

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 93

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

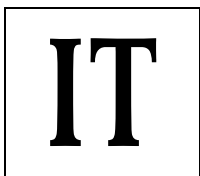
50° anno

27 aprile 2007

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
	III Atti preparatori	
	Comitato economico e sociale europeo	
	432^a Sessione plenaria del 17 gennaio 2007	
2007/C 93/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013) COM(2006) 202 def. — 2006/0076 (COD)	1
2007/C 93/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea	6
2007/C 93/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure COM(2006) 605 def. — 2006/0192 (CNS)	15
2007/C 93/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici COM(2006) 195 def. — 2006/0066 (COD)	16
2007/C 93/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/49/CEE e le direttive 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario COM(2006) 507 def. — 2006/0166 (COD)	22
2007/C 93/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Riesame del mercato unico	25
2007/C 93/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di compensazione dei costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari delle Azzorre, di Madera, delle Isole Canarie e dei dipartimenti francesi della Guiana e della Riunione per il periodo dal 2007 al 2013 COM(2006) 740 def. — 2006/0247 (CNS)	31

IT

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2007/C 93/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Pari opportunità per i disabili	32
2007/C 93/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni — Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti — Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo COM(2006) 249 <i>def.</i>	38
2007/C 93/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/391/CEE del Consiglio, le sue direttive particolari e le direttive del Consiglio 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE e 94/33/CE ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle relazioni sull'attuazione pratica COM(2006) 390 <i>def.</i> — 2006/0127 (COD)	42
2007/C 93/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Bilancio della realtà della società europea	45



III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

432ª SESSIONE PLENARIA DEL 17 GENNAIO 2007

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013)

COM(2006) 202 def. — 2006/0076 (COD)

(2007/C 93/01)

Il Consiglio, in data 23 giugno 2006, 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 Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE esprime il suo accordo di massima sul documento presentato dalla Commissione, ma desidera formulare qualche riflessione nonché alcune riserve circa aspetti che ritiene ancora da chiarire.

1.2 In materia di formazione, le riflessioni riguardano l'efficacia delle azioni sin qui intraprese: sembrerebbe che l'organizzazione di seminari collettivi a livello comunitario sia troppo costosa se rapportata ai risultati, e ci si domanda se non occorra piuttosto concentrare gli sforzi su una formazione attuata su base nazionale con l'impiego di esperti formati a cura della Commissione. La formazione dei formatori dovrebbe divenire quindi la chiave di volta del programma comunitario.

1.3 Le riserve riguardano gli aspetti non chiari della fornitura dei dati ad entità pubbliche diverse dall'amministrazione fiscale: le condizioni e le modalità di accesso ai dati da parte di queste ultime non sono chiarite e danno adito a diverse perplessità, in particolare per quanto riguarda la protezione della vita privata. Anche l'aspetto della proprietà e della disponibilità dei dati dovrebbe essere chiarito, così come nulla è detto a proposito dei criteri di determinazione dei costi da addebitare ai terzi richiedenti dei dati.

2. Introduzione

2.1 Le amministrazioni doganali e fiscali svolgono un ruolo fondamentale applicando controlli alle frontiere esterne e tutelando gli interessi finanziari e di altra natura della Comunità. Di fronte alle nuove sfide e ai cambiamenti in atto, è indispensabile procedere a miglioramenti e promuovere sviluppi, soprattutto in campo informatico. La presente comunicazione definisce un programma comunitario per migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013).

2.2 I costi operativi a carico della Comunità possono essere ripartiti in due categorie principali, quelli relativi alle azioni comuni e quelli relativi alle azioni IT. Le azioni comuni comprendono seminari, gruppi di progetto, visite di lavoro, controlli multilaterali e attività di formazione; le azioni IT comprendono il funzionamento e l'evoluzione dei sistemi trans-europei esistenti e lo sviluppo di nuovi sistemi. L'importo totale a carico del bilancio comunitario è pari a 156,9 mio EUR per il periodo 2008-2013. Il programma 2013 ha una durata di sei anni in considerazione di quella delle prospettive finanziarie 2007-2013.

2.3 Il preambolo del documento di valutazione intermedia del programma 2007 ⁽¹⁾ si riferisce in particolare da un lato ai paesi candidati, ai quali si riserva la possibilità di usufruire di strumenti pratici che consentano alle amministrazioni fiscali di assolvere, fin dalla data della loro adesione, tutti i compiti imposti dalla legislazione comunitaria, e dall'altro ai paesi partner della politica europea di vicinato, ai quali viene offerta a determinate condizioni la possibilità di partecipare ad attività selezionate del programma.

