione del traffico,
- maggior uguaglianza e inclusione sociale, affinché ciascuno abbia accesso a cibi sani e possa trascorrere il proprio tempo libero in piena sicurezza,
- sostegno ai genitori e agli educatori affinché possano fare scelte sane per sé stessi e per i loro figli o i giovani di cui si occupano.

6.3.4 I governi sono eletti dai cittadini: i cittadini hanno quindi enormi possibilità di influenzare realmente la società, sia a livello individuale, sia agendo in ambito associativo. Non occorrono sempre e soltanto risorse finanziarie. Insieme si possono cambiare le cose, cominciando col porre fine alle colpevolizzazioni ed imparando a farsi carico delle proprie responsabilità.

7. Conclusioni

L'obesità rappresenta un nodo gordiano in cui si intrecciano aspetti psicologici, sociologici, economici, storici e culturali e comportamenti individuali.

Nel 1997 l'OMS ha stabilito che l'obesità patologica rappresenta una malattia e nel 2005 l'obesità in generale è stata classificata come malattia. L'obesità patologica e l'obesità in generale sono associate a un aumento della mortalità dovuto a comorbidità come il diabete di tipo 2, l'ipertensione e le patologie cardiache.

7.1 Disponiamo dell'opportunità unica di elaborare ed attuare una strategia efficace per ridurre considerevolmente il numero di casi di obesità con esito letale o patologico e promuovere una maggior attività fisica. Vi sono forti prove dell'esistenza di un nesso tra comportamento malsano e successivo sviluppo di patologie o malattie. È possibile elaborare ed avviare interventi efficaci per permettere ai cittadini di vivere una vita più lunga e più sana, ridurre l'ineguaglianza e promuovere lo sviluppo mediante una campagna chiara e semplice che coinvolga ed includa tutti i cittadini e sia sottoposta a una valutazione a posteriori.

7.2 Per modificare le abitudini alimentari, sviluppare una cultura dell'attività fisica e diffondere uno stile di vita più sano occorreranno decenni di sforzi congiunti da parte di tutta una serie di attori pubblici e privati. È necessario un cambiamento delle mentalità, uno sforzo di sensibilizzazione e di educazione attraverso un insieme di iniziative valide ed efficaci da attuarsi a tutti i livelli, con un adeguato sostegno psicologico, un attento monitoraggio e una valutazione del relativo impatto. Ciascuno dovrà inoltre assumersi in prima persona la responsabilità del cambiamento.

7.3 Tale visione potrà divenire realtà se sapremo mobilitare sino in fondo il potenziale della società civile, assieme alle principali parti interessate. «Sii il cambiamento che vuoi vedere avvenire nel mondo» (Gandhi).

8. Questionario a sostegno del parere di iniziativa del CESE sul tema

L'obesità in Europa — ruolo e responsabilità degli interlocutori della società civile

Il presente questionario verrà utilizzato in un primo tempo a solo scopo di ricerca. La preghiamo comunque di compilarlo e spedirlo all'indirizzo indicato.

Il mondo industrializzato del ventunesimo secolo offre un contesto estremamente propizio all'obesità. Alcune delle cause sono ovvie, altre assai meno note: per la maggior parte tuttavia esse non vengono neppure riconosciute come tali dalla società. Suscitano preoccupazione sia l'assoluta imprevidenza nei confronti delle future generazioni, sia il rifiuto di farsi carico delle responsabilità in materia colpevolizzando invece gli altri.

- Nell'Unione a 25 vi sono 14 milioni di bambini in sovrappeso, tra cui 3 milioni di obesi,
- in numerosi paesi dell'Unione il problema del sovrappeso interessa più della metà della popolazione, mentre la percentuale della popolazione adulta classificata come obesa è compresa tra il 20 ed il 30 %,
- nell'Unione il numero di bambini affetti da un eccesso di peso o da obesità aumenta di ben 400 000 casi l'anno e nell'Unione a 25 riguarda quasi un bambino su quattro,
- nell'Europa settentrionale la percentuale dei bambini in sovrappeso va dal 10 al 20 %, mentre nell'Europa meridionale, nel Regno Unito e in Irlanda è compresa tra il 20 e il 35 %.

Sul breve periodo — la compilazione del questionario conferma l'impegno e la disponibilità dei singoli e delle organizzazioni a sensibilizzare, educare e informare, diffondendo la consapevolezza della necessità di modificare il proprio stile di vita. L'obiettivo può venir misurato in base al tempo o alle risorse destinate alla campagna. **Si potranno segnalare alla relatrice esempi di migliori pratiche.**

Il presente parere intende adottare un approccio improntato a un **coinvolgimento generale** nell'ambito di una strategia globale per una risoluzione collettiva della problematica, che coniughi politiche «top-down» e strategie «bottom-up» generando azioni orizzontali e verticali nel contesto delle quali ciascuno **contribuisca con i propri mezzi finanziari, il proprio tempo o le risorse di cui dispone.**

Il presente questionario è inteso a valutare la Sua disponibilità personale o quella della Sua organizzazione: Le saremmo grati inoltre se volesse trasmetterlo a quanti altri possano eventualmente dare un contributo teorico od offrire la propria disponibilità pratica.

Il questionario potrà essere inviato all'indirizzo e-mail madi.s-harma@esc.eu.int, oppure trasmesso via fax al numero 01 1 59 79 93 33, oppure spedito per posta all'indirizzo seguente: Madi Sharma, CESE, c/o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL. UK.

Il questionario è stato elaborato per chiedere ai singoli cittadini o alle associazioni d'appartenenza di dedicare una parte del loro tempo o delle loro risorse, da stabilirsi a loro discrezione, a sostegno del lavoro condotto dalla DG SANCO per promuovere una campagna di sensibilizzazione ai vantaggi di uno stile di vita più sano. È importante poter quantificare tale impegno per valutare i progressi effettuati.

Ad esempio:

- i datori di lavoro potrebbero esaminare la possibilità di promuovere stili di vita più sani sul posto di lavoro, ad esempio incoraggiando scelte alimentari più sane (soprattutto nei distributori automatici), oppure creando attrezzature sportive o palestre. Le aziende di dimensioni più ridotte potrebbero contribuire sostenendo e incoraggiando i lavoratori a optare per modi di vita più sani. Sarebbe inoltre estremamente utile agire anche al di fuori del contesto aziendale, ad esempio nel settore dell'istruzione. Un impegno in termini di tempo di «tot» ore al mese,
- i sindacati e le organizzazioni dei lavoratori potrebbero diffondere un messaggio analogo ai propri membri, ad esempio allo scopo di permettere ai lavoratori di integrare nelle loro occupazioni quotidiane l'attività fisica, gli spostamenti a piedi o in bicicletta. I lavoratori potrebbero inoltre venir incoraggiati a trasmettere tali consigli alle rispettive famiglie e comunità,
- le ONG, e nella fattispecie le organizzazioni dei consumatori, potrebbero impegnarsi nella campagna attraverso i propri membri, magari diffondendo ulteriormente il

messaggio e facendolo pervenire ad altre istituzioni e comunità,

- i singoli cittadini possono diventare essi stessi modelli di vita sana impegnandosi a modificare il proprio stile di vita attraverso una maggior attività fisica o scelte alimentari più sane. Per questo tipo di promozione basterà anche il semplice passaparola, oppure l'incoraggiamento agli altri a seguire il proprio esempio. Ciò potrebbe avere effetti particolarmente positivi nell'ambiente familiare. Basterebbe dedicare un quarto d'ora al mese a condividere con gli altri i cambiamenti che abbiamo deciso di apportare al nostro stile di vita.

Mi impegno a dedicare 30 minuti al mese per collaborare con gli istituti scolastici allo scopo di sensibilizzarne gli iscritti ai vantaggi di uno stile di vita più sano e con le organizzazioni femminili per contribuire a far pervenire il messaggio ai genitori. Ho deciso inoltre di promuovere in prima persona il cambiamento dello stile di vita e a questo fine ho perso dieci chili grazie a frequenti passeggiate e a un'alimentazione più attenta.

Cosa può offrire Lei?

Ricordiamo che le informazioni raccolte sono confidenziali e non verranno trasmesse a nessuno senza la Sua autorizzazione. Per il momento servono soltanto a verificare la disponibilità.

Nome e cognome

Organizzazione

Recapiti: telefono **e-mail**

Impegno offerto

In termini di tempo: numero di ore settimanali/mensili

per eseguire le attività seguenti:

.....

In termini di risorse finanziarie:

da utilizzarsi per quanto segue:

.....

risorse di:

a sostegno di:

.....

Altre osservazioni / Esempi di migliori pratiche:

Se venisse creato un logo per la campagna *Obesity Check*, la Sua organizzazione sarebbe disposta a diffonderlo, ad esempio attraverso materiale promozionale? Sì/No

Bruxelles, 28 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La politica sociale in un regime giuridico paneuropeo sulla navigazione interna*

(2006/C 24/15)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *La politica sociale in un regime giuridico paneuropeo sulla navigazione interna*.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 giugno 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore ETTY e dal correlatore SIMONS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 92 voti favorevoli, 7 voti contrari e 12 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Prendendo spunto dall'intento della Commissione europea di sviluppare il già vasto potenziale della navigazione fluviale, il parere d'iniziativa formulato nel 2004 ⁽¹⁾ aveva come oggetto il quadro giuridico vigente in materia, che risultava alquanto frammentario. In tale parere il Comitato ha evidenziato la necessità di armonizzare ed unificare la legislazione europea, rendendo compatibili e ravvicinando i regimi applicabili alla navigazione interna sul Reno e sul Danubio, soprattutto adesso che l'allargamento comporta una situazione ancora più complessa che in passato. La nuova politica della Commissione europea tende a realizzare un nuovo equilibrio fra i diversi modi di trasporto: la navigazione interna viene pertanto vista come uno strumento per realizzare un mercato dei trasporti più equilibrato. Per poter trarre il massimo vantaggio dalle potenzialità di questo modo di trasporto è però necessario eliminare gli ostacoli che tuttora ne impediscono il pieno sviluppo.

1.2 Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla politica sociale ed alla situazione del mercato del lavoro, il precedente parere ha messo in luce, tra l'altro, i seguenti aspetti:

- il principio della libertà di circolazione dei lavoratori ed il relativo coordinamento della previdenza sociale,
- la scarsità di manodopera qualificata nel settore della navigazione interna dei 15 Stati membri UE originari rispetto ad una forte eccedenza nei nuovi e nei futuri Stati membri,
- le discrepanze tra le qualifiche ed i requisiti richiesti per gli esami, e le conseguenti difficoltà nell'assunzione e nella libera circolazione dei lavoratori del settore; le differenze tra i regimi renano e danubiano per quanto riguarda gli equipaggi delle imbarcazioni (comprese differenze tra norme legislative vincolanti e raccomandazioni),
- la necessità di conciliare le regolamentazioni riguardanti il personale di bordo con i requisiti tecnici cui devono soddisfare le imbarcazioni,

⁽¹⁾ Il presente parere fa seguito al parere di iniziativa dal titolo *Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale*, GU C 10 del 14.1.2004, pag. 49.

- la necessità di armonizzare i percorsi formativi in quanto presupposto necessario per uniformare la legislazione europea sul personale di bordo,
- i potenziali problemi di comunicazione tra i membri del personale di bordo e tutti coloro che operano nei trasporti sulle vie navigabili europee, e la conseguente necessità di affrontare questi problemi per migliorare la sicurezza,
- le norme che disciplinano la navigazione sul Reno si applicano a tutti i membri dell'equipaggio (lavoratori dipendenti e autonomi) e non contengono disposizioni specifiche per i lavoratori dipendenti, mentre la legislazione UE si concentra proprio sulla protezione di questi ultimi e non tiene conto né delle circostanze specifiche né della legislazione riguardanti gli equipaggi delle imbarcazioni adibite alla navigazione interna. Per conciliare questi due regimi è necessario un dialogo sociale a livello comunitario.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Le norme di ordine tecnico che disciplinano la navigazione interna sono sempre state strettamente connesse a quelle di tipo sociale. Ciò è vero in particolare per quanto riguarda le disposizioni relative al personale di bordo, che sono direttamente legate ai requisiti tecnici previsti per l'imbarcazione e hanno come oggetto sia la sicurezza in generale, sia la protezione del personale.

2.2 Le norme tecniche per la navigazione sul Reno sono state stabilite dalla convenzione di Mannheim, la quale determina anche i poteri della Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR), che ha sede a Strasburgo. Taluni Stati membri dell'Unione europea applicano le norme previste per il Reno a tutte le loro vie fluviali.

Dato che accanto alla convenzione di Mannheim esiste anche, benché con funzioni diverse (emettere raccomandazioni anziché stabilire regole), la convenzione di Belgrado per la navigazione sul Danubio, e che ad esse si aggiunge una legislazione UE ancora insoddisfacente, il quadro regolamentare europeo si presenta complesso e disorganico.

La convenzione di Mannheim può diventare uno dei pilastri fondamentali della legislazione UE sugli aspetti tecnici della navigazione interna.

2.3 Oltre alle norme riguardanti i membri dell'equipaggio, i principali aspetti sociali della navigazione interna disciplinati dalla CCNR sono quelli relativi alle ore di navigazione per le navi ed alle ore di riposo per i membri dell'equipaggio.

2.4 Gli Stati rivieraschi del Danubio stanno attualmente rivedendo la convenzione di Belgrado allo scopo di conferire alla Commissione del Danubio (CD) poteri comparabili a quelli della CCNR. Alla convenzione riveduta, che dovrebbe essere adottata nel prossimo futuro, dovrebbero poter aderire tutti i paesi europei interessati.

2.4.1 Visti i sempre più forti interessi economici in gioco (il traffico sul Danubio cresce molto rapidamente), i paesi danubiani ritengono che la questione sia prioritaria. I principali obiettivi perseguiti dalla Commissione del Danubio sono quattro:

- a. reciproco riconoscimento dei brevetti, delle qualifiche professionali e delle certificazioni tecniche;
- b. equivalenza dei parametri per la navigazione interna;
- c. apertura del mercato europeo della navigazione interna;
- d. integrazione delle politiche sociali.

2.4.2 Per la navigazione sul Danubio un grave problema è rappresentato dalla scarsa qualità della manutenzione tecnica, cosa fra l'altro dovuta all'obsolescenza della flotta e delle attrezzature, nonché al lungo periodo di sottoutilizzazione conseguente al blocco di Novi Sad.

La navigazione interna negli Stati rivieraschi del Reno risente della forte scarsità di personale originario di tali paesi.

2.4.3 Secondo la Commissione del Danubio, a prescindere dal fatto che la convenzione di Belgrado consente solo raccomandazioni, i requisiti tecnici e la normativa sociale applicabili alla navigazione renana non sono molto diversi da quelli in vigore sul Danubio. Gli aspetti di politica sociale della navigazione interna sul Danubio sono in gran parte demandati alle legislazioni nazionali e a contrattazioni collettive.

La Commissione del Danubio ritiene che il principale problema sociale consista nelle rigorose limitazioni all'accesso dei capitani originari dei paesi danubiani alla navigazione renana.

2.4.4 La Commissione del Danubio non ha mai effettuato studi comparativi sugli aspetti sociali delle legislazioni e delle regolamentazioni riguardanti la navigazione interna negli Stati membri. A quanto pare sinora questo aspetto della navigazione interna, che tuttavia influisce sulle condizioni di concorrenza, non ha suscitato grande interesse.

2.5 I sindacati hanno individuato i principali problemi sociali che interessano i lavoratori del settore della navigazione renana e danubiana: oltre alle regole riguardanti gli equipaggi e gli orari di lavoro e di riposo, le maggiori difficoltà sono costi-

tuite dalle divergenze tra le normative nazionali in materia di sicurezza sociale e da un'insufficiente conoscenza tanto delle varie legislazioni e regolamentazioni nazionali quanto dei contratti collettivi.

I datori di lavoro degli Stati del Reno ritengono che i principali problemi sociali siano legati alla rigidità ed alla complessità delle normative, nonché alle divergenze tra le legislazioni nazionali. Ciò ha un forte impatto sulla competitività, in quanto induce le imprese a cercare costantemente la legislazione più conveniente e/o a eludere le restrizioni imposte dalle legislazioni sociali e del lavoro trasferendo il personale, con l'intento di approfittare delle differenze a livello di oneri retributivi e previdenziali.

2.6 Il settore della navigazione interna occupa circa 40 000 persone: 30 000 nei vecchi Stati membri dell'UE e 10 000 nei nuovi. Di questi ultimi, circa 3 000 lavorano attualmente sul Reno. Circa la metà degli addetti del settore nei vecchi Stati membri sono lavoratori dipendenti, gli altri sono invece autonomi.

2.7 Benché la CCNR preveda la necessità di consultare le parti sociali sulle questioni di politica sociale, i sindacati ritengono che nella pratica tali consultazioni siano insufficienti.

Nei paesi danubiani queste consultazioni non sono previste. I lavoratori sono per la maggior parte organizzati in sindacati, mentre i datori di lavoro si trovano, al momento, in una situazione transitoria dovuta al processo di privatizzazione.

2.7.1 Il dialogo sociale tra lavoratori e datori di lavoro nel settore della navigazione interna è scarsamente sviluppato nei vecchi Stati membri ed è completamente inesistente sia nei nuovi Stati membri che nei paesi candidati. Per sviluppare un vero e proprio dialogo sociale è molto importante che esistano organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori indipendenti e rappresentative. Questo è un aspetto che dovrà formare oggetto di riflessione nei paesi danubiani.

2.7.2 Unitamente al lungo prevalere delle legislazioni/regolamentazioni di tipo tecnico, ciò spiega perché nel settore della navigazione interna il fattore umano sia stato lungamente trascurato. Secondo i proprietari delle navi, dato che la maggior parte delle imbarcazioni destinate alla navigazione interna appartiene a privati, è sempre stato nell'interesse degli armatori tenere sotto controllo tutti i rischi operativi, incluso il fattore umano. È per questo che, rispetto agli altri settori dei trasporti, nella navigazione interna è stata poco sentita la necessità di norme sulle qualifiche richieste.

2.8 Ci si chiede se in questo campo sia possibile un cambiamento positivo, visto il crescente interesse tanto verso il ruolo del settore nella futura politica dei trasporti quanto verso una maggiore coesione tra i diversi regimi di navigazione interna. Tre recenti relazioni ed un importante convegno a livello europeo, tutti relativi al futuro della navigazione interna, suggeriscono una risposta negativa.

2.8.1 La relazione «*Bateaux du futur*» «*Navi dell'avvenire*» della CCNR ⁽²⁾ analizza il futuro nella navigazione interna, soprattutto in una prospettiva tecnologica.

2.8.1.1 Per quanto riguarda gli aspetti sociali, questa relazione si concentra quasi esclusivamente sulla figura del futuro capitano, descritto come un «operatore» al quale saranno lasciate pochissime mansioni «fisiche», ma che dovrà essere in grado di reagire adeguatamente in caso di emergenza. Per il momento si tratta di un'immagine che, pur non essendo realistica, richiama l'attenzione sul forte influsso degli sviluppi tecnologici sul contesto sociale della navigazione interna. In questa prospettiva la relazione chiede una politica sociale attiva per il settore.

2.8.1.2 Nello scenario presentato dalla relazione il settore sembra richiedere solo personale in possesso di un elevato livello di formazione. Neanche in questo caso, però, la prospettiva risulta essere realistica: anche se probabilmente le opportunità di occupazione per lavoratori scarsamente qualificati diminuiranno, la navigazione interna non potrà certo prescindere dal loro lavoro.

2.8.1.3 Quanto al mercato del lavoro, la relazione ricorda l'importanza di concedere tempi di riposo periodici, di ampliare il ventaglio di mansioni e di rafforzare la mobilità.

2.8.2 La relazione PINE ⁽³⁾ delinea il futuro della navigazione fluviale soprattutto da un punto di vista economico. La principale questione sociale da essa affrontata è l'impatto della libera circolazione della manodopera nell'UE sui parametri economici e finanziari del settore.

La relazione affronta anche il problema dell'attuale e futura carenza di personale nel settore della navigazione interna.

2.8.3 La relazione EFIN ⁽⁴⁾ esamina invece le possibilità di creare un quadro generale di cooperazione, che includa gli Stati e le istituzioni interessate (fra non molto il CESE esaminerà, con un parere distinto, le proposte sulla relazione in parola). Questa non accenna al ruolo delle parti sociali, che sembrerebbe dunque essere ritenuto irrilevante ai fini delle problematiche esaminate.

2.8.4 Agli aspetti sociali non è stato dato particolare rilievo neppure durante il convegno «*The Power of Inland Navigation*», organizzato all'Aia dalla presidenza olandese dal 10 al 12 novembre 2004, con l'intento di mettere in luce il contributo che la navigazione interna può offrire alla crescita economica e al progresso della società nel suo insieme.