2.4 Tale valutazione intermedia ha inoltre confermato la necessità di organizzare in modo più strutturato la condivisione delle informazioni e lo scambio delle conoscenze tra le diverse amministrazioni e tra queste e la Commissione, nonché il consolidamento delle conoscenze acquisite durante gli eventi del programma. A questi aspetti, pertanto deve essere dedicata una attenzione del tutto particolare.

3. Contenuto della proposta di decisione

3.1 Dopo una breve introduzione del programma d'azione Fiscalis 2013, che ne definisce i termini ed i contenuti, il documento ne stabilisce gli **obiettivi**, che sono i seguenti:

- a) per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, le accise e le imposte sul reddito e sul patrimonio:
 - i) assicurare che lo scambio di informazioni e la cooperazione amministrativa avvengano in modo efficiente, efficace e generalizzato;
 - ii) consentire ai funzionari di raggiungere un elevato livello comune di comprensione del diritto comunitario e della sua applicazione negli Stati membri;
 - iii) garantire il continuo miglioramento delle procedure amministrative in funzione delle esigenze delle amministrazioni e dei contribuenti attraverso lo sviluppo e la diffusione di buone pratiche amministrative;
- b) per quanto riguarda le imposte sui premi assicurativi, migliorare la cooperazione tra amministrazioni, garantendo una migliore applicazione delle norme vigenti;
- c) relativamente ai paesi candidati e ai paesi potenziali candidati, soddisfare le speciali esigenze di tali paesi in materia di normativa fiscale e di capacità amministrativa;
- d) relativamente ai paesi terzi, migliorare la cooperazione con le amministrazioni fiscali di tali paesi, in particolare quelli della politica europea di vicinato.

3.2 Per realizzare questi obiettivi, la Commissione stabilisce ogni anno un programma di lavoro. Questo programma si sviluppa grazie ai sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni garantito dalla Commissione a tutti i paesi partecipanti. I sistemi di comunicazione comprendono diverse reti e sistemi comuni (CCN/CSI, VIES, EMCS...). Tra gli elementi non comunitari di tali sistemi figurano le seguenti: le basi dati nazio-

nali che ne fanno parte, i collegamenti di rete tra gli elementi comunitari e quelli non comunitari; il software e l'hardware che ciascun paese partecipante considera necessari per il **loro** funzionamento nella propria amministrazione. I paesi partecipanti provvedono a mantenere in funzione gli elementi non comunitari e ne assicurano l'interoperabilità con quelli comunitari. Dal canto suo, la Commissione coordina, in collaborazione con i paesi partecipanti, gli aspetti relativi all'allestimento e al funzionamento degli elementi sia comunitari che non comunitari dei sistemi e dell'infrastruttura.

3.3 La Commissione e i paesi partecipanti organizzano congiuntamente seminari e gruppi di progetto e provvedono a divulgarne i risultati. I paesi partecipanti organizzano, dal canto loro, visite di lavoro per i loro funzionari. Inoltre la Commissione, in collaborazione con i paesi partecipanti, assicura la condivisione sistematica e strutturata delle informazioni derivanti dalle attività del programma.

3.4 Le spese necessarie per l'attuazione del programma sono ripartite tra la Comunità e i paesi partecipanti.

La Comunità assume a suo carico le spese seguenti:

- a) i costi di acquisto, sviluppo, installazione, manutenzione e normale funzionamento degli elementi comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni (di cui all'articolo 6, paragrafo 3);
- b) le spese di viaggio e soggiorno sostenute dai funzionari dei paesi partecipanti per controlli multilaterali, visite di lavoro, seminari e gruppi di progetto;
- c) i costi relativi all'organizzazione di seminari e le spese di viaggio e soggiorno sostenute per la partecipazione di esperti esterni e partecipanti (di cui all'articolo 11);
- d) i costi di acquisto, sviluppo, installazione e manutenzione dei sistemi e moduli di formazione, nella misura in cui questi siano comuni a tutti i paesi partecipanti;
- e) i costi relativi alle altre attività (di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera f)).

I paesi partecipanti assumono a loro carico:

- a) i costi di sviluppo, acquisto, installazione, manutenzione e normale funzionamento degli elementi non comunitari dei sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni (di cui all'articolo 6, paragrafo 4);
- b) i costi relativi alla formazione iniziale e permanente dei propri funzionari, compresa quella linguistica.

3.5 In materia di monitoraggio, viene indicato — senza fornire dettagli — che il programma è oggetto di un controllo permanente congiunto da parte dei paesi partecipanti e della Commissione. Sono inoltre previste due valutazioni, una intermedia ed una finale.

⁽¹⁾ Document de travail des services de la Commission — Évaluation intermédiaire du programme Fiscalis 2007 (SEC(2005) 1045, disponibile solo in francese, inglese o tedesco).

4. Introduzione: principi ispiratori del programma

4.1 Il documento presentato dalla Commissione costituisce un «atto dovuto»: è infatti l'adempimento dell'impegno preso nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, lettera a) della decisione *Fiscalis 2003-2007*. In base a tale impegno, la Commissione ha adottato una comunicazione (COM(2005) 111 def. del 6 aprile 2005) dove si affermava l'opportunità di istituire due programmi, *Fiscalis 2013* e *Dogana 2013*, intesi a proseguire, per la parte di rispettiva competenza, i due precedenti programmi già in atto, *Fiscalis 2003-2007* e *Dogana 2007*. Nel presente documento il CESE commenta il programma *Fiscalis*, mentre in un altro documento separato si occupa del programma *Dogana*.

4.2 Il programma 2013 — valido per il periodo 2008-2013 — non introduce sostanziali innovazioni rispetto al programma in atto ma mira piuttosto a migliorarne l'efficacia, seguendo linee ispirate al rilancio della strategia di Lisbona. Esso è inteso quindi a **proseguire e sviluppare la cooperazione fra le amministrazioni fiscali** dei paesi membri (e di quelli di prossima adesione) nel perseguimento degli obiettivi già stabiliti dal programma iniziale:

- garantire l'applicazione comune della normativa fiscale *comunitaria*,
- assicurare la tutela degli interessi finanziari *nazionali e comunitari*,
- contribuire al funzionamento del mercato interno mediante la lotta contro l'elusione e l'evasione fiscale,
- evitare le distorsioni di concorrenza,
- ridurre gli oneri di conformità per le amministrazioni e per i soggetti passivi.

4.3 Il documento della Commissione è stato redatto dopo approfondite analisi della situazione attuale, corredate da visite in diversi Stati membri e da contatti con amministrazioni, esperti e soggetti passivi. Il risultato è che il programma viene concepito come un **prolungamento del programma 2007, rafforzato con risorse finanziarie addizionali**, «da un lato per sostenere le nuove iniziative politiche e, dall'altro, per prevedere un incremento marginale del bilancio di tutte le altre rubriche». Il CESE manifesta il suo accordo sulla scelta operata.

4.4 Come si è detto al punto 2.2, il costo totale del programma 2008-2013 è di 168,47 mio EUR: la maggior parte di tale importo, vale a dire 156,9 mio EUR, è costituita dai **costi operativi** a carico del bilancio comunitario. Questi ultimi si suddividono in due categorie principali, le *azioni comuni* e le *azioni IT*. Le azioni comuni comprendono seminari, gruppi di progetto, visite di lavoro, controlli multilaterali, attività di formazione e altre attività necessarie per la realizzazione degli obiettivi. Le azioni IT sono quelle relative al funzionamento e all'evoluzione dei sistemi transeuropei esistenti e allo sviluppo di nuovi sistemi.

5. Osservazioni di carattere generale

5.1 Il CESE non può che essere d'accordo sulla necessità di proseguire il programma *Fiscalis* secondo le grandi linee già tracciate; l'iniziativa della Commissione va quindi sostenuta, soprattutto confidando che nella fase esecutiva vengano **migliorati alcuni aspetti**, in particolare quelli relativi all'efficacia dei programmi di formazione in comune e all'uso delle lingue. D'altra parte, la Commissione stessa ha rilevato queste deficienze in un documento ⁽²⁾, nel quale prospettava anche delle soluzioni per porvi rimedio.

5.2 La **formazione** si articola su due filoni principali, uno a livello comunitario, finanziato dal bilancio EU, e l'altro a livello nazionale, finanziato in linea di massima dai singoli Stati membri interessati. Il termine «formazione» include il **«training»** vero e proprio (e cioè l'istruzione su argomenti determinati di carattere tecnico, giuridico o amministrativo sotto la guida di specialisti della materia), i **seminari** (in genere a carattere multidisciplinare e aperti alla partecipazione di agenti di diversi paesi), e gli **scambi di personale** (individuali o per gruppi).

5.3 Nella proposta di decisione di cui al punto 3.1 la Commissione fornisce un rapporto dettagliato sui primi risultati dei **programmi di formazione**, da cui emerge un quadro complessivo solo mediamente soddisfacente; con onestà, il documento non nasconde diverse **lacune e insufficienze**, indicando altresì delle possibili vie per eliminare o ridurre gli inconvenienti. Né d'altra parte potrebbe essere diversamente, tenuto conto della complessità del programma, del numero degli Stati membri partecipanti, della diversità dei sistemi esistenti, del differente livello di esperienza e di organizzazione delle amministrazioni nazionali, e infine della molteplicità delle lingue. Quest'ultimo aspetto rappresenta d'altronde un ostacolo comune a tutti i programmi intercomunitari, la cui importanza viene troppo spesso sottovalutata. Il problema principale rimane quello di **fissare un livello minimo comune di conoscenze e di professionalità** che sia **quantomeno misurabile all'interno di parametri minimi accettabili e applicabili da tutti gli Stati membri**.