⁽²⁾ Relazione finale della CCNR alla commissione centrale «*Bateaux du futur*» (*Navi dell'avvenire*) (2002).

⁽³⁾ «*Prospects of Inland Navigation within the enlarged Europe*» (marzo 2004), studio commissionato dalla Commissione europea.

⁽⁴⁾ «*European Framework for Inland Navigation. A new institutional framework for IWT in Europe*» (2004): si tratta di un rapporto effettuato per conto del governo dei Paesi Bassi con l'appoggio del Belgio, della Germania, della Francia e della Svizzera.

2.9 A giudicare dal contenuto dei tre documenti summenzionati e dal tenore dei dibattiti intervenuti nel corso del convegno, i governi e molti dei soggetti attivi nel settore continuano a ritenere che le questioni sociali rivestano un interesse marginale per la navigazione interna.

Ciò è confermato dal fatto che le parti sociali del settore non sono mai state consultate in alcun modo né dagli autori degli studi né dagli organizzatori del convegno. La relazione PINE è un'eccezione: per la sua stesura, infatti, la Commissione europea ha effettivamente consultato le parti sociali; ciò non toglie, però, che il documento presti relativamente poca attenzione ai problemi sociali cui esse (e beninteso i sindacati) annettono grande importanza.

2.10 Nel precedente parere dal titolo «Verso un regime paneuropeo della navigazione fluviale», il Comitato non compie un'analisi approfondita della complessa politica sociale relativa a questo settore, limitandosi invece ad annunciare l'intento di farlo nel presente parere. Quanto detto finora costituisce un ulteriore argomento a conferma della necessità di un esame dettagliato della politica sociale in questo ambito. È ora imperativo separare questo tema dagli aspetti squisitamente tecnici, e affrontarlo in maniera più equilibrata, coinvolgendo pienamente tutte le parti interessate, sia nei paesi renani che in quelli danubiani, tanto nei vecchi e nuovi Stati membri quanto nei paesi candidati, e, se del caso, anche negli altri paesi interessati.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Il Comitato aspira ad una politica sociale caratterizzata da un approccio omogeneo, che tuttavia lasci spazio alle specificità locali e regionali, e che assicuri il pieno coinvolgimento delle parti sociali.

3.2 Disposizioni riguardanti il personale di bordo

3.2.1 Il nucleo centrale della legislazione sul personale di bordo negli Stati membri della CCNR è contenuto nel capitolo 23 del Regolamento d'ispezione relativo alle imbarcazioni del Reno. In virtù di tali disposizioni la classificazione delle navi e le ore di navigazione giornaliera determinano le dimensioni e la composizione dell'equipaggio. È importante verificare il rispetto delle disposizioni relative al personale di bordo, purtroppo spesso disattese.

3.2.2 La Commissione europea progetta un dispositivo comunitario già da due decenni, ma in tutto questo periodo non ha compiuto grandi progressi. In parte ciò può essere spiegato dal desiderio dei paesi interessati di attendere la revisione del capitolo 23. Il nuovo strumento europeo dovrebbe comprendere norme riguardanti la composizione degli equipaggi, le ore in cui le navi sono operative e i periodi obbligatori di riposo per i membri dell'equipaggio.

3.2.3 Negli Stati renani le disposizioni relative agli equipaggi sono oggetto di controversia fra, da una parte, i governi e i datori di lavoro/lavoratori autonomi e, dall'altra, i sindacati. La normativa riveduta sugli equipaggi del luglio 2002, redatta dalla CCNR, viene ritenuta inadeguata dai sindacati di categoria, che reputano insufficienti le disposizioni minime sul personale di bordo e insoddisfacenti i requisiti in materia di formazione e qualifiche professionali. A loro avviso queste norme, unitamente agli orari di lavoro e di riposo applicati, mettono a rischio la sicurezza della navigazione interna.

Le organizzazioni dei datori di lavoro sostengono invece che le vigenti normative sul personale di bordo contribuiscano fortemente alla sicurezza del settore, e ritengono auspicabile un'ulteriore flessibilità, che potrebbe agevolare l'assorbimento di lavoratori provenienti da altri comparti marittimi. Ritengono inoltre che si potrebbero rendere meno rigorosi i requisiti in materia di personale di bordo per le navi dotate delle strumentazioni più moderne.

3.2.4 Nel quadro del regime danubiano le norme minime sugli equipaggi non sembrano presentare problemi. I testi della convenzione di Belgrado riguardano principalmente i capitani e il personale di macchina e non dicono molto sul personale di bordo meno qualificato. Rispetto alle corrispondenti categorie del personale navigante nei paesi renani, il livello di formazione dei capitani e del personale di macchina è molto elevato.

I paesi danubiani intendono avviare l'uniformazione delle rispettive norme nazionali sugli equipaggi a partire dal 2005. Il loro intento è quello di coinvolgere le organizzazioni dei datori di lavoro in qualità di osservatori. Come previsto dalla Commissione del Danubio, i datori di lavoro rappresenteranno i propri lavoratori. I sindacati dei paesi interessati non sono però affatto d'accordo.

3.2.5 Spesso negli Stati del Reno le regole sugli equipaggi sono disattese, cosa che, secondo i sindacati del settore, aumenta le preoccupazioni circa la sicurezza. Nel settore della navigazione interna i controlli sul rispetto delle norme lasciano alquanto a desiderare.

Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi ricordano che un'adeguata applicazione delle norme sul personale di bordo è importante non solo sotto il profilo della sicurezza, ma anche ai fini di una concorrenza leale, sottolineando che queste disposizioni devono essere formulate in modo da stimolare, anziché ostacolare, l'innovazione nel campo della navigazione interna.

3.3 Ore di lavoro e di riposo

3.3.1 Come già detto, le ore di navigazione per le navi e di riposo per i membri dell'equipaggio rappresentano, per il regime del Reno, l'aspetto sociale più importante. Le norme in vigore tengono conto solo delle ore lavorate mentre la nave è in servizio, e non delle ore di lavoro effettivamente prestate, che sfuggono ai controlli.

3.3.2 Il settore è caratterizzato da orari di lavoro molto lunghi. Solitamente l'equipaggio rimane a bordo di un'imbarcazione per periodi di tempo determinati — ad esempio 14 giorni —, ma alcuni membri dell'equipaggio vivono a bordo in permanenza. Benché le ore di riposo siano previste dalle normative, talvolta l'equipaggio deve essere disponibile anche durante i periodi di riposo.

3.3.3 Consultati dalla CCNR, i sindacati hanno criticato la prassi di controllare unicamente le ore di navigazione e non quelle effettivamente lavorate: sinora, però, gli Stati aderenti alla convenzione hanno ignorato queste obiezioni.

3.3.4 Le ore di lavoro non sono definite né dalla legislazione né dalle normative in materia di navigazione interna (che si applicano sia ai lavoratori autonomi che a quelli dipendenti). La legislazione negli Stati del Reno tratta insieme aspetti come il tempo operativo delle imbarcazioni, la composizione dell'equipaggio e le ore di riposo obbligatorio dei naviganti.

3.3.4.1 Stando alle parti interessate, le obiezioni sollevate sono dovute al fatto che la direttiva UE sull'organizzazione dell'orario di lavoro (attualmente in corso di revisione) non tiene sufficientemente conto delle peculiarità della navigazione interna. Le parti sociali del settore rappresentate a livello UE si sono impegnate, in via prioritaria, a trovare un accordo in materia nel quadro del dialogo sociale, appena ripreso dopo un avvio molto stentato.

3.3.5 Sul Reno, come sulle altre vie navigabili dei paesi renani, il periodo minimo di riposo è di 8 ore ogni 24, 6 delle quali devono essere ininterrotte.

3.3.6 Sul Danubio non esistono norme sul tempo operativo delle navi o sulla composizione dell'equipaggio. In pratica, si osserva la regola secondo cui l'equipaggio deve contare almeno 4 membri, con i quali la nave può essere operativa sull'arco delle 24 ore. Sulle ore di riposo non esiste alcuna disposizione vincolante.

3.3.7 Le differenze tra le varie normative sulle vie fluviali europee rendono necessaria la definizione di norme minime comuni. Sotto questo profilo può essere molto importante, tra l'altro, l'accordo ricercato dalle parti sociali menzionato al punto 3.3.4.1.

Per creare condizioni di concorrenza leale per tutti è necessario che al Reno, al Danubio e alle altre vie fluviali possano essere applicabili norme analoghe. Sarà inoltre necessario rendere tali norme trasparenti e reciprocamente compatibili.

3.4 Salute e sicurezza sul posto di lavoro

3.4.1 Come altri elementi relativi all'attuale politica sociale, nel caso della navigazione interna le norme sulla salute e la sicurezza sono strettamente legate alle caratteristiche tecniche delle imbarcazioni. Questi ambiti sono disciplinati principalmente dal regolamento per l'ispezione dei battelli del Reno e dalle corrispondenti legislazioni nazionali, attraverso regole per la costruzione e l'allestimento delle imbarcazioni.

3.4.2 Le direttive comunitarie in materia di salute e sicurezza contemplano strumenti di tutela dei lavoratori che impongono ai datori di lavoro di procedere all'analisi e alla valutazione dei rischi. Nella pratica, però, questo non vale sempre nel caso della navigazione interna.

3.4.3 La normativa europea in materia di salute e sicurezza viene criticata da alcuni operatori del settore, che le rimproverano di non tener conto di alcune importanti realtà e circostanze specifiche proprie della navigazione interna e di non prestare attenzione alla normativa vigente nel settore e applicabile a tutti i membri dell'equipaggio. Le direttive europee si limitano infatti a tutelare i lavoratori dipendenti, escludendo gli autonomi. In proposito, è opportuno ricordare che questa situazione si verifica anche in altri settori: per i trasporti stradali, ad esempio, in base agli articoli 71 e 137, paragrafo 2, del Trattato, è stata adottata una direttiva specifica sull'organizzazione dell'orario di lavoro ⁽⁵⁾.

3.5 Ispezioni del lavoro

3.5.1 Oltre ad applicare una normativa uniforme da far rispettare nella pratica, è importantissimo procedere a ispezioni rigorose, regolari e professionali, in un settore che vede numerosi lavoratori autonomi (o parasubordinati) lavorare fianco a fianco con datori di lavoro che ricorrono a salariati, in una situazione che comporta il rischio di abbassare la tutela di questi ultimi e/o di dar luogo a condizioni di concorrenza sleale.

3.5.2 Nella navigazione interna le ispezioni del lavoro non sono rigorose e si scontrano con le specifiche difficoltà del settore. Basti pensare alla situazione, unica nel suo genere, che si riscontra a bordo delle imbarcazioni, dove, diversamente dalla maggior parte delle attività economiche, è difficile distinguere fra vita privata e vita lavorativa. Non è raro che in queste circostanze gli ispettori non vengano accolti di buon grado.

3.5.3 In molti paesi si registrano gravi carenze a livello di ispezioni (tra i paesi renani due eccezioni relativamente positive sono la Germania e la Svizzera). Gli ispettorati del lavoro devono fare i conti con l'insufficienza degli organici, fenomeno che, soprattutto nei Paesi Bassi e in Belgio, rende molto sporadiche le visite degli ispettori del lavoro (in pratica una ogni due/tre anni per ogni imbarcazione). Si osserva inoltre che tanto le imbarcazioni quanto il loro equipaggiamento sono soggetti alla supervisione delle autorità preposte alla navigazione fluviale nei singoli paesi, e che spetta alle rispettive polizie fluviali assicurare l'applicazione delle regole.

Sul Danubio non si effettua praticamente alcuna ispezione.

3.5.4 Oltre al problema della frequente violazione delle norme in materia di navigazione interna, diverse difficoltà si riscontrano anche per quanto riguarda il rispetto dei contratti collettivi di lavoro.

3.5.5 Ogni volta che si procede a ispezioni su vasta scala vengono constatate infrazioni in molte delle imbarcazioni controllate.

3.5.6 Nonostante abbia la fama di essere un modo di trasporto relativamente sicuro, nemmeno la navigazione interna è esente da incidenti, la cui notifica è peraltro limitata ai casi di decesso e ad altre sciagure. Non esiste una definizione univoca di «incidente» nel contesto della navigazione interna. Vista l'intensificazione della navigazione interna, e alla luce di quanto detto circa l'osservanza delle disposizioni riguardanti gli equipaggi, questi aspetti richiederanno un'attenta considerazione da parte di tutti coloro che hanno interesse a promuovere questo modo di trasporto in avvenire.

3.6 Istruzione/Formazione/Esami

3.6.1 Per garantire il futuro dell'occupazione nel settore e per salvaguardare la fama di modo di trasporto relativamente sicuro, è importante garantire al personale un buon livello d'istruzione e formazione. Ciò richiederà l'adozione di standard chiari e comuni in materia, nonché la loro rigorosa applicazione.

Nei paesi danubiani il livello di formazione (in particolare dei capitani) è relativamente elevato, mentre fra i paesi renani si constatano forti disparità qualitative.

La situazione impone quindi l'introduzione di norme minime comuni, preferibilmente su scala paneuropea.

3.6.2 La Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR) si è impegnata a prendere le misure necessarie per mettere a punto, insieme alle parti sociali, un profilo professionale armonizzato per le funzioni di membro dell'equipaggio e di capitano. Questi profili, attesi per il 2005, potrebbero servire come base per armonizzare la formazione professionale nei paesi europei interessati dalla navigazione interna. Quest'iniziativa potrebbe risultare utile anche per promuovere il riconoscimento reciproco delle qualifiche.

3.6.3 Nel quadro del dialogo sociale settoriale, i nuovi Stati membri dell'Unione sono stati recentemente invitati a fornire informazioni sui rispettivi sistemi di formazione nel settore della navigazione interna.

3.6.4 L'armonizzazione della formazione deve andare di pari passo con iniziative volte ad incoraggiare i giovani a lavorare nel settore.

3.7 Comunicazione

3.7.1 La relazione PINE rileva giustamente che la presenza di lavoratori migranti e il crescente traffico internazionale fra Est e Ovest sono fonte di difficoltà a livello sia linguistico che di conoscenza delle vie di navigazione interna degli altri paesi: ciò può compromettere la sicurezza di questo modo di trasporto.

3.7.2 È forse giunto il momento d'introdurre una lingua comune per i trasporti internazionali sul Reno e sul Danubio, da usare sia fra le imbarcazioni, sia fra queste e la terraferma.

⁽⁵⁾ Direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (GU L 80 del 23.3.2005, pagg. 35-39).

3.8 *Il dialogo sociale*

3.8.1 Il contributo delle parti sociali alla definizione della politica sociale nel settore della navigazione interna da parte della CCNR e della CD è stato molto limitato. Si tratta di una situazione insoddisfacente, che le parti sociali dovrebbero essere le prime a cercar di modificare. È comunque vero che anche i governi degli Stati membri, finora ben poco propensi a prestare ascolto alle parti sociali, dovranno rivedere la propria posizione.

3.8.2 La Commissione europea, le cui prassi di consultazione delle parti sociali e di dialogo sociale si sono finora dimostrate efficaci, potrà aver maggior successo della CCNR e della CD nello sviluppare la dimensione sociale di una politica in materia di navigazione interna nell'Unione a 25, che cerchi un nuovo equilibrio fra i diversi modi di trasporto promuovendo proprio questo settore.

3.8.3 Al riguardo si nota con soddisfazione che le parti sociali hanno aperto il dialogo sociale in questo settore, che negli ultimi anni era stato tralasciato. Ciò è stato possibile grazie all'istituzione di un comitato per il dialogo sociale nella navigazione interna, decisa dalla Commissione europea su richiesta delle parti sociali.

Purtroppo le attività di questo comitato procedono per ora a rilento. Nella primavera del 2004 esso ha affrontato il tema dell'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore della navigazione interna, e si riunirà al completo per la prima volta nel giugno 2005.

3.8.4 Un altro aspetto considerato prioritario per il dialogo sociale è il funzionamento del mercato del lavoro comunitario nel settore della navigazione interna, compresa la libera circolazione dei lavoratori.

3.8.5 Benché esso sia di intera competenza delle parti sociali, è auspicabile che la Commissione europea dia maggiore impulso al dialogo sociale. Si potrebbe ad esempio chiedere il parere delle parti sociali su temi specifici, e far sì che esse rispondano entro termini ragionevoli, ad esempio stabilendo un termine ben preciso.

3.8.6 La conclusione di accordi tra le parti sociali a livello comunitario in virtù dell'articolo 139 del Trattato CE può portare alla definizione di regolamentazioni specifiche per venire incontro alle esigenze del settore della navigazione interna. Tali accordi, basati sulle norme minime stabilite dal Consiglio in virtù dell'articolo 137 del Trattato, possono però essere contemplati solo quando le parti sociali concordino nel ritenere opportune ulteriori norme specifiche.

4. Conclusioni e raccomandazioni

4.1 Il CESE ritiene che sia giunto il momento di costruire una politica sociale della navigazione interna a livello comunitario, possibilmente in un contesto paneuropeo. Tale politica, che andrebbe applicata a tutte le vie navigabili interne in Europa, dovrebbe essere caratterizzata da un approccio omogeneo, che tuttavia lasci spazio alle specificità locali e regionali, e che assicuri il pieno coinvolgimento delle parti sociali.

4.2 Quanto precedentemente affermato dal CESE in termini generali circa il regime giuridico della navigazione interna in Europa, vale a maggior ragione per la legislazione e la regolamentazione degli aspetti sociali di questo settore, che risultano estremamente frammentarie. Esse andrebbero armonizzate e unificate come descritto sopra, tanto più che ora, con l'allargamento dell'Unione, la situazione è diventata molto più complessa di quella precedente al 1° maggio 2004.

4.3 La politica sociale è stata sinora un aspetto d'interesse secondario per il settore della navigazione interna, perché in larga misura ricompreso nella legislazione e nella regolamentazione tecniche riguardanti le imbarcazioni. È però arrivato il momento di affrancare il fattore umano da questa posizione subalterna.

4.4 A tal fine tutti gli interessati dovranno modificare sensibilmente il loro atteggiamento, soprattutto per quanto concerne il ruolo delle parti sociali nello sviluppo di una politica sociale moderna. Al tempo stesso occorrerà adoperarsi per modernizzare altri aspetti della navigazione interna in Europa.

4.5 Molti di questi aspetti richiederanno un'attenta analisi e decisioni ben ponderate ed equilibrate. Allo stato attuale sembrano prioritarie sia le norme applicabili agli equipaggi e agli orari di lavoro e di riposo, sia l'istituzione di un dialogo sociale efficace e fattivo.

4.6 La Commissione europea si trova nella posizione migliore per far avanzare questo processo, al cui buon esito concorreranno anche la lunga tradizione, l'esperienza e le competenze specifiche della CCNR e della CD. Se si considera l'operato di queste due commissioni nei decenni passati, l'importanza da esse attribuita alla politica sociale e il modo in cui hanno sinora coinvolto le parti sociali, è però chiaro che per creare le condizioni ottimali per lo sviluppo di una politica sociale moderna nel settore della navigazione interna non sarebbe sufficiente rendere compatibili e ravvicinare i regimi applicabili rispettivamente al Reno e al Danubio.

4.7 Per progettare una nuova politica sociale in questo settore la Commissione europea dovrebbe collaborare strettamente con le parti sociali, la CCNR e la CD. A tal fine gli Stati membri rappresentati nella CCNR e nella CD dovrebbero conferire ai rispettivi organi le necessarie competenze in materia di politica sociale, potenziandone di conseguenza le capacità in modo da consentire loro di collaborare al meglio con la Commissione europea. Quest'ultima dovrà inoltre attivarsi maggiormente per sviluppare le proprie conoscenze e competenze in materia di navigazione interna.

4.8 Affrontando in questo modo gli attuali problemi sociali della navigazione interna comunitaria sarà possibile creare un regime che tenga conto delle caratteristiche e dei problemi specifici del settore, rispettando nel contempo gli interessi di tutti coloro che vi lavorano.

4.9 Nel corso di questo processo di riesame e di revisione sarà importantissimo assicurare condizioni eque e accrescere l'attrattiva del settore tanto per coloro che già vi lavorano quanto per coloro che sono interessati a lavorarvi in futuro, specie in vista dell'atteso aumento della concorrenza sia nell'ambito della navigazione interna che tra questo ed altri modi di trasporto.