5.4 Come si è detto al punto 3.5, **la Commissione provvederà ad un controllo della corretta esecuzione dei programmi**; a parere del CESE è **soprattutto importante che vengano verificati il corretto recepimento di standard comuni** e la piena conoscenza dei valori comunitari. **Questi controlli rappresentano un elemento essenziale**: non soltanto perché si deve verificare che i fondi comunitari siano correttamente impiegati secondo i principi generali della contabilità pubblica ma anche perché non può esser lasciato al solo giudizio degli Stati membri il livello di preparazione dei propri funzionari.

5.5 Tenuto conto della complessità della materia il CESE si astiene dal fornire suggerimenti e si limita a formulare alcune considerazioni ispirate ad obiettività, senza preoccuparsi se esse siano o meno «politicamente corrette».

⁽²⁾ Cfr. nota 1.

5.5.1 In primo luogo, è noto che il livello delle esperienze e delle capacità professionali dei funzionari nazionali varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro; è quindi estremamente difficile trovare un modulo comune per una formazione da attuare attraverso **seminari** aperti ad una molteplicità di partecipanti. La diversità delle lingue aggiunge un elemento di perplessità: una cosa è la percezione che si riceve dal contatto diretto con la lingua dell'oratore, e un'altra ben diversa è quella di un messaggio che si riceve attraverso un interprete. Si noti inoltre che gli strumenti audiovisivi (*slide*, diagrammi, lucidi, ecc.) non possono essere «visti» dai partecipanti nella loro lingua (e si sa quanto importante sia la memorizzazione «visiva» dei messaggi). In conclusione, è lecito chiedersi se tali seminari — la cui organizzazione è assai costosa in termini di risorse finanziarie e umane — non dovrebbero essere **ridotti al minimo**, o almeno rinviati ad una fase successiva di maggiore «maturità» del programma. Il risparmio ottenuto grazie a tale decisione, in termini di valore e di risorse umane, potrebbe forse essere destinato a **finanziare** — almeno in parte — la **formazione a livello nazionale** nei paesi che si trovano in una posizione relativamente svantaggiata, in particolare quelli di recente adesione.

5.5.2 Nel documento di valutazione della Commissione non si fa cenno ad un elemento che sembra invece essere di importanza fondamentale: la **formazione a livello comunitario dei formatori nazionali**. Questa dovrebbe costituire la **chiave di volta di tutto il sistema**: soltanto un formatore che parla la lingua dei partecipanti può assicurare la piena efficacia dei messaggi — e soprattutto delle *discussioni*, parte fondamentale della formazione. Ma soprattutto un formatore nazionale è il solo che può essere in grado di adottare una *metodologia didattica di transizione verso il sistema comunitario del proprio sistema nazionale*, del quale deve essere un profondo conoscitore. La scelta delle persone qualificate per tale compito dovrebbe essere lasciata alle singole autorità nazionali. L'alto livello professionale e le capacità didattiche dovrebbero essere requisiti essenziali; altrettanto dicasi di coloro che dovranno occuparsi della formazione «comunitaria» dei formatori nazionali. Da ultimo, a parere degli esperti questo tipo di formazione non può essere fatto con seminari di breve durata: deve trattarsi di «corsi», la cui durata non dovrebbe essere inferiore ad almeno un paio di mesi.

5.6 Un aspetto importante, di tutt'altro genere, è quello del **collegamento del sistema Fiscalis** — in particolare per la parte riguardante l'IVA e le accise — **con il sistema «Dogane 2013»**. Nel suo parere sulla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio* ⁽³⁾, il CESE aveva attirato l'attenzione sul secondo considerando della proposta ⁽⁴⁾, dove si afferma che «l'iniziativa europea di governo elettronico richiede misure intese

a rendere più efficace la **lotta contro la frode, la criminalità organizzata e il terrorismo**». Il parere metteva così in evidenza il fatto che un collegamento organico e programmato fra gli archivi delle dogane e quelli delle amministrazioni dell'IVA potrebbe consentire di fare emergere eventuali frodi riguardanti le merci importate da paesi terzi, e in particolare la contraffazione dei marchi d'origine.

5.6.1 Nel programma Fiscalis, di questo collegamento organico degli archivi Fiscalis con quelli gestiti da altre amministrazioni non si trova traccia: solo nel quinto considerando alla proposta di decisione di istituire il programma stesso si dice che «deve essere possibile comprendere nel programma ulteriori sistemi di scambio di informazioni relativi alla fiscalità, come il sistema di controllo informatico dei movimenti di prodotti soggetti ad accisa (EMCS)», ma evidentemente si parla di informazioni limitate a scambi fra amministrazioni fiscali.

5.6.2 Nel parere di cui al punto 5.6, il CESE evocava anche la raccomandazione del PE e del Consiglio ⁽⁵⁾, nella quale veniva definita una serie di misure intese a «stabilire una cooperazione di polizia, *doganale* e giudiziaria» al fine di consentire la realizzazione del **Programma dell'Aia** ⁽⁶⁾ in materia di **sicurezza dell'Unione**, sicurezza che include la lotta al traffico di merci proibite o regolamentate. Il collegamento di cui al punto precedente consentirebbe, per il tramite delle dogane, controlli che oggi non sono possibili: una via indiretta di collaborazione delle autorità fiscali al Programma dell'Aia. Il CESE è ben cosciente del fatto che, con programmi già in corso e con procedure ormai consolidate, la realizzazione di un progetto del genere non è più possibile. Non rimane che raccomandare di tener presente che il **collegamento organico fra le diverse banche dati dell'UE e degli Stati membri** dovrebbe far parte dei *programmi strategici* dell'Unione, non solo ai fini della sicurezza ma anche in vista di numerosi altri obiettivi di politica economica e sociale.

6. Osservazioni specifiche

6.1 **Articolo 3: partecipazione al programma.** Il programma è aperto, oltre che ai paesi membri, anche ai paesi candidati e a quelli «potenziali» candidati, nonché a taluni paesi partner della politica europea di vicinato, a condizione che abbiano raggiunto un livello sufficiente di ravvicinamento delle legislazioni pertinenti. Il fine di tale disposizione è certamente lodevole e coerente con l'obiettivo di creare uno «spazio fiscale» quanto più ampio possibile. Il CESE si domanda però se il progetto non sia troppo ambizioso, tenuto conto delle risorse disponibili e delle difficoltà di realizzazione già riscontrate, che aumenterebbero con l'inclusione di ulteriori partecipanti.

⁽³⁾ Parere CESE *Ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio* (GU C 318 del 23.12.2006, pag. 47, punto 2.5).

⁽⁴⁾ *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio* (COM(2005) 609 def.).

⁽⁵⁾ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti* (COM(2004) 401 def.).

⁽⁶⁾ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni — Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* (COM (2005) 184 def.).

6.2 **Articolo 6: sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni.** Gli **elementi comunitari** del sistema si limitano all'hardware, al software ed ai collegamenti di rete comuni a tutti i paesi partecipanti. Tutto il resto (banche dati, collegamenti di rete fra elementi comunitari e non comunitari, hardware e software per il funzionamento dei propri sistemi) viene considerato come facente parte degli **elementi non comunitari**.

6.2.1 La classificazione di cui al punto precedente sembra corretta; desta tuttavia qualche perplessità la norma del **paragrafo 6**, secondo la quale «la Commissione può mettere i sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni a disposizione di altri servizi pubblici a fini fiscali o di altro genere purché venga versato un contributo finanziario al bilancio del programma». **La dizione «di altro genere» sembra alquanto ambigua: la Commissione ha il dovere di specificare «quali» amministrazioni sarebbero autorizzate ad ottenere informazioni, con quali garanzie e con quali controlli. Il CESE suggerisce che, al fine di eliminare ogni dubbio, venga specificato che la fornitura di informazioni può avvenire soltanto nell'ambito del piano di cooperazione giudiziaria**

e con le garanzie fornite dalle regole in atto, e sempre nel rispetto delle norme che proteggono la vita privata.

6.2.2 Il CESE ritiene che la norma debba essere resa più chiara: a prima vista, non sembrerebbe che la Commissione abbia il potere di comunicare a terzi — chiunque essi siano — informazioni che sono certamente di proprietà di ciascun paese membro se esse sono contenute nella banca dati di quel paese; se invece si tratta di informazioni in possesso diretto della Commissione, si pone il quesito se essa possa disporne liberamente senza il consenso o un'informazione dei paesi membri. In altri termini: i dati pervenuti alla Commissione, o da essa elaborati sulla base di comunicazioni di paesi membri, diventano automaticamente di proprietà e di pertinenza della Commissione? **Con quali criteri vengono determinati i costi da addebitare ai terzi richiedenti, e a chi appartengono le somme così acquisite? E, in ogni caso, i dati in possesso della Commissione possono essere comunicati a terzi senza che gli Stati membri interessati ne vengano informati, preventivamente o a posteriori? Il CESE ritiene che queste domande siano di fondamentale importanza e che esse debbano ottenere una risposta che chiarisca la posizione della Commissione senza possibilità di dubbi.**