4.10 Questo processo di cambiamento richiederà sia parecchio tempo sia il pieno coinvolgimento e impegno delle parti sociali. Il dialogo sociale a livello settoriale (su scala nazionale ed europea) costituisce lo strumento principale per favorire l'incontro fra, da un lato, le posizioni dei datori di lavoro, dei lavoratori autonomi e di quelli dipendenti, e, dall'altro, gli obiettivi della politica comunitaria. Ciò vale soprattutto per la legislazione e la regolamentazione riguardante gli equipaggi e gli orari di lavoro e di riposo del personale navigante.

4.11 Per il futuro della navigazione interna è urgente dedicare particolare attenzione all'istruzione e alla formazione, e al

riguardo dovranno apportare il loro contributo anche le parti sociali.

4.12 La conclusione di accordi tra le parti sociali a livello comunitario in virtù dell'articolo 139 del Trattato CE può portare alla definizione di regolamentazioni specifiche in materia di navigazione interna. Secondo il CESE, essi possono però essere contemplati solo quando le parti sociali concordino nel ritenere che le specifiche esigenze del settore richiedano disposizioni integrative sulle norme minime stabilite dal Consiglio in virtù dell'articolo 137 del Trattato.

Bruxelles, 29 settembre 2005

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di dichiarazione congiunta del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione La politica di sviluppo dell'Unione europea «Il consenso europeo»

(COM(2005) 311 def.)

(2006/C 24/16)

La Commissione, in data 29 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore ZUFIAUR.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 84 voti favorevoli, 5 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 L'iniziativa della Commissione e del Consiglio di **rivedere la dichiarazione del 2000 sulla politica di sviluppo** e, più in generale, di ridefinire il futuro di detta politica è molto importante da tutti i punti di vista. I cambiamenti sulla scena mondiale, le nuove posizioni e i consensi emersi nei confronti della politica di sviluppo in seno alla comunità internazionale e le stesse trasformazioni all'interno dell'Unione consigliano tale revisione. Al tempo stesso, l'aggravarsi dei problemi del sottosviluppo, specialmente in Africa, e l'aumento delle disparità tra i vari paesi che vengono generate nel contesto della globalizzazione, rendono necessario un riesame della politica comunitaria di sviluppo.

1.2 Tra i cambiamenti **internazionali** che hanno in un modo o nell'altro influenzato le politiche di sviluppo si possono citare: l'interesse crescente per le questioni di sicurezza dopo l'11 settembre; l'esito della riunione tenuta dall'OMC a Doha nel 2001 e il processo che ne è seguito (la cosiddetta Agenda del ciclo di sviluppo); il recente consenso internazionale raggiunto nel Vertice del Millennio ed emerso, tra l'altro, nelle

conferenze di Monterrey, Johannesburg, il Cairo, nei confronti dello sviluppo e in particolare su temi quali il finanziamento, l'ambiente, la parità tra i sessi o l'HIV/AIDS; il processo di armonizzazione delle politiche di sviluppo dei paesi donatori, avviato nel Comitato per gli aiuti allo sviluppo dell'OCSE e il consolidamento di alcuni tra i nuovi strumenti di programmazione e applicazione degli aiuti, ad esempio i documenti di strategia per la riduzione della povertà (*Povertà Reduction Strategy Papers — PRSP* in inglese), il sostegno settoriale (SWAP) o quello finanziario. Più di recente, il Forum ad alto livello sull'armonizzazione degli aiuti, svoltosi a Parigi nel marzo 2005, ha rappresentato un passo avanti in questo senso nella misura in cui i paesi donatori hanno sottoscritto una serie di impegni in materia di appropriazione, armonizzazione, gestione basata sui risultati e responsabilità condivisa.

1.3 Un altro fattore che ha inciso su tale decisione sono gli scarsi risultati raggiunti, in base alla maggioranza degli indicatori, nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) fissati cinque anni fa. Per evitare un fallimento di qui alla scadenza fissata nel 2015, è necessaria una revisione delle

varie politiche e la definizione di una vera e propria terapia d'urto da parte della comunità internazionale. Deve trattarsi di un piano che sia in grado di generare risorse aggiuntive per gli aiuti pubblici allo sviluppo e comprendere sia gli aiuti economici sia la politica commerciale, il debito, la proprietà intellettuale, la considerazione degli effetti dell'immigrazione o il rafforzamento delle organizzazioni della società civile.

1.4 Nello stesso periodo alcune questioni di grande importanza hanno inciso sulla cooperazione allo sviluppo **a livello comunitario**, tra queste: il processo di riforma degli aiuti esterni, iniziato nel 2000 con il consolidamento di EuropeAid e i processi di decentramento a tutti i livelli in atto nelle delegazioni della Commissione, l'entrata in vigore dell'Accordo di Cotonou nel 2003 (è appena stata firmata una versione rivisitata dell'accordo, in base alla quale i paesi ACP beneficeranno di un importo minimo garantito, a prescindere dall'esito dei negoziati relativi alle prospettive finanziarie 2007-2013) e il processo, già avviato, tendente alla iscrizione in bilancio del FES. Più generalmente, l'ampliamento a 25 Stati membri, l'avvio della strategia europea di sicurezza e della politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché il dibattito sul Trattato costituzionale con l'introduzione della politica di sviluppo nel mix delle politiche comunitarie in materia di relazioni esterne, conferiscono agli aiuti allo sviluppo una nuova dimensione che rende necessario un cambiamento in termini di approccio da seguire. Infine, il dibattito sulle prospettive finanziarie 2007-2013 dovrebbe approfondire tali questioni e trasformare le loro implicazioni in impegni concreti.

1.5 **Il processo di consultazione** avviato a tale scopo è anch'esso un elemento molto positivo in quanto rafforza la partecipazione democratica di tutte le parti interessate.

1.6 Nel gennaio 2005, all'inizio di questo esercizio di **riflessione**, la Commissione prevedeva di adottare una comunicazione nel corso del primo trimestre dell'anno in corso. La comunicazione è stata poi pubblicata nel luglio scorso e la Commissione ha consultato in merito ad essa il Comitato, che ha elaborato il presente parere. Poiché in settembre si svolgerà la conferenza delle Nazioni Unite sullo stato di avanzamento nella realizzazione degli obiettivi del Millennio, il CESE ritiene che sarebbe opportuno che la Commissione, dopo che saranno rese note le conclusioni di detta conferenza, riavviasse il processo di consultazione prima di definire il contenuto finale della dichiarazione, che sarà esaminata nel Consiglio di novembre. Il fatto che tale processo abbia coinciso con l'elaborazione della posizione di altre istituzioni comunitarie (tra cui il CESE) in merito agli obiettivi di sviluppo del Millennio (il cosiddetto «pacchetto di OSM»⁽¹⁾ di cui il Consiglio ha proposto di accelerare la realizzazione) può favorire un

maggior impegno di tutta l'Unione europea a favore dello sviluppo e rappresenta un'opportunità per consolidare il ruolo di protagonista svolto dall'UE con i paesi in via di sviluppo. Il CESE giudica della massima importanza il consenso di tutte le istituzioni comunitarie circa le linee generali della politica di sviluppo.

1.7 **La dichiarazione sulla politica di sviluppo**, adottata nel 2000, è stata elaborata congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio, il che ha garantito un forte sostegno e consenso nei suoi confronti. La Commissione ha ora intenzione di coinvolgere in tale processo anche il Parlamento. Il CESE esprime la sua ferma volontà di dare un contributo decisivo a tale processo, in quanto ritiene che la politica di sviluppo debba poter contare su un maggiore sostegno dei cittadini e delle organizzazioni rappresentative della società civile.

1.8 Il Comitato ritiene che sarebbe stato utile se il documento della Commissione intitolato *Riflessioni sulla futura politica di sviluppo dell'Unione europea*, recentemente oggetto di consultazione e di dibattito in materia, avesse dedicato più spazio ad un esame della **validità degli aiuti** comunitari sin dalla loro creazione e analizzato in maniera più particolareggiata gli ostacoli e i problemi che ne hanno condizionato l'efficacia nel corso degli anni⁽²⁾. Tra questi ostacoli e problemi figurano la lenta attuazione dei programmi, gli elevati costi, amministrativi e non, rispetto alle somme destinate ai progetti, l'obbligo di vincolare gli aiuti, lo scarso protagonismo dei paesi beneficiari e l'imprevedibilità e volubilità dei flussi di aiuti. Sarebbe stato inoltre importante sapere, anche per sommi capi, in che modo la Commissione valuti l'impatto della dichiarazione del 2000, le varie difficoltà cui ha fatto fronte la cooperazione comunitaria e infine i risultati finora conseguiti e le lezioni tratte in questo periodo. Esistono però altri studi recenti⁽³⁾ realizzati con il sostegno della Commissione europea che sono stati un utilissimo riferimento in tale contesto. Il CESE ritiene che la scarsa efficacia degli aiuti allo sviluppo nella lotta alla povertà indichi la necessità di un'autocritica e di una revisione della futura politica di sviluppo. Sarà inoltre opportuno proseguire gli sforzi già intrapresi dalla Commissione per migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti comunitari.

2. Finalità e obiettivi della politica di sviluppo dell'UE

2.1 Sia le comunicazioni relative al *pacchetto sugli obiettivi di sviluppo del Millennio* sia gli impegni di Barcellona del 2002 relativi alla realizzazione degli obiettivi di Monterrey trattano i due aspetti fondamentali delle politiche di sviluppo: l'ammontare delle risorse pubbliche assegnate e la loro efficacia. Sul **piano internazionale**, esiste un importante consenso che si

⁽¹⁾ Il «pacchetto», pubblicato nell'aprile 2005, si compone di tre comunicazioni: COM(2005) 132 sul contributo dell'UE, COM(2005) 133 sul finanziamento dello sviluppo e l'efficacia degli aiuti e COM(2005) 134 sulla coerenza delle politiche di sviluppo.

⁽²⁾ Vanno tuttavia segnalate la valutazione d'impatto che accompagna il documento della Commissione, la relazione annuale sulla politica per lo sviluppo e l'aiuto esterno della Comunità e le valutazioni tematiche e geografiche della Commissione che comprendono sistematicamente l'applicazione pratica della politica dello sviluppo.

⁽³⁾ ODI/CEI/ECDFM *Assessment of the EC development policy. DPS Study report*, febbraio 2005.

concretizza negli **OSM**, appoggiati da 189 paesi (*). La riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà, devono guidare tutte le politiche di sviluppo. Il consenso intorno agli obiettivi del Millennio diventa a volte troppo retorico e si finisce per dimenticare che tra essi figurano otto obiettivi di sviluppo sociale, economico e ambientale, il più importante dei quali è la riduzione del tasso di povertà estrema di circa il 50 % entro il 2015, e che i vari obiettivi si articolano a loro volta in 18 traguardi, ciascuno dei quali è quantificabile mediante uno o più indicatori. L'impegno europeo nei confronti di ognuno degli OSM deve essere coerente con la loro dimensione concreta e operativa. L'esistenza di traguardi e di indicatori specifici per gli obiettivi del Millennio può inoltre contribuire ad aumentare la necessaria affidabilità e trasparenza della cooperazione in generale e degli aiuti europei in particolare (°).

2.2 Per la prima volta da decenni, i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo dispongono di un'**Agenda comune di sviluppo** per gestire la globalizzazione cercando di renderla più inclusiva e favorevole alla coesione sociale. In qualsiasi caso, lo sviluppo deve essere affrontato in maniera globale e integrata, tenendo conto che la lotta contro la povertà è influenzata da una serie di diverse politiche, da quelle commerciali a quelle ambientali, passando dalle politiche dell'immigrazione o della sicurezza. Anche la dimensione di genere fa ormai parte di qualsiasi azione di lotta alla povertà.

3. Orientamenti e vettori della politica europea di sviluppo

3.1 Le **cause profonde della povertà** sono numerose e variano a seconda del contesto. Inoltre, la povertà non è solo funzione di un determinato reddito. È una situazione di estrema vulnerabilità causata dalla mancanza di mezzi fisici, finanziari e umani. Per agire contro la povertà non basta aumentare il volume globale degli aiuti. È necessario anche creare le condizioni per un aumento nonché per una corretta distribuzione della ricchezza, ripensare le politiche commerciali e finanziarie dei paesi sviluppati, ampliare i mercati locali dei paesi poveri, promuovere le istituzioni democratiche, potenziare le organizzazioni della società civile, e infine attuare una correlazione efficace ed equilibrata tra il ruolo dello Stato e quello del mercato. Negli ultimi decenni è stato dimostrato che senza uno Stato capace di promuovere le infrastrutture materiali e immateriali, è impossibile favorire lo sviluppo.

3.2 Le esperienze di formalizzazione dei diritti di proprietà per i settori più poveri (concernenti beni apparentemente senza valore come le *favelas* in alcuni paesi dell'America Latina) hanno

dimostrato che tali diritti possono avere effetti positivi sullo sviluppo. Il CESE ritiene pertanto che la politica europea di sviluppo debba prenderli in considerazione.

3.3 Il CESE vuole mettere in risalto inoltre l'importanza dell'istruzione e della formazione come beni pubblici. L'istruzione genera effetti positivi per tutta la società e non solo per chi la riceve. L'istruzione in tutte le sue modalità, comporta un incremento del capitale umano che facilita il miglioramento della crescita, dell'occupazione e dei redditi. Dalla realizzazione dell'istruzione primaria per tutti, compresa nell'obiettivo 2, si deve avanzare verso altre componenti dell'istruzione media e professionale quanto più rapidamente possibile. Le istituzioni comunitarie e degli Stati membri dovrebbero raddoppiare i loro sforzi in materia.

3.4 La **crescita economica e l'aumento dell'occupazione** sono, nei paesi poveri, condizioni essenziali per lo sviluppo. Ma non vi è crescita senza un numero di infrastrutture di base, sistemi di distribuzione del reddito, di accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, di qualità istituzionale e di consenso sociale. In mancanza di questo capitale sociale, è impossibile garantire al tempo stesso sviluppo economico e coesione sociale. La povertà è, a sua volta, un ostacolo insormontabile per la crescita. La creazione di un tessuto produttivo, le azioni per fare emergere l'economia informale (promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale, sviluppo delle PMI, adeguati sistemi di previdenza sociale) e lo sviluppo di un importante mercato locale e regionale sono, secondo il CESE, alcuni degli interventi in grado di contribuire allo sviluppo economico dei paesi poveri.

3.5 Grazie alla liberalizzazione del **commercio mondiale** è possibile offrire ai paesi in via di sviluppo un grosso aiuto ad uscire dalla povertà e dal sottosviluppo. Tuttavia, le attuali norme del commercio globale favoriscono i paesi sviluppati a scapito di quelli più poveri. Il CESE ha molto insistito su questo aspetto in diversi pareri, il più recente dei quali affronta il tema della dimensione sociale della globalizzazione (°). Per tale motivo sarebbe opportuno migliorare, nel quadro dell'attuale round di negoziati dell'OMC, la cui prossima riunione ministeriale si svolgerà a dicembre a Hong Kong, e dei negoziati bilaterali dell'Unione europea, l'accesso dei paesi in via di sviluppo ai mercati dei paesi sviluppati, ridurre o eliminare tutte le sovvenzioni, ad esempio in agricoltura, che abbiano un effetto distortivo sugli scambi commerciali, oltre alla grande limitazione costituita dalle barriere alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo e riformare l'accordo sui diritti di proprietà intellettuale legati al commercio (TRIP). In tale contesto, è opportuno che gli aiuti allo sviluppo dell'UE non siano condizionati alle posizioni che i paesi in via di sviluppo assumono nei negoziati commerciali multilaterali, evitando di imitare il modo di agire di alcune istituzioni finanziarie internazionali.

(*) Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/55/2 dell'8.9.2000.

(°) Gli OSM sono i seguenti: 1. Eliminare la povertà estrema e la fame; 2. Assicurare l'istruzione elementare universale; 3. Promuovere la parità tra i sessi e l'indipendenza della donna; 4. Diminuire la mortalità infantile; 5. Migliorare la salute materna; 6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie; 7. Assicurare la sostenibilità ambientale; 8. Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

(°) Parere in merito alla *Dimensione sociale della globalizzazione - Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi* GU C 234 del 22.9.2005.

3.6 I paesi più poveri e meno sviluppati sono, d'altra parte, molto vulnerabili all'integrazione nei mercati esterni e non dispongono di mezzi per far fronte alle varie trasformazioni economiche. Le politiche di sviluppo dovrebbero pertanto essere orientate ad una **integrazione graduale nei mercati mondiali**, favorendo gli investimenti nelle infrastrutture, nell'istruzione e nella sanità, lo sviluppo di istituzioni democratiche e la creazione sia di mercati interni propri e ben funzionanti sia di mercati a dimensione regionale.

3.7 In diverse occasioni, il CESE si è espresso a favore dell'inserimento di una **dimensione sociale negli accordi di partenariato** ⁽⁷⁾ commerciale, politico e di cooperazione dell'UE. La dimensione sociale minima deve comprendere la promozione di un lavoro decoroso per tutti, lo sviluppo di sistemi pubblici e privati di previdenza sociale e il rispetto effettivo dei diritti dei lavoratori (le otto convenzioni fondamentali dell'OIL ⁽⁸⁾, la convenzione n. 168 sulla promozione dell'occupazione, la convenzione n. 183 sulla protezione della maternità e la convenzione n. 155 sulla sicurezza e la salute dei lavoratori).

3.8 Data l'importanza di un **lavoro decoroso** (vale a dire un lavoro a condizioni decorose, dal punto di vista sia degli obblighi contrattuali sia delle condizioni reali di svolgimento) ai fini dello sviluppo, il CESE ritiene che per rendere effettivi questi diritti umani sul lavoro, sarebbe opportuno introdurre un capitolo sociale nelle disposizioni fondamentali dell'OMC.

3.9 Gli OSM, dal canto loro, non integrano a sufficienza questa dimensione fondamentale in un contesto in cui risultano evidenti gli effetti della globalizzazione sulle condizioni sociali in generale e su quelle lavorative in particolare. Il CESE propone che la valutazione intermedia degli OSM, attualmente in atto, preveda l'analisi della situazione nel campo dei diritti sociali e professionali e che, in futuro, un lavoro decoroso per tutti diventi il **nono obiettivo di sviluppo del Millennio**.

3.10 Lo **sviluppo e la sicurezza umana** devono essere concetti della politica di sviluppo dell'UE che si completano e rafforzano l'un l'altro. La sicurezza e la creazione di un contesto pacifico sono di certo condizioni necessarie per la realizzazione di una strategia di sviluppo incentrata sull'eliminazione della povertà. Lo sviluppo economico e sociale costituisce, d'altro canto, una garanzia essenziale a favore della sicurezza. Per il CESE, la causa dei diritti umani (tenendo particolarmente conto dei diritti della donna nella lotta alla povertà) deve essere una delle priorità fondamentali della politica di sviluppo dell'UE. Questo darà un notevole contributo alla riduzione della povertà e all'aumento della sicurezza globale.

⁽⁷⁾ Parere *Come integrare la dimensione sociale nei negoziati sugli accordi di partenariato economico* GU C 255 del 14.10.2005, parere *La coesione sociale in America Latina e nei Caraibi* GU C 110 del 30.4.2004, parere *I diritti dell'uomo sul lavoro* (CESE 933/2001).

⁽⁸⁾ Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (convenzione 87), Convenzione sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (convenzione 98), Convenzione sul divieto del lavoro forzato (convenzione 29), Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (convenzione 105) e Convenzione sulla discriminazione nell'impiego e nella professione (convenzione 111), Convenzione sulla parità di retribuzione (convenzione 100) Convenzione sull'età minima (convenzione 138), Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile (convenzione 182).

3.11 In tale contesto, il CESE ribadisce ⁽⁹⁾ la necessità di introdurre, nella politica di sviluppo dell'UE, misure volte a proteggere i difensori dei diritti umani, compresi i diritti umani sul lavoro ⁽¹⁰⁾, nelle varie parti del mondo.

3.12 In un mondo in cui l'estrema **vulnerabilità** di numerose popolazioni e l'esistenza di nuove e vecchie minacce hanno fatto aumentare il rischio di disastri di carattere naturale o provocati dall'uomo, la politica di sviluppo deve prendere coscienza di tali pericoli e adottare un approccio maggiormente preventivo. Nei contesti in cui possono sorgere conflitti di carattere violento, le azioni nell'ambito della politica di sviluppo devono essere programmate in base ad un'analisi approfondita delle cause di conflitto e orientate in gran parte al sostegno nei confronti della società civile, la quale si sforza di consolidare la pace e di risolvere e prevenire conflitti e minacce.

3.13 Il CESE ritiene che la protezione ambientale, in quanto uno dei tre pilastri dello **sviluppo sostenibile**, dovrebbe occupare una posizione analoga a quella della dimensione economica e sociale. In tale contesto, sottolinea la necessità di inserire la dimensione ambientale tra gli indicatori di efficacia nell'applicazione delle strategie di sviluppo. Inoltre, la realizzazione di studi d'impatto ambientale dovrebbe essere un prerequisito obbligatorio nei progetti e nelle azioni di una certa importanza.