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea

(2007/C 93/02)

Il Parlamento europeo, in data 20 luglio 2006, 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: *L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea*.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore DERRUINE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2007, nel corso della 432a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il presente parere esplorativo risponde alla lettera del 20 luglio 2006 in cui il Presidente del Parlamento europeo ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo un contributo alla relazione elaborata dallo stesso Parlamento europeo in merito all'impatto e alle conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea.

1.2 Il CESE ricorda che, conformemente allo spirito del Trattato (cfr. articoli 2, 158 e 159), tutte le politiche devono concorrere alla realizzazione di questo obiettivo di coesione che non si può far dipendere dalle sole politiche strutturali. Questo messaggio è stato ribadito dal Consiglio europeo del marzo 2006.

1.3 Secondo il CESE, la coesione non può essere misurata solo attraverso indicatori relativi al PNL. Il Comitato ha auspicato l'elaborazione di un indicatore più rappresentativo della coesione che comprenda oltre al PNL parametri come il tasso di occupazione e di disoccupazione, il grado di protezione sociale, il livello di accesso ai servizi di interesse generale, ecc.

1.4 I programmi nazionali di riforma della strategia di Lisbona, il corrispondente programma comunitario, gli orientamenti integrati proposti dalla Commissione e infine le valutazioni d'impatto dovrebbero tener conto in misura maggiore delle azioni intraprese per rafforzare la coesione, anche nella sua dimensione territoriale.

1.5 I fondi strutturali e di coesione hanno anticipato di molto l'attuazione della strategia di Lisbona in tutte le sue dimensioni: crescita, coesione, occupazione, qualità del lavoro, sostenibilità ambientale, e hanno contribuito a consolidare il modello sociale europeo.

1.6 I fondi strutturali hanno avuto un impatto indiscutibile che ha permesso di avviare il recupero dei paesi e delle regioni svantaggiate in termini di occupazione, crescita e infrastrutture. Essi hanno inoltre prodotto un effetto leva e hanno sancito il principio (che può ancora essere migliorato) di partenariato sul terreno. I fondi strutturali hanno infine contribuito alla disciplina delle amministrazioni locali e alla visibilità dell'UE.

1.7 La politica strutturale, al tempo stesso, sostiene il mercato interno grazie ai flussi commerciali prodotti dalla concezione e dall'attuazione dei progetti ammissibili ai fondi

strutturali, molti dei quali oltretutto non avrebbero visto la luce senza il ruolo di catalizzatore svolto dall'azione europea.

1.8 Nonostante questo, il CESE osserva che il consenso storico che prevaleva sullo sviluppo della politica strutturale (strumenti, stanziamenti) in concomitanza con il mercato interno e l'Unione economica e monetaria, è venuto a mancare negli ultimi anni.

1.9 Nel corso del tempo, si è formato un poligono con ai vertici Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi. Questo polo, che rappresenta il 20 % del territorio dell'UE, il 40 % della popolazione totale e il 50 % della ricchezza, ha «trainato» le altre regioni europee. Tenendo conto degli allargamenti recenti e futuri, è opportuno riflettere sulla promozione di altri raggruppamenti regionali dinamici destinati a coprire tutto il territorio comunitario.

1.10 Questo richiede delle infrastrutture per il collegamento tra le varie regioni ma anche tra i centri urbani e le relative periferie rurali. I limiti di bilancio decisi nell'ambito delle prospettive finanziarie e del Patto di stabilità e di crescita ostacolano tuttavia questo processo di modernizzazione.

1.11 Il CESE ritiene opportuno avviare una riflessione in merito agli orientamenti di bilancio definiti dal Patto di stabilità e di crescita e alle loro conseguenze sul finanziamento delle reti transeuropee, in particolare in merito agli anelli mancanti, nella misura in cui i progetti ammissibili agli aiuti europei devono essere cofinanziati dalle autorità nazionali.

1.12 Il CESE ribadisce la necessità di migliorare l'ingegneria finanziaria dei fondi strutturali e ritiene opportuno abbandonare la prassi consolidata di restituire agli Stati membri gli stanziamenti del bilancio europeo non utilizzati, in modo da ridurre il loro contributo.

1.13 Il CESE chiede nuovamente alla Commissione di elaborare (1) proposte vincolanti per gli Stati membri in cui vengano definite le modalità di coinvolgimento degli ambienti socioprofessionali nelle politiche strutturali e (2) indicatori relativi alle procedure di consultazione negli Stati membri. Il Comitato ritiene che questi ultimi dovrebbero in ogni caso illustrare le modalità di *feedback* concernenti l'attuazione del principio di partenariato per quanto riguarda i comitati di monitoraggio.

1.14 Il Comitato chiede il sostegno del Parlamento europeo affinché il messaggio contenuto nel presente parere venga adeguatamente preso in considerazione sia quando la Commissione presenterà, nel 2008-2009, il documento di riforma del bilancio europeo, sia nell'ambito delle ulteriori riflessioni circa il futuro dell'Europa e il contributo della politica regionale.

2. La coesione nel Trattato — Natura della coesione

2.1 Il Trattato di Roma, firmato nel 1957, mira a «ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». Il Trattato di Amsterdam menziona lo «sviluppo equilibrato e sostenibile» come uno degli obiettivi della Comunità europea. Questo obiettivo è citato anche all'articolo 158: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

2.2 L'articolo 159 stabilisce quanto segue: «Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 158. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti».

2.3 A questo punto, è importante sottolineare che, nello spirito del Trattato, tutte le politiche devono concorrere alla realizzazione di questo obiettivo di coesione che non si può far dipendere dalle sole politiche strutturali. Questo messaggio è stato ribadito dal Consiglio europeo del marzo 2006 ⁽¹⁾.

2.4 Prima di continuare, è opportuno stabilire cosa si intende per «coesione». Essa viene molte volte misurata da un indicatore basato sul PIL pro capite. Il Comitato tuttavia, nel suo parere *Il contributo delle politiche comunitarie non strutturali alla coesione economica e sociale* ⁽²⁾ aveva già auspicato l'elaborazione di «un indicatore più rappresentativo della coesione» che comprenda oltre al PIL «parametri come il tasso di occupazione e di disoccupazione, il grado di protezione sociale, il livello di accesso ai servizi di interesse generale, ecc.».

2.5 Il progetto di Trattato costituzionale introduceva una novità sancendo la dimensione territoriale della coesione. Quest'ultimo aspetto della coesione è stato finora trascurato nonostante l'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SDEC), che ha comunque fornito insegnamenti validissimi; è auspicabile che esso venga aggiornato nel corso della presidenza tedesca al fine di tener conto delle recenti adesioni e di quelle programmate.

2.6 Tenendo conto delle conclusioni della presidenza del Consiglio informale sulla coesione territoriale ⁽³⁾, questa dimensione territoriale andrebbe pertanto inserita nei programmi nazionali di riforma della strategia di Lisbona e nel corrispondente programma comunitario. Occorre inoltre che la Commissione ne tenga maggiormente conto non solo nei suoi orientamenti integrati ma anche nelle sue valutazioni d'impatto, che finora hanno privilegiato unicamente il criterio della concorrenza a scapito degli altri.

3. Perché sono necessarie le politiche strutturali e quale(i) forma(e) devono assumere

3.1 Già all'epoca dell'elaborazione del Trattato di Roma nel 1957, i Sei avevano capito che l'integrazione economica rendeva indispensabile delle ristrutturazioni nei settori strategici dell'acciaio e del carbone. Concepirono dunque il Fondo sociale europeo (FSE) per attenuare gli effetti di queste trasformazioni industriali finanziando sistemi di aiuti all'occupazione e azioni di formazione.

3.2 Nel 1975, in seguito al primo ampliamento della Comunità ad un gruppo che comprendeva paesi più poveri dei sei paesi fondatori, in seguito anche agli shock petroliferi e alla grave crisi economica successiva, su esplicita richiesta del Regno Unito che all'epoca stava portando avanti una serie di importanti ristrutturazioni industriali, veniva creato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), uno strumento ridefinito nel 1988 e perfezionato nel 1994 per completare l'azione del FSE e del FEOG-Orientamento fornendo un sostegno finanziario alle regioni svantaggiate: investimenti produttivi diretti alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro sostenibili, progetti d'infrastruttura, aiuti alle PMI, trasferimenti di tecnologie, elaborazione di strumenti finanziari, aiuti diretti agli investimenti e aiuti alle strutture nell'ambito dei servizi di prossimità.