3.14 Il CESE ritiene, d'altro canto, che non sarà possibile far fronte alle **sfide ambientali mondiali** solo attraverso le strategie nazionali dei paesi beneficiari. I paesi sviluppati devono assumersi le loro responsabilità e sostenere la maggior parte dei costi per la soluzione dei problemi ambientali mondiali. L'UE dovrebbe mettere ulteriori risorse finanziarie a disposizione di programmi orientati alla soluzione di tali problemi.

3.15 La semplice integrazione dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale molto probabilmente non basterà a risolvere la situazione di povertà e di disparità in cui si trovano. Pertanto, in tali paesi è necessario creare le condizioni per lo sviluppo, realizzando progressi economici e politici, e adottare una politica di redistribuzione della ricchezza dai paesi ricchi a quelli poveri. Bisogna inoltre contribuire a far sì che i paesi donatori capiscano che gli aiuti allo sviluppo non favoriscono solo i paesi poveri, ma sono anche fondamentali per il futuro dei paesi ricchi in quanto la povertà e le disparità sono una minaccia alla loro sicurezza e al loro sviluppo potenziale. Questo è, secondo il CESE, un compito che la società civile organizzata può svolgere meglio di chiunque altro.

3.16 La politica di sviluppo dell'UE può pertanto contribuire in modo positivo all'**integrazione dei flussi migratori** ⁽¹¹⁾ e favorire una politica di **sviluppo** comune con i paesi di origine dell'immigrazione. La collaborazione con i paesi di origine è essenziale per la gestione dell'immigrazione legale e per il rispetto di tutti i diritti degli immigrati, in quanto tali e in

⁽⁹⁾ Parere *La coesione sociale in America Latina e nei Caraibi*, GU C 110 del 30.4.2004, pag. 55.

⁽¹⁰⁾ Di particolare importanza risulta la violazione dei diritti sindacali in diverse regioni del mondo, ad esempio l'America Latina, in cui i rappresentanti sindacali sono perseguitati, arrestati e, spesso, assassinati.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere del CESE in merito al *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica* GU C 255 del 14.10.2005.

quanto cittadini a tutti gli effetti⁽¹²⁾. L'emigrazione deve inoltre contribuire allo sviluppo dei paesi di origine degli immigrati⁽¹³⁾. Per tale motivo, è necessario definire politiche di compensazione per la fuga dei cervelli, impedire l'applicazione di tassi onerosi alle rimesse che gli immigrati inviano alle loro famiglie nei loro luoghi di origine e facilitare il ritorno di questi ultimi nel loro paese affinché possano contribuire al suo sviluppo creando, ad esempio, attività produttive.

4. Criteri d'azione della politica europea di sviluppo

4.1 La questione della **coerenza** delle politiche dell'UE, un tema già ampiamente trattato nell'ambito degli aiuti comunitari e che trova la sua base giuridica nei Trattati, assume nuova importanza nell'attuale contesto internazionale caratterizzato dalle questioni di sicurezza e dagli effetti della globalizzazione in settori quali il commercio, l'agricoltura, l'occupazione e i flussi migratori. La recente comunicazione della Commissione illustra bene l'importanza del tema e la volontà dell'UE di trovare una soluzione adeguata. L'iniziativa EBA *Tutto fuorché le armi* ha imposto una maggiore coerenza nella politica commerciale a favore dei paesi in via di sviluppo.

4.2 La politica di sviluppo dell'UE non è concepita come uno strumento palliativo orientato a ridurre i danni potenziali allo sviluppo dei paesi poveri causati da altre politiche, ad esempio la politica commerciale o di sicurezza. Per rendere più efficace questo orientamento, il CESE ritiene che sarebbe opportuno coordinare più adeguatamente le diverse direzioni generali della Commissione europea (ad esempio le DG Commercio e Occupazione, affari sociali e pari opportunità) e valutare regolarmente l'impatto delle politiche comunitarie sulla coesione sociale dei paesi in via di sviluppo, procedura quest'ultima alla quale la società civile organizzata dovrebbe prendere parte attivamente.

4.3 Tale coerenza, auspicabile in qualsiasi politica comunitaria, non dovrebbe tuttavia essere usata per limitare il contenuto della politica di sviluppo ponendola al servizio di altre azioni dell'UE oppure dimenticando la specificità e gli obiettivi delle sue azioni. In una Unione sempre più aperta all'esterno e in piena evoluzione, la politica di sviluppo deve conservare una certa **autonomia** rispetto agli altri elementi della politica estera, onde poter raggiungere le proprie finalità e i propri obiettivi.

4.4 Per il CESE, è necessario **armonizzazione** ulteriormente la politica di sviluppo dell'UE e quelle dei 25 Stati membri. L'appoggio fornito da questi ultimi agli obiettivi del Millennio e

alle posizioni del Comitato per gli aiuti allo sviluppo dell'OCSE dovrebbe agevolare tale processo. È indispensabile a tale proposito improntare le politiche, spesso contraddittorie, dei paesi donatori ad una maggiore armonizzazione e coerenza. La mancanza di coerenza tra dette politiche produce infatti alti «costi di transazione», sprechi, un raddoppiamento degli sforzi, una disparità di approcci e comporta una serie di complicazioni nei paesi beneficiari. Nel vertice europeo di Barcellona del marzo 2002, l'UE si è impegnata ad adottare misure concrete relative al coordinamento delle politiche e all'armonizzazione delle procedure prima del 2004, a livello sia dell'Unione europea sia degli Stati membri. Nonostante questo, le raccomandazioni formulate in seguito a tale impegno hanno avuto scarsa applicazione pratica. Il CESE giudica un'armonizzazione efficace tra le politiche di sviluppo degli Stati membri e dell'UE essenziale per il futuro della politica comunitaria di sviluppo. Nei limiti delle sue possibilità, il CESE promuoverà un dibattito con le organizzazioni della società civile europea a favore di una **piattaforma europea comune per la politica di sviluppo**. Il CESE è d'accordo con la Commissione sull'opportunità di una politica di sviluppo a livello europeo che impegni sia gli Stati membri sia la stessa Commissione.

4.5 Il principale valore aggiunto di una politica comunitaria di sviluppo dovrebbe essere quello di rafforzare il **coordinamento e la complementarità** con le politiche perseguite dagli Stati membri. L'UE dispone di alcuni vantaggi comparativi (dimensioni, immagine di neutralità, contributo ai fondi mondiali) di cui è necessario approfittare.

4.6 Al tempo stesso il CESE giudica necessario garantire una maggiore **partecipazione autonoma dell'UE a tutti i forum multilaterali** che hanno un'incidenza sullo sviluppo. L'UE deve partecipare attivamente alla riforma del sistema multilaterale adottando una posizione comune. Tale approccio deve riguardare non solo il sistema delle Nazioni Unite, nell'ambito del processo avviato dal suo Segretario generale, ma anche le istituzioni finanziarie internazionali e altri forum multilaterali, ad esempio il Comitato per gli aiuti allo sviluppo, il Club di Parigi, il G8 o l'OMC. La capacità dell'UE di esercitare un'influenza come protagonista internazionale dotata di potere reale dipende da questa possibilità di conciliare le diverse prese di posizione negli organismi multilaterali. L'UE deve inoltre potenziare i dispositivi di concertazione e coordinamento sul campo con le agenzie specializzate dell'ONU e con altri organismi donatori.

4.7 **La dimensione istituzionale** dello sviluppo è fondamentale, così come il rafforzamento delle capacità delle istituzioni locali. Il potenziamento delle istituzioni è la soluzione per una corretta amministrazione che consenta di assegnare e gestire le risorse in modo tale da rispondere ai problemi mediante criteri di partecipazione, trasparenza, rendicontazione, lotta alla corruzione, uguaglianza e Stato di diritto. Potenziare le capacità e i mezzi a disposizione delle organizzazioni della società civile è fondamentale perché tali paesi possano prendere nelle loro mani il processo di sviluppo.

⁽¹²⁾ Parere del CESE sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea* GU C 208 del 3.9.2003.

⁽¹³⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migrazione e sviluppo: alcuni orientamenti concreti (COM(2005) 390 def.) (trad. provv.).

4.8 L'UE dovrebbe **capitalizzare e trarre insegnamento** dai programmi di cooperazione con i nuovi Stati membri che in poco tempo sono passati da una condizione di destinatari degli aiuti a quella di membri di una comunità di donatori. La loro sensibilità e la loro visione del problema in qualità di beneficiari possono essere estremamente utili al fine di apprendere metodi innovativi di gestione degli aiuti stessi.

4.9 L'elevato grado di **decentramento** nei paesi destinatari della cooperazione comunitaria impone un miglioramento dei meccanismi di partecipazione dei diversi partner e la definizione di sistemi di coordinamento locali che tengano conto di questo approccio «dal basso verso l'alto».

4.10 Il miglioramento dei dispositivi di coordinamento e concertazione dovrebbe comportare un aumento dell'**efficacia e dell'efficienza** degli aiuti, nella misura in cui diminuiscono i costi di transazione. Sull'efficacia, tuttavia, influiscono diversi altri elementi e il suo monitoraggio dovrebbe dunque formare parte integrante di tutta la cooperazione comunitaria. La Commissione ha definito sistemi eccellenti per valutare e controllare la qualità degli aiuti, sistemi che dovrebbero essere generalizzati e servire non solo per la necessaria rendicontazione, ma soprattutto per le lezioni che se ne possono trarre. L'analisi svolta dalle istituzioni comunitarie dovrebbe includere altre questioni di carattere più generale, ad esempio lo studio sulla fungibilità degli aiuti⁽¹⁴⁾.

4.11 Il principio di **appropriazione**, finora messo in atto in maniera differenziata a seconda dei contesti geografici, dovrebbe essere armonizzato approfittando delle eventuali buone pratiche e traendo profitto dalla sua applicazione. La partecipazione e l'appropriazione dovrebbero riguardare tutte le fasi di pianificazione delle azioni, dei programmi e dei progetti: dalla discussione dei programmi indicativi nazionali fino alla valutazione *ex post* dei risultati.

5. Protagonisti della politica di sviluppo

5.1 La politica comunitaria di sviluppo è una **politica pubblica** che prevede la partecipazione di **numerosi protagonisti**. Questo aspetto dovrebbe essere maggiormente riconosciuto dalle istituzioni comunitarie, le quali dovrebbero concedere alle varie organizzazioni europee la possibilità di partecipare più attivamente a tale politica. La concertazione tra i diversi operatori, pubblici e privati, è un requisito fondamentale ai fini dell'efficacia e della coerenza della politica di sviluppo.

5.2 L'applicazione dei principi di **partenariato, partecipazione e appropriazione** ha comportato un miglioramento della cooperazione allo sviluppo, un processo che va perseguito e approfondito attraverso un maggiore coinvolgimento di altri operatori sociali, tra cui le organizzazioni sindacali, imprenditoriali e dell'economia sociale, e non solo di quelli governativi.

⁽¹⁴⁾ Termine che indica l'utilizzo inadeguato delle risorse da parte del beneficiario.

5.3 La definizione di politiche a lungo termine contro la povertà e un migliore uso dei trasferimenti previsti dagli aiuti allo sviluppo richiedono un effettivo impegno tra le autorità democratiche dei paesi beneficiari e le forze economiche e sociali presenti in questi paesi.

5.4 Secondo il CESE, il potenziamento delle organizzazioni della società civile (lavoratori, datori di lavoro, consumatori, organizzazioni attive nella difesa dei diritti umani, ecc.) nei paesi del Sud dovrebbe diventare una priorità fondamentale della politica di sviluppo dell'UE. La riduzione della povertà e delle disparità dipende in larga misura da una maggiore capacità di rivendicare, negoziare, impegnarsi e partecipare della società civile organizzata. Di conseguenza, la politica di sviluppo dell'UE dovrebbe favorire non solo la partecipazione effettiva della società civile alle azioni previste dagli aiuti allo sviluppo ma anche il **potenziamento delle sue organizzazioni più rappresentative** e il loro riconoscimento come protagonisti dello sviluppo **all'interno** delle loro stesse società⁽¹⁵⁾. Per questo obiettivo, dovrebbero essere previste apposite linee di finanziamento.

5.5 D'altra parte, la politica di sviluppo dell'UE dovrebbe promuovere nei paesi beneficiari la creazione di un quadro giuridico che permetta di coinvolgere le organizzazioni della società civile di detti paesi. Tale quadro giuridico comprende la messa a disposizione di risorse economiche per rafforzare la capacità di queste organizzazioni, il consolidamento di strutture che agevolino la partecipazione e il dialogo permanente, la definizione di procedure relative alla consultazione di dette organizzazioni in tutte le fasi dei programmi indicativi nazionali e regionali e la diffusione di buone pratiche. Allo stesso modo, anche le organizzazioni europee dovrebbero essere consultate per quanto concerne le azioni sostenute dall'Unione.

5.6 Solo i paesi ACP riconoscono finora la partecipazione ufficiale delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi della cooperazione allo sviluppo. Tale obbligo, previsto dall'Accordo di Cotonou, non esiste nell'ambito della cooperazione con altre regioni, in cui si effettuano unicamente consultazioni di carattere informale⁽¹⁶⁾. Il CESE chiede che nella futura politica di sviluppo dell'UE tale esperienza venga estesa ad altre regioni, definendo meccanismi ufficiali di coinvolgimento della società civile nella programmazione, realizzazione e valutazione delle politiche di sviluppo.

⁽¹⁵⁾ Il CESE si rende conto che la rappresentatività delle organizzazioni della società civile è un aspetto molto importante, e un apposito sottocomitato si sta attualmente occupando di questo problema. L'accordo ACP-UE di Cotonou prevede alcuni criteri di ammissibilità per le ONG, in questo caso, per accedere ai fondi del FES. Allo stesso modo, il parere del CESE sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco* elenca i criteri di rappresentatività delle organizzazioni della società civile europea.

⁽¹⁶⁾ Ad esempio, i forum della società civile organizzati dalla DG RELEX in merito alle relazioni tra UE e Comunità andina, America centrale, Messico o Mercosur.

5.7 L'Accordo di Cotonou offre inoltre agli operatori non statali l'opportunità unica di accedere ad una parte dei fondi comunitari destinati a ciascun paese (fondi FES per i programmi indicativi nazionali e regionali). L'obiettivo di detti fondi è potenziare la capacità della società civile e consentirne la partecipazione attiva all'applicazione delle strategie regionali o nazionali volte a ridurre la povertà.

Il CESE invita a ricorrere a tale modello di consultazione della società civile anche nelle relazioni tra l'UE e altre regioni, ad esempio l'America Latina o i paesi del partenariato euromediterraneo.

5.8 Inoltre, la revisione della politica di sviluppo dell'UE dovrebbe comportare notevoli sforzi per far sì che i diritti di partecipazione diventino una realtà concreta nei paesi in cui sono riconosciuti. In pratica l'applicazione degli accordi stipulati presenta gravi lacune che impediscono ai rappresentanti della società civile organizzata di avere una buona conoscenza degli accordi stessi e che rendono problematica un'effettiva consultazione. A questo si aggiungono la mancanza di criteri relativi alla rappresentatività delle organizzazioni della società civile e gli ostacoli in termini di accesso ai finanziamenti comunitari.

5.9 La creazione di **quadri stabili e democratici di relazioni di lavoro** è una condizione essenziale per promuovere l'obiettivo di un lavoro decoroso per tutti, ma risulta indispensabile anche per lo sviluppo economico. Il CESE pertanto ritiene che la promozione di un dialogo sociale equilibrato dovrebbe figurare tra gli obiettivi della politica di sviluppo dell'UE. Data la ricchezza delle esperienze europee in materia, il CESE giudica necessario coinvolgere in questo compito le organizzazioni sindacali e imprenditoriali europee.

5.10 Le imprese devono svolgere sempre di più un ruolo positivo nel realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. È quanto ha riconosciuto l'OCSE nei suoi Codici di comportamento per le imprese multinazionali⁽¹⁷⁾. La politica di sviluppo dell'UE dovrebbe, secondo il CESE, contribuire a favorire la **responsabilità sociale delle imprese**, in particolare di quelle europee, nei paesi beneficiari degli aiuti. In linea con quanto affermato in precedenti pareri⁽¹⁸⁾, il CESE ritiene che se le imprese applicassero nei paesi beneficiari almeno gli stessi criteri professionali, sociali e ambientali (generalmente) applicati in Europa, contribuirebbero notevolmente allo sviluppo economico e sociale di detti paesi.

5.11 La politica di sviluppo potrà sopravvivere e crescere solo attraverso un adeguato **sostegno sociale**. In tale contesto,

⁽¹⁷⁾ Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, OCSE 2000.

⁽¹⁸⁾ Pareri del CESE in merito al «Libro verde - Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese» GU C 125 del 27.2.2002 e alla «Comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale» GU C 294 del 25.11.2005.

occorre promuovere la sensibilizzazione dei cittadini in merito agli aiuti allo sviluppo. L'emergere di una «coscienza civica mondiale», evidente soprattutto nelle questioni ambientali, dovrebbe essere consolidata e ampliata ai temi della povertà, delle disparità e dei beni pubblici mondiali. Il CESE ritiene opportuno coinvolgere in tale compito le scuole, i mezzi di comunicazione e, naturalmente, le organizzazioni della società civile. Da parte sua, è disposto ad agire come strumento di detta politica in collaborazione con le istituzioni europee.

6. **Priorità, concentrazione e differenziazione nella politica di sviluppo dell'UE**

6.1 Per incrementare l'efficacia e l'impatto degli aiuti, è opportuno concentrarsi su quei settori in cui l'UE può fornire un più elevato **valore aggiunto** o un elemento differenziale rispetto ad altri donatori. L'esperienza tuttavia insegna che non sempre è possibile fissare anticipatamente le priorità o stabilire quale potrebbe essere il valore aggiunto comunitario. La programmazione a livello nazionale andrebbe in ogni caso utilizzata come strumento per la negoziazione tra i partner. I documenti di strategia per la riduzione della povertà dovrebbero essere l'asse fondamentale di questo processo.

6.2 Nella politica di sviluppo contano, secondo il CESE, non solo motivazioni etiche ma anche politiche: se non si eliminano le attuali disparità, la globalizzazione infatti non può funzionare. Il CESE pertanto ritiene che la politica di sviluppo dell'UE non debba limitarsi a correggere i difetti del sottosviluppo. Uno degli elementi di valore aggiunto dell'UE dovrebbe consistere nell'agire a favore di **obiettivi strategici mondiali di carattere multisettoriale** come ad esempio la sanità (anche per quanto riguarda gli aspetti legati alla riproduzione), l'istruzione, l'uguaglianza tra i sessi, la protezione dell'ambiente, la creazione di imprese produttive e di posti di lavoro, un lavoro decoroso. Per tale motivo è indispensabile che la cooperazione allo sviluppo disponga di risorse economiche in più rispetto a quelle ad essa destinate, provenienti dai nuovi strumenti finanziari.

6.3 La cooperazione comunitaria è stata sempre caratterizzata, sin dall'inizio, da una forte **concentrazione geografica**, raggiungendo una particolare complessità nel caso dei paesi ACP attraverso l'Accordo di Cotonou. L'esperienza conseguita con le due Convenzioni di Lomé e di Cotonou dovrebbe essere di aiuto ad altre regioni (specialmente dell'Asia) o paesi che si impegnano a raggiungere gli obiettivi del Millennio. È dunque opportuno promuovere, con altre regioni del mondo beneficiarie degli aiuti comunitari, meccanismi più flessibili, permanenti e strutturati che vadano al di là della forma classica di vertici e accordi e offrano una visione più strategica della cooperazione. Al tempo stesso, gli aiuti comunitari dovrebbero coprire **tutti** i paesi poveri.

6.4 Il CESE si unisce alla volontà di trasformare l'Africa subsahariana in una priorità, nel quadro degli aiuti allo sviluppo dell'UE. Tuttavia, perché sia efficace, tale progetto deve essere affiancato al tempo stesso da una migliore *governance* in Africa, a livello sia nazionale sia regionale, processo che concerne contemporaneamente le organizzazioni interstatali africane, gli Stati e le organizzazioni della società civile. Queste ultime, grazie alla loro autonomia, alla loro vicinanza ai cittadini e alla loro capacità di reazione, possono favorire l'assunzione effettiva di responsabilità da parte dei cittadini per le politiche di sviluppo che li riguardano direttamente.

6.5 In relazione a quanto precede, il CESE propone di facilitare l'accesso delle organizzazioni africane della società civile ai finanziamenti comunitari, garantendo loro un accesso diretto a livello nazionale. Dovrebbe inoltre essere attuato un programma orizzontale per il finanziamento degli operatori non statali. Bisogna infine assicurare una maggiore e più sistematica partecipazione della società civile alla definizione e all'applicazione delle politiche e delle strategie di cooperazione.

6.6 Per far sì che lo sviluppo economico arrechi un beneficio al maggior numero possibile di persone e non provochi abusi, il CESE auspica che l'attività di aiuto allo sviluppo dell'UE in Africa tenga conto del principio della coesione sociale e dell'obiettivo di un lavoro decoroso per tutti. Per garantire in modo più adeguato il rispetto di tale principio e il conseguimento di detto obiettivo è necessario un vero e proprio dialogo sociale in generale e tra le organizzazioni rappresentative della società civile in particolare. In tale contesto, il CESE collaborerà, come previsto nella comunicazione della Commissione europea ⁽¹⁹⁾, con il Comitato economico, sociale e culturale africano nello scambio di esperienze e conoscenze, nei settori ritenuti pertinenti.

6.7 La politica di sviluppo dell'UE dovrebbe prestare maggiore attenzione ai paesi che dispongono di un reddito medio ma che affrontano al loro interno gravi problemi di povertà e disparità. A tale proposito richiama l'attenzione sulla costante riduzione delle percentuali di aiuti comunitari destinati all'America Latina, regione del pianeta in cui i livelli di disuguaglianza sono i più elevati. Paesi dal reddito medio come il Brasile, l'Uruguay o il Messico hanno al loro interno enormi sacche di povertà. Occorrerebbe definire un sistema di indicatori che consenta di seguire l'evolversi della situazione in questi paesi. Il CESE chiede all'UE di attribuire maggiore importanza all'America Latina nell'ambito della sua politica di sviluppo.

6.8 Il CESE considera infine opportuna la proposta della Commissione di adottare misure specifiche per le **situazioni transitorie** che permettano di potenziare il collegamento tra gli aiuti, il risanamento e lo sviluppo e che si adattino alla realtà di contesti in cambiamento e a paesi che vivono in un clima di instabilità, tenendo tuttavia conto della necessaria differenziazione. Allo stesso modo, le attività di cooperazione in situazioni del genere dovrebbero poter contare su migliori sistemi di prevenzione e di allarme rapido.

⁽¹⁹⁾ Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio - Il contributo dell'Unione europea - (COM(2005) 132 def.)

7. Finanziamento

7.1 L'Unione si è imposta di raggiungere, come minimo, gli obiettivi decisi a Monterrey e tutto sembra indicare la necessità di andare al di là di tale impegno per conseguire gli OSM. Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha deciso di aumentare gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) fino allo 0,39 % del PIL nel 2006. Questa cifra, per quanto superiore allo 0,22 % della media attuale, è di gran lunga inferiore allo 0,44 % che gli Stati membri dell'UE garantivano nel 1990. Il Consiglio del 23-24 maggio 2005 ha fissato nuovi **obiettivi più ambiziosi** in quanto si è impegnato a raggiungere lo 0,56 % del PIL come media UE nel 2010, differenziando tra i 15 vecchi Stati membri e i 10 nuovi paesi. È chiaro tuttavia che per realizzare gli OSM occorre un impegno molto più sostenuto.

7.2 La decisione adottata, nel luglio 2005, dai paesi del G8 di annullare il 100 % del debito multilaterale dei 18 paesi più poveri costituisce un passo significativo in questa direzione, che è necessario promuovere. Si attende una conferma definitiva di questo annuncio e dell'informazione secondo cui un'altra ventina di paesi potrebbero godere di condizioni equivalenti. Per il CESE, queste misure dovrebbero essere estese a tutti i paesi meno sviluppati ed essere finanziate mediante risorse aggiuntive vere e proprie e non con un semplice aggiustamento tra le voci destinate agli aiuti pubblici allo sviluppo.

7.3 In linea con quanto precede, le prospettive finanziarie 2007-2013 dovrebbero tener conto in modo più chiaro e specifico degli impegni finanziari necessari per avvicinarsi agli OSM.

7.4 I **sistemi di finanziamento** dello sviluppo hanno subito un'evoluzione e si sono via via adeguati alla necessaria appropriazione da parte dei beneficiari. La cooperazione comunitaria deve registrare progressi in termini di prevedibilità a lungo termine e dei meccanismi di pianificazione pluriennale al fine di ridurre al minimo gli effetti negativi di un cambiamento negli stanziamenti di bilancio e della cosiddetta volatilità degli aiuti.

7.5 La necessità di disporre di un aiuto stabile e prevedibile si scontra con il principio dell'annualità del bilancio nazionale. È uno dei motivi a favore di **fonti di finanziamento aggiuntive**. Ma il motivo fondamentale è quello di poter conseguire risorse addizionali, da aggiungere al finanziamento tradizionale, per finanziare lo sviluppo. La mancanza di un accordo tra gli Stati membri sulle nuove fonti di finanziamento che completino gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) e offrano nuove risorse per la realizzazione degli OSM, sta ritardando l'attuazione di questi ultimi. Due sono, essenzialmente, le possibili innovazioni dei meccanismi aggiuntivi di finanziamento degli aiuti allo sviluppo. Da un lato, la *International Finance Facility* (IFF), dall'altro l'introduzione di imposte internazionali. A parte la mancanza di volontà politica di mettere in pratica questi strumenti, sul primo dei due pesano ancora grandi interrogativi circa la gestione e l'applicazione dei fondi. In quanto al secondo

strumento, il problema principale è quello di conseguire un consenso internazionale sulla sua applicazione. Dato che entrambi gli strumenti possono essere ritenuti fattibili e complementari, il CESE giudica necessario che vengano applicati quanto prima preservandone al tempo stesso il carattere prettamente aggiuntivo.

7.6 Conseguire lo **svincolo** totale degli aiuti deve continuare ad essere uno degli obiettivi di sviluppo dei prossimi anni. Dopo le numerose proposte in tal senso⁽²⁰⁾, il CESE invita il Consiglio a fare passi avanti decisivi nell'adozione del regolamento sullo svincolo degli aiuti e a garantire il seguito di questo tema da parte degli Stati membri, andando al di là delle stesse raccomandazioni formulate dal Comitato per gli aiuti allo sviluppo.

7.7 La posizione attuale dei paesi donatori e la politica dell'UE sono orientate a ridurre gli aiuti destinati ai singoli progetti e a finanziare il bilancio dei governi dei paesi beneficiari, al fine di offrire a questi ultimi i mezzi per sviluppare le loro politiche. Il CESE ritiene che questo non dovrebbe mai avvenire a spese del conseguimento degli obiettivi che l'UE vuole raggiungere con il suo aiuto. D'altra parte, questa forma di finanziamento può favorire il principio di appropriazione, purché il precedente controllo dei progetti non venga sostituito con nuovi condizionamenti politici sugli orientamenti delle politiche economiche e sociali da seguire.

7.8 Gli strumenti per finanziare lo sviluppo devono essere **coerenti** con gli obiettivi da perseguire. Una cooperazione comunitaria più agile e flessibile risulta auspicabile considerando i lunghi tempi di gestione del ciclo di progetti o azioni che hanno finora contrassegnato gli aiuti europei. D'altra parte, non sembra opportuno unire gli strumenti di cooperazione economica generale a quelli di cooperazione allo sviluppo. La politica di sviluppo ha finalità proprie, le quali esigono anche un certo grado di specializzazione sia degli strumenti di programmazione sia dei meccanismi di assegnazione.

7.9 La **flessibilità** è ancor più necessaria in caso di ricostruzione post bellica o dopo una catastrofe nonché in una situazione di crisi in cui la lentezza e la rigidità impediscono gli interventi. Iniziative come il Fondo per la pace in Africa rispondono alla necessità di adeguarsi a queste realtà.

7.10 L'UE ha rispettato, nel suo complesso, l'iniziativa HIPC allargata al fine di ridurre il **debito estero** dei paesi poveri fortemente indebitati. Tuttavia, tale iniziativa non sarà in grado di garantire, a breve scadenza, una soluzione dei problemi di indebitamento e di servizio del debito, che sono problemi a lungo termine, e questo renderà necessario studiare altre alternative. La Commissione ha proposto misure congiunturali a favore dei paesi che sono appena usciti da un conflitto o che vivono gravi disordini ma il problema, che richiede una soluzione a lungo termine, resta ancora in sospeso. Il CESE

propone misure più attive in materia di debito, ad esempio lo scambio debito contro istruzione o investimenti sociali, oppure lo studio della cancellazione del debito nelle regioni colpite da catastrofi di grandi entità.

7.11 L'aumento dell'interesse nei confronti dei cosiddetti **beni pubblici internazionali** dovrebbe permettere un finanziamento specifico destinato alla loro protezione. Per tale motivo, l'UE dovrebbe attuare un piano d'azione sull'importanza di questo aspetto e su eventuali forme di finanziamento, assegnando le necessarie risorse in maniera flessibile. I fondi e le iniziative globali lanciati negli ultimi anni in casi specifici (AIDS, risorse idriche, vaccini, ecc.) sembrano garantire questo elemento di flessibilità. È dunque necessario che la Comunità continui a sostenere questo tipo di azioni che già sono state avviate da alcuni Stati membri⁽²¹⁾.

7.12 Infine, come già segnalato, il CESE propone che la strategia europea di sviluppo affronti i problemi specifici dei paesi che **dispongono di un reddito medio** ma che hanno al loro interno numerose sacche di povertà e in cui molti settori della popolazione vivono in stato di indigenza. Nella fattispecie, tuttavia, le modalità di sostegno più convenienti non sono soltanto gli aiuti non rimborsabili ma anche i prestiti o le altre forme combinate di aiuto. In questi casi, i parametri devono essere complementari agli OSM, e includere la realizzazione dell'obiettivo della coesione sociale⁽²²⁾, come stabilito nel vertice tra Unione europea, America Latina e paesi dei Caraibi, svoltosi a Guadalajara nel 2004. La coesione sociale implica l'adozione di riforme nella gestione di bilancio e la realizzazione di un sistema fiscale progressivo.

8. Proposte

8.1 Per il CESE, la lotta alla povertà deve rappresentare un fattore essenziale dell'azione comunitaria a favore di una globalizzazione più equa, sicura e responsabile dal punto di vista ambientale. Essa deve essere pertanto il logico prolungamento all'esterno del suo modello interno di sviluppo economico e convivenza sociale⁽²³⁾.

8.2 Il CESE ritiene che la politica europea di sviluppo debba svolgere un ruolo fondamentale sia nella diffusione dei valori costitutivi dell'Unione sia nella prevenzione delle conseguenze negative della povertà e della disuguaglianza (insicurezza, sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, migrazioni incontrollate). Per questo propone che la politica europea di sviluppo occupi una posizione equivalente a quella della politica della sicurezza.

⁽²¹⁾ La Commissione europea ha elaborato uno studio sul tema del finanziamento addizionale allo sviluppo nell'aprile 2005: *Commission Staff Working Paper. New Sources of Financing for Development; A Review of Options* (SEC(2005)467). (Documento di lavoro della Commissione. Nuove fonti di finanziamento per lo sviluppo - Le diverse opzioni), nonché una comunicazione *Accelerating Progress Towards achieving The MDG. Financing for Development and Aid Effectiveness* (Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio - Finanziamento allo sviluppo e efficacia dell'aiuto. (trad. provv.)) (COM(2005) 133 def.). Nei due documenti si presentano diverse iniziative e la posizione degli Stati membri al riguardo. Nonostante tali posizioni non siano definitive, alcuni Stati membri hanno già adottato posizioni più avanzate rispetto a queste nuove fonti di finanziamento per i fondi globali.

⁽²²⁾ Cfr. il parere GU C 112 del 30.4.2004 sulla coesione sociale in America Latina e nei Caraibi (relatore: ZUFIAUR).

⁽²³⁾ Cfr. a questo proposito il parere del CESE in corso di elaborazione *L'azione esterna dell'Unione europea: il ruolo della società civile organizzata* (relatore: KORYFIDIS) — GU C 74 del 23.3.2005 (parere non ancora disponibile in italiano).

⁽²⁰⁾ Cfr. il parere GU C 157 del 28.6.2005 sulla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'assistenza esterna della Comunità* (relatore: ZUFIAUR).

8.3 In linea con quanto precede, propone che la promozione del modello sociale europeo — norme sociali, accordi tra le parti sociali, regimi universali di protezione sociale — costituisca, nel nuovo contesto della globalizzazione economica, un asse centrale della politica europea di sviluppo.

8.4 Il CESE ritiene che l'abbassamento delle barriere doganali alle esportazioni dei paesi in via di sviluppo e delle sovvenzioni, comprese quelle in campo agricolo, collegate ai prezzi all'esportazione, potrebbe contribuire⁽²⁴⁾ notevolmente alla riduzione della povertà, anche se i suoi effetti, nel breve periodo, possono essere ambivalenti (infatti i paesi in via di sviluppo importatori netti possono essere negativamente colpiti da un aumento dei prezzi). Per lo stesso motivo, è favorevole ad una riforma degli accordi sui diritti di proprietà intellettuale legati al commercio. Inoltre auspica che il processo di liberalizzazione commerciale dei paesi in via di sviluppo si orienti ad una loro graduale integrazione nei mercati mondiali e si accompagni a programmi di consolidamento strutturale di detti paesi.

8.5 Il CESE propone di inserire negli Accordi di partenariato tra l'Unione europea e diversi paesi e regioni del mondo una dimensione sociale che comprenda almeno la promozione di un lavoro decoroso per tutti, lo sviluppo di sistemi pubblici e privati di protezione sociale e l'effettiva osservanza delle norme sul lavoro stabilite nelle convenzioni fondamentali dell'OIL. Propone inoltre di fissare, all'interno di tali accordi, meccanismi di partecipazione della società civile organizzata.

8.6 Un lavoro decoroso, così come lo definisce l'OIL, è un elemento inscindibile dall'eliminazione della povertà e dall'incremento della coesione sociale. Di conseguenza il CESE propone che il conseguimento dell'obiettivo di un lavoro decoroso per tutti diventi il nono obiettivo di sviluppo del Millennio.

8.7 La difesa dei diritti umani è uno dei fondamenti della politica europea di sviluppo. Il CESE propone pertanto che tale politica contenga misure dirette a proteggere in modo efficace i difensori dei diritti umani, compresi i diritti umani sul posto di lavoro, nelle regioni in cui porta avanti la cooperazione.

8.8 Il CESE propone di inserire la dimensione ambientale tra gli indicatori di efficacia relativi all'applicazione della strategia di sviluppo. Ritiene inoltre che la realizzazione di studi di impatto ambientale dovrebbe essere un requisito preliminare obbligatorio delle azioni di una certa importanza.

8.9 Il CESE ritiene che la politica di sviluppo dell'UE debba contribuire all'integrazione regolarizzata degli immigrati nel rispetto dei loro diritti. Essa deve altresì favorire una politica di sviluppo comune con i paesi di origine dell'immigrazione,

attraverso misure per compensare la fuga di cervelli, l'eliminazione degli ostacoli al trasferimento delle rimesse degli immigrati e il sostegno ad un loro ritorno in patria al fine di crearvi imprese produttive. In ogni caso, le politiche dell'immigrazione non devono costituire nuovi condizionamenti alla politica di sviluppo.

8.10 Il CESE chiede che le varie politiche dell'UE siano coerenti con la strategia di sviluppo. È inoltre favorevole all'autonomia e alla specificità della politica di sviluppo rispetto alle altre politiche. Per il Comitato, l'armonizzazione tra la politica di sviluppo dell'UE e quelle degli Stati membri assume sempre maggiore importanza. Per tale motivo, è indispensabile stabilire una piattaforma o un'agenda comune per la politica europea di sviluppo che fissi termini e sistemi di monitoraggio concreti attuabili da parte degli Stati. Il CESE è inoltre favorevole alla partecipazione degli Stati membri e dell'UE ai forum multilaterali mediante l'adozione di posizioni comuni. Il CESE è infine d'accordo con la Commissione sull'opportunità di una politica di sviluppo a livello europeo che metta sia gli Stati membri sia la stessa Commissione dinanzi alle loro responsabilità.

8.11 L'eliminazione della povertà implica, tra le altre cose, una distribuzione diversa del potere e delle opportunità. Per avanzare verso il conseguimento di questo obiettivo, è essenziale consolidare le istituzioni dello Stato sociale e democratico. Per la stessa ragione è necessario potenziare le organizzazioni della società civile. Il CESE propone, di conseguenza, di creare linee di bilancio destinate al raggiungimento di quest'ultimo obiettivo.

8.12 Tenendo conto dell'esempio ormai consolidato offerto dalla relazione UE-ACP, il CESE invita la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo a dare il loro sostegno ad un rafforzamento del ruolo del CESE in relazione agli ambienti socioeconomici di altre regioni, ad esempio l'America Latina o i paesi della zona euromediterranea. Il CESE chiede che gli organi politici si pronuncino a favore del mandato politico e dell'assegnazione di risorse tali da consentire la partecipazione dei gruppi di interesse socioeconomici, del riconoscimento a livello istituzionale del dialogo della società civile e della partecipazione ufficiale e regolare di quest'ultima al monitoraggio degli accordi di partenariato, ai vertici, alle riunioni dei comitati parlamentari paritetici e infine alle politiche rilevanti per la stessa società civile, quali quelle relative alla coesione sociale e a un lavoro decoroso per tutti. Auspica infine un sostegno ai propri sforzi volti a promuovere sia la funzione consultiva sia il dialogo sociale, in collaborazione con l'OIL e altre organizzazioni internazionali. In tale contesto, il Comitato chiede alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di approvare l'inserimento, al punto 2.2 della dichiarazione comune sulla politica di sviluppo dell'UE, di un riferimento specifico al CESE come promotore effettivo e necessario del dialogo con gli ambienti economici e sociali.

8.13 Promuovere quadri stabili e democratici per le relazioni di lavoro e il dialogo sociale e favorire la responsabilità sociale delle imprese devono rappresentare, secondo il CESE, obiettivi essenziali della politica europea di sviluppo.

⁽²⁴⁾ Secondo gli studi di diverse organizzazioni internazionali, l'impatto della riduzione degli aiuti all'esportazione sull'economia dei paesi in via di sviluppo è difficile da valutare e varia in funzione della situazione specifica dei singoli paesi e della struttura dei loro scambi.

8.14 Il Comitato ritiene inoltre che il valore aggiunto dell'azione comunitaria dovrebbe orientarsi verso obiettivi strategici globali di carattere multisettoriale. Condivide peraltro la volontà di trasformare il sostegno all'Africa subsahariana in una priorità, a condizione che vengano stabiliti i presupposti per una migliore *governance* in questa regione. Il Comitato chiede inoltre che gli aiuti comunitari siano destinati a tutti i paesi in povertà.

8.15 È convinzione del CESE che la politica europea di sviluppo dovrebbe prestare una maggiore attenzione ai paesi a reddito medio in cui esistono grandi problemi interni di povertà e disuguaglianza. Di tali paesi fanno parte alcuni Stati dell'America Latina, regione con la quale l'UE intende definire un partenariato strategico, e dell'Asia.

8.16 Il CESE propone che le misure di cancellazione del debito, approvate dai paesi che fanno parte del G8, vengano estese a tutti i paesi poveri e finanziate con risorse realmente aggiuntive.

8.17 Il CESE segnala la necessità di rendere operative fonti di finanziamento aggiuntive per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e la preservazione dei beni pubblici internazionali. A tale proposito, giudica sia l'iniziativa IFF sia la fissazione di imposte internazionali che, per essere efficaci, dovranno

contare su un ampio consenso politico, misure sostenibili e complementari per il conseguimento di tale scopo.

8.18 Il CESE considera lo svincolo degli aiuti essere uno degli obiettivi fondamentali della strategia europea di sviluppo. Invita pertanto il Consiglio a proseguire nella modifica dell'apposito regolamento, andando addirittura al di là delle raccomandazioni formulate dal Comitato per gli aiuti allo sviluppo (CAD).

8.19 Il CESE propone di utilizzare nuove forme di scambio del debito, ad esempio contro istruzione o investimenti negli obiettivi di carattere sociale (rientro degli immigrati, potenziamento delle organizzazioni sociali, ecc.).

8.20 Il miglioramento dell'efficacia degli aiuti resta una sfida per tutte le parti coinvolte. Per il CESE occorre proseguire ed intensificare gli sforzi per conseguire nel miglior modo possibile gli obiettivi di sviluppo.

8.21 Il CESE infine giudica indispensabile portare avanti una politica volta ad aumentare il consenso sociale nei confronti della politica di sviluppo e a far crescere allo stesso tempo una coscienza civile mondiale. Il Comitato è disposto ad agire come strumento di tale politica in collaborazione con le istituzioni comunitarie.

Bruxelles, 29 settembre 2005

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori: fattori essenziali per anticipare e gestire le trasformazioni industriali*

(2006/C 24/17)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di formulare un parere sul tema *Il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori: fattori essenziali per anticipare e gestire le trasformazioni industriali*.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore G. ZÖHRER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 2 voti contrari e 7 astensioni.

1. Introduzione e obiettivi

1.1 Le trasformazioni industriali sono un processo costante in base al quale un settore industriale si adegua all'evolvere delle condizioni del contesto economico in cui opera per rimanere competitivo e creare opportunità di crescita.

1.2 Le trasformazioni industriali costituiscono pertanto un necessario adeguamento al modificarsi dei mercati, delle tecnologie, del quadro giuridico, sociale o economico e della stessa società. Idealmente tali trasformazioni vengono previste o consapevolmente provocate, in modo che il settore interessato possa agire in maniera proattiva e avviare un processo di adattamento graduale minimizzandone le conseguenze negative.

1.3 Se invece si reagisce troppo tardi, o non si reagisce affatto, agli sviluppi in atto, la situazione sfocia in una minore competitività e in una compromissione dei posti di lavoro. Le ristrutturazioni attuate solo a posteriori producono per lo più effetti deleteri, soprattutto per l'occupazione e le condizioni di lavoro. Una trasformazione mal gestita può scalfire l'immagine dell'impresa interessata o di un intero settore e generare un clima nell'insieme ostile ai cambiamenti.

1.4 Qualsiasi forma specifica esse possano assumere, le trasformazioni industriali sono un processo economico costante, che tuttavia può e deve essere sostanzialmente organizzato dagli interessati. Esso ha luogo nelle imprese ed ha ricadute per tutti i soggetti che con esse hanno rapporti (lavoratori, datori di lavoro, territorio, ...).

1.5 La riuscita di questo processo si misura in base sia alla competitività e alla capacità innovativa delle imprese o di un settore, sia al mantenimento dei posti di lavoro e al modo in cui viene gestito l'impatto sociale.

1.6 Indubbiamente, il successo sarà tanto maggiore quanto più gli interessati potranno influire sulle modalità della trasformazione. Per assicurare un processo di adeguamento riuscito e consensuale, ma anche ai fini della competitività, ciò sarà indispensabile non solo al livello delle direzioni aziendali, ma anche

a tutti i livelli (settoriale ed aziendale). Il dialogo sociale, come pure il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori, sono quindi componenti essenziali del modello sociale europeo.

1.7 Basta anche passare in rassegna le recenti iniziative della Commissione europea in materia di politica industriale per comprendere la crescente importanza che essa annette all'individuazione di sinergie e al coinvolgimento di tutti gli interessati per realizzare con successo le trasformazioni strutturali. Procedendo in questo modo è possibile assicurare la compatibilità sociale delle trasformazioni industriali purché si garantiscano il coinvolgimento e la partecipazione sistematici delle parti sociali e si persegua il duplice obiettivo della competitività delle imprese e della minimizzazione delle conseguenze sociali.

1.8 Nel proprio parere sul tema *Le trasformazioni industriali: situazione attuale e prospettive future* ⁽¹⁾ il Comitato ha fra l'altro raccomandato che in avvenire la CCMI

— ricerchi approcci comuni positivi per anticipare e gestire le trasformazioni industriali e studiare in quali modi l'UE e gli Stati membri possano migliorare la competitività e la redditività delle aziende grazie al dialogo sociale e alla cooperazione tra tutte le parti interessate,

— ricerchi approcci comuni per favorire lo sviluppo sostenibile, migliorare la coesione sociale e territoriale — in modo da dare nuovo impulso alla strategia di Lisbona — e promuovere un contesto e condizioni che permettano alle trasformazioni industriali di svolgersi in modo compatibile sia con le esigenze di competitività delle aziende che con le esigenze di coesione economica, sociale e territoriale ⁽²⁾.

1.9 Per far fronte con successo alle trasformazioni è naturalmente indispensabile adottare una serie di misure a diversi livelli. Al livello della Comunità le trasformazioni vanno viste da una prospettiva orizzontale e devono essere accompagnate da vari tipi di provvedimenti (ad esempio sul fronte delle condizioni quadro macroeconomiche e occupazionali, nonché della politica sociale, degli strumenti finanziari di sostegno, della politica industriale, ecc.).

⁽¹⁾ (CCMI/002); relatore: VAN IERSEL; correlatore: VAREA NIETO.

⁽²⁾ *Ibidem*: punto 1.7.

1.10 Il presente parere si propone due obiettivi: da una parte, illustrare l'importanza sia del dialogo sociale, sia del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori come strumenti insostituibili per fronteggiare con successo le trasformazioni industriali e, d'altra parte, trarre le conseguenze che si impongono per il futuro sviluppo del dialogo sociale e per le misure da adottare a livello comunitario.

2. Il contributo del dialogo sociale all'organizzazione delle trasformazioni industriali

2.1 Il dialogo sociale interviene a vari livelli e con la partecipazione di diversi soggetti. Ciascun livello, sia esso nazionale, regionale, europeo, aziendale, settoriale o intersettoriale, può offrire il proprio importante contributo alla preparazione delle trasformazioni e alle misure necessarie per gestirlo con successo. Tuttavia, per assolvere la sua funzione, il dialogo sociale deve soddisfare talune condizioni, e i vari livelli d'intervento vanno coordinati fra di loro.

2.1.1 Per gestire le trasformazioni in maniera lungimirante occorre che le parti sociali definiscano insieme orientamenti a lungo termine: ciò presuppone una cultura di dialogo e un partenariato solidi e basati sulla fiducia, che in periodi di crisi consentano non solo d'impostare linee d'azione per il lungo periodo, ma anche di addivenire a soluzioni consensuali. La presenza di strutture rappresentative e stabili delle organizzazioni dei partner sociali costituisce un presupposto importante per l'azione in questo campo.

2.1.2 È pertanto anche decisivo appoggiare i nuovi Stati membri dell'UE nella creazione e nel rafforzamento delle strutture del dialogo sociale per affrontare insieme la sfida delle trasformazioni industriali risultante dal processo d'integrazione.

2.1.3 Per promuovere un approccio positivo alla problematica delle trasformazioni occorre arrivare sin dall'inizio, sulla base di una cultura aziendale e d'impresa partecipativa, a una comprensione comune dei cambiamenti e delle possibilità d'azione delle parti sociali. Allo stesso tempo si potranno preparare le trasformazioni per il lungo periodo facendo leva, ad esempio, sulla formazione, sul *multiskilling* (*) e sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Queste misure dovrebbero perseguire in particolare anche l'obiettivo dell'occupabilità dei lavoratori.

2.2 Durante un'audizione organizzata su iniziativa della Commissione europea, nel gennaio 2002 le parti sociali hanno esaminato il problema sia delle ristrutturazioni, sia delle loro conseguenze e delle soluzioni che esse richiedono. In tale occasione sono stati illustrati metodi risultati validi presentando dei casi concreti. Le parti sociali hanno quindi definito degli «Orientamenti per gestire le trasformazioni». Per parte sua il Comitato auspica ora che questi lavori vengano proseguiti e tradotti nella pratica.

2.3 Per poter anticipare le trasformazioni bisogna conoscerne le cause e il relativo contesto. È pertanto indispensabile un dialogo fra le parti sociali circa le prospettive del loro settore e delle loro imprese, e al riguardo un contributo importante potrebbe venire dall'Osservatorio europeo sui cambia-

menti industriali (EMCC: *European Monitoring Centre on Change*) della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che ha sede a Dublino.

2.4 Sono inoltre molto importanti le iniziative settoriali dell'UE che, partendo dall'analisi della situazione e delle prospettive di un settore, compiuta attraverso un ampio processo di consultazione, avanzano raccomandazioni concrete per misure dirette a promuovere e mantenere la competitività.

2.5 Il Trattato CECA aveva introdotto a livello europeo il primo esempio di dialogo sociale su base settoriale. Un dialogo sociale permanente, abbinato al dispositivo della CECA e ad un monitoraggio costante del mercato, a programmi di ricerca e d'innovazione, alla politica dei prezzi e in materia di concorrenza, nonché a misure di adeguamento per i lavoratori e le regioni, ha dimostrato come le trasformazioni e le ristrutturazioni industriali possano avvenire in maniera socialmente compatibile. Ancor oggi tutti gli strumenti previsti dai Trattati dovrebbero essere utilizzati per far fronte ai nuovi sviluppi.

2.5.1 Anche dopo la scadenza del Trattato CECA sarebbe consigliabile tener conto di questo approccio di ampio respiro nel dialogo settoriale dell'UE, che si svolge attraverso i comitati preposti al dialogo sociale a livello settoriale. In questo modo tali comitati, oltre ad occuparsi di problematiche sociali, potrebbero anche assolvere maggiormente il ruolo di organi consultivi per tutte le iniziative dell'UE che hanno un impatto sullo sviluppo industriale di un determinato settore.

3. Il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori e la loro rilevanza per le trasformazioni industriali

3.1 Per i lavoratori queste trasformazioni comportano conseguenze che possono andare da un mutamento delle qualifiche richieste per effetto dell'introduzione d'innovazioni tecnologiche e da modifiche nell'organizzazione del lavoro e delle condizioni di lavoro fino alla perdita del posto di lavoro. Il modo in cui i lavoratori interessati possono reagire a questo evolvere della situazione e il tipo di misure adottate sono quindi essenziali per ridurre al minimo le ricadute negative e ottimizzare i risultati positivi per la manodopera. Decisive sono anche l'informazione tempestiva e adeguata dei lavoratori e la possibilità che essi partecipino attivamente al processo in corso.

3.2 Unicamente in questo modo le trasformazioni potranno essere realizzate e accettate non solo al livello della direzione delle imprese, ma anche a livello psicologico da parte dei lavoratori.

3.3 Il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori (nonché delle loro rappresentanze al livello aziendale e dei loro sindacati) nell'organizzazione delle trasformazioni contribuiscono in tal modo sensibilmente alla compatibilità sociale del processo, al mantenimento dell'occupabilità e quindi ad evitare conflitti. Idealmente le imprese dovrebbero trasformarsi in organizzazioni interattive e operanti in maniera proattiva: ciò favorisce l'innovazione nell'azienda e in fin dei conti anche la sua competitività.

(*) Continua acquisizione di nuove competenze e riqualificazione in diversi campi lavorativi, come pure abilità d'integrarsi con gli altri.

3.4 Dato che le decisioni delle imprese s'inquadrano sempre più in un contesto economico globale, e sovente in società multinazionali, oltre alle possibilità e agli strumenti della partecipazione dei lavoratori disponibili a livello nazionale, stanno diventando sempre più importanti anche le strutture della rappresentanza dei lavoratori a livello transfrontaliero.

3.5 Al riguardo i comitati aziendali europei svolgono un ruolo particolare. Esistono già alcuni esempi di accordi su misure di ristrutturazione decise da imprese insieme a tali comitati nonché esempi di accordi raggiunti insieme a confederazioni sindacali europee. Le esperienze maturate al riguardo sono positive, visto che proprio nelle imprese internazionali c'è il rischio che la riduzione delle conseguenze sociali in determinati centri produttivi avvenga a scapito di altre località.

3.6 Se è vero che, da un lato, il dialogo sociale transnazionale a livello aziendale procede in maniera dinamica, d'altro lato il Comitato deve constatare che quest'evoluzione comporta delle difficoltà per gli interessati. Per tali accordi manca un quadro giuridico sicuro che ne disciplini il carattere vincolante e tenga conto della legittimazione e dei ruoli tradizionali delle parti sociali, ossia dei datori di lavoro e delle legittime rappresentanze dei lavoratori. È sotto questo profilo che va vista anche la proposta di predisporre un quadro facoltativo per le negoziazioni collettive a livello transnazionale, annunciata dalla Commissione nella comunicazione sull'Agenda sociale per il periodo 2005-2010.

3.7 Pur essendo consapevole del fatto che le piccole e medie imprese non dispongono di strumenti e di strutture della partecipazione dei lavoratori così sviluppati come quelli disponibili nelle grandi imprese, il Comitato ritiene che, malgrado queste diversità, le strategie di partenariato poste in atto per gestire le trasformazioni in queste imprese siano molto importanti.

4. La politica della Comunità nei confronti delle trasformazioni industriali

4.1 *Le normative giuridiche*

4.1.1 Esiste già una serie di disposizioni comunitarie che riguardano direttamente o indirettamente le trasformazioni e le ristrutturazioni industriali. Varie direttive disciplinano il diritto dei lavoratori di essere informati e ascoltati nonché la loro protezione dalle conseguenze delle ristrutturazioni (comitati aziendali europei, società europea, normativa per l'informazione e la consultazione a livello nazionale, insolvenza del datore di lavoro, trasferimento dell'impresa, licenziamenti collettivi, diritto al contraddittorio nelle procedure in materia di concorrenza).

4.1.2 Tutte queste disposizioni giuridiche riguardano o un ambito molto ampio per l'informazione e la consultazione oppure singole conseguenze specifiche delle trasformazioni o delle ristrutturazioni e possono essere applicate più o meno separatamente le une dalle altre. Il Comitato ritiene che la legislazione comunitaria vada ulteriormente valutata, consolidata ed eventualmente sviluppata a partire da questa base per anticipare le possibili trasformazioni future.

4.2 *Politica industriale*

4.2.1 Con la comunicazione *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata* ⁽³⁾ dell'aprile 2004 la Commissione ha segnato una svolta nella politica industriale europea; nel proprio parere del dicembre 2004 il Comitato ha espresso compiacimento per l'indirizzo strategico da essa adottato. Al riguardo va soprattutto rammentata la diversa impostazione adottata dalla Commissione, che ha nuovamente messo la politica industriale in cima all'agenda dell'Unione europea.

4.2.2 Il Comitato ritiene che ora occorra soprattutto perfezionare l'impostazione settoriale, in modo da adottare orientamenti su misura in funzione dei singoli settori. In questo non ci si deve però limitare ai settori economici in crisi: è invece necessario analizzare il maggior numero possibile di settori importanti per l'Europa affinché le trasformazioni possano essere fronteggiate sollecitamente e organizzate in maniera proattiva. In tale contesto il dialogo sociale deve assolvere un ruolo essenziale.

4.3 *Dialogo sociale*

4.3.1 Durante il vertice della primavera 2004 il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri a instaurare «partenariati per le riforme che coinvolgano le parti sociali, la società civile e le autorità pubbliche».

4.3.2 Facendo seguito a tale invito, e alla luce del bilancio intermedio della strategia di Lisbona, la Commissione ha pubblicato la sua comunicazione *Partenariato per il cambiamento in un'Europa allargata — Rafforzare il contributo del dialogo sociale europeo* ⁽⁴⁾.

4.3.3 Questa comunicazione è destinata a informare sui risultati del dialogo sociale europeo e a favorirne la comprensione, accrescerne l'efficacia e promuoverne l'ulteriore sviluppo sulla base di un'efficace interazione fra datori di lavoro e lavoratori a diversi livelli.

4.3.4 Nella comunicazione la Commissione sottolinea l'esigenza che questo dialogo sociale generi risultati concreti, per cui raccomanda alle parti sociali di divulgare maggiormente i rispettivi documenti, di assicurare che essi siano formulati in maniera più accessibile ed efficace (ad esempio utilizzando un linguaggio facilmente comprensibile), di garantirne un seguito e di uniformare le diverse categorie di testi. In proposito va ricordato che l'efficacia del dialogo sociale europeo è sempre più influenzata dalla qualità delle relazioni industriali a livello nazionale.

4.3.5 Nella comunicazione la Commissione formula una serie di proposte per accrescere le sinergie fra i diversi livelli (europeo, nazionale, settoriale, aziendale) e per rafforzare le strutture e gli effetti del dialogo sociale, nonché il seguito dato a quest'ultimo.

⁽³⁾ COM(2004) 274 def. del 20.4.2004.

⁽⁴⁾ COM(2004) 557 def.

4.3.6 In questa fase il Comitato non intende formulare osservazioni più dettagliate sulle proposte della Commissione poiché ciò spetta in primo luogo alle parti sociali nell'ambito della loro autonomia.

4.3.6.1 Il Comitato giudica ad ogni modo auspicabile qualsiasi iniziativa volta a intensificare il dialogo sociale, soprattutto nei nuovi Stati membri, che accusano ancora notevoli lacune al riguardo. Esso fa notare che, ad esempio sotto il profilo della formazione, del rafforzamento delle strutture e del supporto tecnico, occorre un vasto impegno, anzitutto di natura finanziaria. Al riguardo appare logica e coerente la proposta della Commissione di destinarvi anche una quota delle risorse dei fondi strutturali.

Nei nuovi Stati membri i processi di ristrutturazione comportano una notevole riduzione dell'occupazione e si accompagnano in gran parte alla privatizzazione delle imprese. Un dialogo sociale ben funzionante è necessario per negoziare, già a monte di tale processo, appositi pacchetti di misure sociali garantendone l'efficacia giuridica.

4.3.6.2 Il Comitato appoggia anche l'intento della Commissione di incoraggiare nuovi settori ad avviare il dialogo sociale e a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona.

4.4 Ristrutturazioni e occupazione

4.4.1 L'Agenda sociale adottata il 9 febbraio 2005 prevede, al pari della comunicazione sullo sviluppo sostenibile, che la Commissione promuova una strategia per gestire i processi di ristrutturazione puntando su una migliore interazione fra le politiche europee interessate, su un maggiore coinvolgimento delle parti sociali, una migliore sinergia fra le politiche e gli strumenti di finanziamento, nonché su un adeguamento del quadro normativo e delle disposizioni dei contratti collettivi.

4.4.2 La comunicazione presentata dalla Commissione il 31 marzo 2005 sul tema *Ristrutturazioni e occupazione — Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione europea* ⁽⁵⁾ precisa le misure che l'Unione europea deve introdurre o rafforzare per mobilitare il potenziale a sua disposizione. In tale contesto viene adottata una prospettiva sia orizzontale che settoriale e si propone una serie di misure in diversi ambiti d'intervento della Comunità.

4.4.3 A tale comunicazione il Comitato dedicherà un apposito parere. Per ora esprime il proprio compiacimento per l'impostazione globale e intersettoriale scelta dalla Commissione e, nel contesto del presente parere, tiene a richiamare l'attenzione su alcune proposte avanzate dalla Commissione stessa.

4.4.3.1 Particolare interesse merita il potenziamento del dialogo sociale a livello settoriale. Al riguardo il Comitato condivide l'idea della Commissione secondo cui la conoscenza dei singoli settori consente alle parti sociali di svolgere una particolare funzione di avvertimento: esse possono però segnalare non solo momenti di crisi, bensì anche tutti i casi in cui giudichino opportuni interventi, senza aspettare che subentrino

sviluppi preoccupanti. Questo modo di procedere corrisponderebbe meglio alle esigenze di anticipazione e di accompagnamento dei processi di ristrutturazione.

4.4.3.2 Il Comitato attende con interesse l'annunciata comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese, che sarà principalmente dedicata alle misure positive adottate dalle imprese insieme alle parti interessate in caso di ristrutturazioni. In effetti, oltre a sviluppare ulteriormente le basi giuridiche, occorre anche divulgare e promuovere pratiche dimostrate valide nel gestire le trasformazioni. Il Comitato tiene anzitutto a sottolineare che in proposito vanno tenuti presenti anche quanti sono indirettamente interessati dalla ristrutturazione di singole imprese (ad esempio: fornitori di componenti e servizi, ecc.).

4.4.3.3 Il Comitato si compiace anche dell'istituzione di un «Forum delle ristrutturazioni» che avrà il compito di monitorare gli sviluppi su questo fronte e di assicurare il coordinamento delle varie iniziative. Oltre alla Commissione vi saranno rappresentati non solo altre istituzioni europee, ma anche le parti sociali ed esponenti del mondo economico, poiché ciò è in linea con l'approccio trasversale della comunicazione. Per parte sua il Comitato è lieto di partecipare ai lavori di tale Forum e di contribuirvi con le proprie competenze.

4.4.3.4 La Commissione progetta inoltre una seconda fase di consultazioni delle parti sociali che sarà dedicata alle ristrutturazioni delle imprese e ai comitati aziendali europei. Come già accennato ai punti 2.2, 3.5 e 3.6 che precedono, il Comitato giudica opportune iniziative in proposito.

5. Conclusioni

5.1 Gestire con successo le trasformazioni industriali mantenendo e ripristinando al tempo stesso la competitività delle imprese e dei settori è un compito vitale che l'Europa deve assumersi e che è decisivo per il conseguimento degli obiettivi del processo di Lisbona.

La riuscita di questo processo di trasformazione va giudicata in base non solo alla competitività di un'impresa o di un settore, ma anche all'efficacia del mantenimento dei posti di lavoro e al modo in cui in cui viene gestito l'impatto sociale negativo del processo stesso.

5.2 La gestione positiva delle trasformazioni industriali dipende in maniera determinante sia da tutta una serie di provvedimenti a vari livelli, sia dal dialogo sociale e dal coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori.

5.3 Il dialogo sociale deve svilupparsi a partire da una cultura di dialogo e da un solido partenariato basato sulla fiducia e poggiare su strutture rappresentative e stabili. Il Comitato è favorevole a qualsiasi iniziativa volta a rafforzare il dialogo sociale, soprattutto nei nuovi Stati membri, che tuttora presentano notevoli carenze sotto questo profilo.

(5) COM(2005) 120 def.

5.4 Occorre potenziare gli strumenti analitici a disposizione delle parti sociali e al riguardo l'Osservatorio europeo sui cambiamenti industriali (EMCC: *European Monitoring Centre on Change*) della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro può dare un importante contributo.

5.5 Grande importanza rivestono le iniziative settoriali dell'UE, le quali avanzano raccomandazioni concrete per misure dirette a conseguire e mantenere la competitività alla luce di un'analisi della situazione e delle prospettive di un settore nel contesto di un ampio processo di consultazione che coinvolge le parti sociali. Il Comitato appoggia quindi l'idea della Commissione d'incoraggiare nuovi settori ad avviare il dialogo sociale e a contribuire al conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

5.5.1 In proposito, però, per fronteggiare tempestivamente le trasformazioni e gestirle in maniera proattiva occorre non solo considerare i comparti economici in crisi, ma anche compiere analisi nel maggior numero possibile di settori importanti per l'Europa.

5.6 Il coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori (nonché dei loro rappresentanti aziendali e dei loro sindacati) sono uno strumento essenziale per gestire ed organizzare in maniera socialmente compatibile le trasformazioni a livello aziendale. Essi incoraggiano fra l'altro l'innovazione e in ultima analisi anche la competitività delle imprese.

5.7 In tale contesto i comitati aziendali europei assolvono un ruolo particolare. Visti gli accordi su misure di ristrutturazione conclusi da talune imprese con comitati aziendali europei o confederazioni sindacali europee, si può supporre che il dialogo transnazionale a livello aziendale continuerà a svilupparsi con decisione. In quest'ottica va vista anche la proposta di predisporre un quadro facoltativo per le contrattazioni collettive transnazionali che la Commissione ha annunciato nella propria comunicazione sull'Agenda sociale per il periodo 2005-2010 (doc. COM(2005) 33 def.).

5.8 Il Comitato si compiace dell'ampio approccio intersettoriale che la Commissione ha adottato nella comunicazione presentata il 31 marzo 2005 sul tema *Ristrutturazioni e occupazione* ⁽⁶⁾. Particolare importanza riveste il potenziamento del dialogo settoriale, che può essere particolarmente utile per anticipare e accompagnare i processi di ristrutturazione.

5.8.1 Il Comitato attende con interesse l'annunciata comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese.

5.8.2 Inoltre, esso partecipa volentieri al «Forum delle ristrutturazioni» e metterà a sua disposizione la propria esperienza e competenza.

Bruxelles, 29 settembre 2005

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

⁽⁶⁾ COM(2005) 120 def.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Le donne e la povertà nell'Unione europea*

(2006/C 24/18)

Il Parlamento europeo, in data 28 aprile 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema: *Le donne e la povertà nell'Unione europea*.

La sezione specializzata Occupazione affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice KING.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 settembre 2005, nel corso della 420a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 79 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Contesto

1.1 *La Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà*

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di celebrare, il 17 ottobre, la Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica alla necessità di eliminare la povertà e l'indigenza in tutti i paesi.

1.2 *Le donne e la povertà nell'UE*

In occasione di tale giornata, il Comitato delle regioni, il CESE e il Parlamento europeo hanno deciso di elaborare ciascuno un documento sulle donne e la povertà nell'UE, contribuendo in tal modo al più ampio dibattito sulla natura della povertà nell'attuale Unione europea. Anche se tali documenti sono stati scritti partendo da angolazioni diverse, c'è stato un elevato grado di coordinamento tra le tre istituzioni comunitarie.

1.3 *Definizione di «Rischio di povertà»*

Le persone a rischio di povertà sono quelle che dispongono di un reddito inferiore al 60 % del reddito mediano nazionale. Il reddito, a sua volta, è definito come il reddito totale disponibile di un nucleo familiare diviso per il numero dei suoi componenti e attribuito a ciascuno di essi.

1.4 *Quadro di riferimento per la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale nell'UE*

Nel 2000, gli Stati membri hanno deciso di elaborare una strategia europea per combattere l'emarginazione sociale e la povertà, ricorrendo al metodo aperto di coordinamento. Detta strategia prevede obiettivi concordati e l'obbligo per ciascuno Stato membro di presentare ogni due anni un piano d'azione nazionale rispondente a tali obiettivi. Gli indicatori messi a punto nell'ambito di tale strategia comprendono quattro dimensioni dell'integrazione sociale — situazione finanziaria, occupazione, sanità e istruzione. La parità tra uomini e donne non è però inclusa nella strategia in quanto obiettivo globale.

Nel 1999, il Consiglio ha adottato una strategia concordata per modernizzare i sistemi di previdenza sociale, i quali sono uno degli strumenti fondamentali di lotta alla povertà e all'emarginazione sociale negli Stati membri dell'UE. La strategia si concentra su tre aspetti — le politiche a favore dell'integrazione sociale, la riforma delle pensioni e la riforma dell'assistenza sanitaria. Anche in questa strategia la parità tra i sessi non figura come obiettivo.

Tenendo conto dei risultati dei recenti referendum sulla Costituzione europea, la presidenza britannica ha annunciato per ottobre 2005 una comunicazione sui regimi di previdenza sociale.

1.5 *Il quadro giuridico*

La maggior parte delle politiche che si occupano della povertà e dell'esclusione sociale restano di competenza degli Stati membri. Tuttavia, conformemente agli articoli 136 e 137 del Trattato, l'UE sostiene e completa, in modo attivo, l'azione degli Stati membri per combattere l'emarginazione sociale.

L'articolo 13 del Trattato consente all'Unione europea di prendere i provvedimenti opportuni, anche sul piano legislativo, per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

1.6 *Livello di povertà nell'UE*

Nel 2001, il numero di persone considerate povere in termini di reddito relativo era molto elevato: più di 55 milioni di cittadini (pari al 15 % della popolazione dell'UE) erano infatti a rischio di povertà⁽¹⁾. Più della metà di queste persone potevano contare per lungo tempo solo su un basso reddito relativo. La proporzione varia notevolmente nei diversi Stati membri, dove la percentuale della popolazione a rischio di povertà oscilla tra il 9 % della Svezia e il 21 % dell'Irlanda. Generalmente questa situazione colpisce in misura molto maggiore le donne.

⁽¹⁾ Gli indicatori del rischio di povertà sono tratti dall'indagine sui nuclei familiari della Comunità europea.

1.7 Livello d'emarginazione sociale

Più a lungo una persona è costretta a vivere con un reddito basso, più è grande il rischio di indigenza e di emarginazione dall'attività sociale, culturale ed economica. In tutti gli Stati membri, la metà, o più della metà, di coloro che nel 2001 erano esposti al rischio di povertà avevano vissuto per un lungo periodo con un reddito limitato, vale a dire che nell'anno in corso e almeno in due dei tre anni precedenti (ossia 1998-2000) il loro reddito era inferiore al 60 % del reddito medio. Nel 2001, in media il 9 % della popolazione dell'UE viveva in uno stato di povertà permanente. Anche in questo caso generalmente sono le donne a subire questa situazione in misura maggiore.

1.8 Il contesto demografico e sociale dell'UE

Il contesto demografico dell'UE sta radicalmente cambiando. Dopo un secolo di costante aumento, infatti, la percentuale della popolazione europea in età da lavoro tra breve comincerà a subire un declino. Gli ultra sessantacinquenni rappresentano il 16 % della popolazione totale mentre i minori di quindici anni ne costituiscono appena il 17 %, in un periodo in cui l'aspettativa di vita aumenta. Nei prossimi 15 anni il numero degli ultra ottantenni aumenterà di quasi il 50 %^(?).

Al tempo stesso, cambiano le strutture familiari. Vi sono meno matrimoni e contratti in età più avanzata, aumenta il numero delle separazioni e diminuisce il numero delle coppie con figli. Questi cambiamenti hanno determinato nuclei familiari tendenzialmente più piccoli, in tutti i gruppi di età. Il Premio Nobel per l'economia Gary Becker e il suo collega, il giudice Richard Posner affermano che tali cambiamenti possono essere ampiamente spiegati in termini economici^(?). Essi sostengono che l'aumento del numero di donne che conseguono la loro indipendenza finanziaria lavorando fuori casa indica il passaggio dal «matrimonio patriarcale» (in cui il marito è il produttore di reddito e la moglie ha una posizione di dipendenza) verso un «matrimonio di partner». Vi è inoltre un aumento dei «costi opportunità» dell'avere figli: quanto più alto è il reddito e lo status professionale di una donna tanto più elevati saranno i sacrifici in termini di avanzamenti di carriera e di reddito cui dovrà rinunciare se se esce dal mercato del lavoro, temporaneamente o permanentemente, per avere dei figli.

L'altro cambiamento importante è il notevole incremento del numero di figli che vivono con un solo adulto. Nel 2000, il 10 % dei bambini al di sotto dei quattordici anni vivevano con un solo adulto, mentre nel 1990 la cifra era del 6 %. Questo risultato è dovuto all'aumento nel numero dei divorzi, delle separazioni e delle gravidanze non desiderate.

^(?) Relazione comune della Commissione e del Consiglio sull'integrazione sociale - 5 marzo 2004.

^(?) «The sexual revolution», di Gary Becker e Richard Posner, 10 aprile 2005. Disponibile su <http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>.

2. Osservazioni generali

2.1 Il CESE accoglie favorevolmente l'opportunità di presentare il proprio punto di vista su questo argomento ma ritiene che il nocciolo del problema sia «La dimensione di genere e la povertà» e non «Le donne e la povertà». Questo metterebbe l'accento sulle relazioni e le differenze tra uomini e donne per quanto concerne le cause di questo fenomeno.

Il Comitato raccomanda vivamente alla Commissione di ridefinire il concetto di povertà, in quanto la definizione attuale mette in risalto solo le cause più evidenti del fenomeno e sottovaluta il livello di povertà delle donne e l'impatto che tale povertà può avere. La definizione attuale parte dal presupposto che le risorse familiari vengono divise in parti uguali tra i membri della famiglia ma è possibile affermare che la povertà è vissuta sul piano individuale ed è pertanto a tale livello che dovrebbe essere analizzata, se si vuole tener conto della dimensione di genere.

2.2 Il CESE è lieto che la presidenza britannica abbia annunciato l'intenzione di riavviare il dibattito sui regimi di previdenza sociale e raccomanda vivamente di effettuare un'analisi dell'impatto dal punto di vista della dimensione di genere, per far sì che i regimi tengano conto delle necessità sia degli uomini sia delle donne. Implicitamente, si ipotizza che le donneentino sul reddito di un uomo. Tale presupposto, in contraddizione con la realtà della società moderna, è una delle ragioni principali del maggior rischio di povertà corso dalle donne.

3. Osservazioni specifiche

3.1 L'incidenza del rischio di povertà

Generalmente, il rischio di vivere in un nucleo familiare povero è più alto tra le donne. Nel 2001, il 16 % delle donne adulte (16 anni o più) disponeva di un reddito inferiore alla soglia di povertà, contro il 14 % degli uomini nella stessa fascia di età^(*). Questo fenomeno è presente in tutti gli Stati membri. Il rischio di povertà più elevato si registra nelle famiglie monogenitore (35 % della media UE). L'85 % di queste famiglie fanno capo a una donna. Le più esposte al rischio di povertà sono le ragazze capo famiglia di età pari o inferiore ai 18 anni.

Gli ultra sessantacinquenni sono esposti ad un rischio di povertà particolarmente alto. Due terzi degli ultra sessantacinquenni sono donne. Il livello di povertà è molto più elevato tra le pensionate sole, specie se ultra ottantenni o senza una pensione lavorativa. Una ragione fondamentale alla base di questa situazione è che con l'aumento dell'età le spese delle persone anziane pensionate crescono sempre più, soprattutto per i maggiori costi dell'assistenza sanitaria in riferimento ai bisogni legati alle disabilità e alla mobilità.

^(*) Eurostat 2001. Tranne che per i nuclei composti da una sola persona, le differenze tra i sessi per quanto concerne il rischio di povertà devono essere interpretate con cautela, in quanto si basano sul presupposto di una equa divisione del reddito all'interno del nucleo familiare.

Alcune ricerche indicano che le donne che si trovano di fronte a molteplici discriminazioni — per esempio le donne anziane, le donne che appartengono alle minoranze etniche o a gruppi di migranti, le donne disabili, le donne omosessuali — corrono un rischio ancora più elevato di esclusione sociale e povertà.

3.2 *L'influenza del mercato del lavoro sulla povertà e l'emarginazione sociale delle donne*

L'occupazione è un fattore essenziale d'integrazione sociale ed è considerata la via d'uscita più efficace dalla povertà, non solo perché crea reddito ma anche perché promuove la partecipazione sociale e lo sviluppo personale. Questo concetto si rispecchia negli obiettivi della strategia di Lisbona, in cui si afferma che entro il 2010 l'economia europea sarà «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». Per questo motivo, è indispensabile garantire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e conseguire entro il 2010 l'obiettivo di un tasso di occupazione femminile del 60 %. Nonostante il loro tasso di partecipazione al mercato del lavoro si stia avvicinando a quello degli uomini, anche le donne che hanno un lavoro retribuito non si sottraggono al rischio di povertà. Questo è dovuto al fatto che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro si accompagna a notevoli problemi quali un elevato tasso di disoccupazione femminile nell'UE a 25 (5), la difficoltà di conciliare le responsabilità professionali e quelle domestiche, la tendenza alla segregazione e compartimentazione del lavoro femminile, la prevalenza di forme precarie di occupazione con una protezione sociale limitata e infine il divario retributivo tra uomini e donne esistente in tutti i paesi europei.

3.2.1 Il divario retributivo

Trent'anni dopo l'entrata in vigore della direttiva sulla parità retributiva (1975) le donne nell'UE hanno una retribuzione oraria media pari soltanto all'85 % del salario degli uomini (6). In molti paesi il divario è molto più ampio e si può arrivare a un differenziale del 33 %. Il CESE condivide l'indignazione della commissione FEMM del Parlamento europeo per l'esistenza di questo divario ed approva la raccomandazione fatta al Consiglio e alla Commissione di prendere appropriati provvedimenti per mettere fine a questa ingiustizia.

3.2.1.1 I costi di opportunità della maternità

Molti studi hanno attribuito questo fenomeno al fatto che le donne mettono al mondo i figli e dedicano alle cure dei figli molto più tempo degli uomini. La maggior parte delle donne abbandona il mercato del lavoro per almeno un periodo della loro vita. Invece, lo schema lavorativo maschile è generalmente stato quello di una presenza continua e a tempo pieno nel

mercato del lavoro, dal momento in cui termina il ciclo d'istruzione fino alla pensione. L'abbandono del mercato del lavoro può avere effetti dannosi sul reddito. Un congedo di maternità implica una minore durata del contratto di lavoro, significa meno esperienza professionale accumulata durante gli anni e determina un minore accesso alla formazione rispetto agli uomini. Questo è dovuto al fatto che gli aumenti di stipendio vengono normalmente concessi a coloro che sono costantemente occupati per molti anni. In effetti, più l'interruzione è lunga, maggiore è lo svantaggio in termini finanziari.

3.2.2 Il livello d'istruzione delle madri

È più facile riscontrare una lunga interruzione per motivi di maternità nel curriculum professionale delle madri in possesso di titoli di studio inferiori. Se per le madri laureate il periodo di assenza dal mercato del lavoro si è ridotto, il comportamento delle madri meno qualificate non è cambiato. È più probabile che siano queste ultime ad abbandonare il lavoro fino a quando il figlio non avrà raggiunto l'età scolare, mentre le madri laureate tenderanno ad usufruire unicamente del congedo di maternità e poi a pagare qualcuno perché si occupi dei figli.

Pertanto, le donne con un livello d'istruzione inferiore, che hanno la tendenza ad assentarsi più a lungo (e che hanno anche un reddito potenziale più basso già prima di essere madri) sono quelle maggiormente penalizzate sul piano finanziario.

3.2.3 Le famiglie monogenitore

Come affermato al punto 1.8, il numero delle famiglie monogenitore è aumentato e i dati a disposizione mostrano che i genitori single sono particolarmente esposti al rischio di povertà. Dato che l'85 % dei genitori single sono donne, si può parlare di un rischio di povertà particolarmente legato alla dimensione di genere. La causa principale di questo rischio è la scarsa partecipazione delle madri single alla vita lavorativa: solo il 50 % di esse rispetto al 68 % delle donne sposate (7). Contrariamente ai tassi di occupazione sempre più elevati delle madri in generale, il tasso di occupazione delle madri single è rimasto pressoché invariato.

Secondo alcuni studi, la mancanza di strutture di custodia dei bambini a prezzi accessibili non è il solo ostacolo che i genitori single devono affrontare. Ve ne sono altri, ad esempio:

— i genitori single disoccupati non dispongono delle qualifiche necessarie per entrare nel mercato del lavoro (8). Quanto minori sono le loro qualifiche tanto minore sarà la loro possibilità di tornare sul mercato del lavoro. Ciò dipende certamente dalle disponibilità di opzioni abbordabili di ulteriore formazione professionale durante il periodo trascorso fuori dal posto di lavoro,

(7) Eurostat 2003.

(8) Finch et al., (1999): *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*. DSS Research Report No 92. Leeds: CDS; Lewis et al., (2000): *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships*. DSS Research Report No. 122. Leeds: CDS; Dawson et al., (2000): *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*. Research and Development Report ESR55. Sheffield: Employment Service; Holtermann et al., (1999): *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*. Employment Service Report 23. London: The Stationary Office.

(5) Eurostat 2004.

(6) Eurostat 2003.

- i genitori single tendono a concentrarsi nelle aree geografiche in cui la domanda di manodopera è inesistente,
- i genitori single senza lavoro hanno maggiori probabilità di soffrire di problemi di salute o di dover accudire un figlio o un'altra persona la cui malattia o disabilità limitano le opportunità occupazionali (è una situazione vissuta da un genitore single disoccupato su dieci),
- i genitori single in situazione di estrema difficoltà hanno maggiori probabilità di cadere nella depressione, il che può a sua volta diventare un ostacolo al lavoro.

Vi sono anche molti genitori single che devono occuparsi personalmente dei loro figli e cercano un lavoro i cui orari consentano di passare il maggior tempo possibile con i bambini e così combinare la cura dei figli con il lavoro. Molti di essi sono quindi obbligati a svolgere lavori precari, con retribuzioni più basse e minori garanzie sociali.

3.2.3.1 Le gravidanze adolescenziali

Le ragazze madri di 18 anni o meno sono particolarmente esposte al rischio di povertà. Nell'UE, il 6 % delle ragazze ha un figlio prima dei 18 anni. Questo dato varia dal 3 % in Italia, nei Paesi Bassi, in Spagna e Svezia al 12 % in Ungheria e in Slovacchia e al 13 % nel Regno Unito ⁽⁹⁾.

I genitori adolescenti hanno più probabilità degli altri di vivere in povertà e di essere disoccupati, una situazione da cui difficilmente riescono a uscire soprattutto per la mancanza d'istruzione e per gli altri motivi citati ai punti precedenti. Ad esempio, il 45 % delle donne dell'UE a 15 che hanno avuto un figlio nella loro adolescenza provengono da famiglie con redditi compresi nei 20 % più bassi, mentre solo il 21 % delle donne che hanno avuto il primo figlio dopo i vent'anni si trovano in questo gruppo di reddito. Il 90 % dei genitori adolescenti riceve assistenza sociale e le madri adolescenti hanno maggiori probabilità delle altre madri single di fare affidamento come unica risorsa sui sussidi e questo per un periodo più lungo di tempo.

Ridurre il numero delle gravidanze adolescenziali è diventata una priorità degli Stati membri in quanto permette di diminuire il rischio di povertà e il suo perpetuarsi da una generazione all'altra. Per ridurre il rischio di gravidanze delle adolescenti i diversi dibattiti condotti hanno ipotizzato tutta una serie di soluzioni: da una maggiore educazione sessuale ad una minore educazione sessuale, dall'educazione all'astinenza alla distribuzione gratuita di contraccettivi nelle scuole, dalla distribuzione di pillole del giorno dopo alla riforma delle prestazioni sociali per incoraggiare la convivenza e il matrimonio tra genitori adolescenti.

I quattro Stati membri con il più basso tasso di natalità tra gli adolescenti possono essere presi ad esempio da altri Stati membri che devono affrontare il problema.

⁽⁹⁾ Innocenti Report Card, n. 3 del luglio 2001: Una classifica delle gravidanze adolescenziali nei paesi avanzati (a cura dell'Unicef).

3.2.4 La povertà sul lavoro

L'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è il risultato dell'incremento delle forme di lavoro atipiche, ad esempio il part time, il lavoro ad orario flessibile, il lavoro a turno o a tempo determinato. Di media, il 27 % delle donne lavora part time contro il 4 % degli uomini ⁽¹⁰⁾. In effetti, il divario retributivo tra uomini e donne è più elevato nel lavoro part time che nel lavoro a tempo pieno. Il salario orario medio di una donna che lavora part time è pari al 60 % del salario orario di un uomo che lavora a tempo pieno, mentre tale percentuale sale all'82 % nel caso di una donna che lavora a tempo pieno.

Le persone con titoli di studio inferiori, i lavoratori non dichiarati, gli appartenenti alle minoranze e infine gli immigrati con uno status giuridico limitato o senza uno status giuridico indipendente sono i gruppi particolarmente esposti al rischio di povertà in quanto svolgono attività generalmente mal retribuite, poco qualificate e precarie. Le ricerche indicano che le donne appartenenti a queste categorie affrontano, in casi estremi, rischi quali la tratta di esseri umani, la prostituzione e la violenza.

3.2.5 Il lavoro non retribuito

Le donne continuano a non essere pagate per il lavoro domestico. Anche per l'enorme numero di donne che svolgono un'attività retribuita, compiti quali la spesa, l'assistenza agli anziani o la cura dei figli sono considerate responsabilità femminili, visto che gli uomini assolvono meno del 40 % dei lavori domestici e solo il 25-35 % delle cure destinate ai figli ⁽¹¹⁾. Questo lavoro non retribuito è ignorato sistematicamente dalle statistiche nazionali, ed è pertanto invisibile agli occhi dei politici.

Va sottolineato che conciliare le responsabilità familiari e quelle professionali costituisce una vera e propria sfida per uomini e donne. Il tasso di occupazione delle donne che hanno figli di meno di 12 anni è inferiore di più del 15 % al tasso di occupazione delle donne senza figli (meno del 60 % contro il 75 %). Invece, il tasso di occupazione degli uomini con figli di meno di 12 anni è del 91 %, ossia di cinque punti in percentuale superiore al tasso di occupazione degli uomini senza figli.

3.2.6 La disoccupazione di lunga durata

Questo fenomeno è strettamente collegato al disagio sociale; senza un adeguato e tempestivo sostegno, infatti, i disoccupati di lunga durata tendono a perdere le capacità e l'autostima necessarie per un loro reinserimento nel mercato del lavoro.

⁽¹⁰⁾ Indagine dell'Eurostat sulla forza lavoro in Europa, 2003.

⁽¹¹⁾ Come gli europei passano il loro tempo, Eurostat 1998-2002.

Nell'insieme dell'UE, il tasso di disoccupazione a lungo termine è più alto tra le donne (4,5 %) che tra gli uomini (3,6 %) ⁽¹²⁾. Eppure, i programmi volti a reintegrare i disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro retribuito tendono a beneficiare gli uomini, dato che alle donne si offre una formazione più limitata e si propongono posti di lavoro tipicamente femminili e, pertanto, con retribuzioni inferiori.

3.2.7 Le pensioni

3.2.7.1 Gli svantaggi subiti dalle donne nel mercato del lavoro ed il divario retributivo che ne risulta si estendono anche al periodo della pensione. Questo perché in molti Stati membri il modello pensionistico è stato concepito da una prospettiva maschile e risulta discriminatorio verso le donne, molte delle quali interrompono la carriera, svolgono forme di lavoro atipiche o perdono la retribuzione per un certo periodo. Molte donne pertanto hanno difficoltà a maturare i necessari diritti alla pensione e a mettere da parte quanto basta per assicurarsi una serena vecchiaia. Due terzi dei pensionati sono donne e il loro reddito medio è pari al 53 % di quello di un uomo, cosa che può avere conseguenze sulla loro situazione, per quanto riguarda la salute, l'alloggio e la qualità di vita. Il 75 % dei pensionati che ricevono un sostegno finanziario a titolo di assistenza sociale sono donne. Questo fa sì che le donne anziane, incluse le vedove e le divorziate, siano le pensionate più povere e, viste le conseguenze a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sulla società europea, questa tendenza è destinata ad aggravarsi se non vi si pone rimedio.

In un precedente parere, ⁽¹³⁾ il CESE ha raccomandato l'adeguamento dei regimi pensionistici per assicurare la parità tra i sessi, il cui obiettivo a lungo termine è quello di adattare le pensioni ai bisogni dei singoli individui. Il CESE ha inoltre raccomandato di trarre profitto dall'esperienza degli Stati membri affinché alcune categorie di donne, specie quelle che hanno interrotto la carriera, possano ricevere un'adeguata pensione.

Nel precedente parere, il Comitato rilevava che in alcuni Stati membri il sostegno alla popolazione anziana può assumere, oltre alla pensione, una serie di forme diverse. Si tratta di tutta una gamma di meccanismi, per esempio, un'imposizione più favorevole, energia elettrica gratuita, trasporti pubblici gratuiti o a tariffe ridotte, sgravi fiscali per l'affitto. Questo aspetto è da considerarsi positivo in quanto le donne hanno maggiori probabilità degli uomini di invecchiare (per questioni di longevità) e di vivere in solitudine (sopravvivono al compagno), il che significa che hanno anche maggiori probabilità di far fronte ai problemi tipici dei pensionati più anziani. In genere, questi ultimi hanno minori entrate da guadagni e da investimenti ma al tempo stesso devono affrontare maggiori spese, legate alla disabilità, alle esigenze di mobilità e al deprezzamento dei beni.

3.2.7.2 Le donne che svolgono una forma di lavoro atipica, comprese quelle delle minoranze, le immigrate residenti legalmente o senza permesso di soggiorno, sono ulteriormente

svantaggiate in quanto è più difficile per loro rientrare in un regime pensionistico professionale. Dato che gli uomini guadagnano di più nel corso della loro vita lavorativa, la loro pensione finale sarà più alta di quella delle donne. Inoltre, in passato il patrimonio accumulato a fini pensionistici era legato al percettore di salario principale, colui che aveva accumulato tale patrimonio, quindi generalmente l'uomo. L'incremento del numero di divorzi ha messo in discussione tale principio, dato che in caso di separazione solitamente è la donna ad essere svantaggiata. Tuttavia, in una serie di paesi sono state introdotte norme in base alle quali il tribunale ha la possibilità di dividere i beni al momento del divorzio nel modo giudicato più appropriato.

3.3 L'influenza dell'istruzione sulla povertà e l'emarginazione sociale delle donne

3.3.1 Le scelte lavorative e l'entrata nel mondo del lavoro sono condizionate dai titoli di studio. I seguenti dati mostrano che questo concetto vale in particolar modo per le donne. Le donne meglio qualificate (quelle che hanno conseguito un livello d'istruzione ISCED 5 e 6) trovano più spesso un lavoro di quelle meno qualificate (con un livello ISCED inferiore a 2) ⁽¹⁴⁾. Nell'Europa a 25, il 49 % delle donne meno qualificate di età compresa tra i 20 e i 49 anni ha un lavoro, contro l'84 % delle donne meglio qualificate. Va sottolineato che questa differenza di 30 punti in percentuale nel caso delle donne scende a 10 punti (83 % contro 93 %) nel caso degli uomini. Le donne meglio qualificate con figli generalmente continuano a lavorare. Nell'UE a 25, il confronto tra questi due gruppi di donne dà il seguente risultato: donne senza figli (88 % contro 57 %), donne con 1 o 2 figli (80 % contro 43 %), donne con 3 o più figli (63 % contro 22 %).

3.3.2 I programmi scolastici incoraggiano la scelta di materie che hanno una forte connotazione di genere. Le ragazze finiscono pertanto per scegliere corsi di studio e carriere mal retribuite, in quanto i loro professori e consulenti in materia di orientamento professionale non hanno la formazione adeguata per tener conto e riconoscere l'importanza della dimensione di genere. Le persone maggiormente esposte al pericolo di tale segregazione sono le ragazze che vivono in famiglie a rischio di povertà. Le ricerche ⁽¹⁵⁾ mostrano infatti che un numero sproporzionato di ragazze appartenenti a tale categoria occupa posti di lavoro poco qualificati, a causa del loro basso livello d'istruzione. Il lavoro manuale part time è la categoria di lavoro che maggiormente penalizza le donne, più di altri lavori part time o del lavoro manuale a tempo pieno, a causa proprio del loro livello molto basso d'istruzione. Queste donne sono costrette a scegliere questo tipo di occupazione a causa dell'interazione tra povertà e dimensione di genere in tutto il loro percorso educativo; ciò non solo ha un impatto sulla loro vita lavorativa e sulla loro pensione ma può dar luogo a un ciclo di povertà intergenerazionale.

⁽¹²⁾ Indagine dell'Eurostat sulla forza lavoro in Europa, 2003.

⁽¹³⁾ Parere del CES del 29 novembre 2001 sul tema *Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea* (GU C 48 del 21.2.2002 - relatore: BYRNE, correlatore: VAN DIJK).

⁽¹⁴⁾ Statistics in focus - Population and social conditions, 4/2005.

⁽¹⁵⁾ Warren T.: «Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality». *Sociological Review* 2001, 49(4), 548-567..

3.3.3 Il CESE apprezza il fatto che gli obiettivi della strategia di Lisbona si concentrino sull'occupazione, in particolare quella femminile. Fa tuttavia osservare che per le donne a rischio di povertà questo non è sufficiente. Gli Stati membri hanno l'opportunità di collaborare con la società civile e le ONG, in particolare quelle attive nel campo della parità tra i sessi e dell'eliminazione della povertà, onde mettere fine a questa forma di povertà, fenomeno permanente e intergenerazionale, prendendo di mira l'impostazione stereotipata prevalente nelle istituzioni scolastiche per quanto concerne le scelte di ragazzi e ragazze e proponendo corsi destinati agli adulti, efficaci, accessibili, diretti a sviluppare specializzazioni richieste nel mercato e a rispondere alle esigenze di questa categoria di donne.

3.4 *L'influenza del sistema giudiziario penale sulla povertà e l'emarginazione sociale delle donne*

3.4.1 Tra le persone accusate o condannate per reati penali, le donne costituiscono una minoranza (una su cinque). Esse inoltre rappresentano solo il 6 % della popolazione carceraria. Negli ultimi dieci anni, tuttavia, è bruscamente aumentato il numero delle detenute ma non il numero dei reati da esse commessi⁽¹⁶⁾. La maggior parte delle donne è arrestata per crimini non violenti e scontata pene inferiori ad un anno. Quasi un quarto di esse sono in carcere in attesa di giudizio, senza essere state condannate per alcun reato.

3.4.2 La ricerca condotta indica che una grossa proporzione di detenute non ha alcuna sicurezza finanziaria prima della carcerazione, non ha mai lavorato oppure ha occupato solo impieghi mal retribuiti e precari, non ha fissa dimora, è poco istruita ed è stata vittima di violenza fisica e/o sessuale da parte di membri della famiglia o di uomini estranei al nucleo familiare. La carcerazione delle donne finisce pertanto per emarginare ulteriormente una categoria di persone già socialmente esclusa.

3.4.3 Il rapido aumento del numero di detenute potrebbe essere spiegato dal tipo di sentenze emesse in alcuni degli Stati membri oggetto delle ricerche, le quali indicano che spesso le donne sono arrestate *proprio perché* già socialmente escluse (ad esempio le donne senza fissa dimora, le disoccupate, le tossicodipendenti). I giudici e i magistrati ritengono che le donne socialmente escluse siano, in quanto tali, più propense a commettere reati in futuro e che la detenzione attraverso i sistemi e i programmi di riabilitazione possa e riesca a ridurre le probabilità che le donne già emarginate tornino a commettere un reato (o a drogarsi) una volta rimesse in libertà.

3.4.4 Le esperienze scolastiche e professionali negative delle donne detenute, una gran parte delle quali (50 % in Inghilterra e nel Galles)⁽¹⁷⁾ soffrono di disturbi mentali, e la durata relativamente breve della detenzione per la maggior parte della popolazione carceraria femminile ne rendono impossibile, secondo la ricerca, la riabilitazione e il reinserimento. Si può discutere se le prigioni siano o no istituti di riabilitazione ma anche se così fosse, è difficile, come dimostrano i risultati della ricerca, pensare che gli istituti carcerari da soli possano mettere a disposizione della maggior parte dei detenuti un'efficace

formazione, un programma di recupero dei tossicodipendenti sostenibile, un sostegno psicologico o prepararli in specializzazioni rispondenti alle esigenze del mercato, dopo la loro uscita di prigione.

3.4.5 Le prigioni sono innanzi tutto centri di punizione. La ricerca ha concluso che il carcere emargina le donne che prima dell'arresto non erano emarginate e rende peggiore la situazione di quelle già socialmente escluse. La detenzione risulta ancor più dannosa per le donne che per gli uomini, se si considerano i traumi subiti dai figli quando la loro madre è in prigione. Ad esempio, nel Regno Unito il 25 % delle detenute con figli ha dichiarato che era il padre, marito o compagno che fosse, ad occuparsene. Questa percentuale era, nel caso degli uomini, del 92 %. Questo aspetto ha molto più peso di qualsiasi beneficio ipotizzabile in termini di giustizia penale, deterrenza o diminuzione del rischio.

3.4.6 Le donne straniere e quelle appartenenti alle minoranze sono doppiamente discriminate e di conseguenza la loro presenza negli istituti penitenziari è sproporzionatamente elevata.

3.4.7 Il CESE è d'accordo con le raccomandazioni della relazione, che sottolinea la necessità di prendere misure per ridurre drasticamente il numero delle donne oggetto di provvedimenti di detenzione, soprattutto considerando che molte di esse sono in carcere in attesa di giudizio e non sono state condannate per alcun reato o, se reato c'è stato, sono state condannate per crimini non violenti. Alcuni Stati membri hanno introdotto alternative meno pregiudizievole della detenzione e, con il giusto tipo di attenzione e di sostegno, le donne con gravi problemi che hanno violato la legge possono reinserirsi nella collettività.

3.5 *Combattere il traffico di donne e bambini*

Il traffico di donne e bambini è una conseguenza dell'ineguaglianza strutturale di genere e rappresenta una forma di violenza. È un fenomeno che prospera dove vi è povertà e le sue vittime subiscono la povertà in diverse forme che hanno come conseguenza tra l'altro il lavoro forzato, forme di schiavitù sessuale, problemi di salute fisica e mentale, esclusione sociale. Le strategie di prevenzione dei paesi d'origine devono rispecchiare e essere rispecchiate da strategie di riduzione della povertà e di sviluppo sociale, facendo specifico riferimento alla creazione di opportunità economiche per le donne. Le strategie di prevenzione a lungo termine devono affrontare le cause di fondo del traffico di esseri umani e tra queste vi sono la povertà, la discriminazione, il razzismo, le strutture patriarcali, la violenza contro le donne, i fondamentalismi, l'ineguaglianza di genere, la mancanza di reti di sicurezza sociale, il riciclaggio di denaro sporco, la corruzione, l'instabilità politica, i conflitti e le zone che sfuggono a ogni controllo, le barriere e le disuguaglianze tra paesi. Tutti i governi devono introdurre misure che tengano conto dello squilibrio dei rapporti di potere tra le donne e gli uomini e misure volte a promuovere le capacità delle donne in tutti i settori della vita.

⁽¹⁶⁾ Relazione comparata basata sui risultati delle relazioni nazionali ed elaborata dal Central European University Team. I dati provengono da sei paesi dell'UE: Spagna, Germania, Inghilterra e Galles, Italia, Francia e Ungheria.

⁽¹⁷⁾ Commissione nazionale britannica sulle donne, marzo 2005.

4. Raccomandazioni

4.1 Il CESE accoglie favorevolmente la relazione comune della Commissione e del Consiglio del 5 marzo 2004 sull'integrazione sociale e approva le sei priorità politiche fondamentali cui gli Stati membri sono stati invitati ad attribuire una particolare attenzione nell'ambito dei loro piani d'azione nazionali (cfr. allegato). Il Comitato ritiene tuttavia che il documento contenga una grave lacuna, in quanto non prevede la definizione e il monitoraggio degli indicatori specifici di genere. Pertanto raccomanda vivamente di includere tali indicatori, essendovi differenze significative tra uomini e donne per quanto riguarda la povertà. Se questo fenomeno non viene affrontato tenendo conto di tali differenze e controllando l'impatto delle politiche tanto degli uomini come delle donne, è possibile che molti interventi volti alla riduzione della povertà ottengano solo un successo limitato. Occuparsi della connotazione di genere della povertà rispetterà l'impegno per l'eliminazione della povertà preso al vertice mondiale per lo sviluppo sociale svoltosi a Copenaghen nel 1995. In quell'occasione si decise di dare particolare priorità ai bisogni e ai diritti delle donne e dei bambini, che spesso sopportano il peso maggiore della povertà.

4.2 Numerosi Stati membri hanno potenziato notevolmente i loro strumenti istituzionali per integrare la lotta alla povertà e l'inclusione sociale nelle loro politiche nazionali. Bisogna tuttavia fare di più, coinvolgendo le parti sociali, comprese le ONG, a livello locale, regionale e nazionale nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche, particolarmente in settori quali l'istruzione, l'occupazione e i regimi pensionistici.

4.3 Il CESE raccomanda vivamente che la realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona concernenti un aumento dell'occupazione femminile si accompagni a strategie per garantire che le donne a rischio di povertà sviluppino qualifiche adatte al mercato in modo da conseguire la loro indipendenza economica. Inoltre, allo scopo di garantire il sostentamento delle donne in tutte le fasi della vita, occorre promuovere con maggior decisione iniziative e misure volte a migliorare la qualità dell'occupazione e a ridurre il divario di reddito. Nel recente parere sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, il Comitato ha espresso sorpresa per il fatto che tra

gli attuali orientamenti in materia di politica occupazionale non ve ne sia neppure uno dedicato specificamente all'occupazione femminile.

4.4 Il CESE ritiene che gli Stati membri trarrebbero un enorme profitto da uno scambio di esperienze per quanto concerne quegli aspetti che hanno un impatto sulla povertà femminile: i regimi pensionistici, i sistemi di previdenza sociale, le gravidanze adolescenziali, la violenza contro le donne, la tratta di esseri umani e la reclusione.

4.5 Numerosi Stati membri hanno firmato la Piattaforma d'azione di Pechino (settembre 1995) che invita i governi a quantificare il valore del lavoro non retribuito per l'economia. Dieci anni dopo, tuttavia, gli Stati membri non hanno ancora elaborato gli appositi dispositivi di misurazione e di monitoraggio. Occorre incoraggiarli a farlo e a registrare i risultati nelle loro statistiche nazionali.

4.6 L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere dovrebbe diventare operativo nel 2007. Dato che le politiche volte alla riduzione della povertà nell'UE tendono a trascurare questa dimensione, ne consegue che la relazione tra genere e povertà è stata relativamente trascurata nelle ricerche e nei lavori statistici. Per porre rimedio a questa situazione occorre che l'Istituto disponga dei mezzi finanziari adeguati. In un parere sull'Istituto, il Comitato ha espresso preoccupazione per il fatto che il relativo progetto di regolamento non preveda esplicitamente questa condizione.

4.7 Il CESE pertanto propone una serie di settori prioritari. Il nuovo Istituto dovrebbe portare avanti un'analisi approfondita dei dati esistenti da una prospettiva che tenga conto delle differenze tra uomini e donne.

4.8 Un altro aspetto nell'ambito della relazione tra genere e povertà che merita una particolare attenzione è l'impatto della povertà sulla salute fisica e mentale delle donne.

4.9 Infine, non sembrano essere state condotte sufficienti ricerche su che cosa le donne pensino e su come esse percepiscano la povertà e se vivano la povertà in modo diverso dagli uomini.

Bruxelles, 29 settembre 2005

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