3.3 La metà degli anni '80 è caratterizzata da nuovi ampliamenti a giovani democrazie che devono essere consolidate. I leader politici europei manifestano l'auspicio di vedere i nuovi paesi allinearsi al livello degli Stati già membri e sono disposti a farsi carico di questa solidarietà finanziaria raddoppiando gli stanziamenti concessi a titolo dei fondi strutturali (e dell'obiettivo 5b del FEOG-Orientamento). La coesione economica e sociale fa il suo ingresso tra gli obiettivi del Trattato e gli stanziamenti assegnati alla politica regionale vengono raddoppiati per facilitare la convergenza dei nuovi paesi. È profondamente radicata l'idea che il recupero non si possa ottenere con il *dumping* sociale ma attraverso il rispetto dell'*acquis* comunitario e dei programmi di sviluppo regionale cui partecipano le parti sociali. Si riconosce inoltre che la coesione, auspicata dai padri fondatori, non può essere ottenuta con il *laissez-faire* delle forze di mercato ma dipende necessariamente da un intervento pubblico che consente un riequilibrio tra le regioni. A partire dal 1988, entra in vigore la politica di coesione, il cui obiettivo è di ridurre il divario di sviluppo tra le diverse regioni dell'UE. Un'altra delle finalità di tale politica è di compensare le tensioni e gli squilibri determinati dagli sforzi intrapresi dai governi per conformarsi alle regole dell'UEM.

⁽¹⁾ Punto 70 delle conclusioni della presidenza.

⁽²⁾ GU C 10 del 14.1.2004, pag. 92.

⁽³⁾ Conclusioni della presidenza, Consiglio informale dei ministri dell'UE sulla coesione territoriale, 20-21.5.2005 (paragrafo 2.3 e paragrafi successivi).

3.4 Dai punti precedenti, emerge chiaramente che i fondi strutturali e di coesione hanno anticipato di molto la realizzazione della strategia di Lisbona in tutte le sue dimensioni: crescita, coesione, occupazione, qualità del lavoro, sostenibilità ambientale.

3.5 Nel 1994 nasce il Fondo di coesione i cui beneficiari, contrariamente al FESR, non sono le regioni bensì gli Stati. Il Fondo di coesione è destinato più precisamente ai paesi il cui PIL pro capite non supera il 90 % della media comunitaria e finanzia progetti d'infrastruttura nei settori dell'ambiente e dei trasporti.

3.6 Mentre la Commissione europea elabora le sue proposte concernenti le prospettive finanziarie 2007-2013, il commissario Barnier mette in guardia sul fatto che un aumento delle disparità dovute all'allargamento dell'UE del 2004 potrebbe mettere a repentaglio la coesione qualora gli stanziamenti a favore delle politiche strutturali fossero inferiori allo 0,45 % del PIL europeo. Alla fine, il budget viene fissato allo 0,37 % dell'RNL ⁽⁴⁾, cosa che il Comitato giudica inaccettabile. I governi non hanno voluto rinnovare lo sforzo di solidarietà nei confronti dei nuovi Stati membri.

3.7 Questo breve excursus storico rivela l'esistenza di un consenso che ha prevalso, fino a pochi anni or sono, e che mirava a sviluppare i fondi strutturali (in termini di contenuto e di volume) in funzione degli impegni che l'Unione si era fissata (completamento del mercato interno, moneta unica, nuove adesioni). Questo consenso, va notato, si ritrovava in tutte le famiglie politiche che hanno partecipato alla gestione del potere nelle istituzioni europee. La rottura di questo accordo implicito mette nella giusta prospettiva la retorica pomposa sull'importanza del «modello sociale europeo».

4. L'impatto dei fondi strutturali e di coesione

4.1 È difficile valutare l'impatto delle politiche strutturali sulla coesione, a causa di una discontinuità nelle serie dei dati statistici Eurostat relativi al PIL o all'occupazione a livello NUTS-2 e NUTS-3. Esiste infatti uno scarto che può essere di diversi anni, o addirittura di più di un decennio, tra il momento dell'investimento cofinanziato dall'UE e il momento in cui il progetto inizia ad essere operativo e redditizio. Nonostante questo problema di tempi, non si può dire che i fondi strutturali non abbiano effetto nel breve termine.

4.2 «Tra il 1994 e il 2001, la crescita del PIL pro capite nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, anche escludendo l'Irlanda, è stata dell'1 % annuo superiore alla media UE (3 % contro 2 %) e la proporzione della popolazione in età lavorativa occupata in tutti questi Stati eccetto la Grecia è aumentata molto più della media. In Grecia, d'altro canto, come in Irlanda, la crescita della produttività del lavoro è risultata oltre il doppio della media UE nel corso del periodo in esame e notevolmente al di sopra della media anche in Portogallo» ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Quarta relazione intermedia sulla coesione, COM(2006) 281 def., pag. 10.

⁽⁵⁾ Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione — convergenza, competitività, cooperazione (febbraio 2004), p. VIII.

4.3 «Si stima, pertanto, che nel 1999 il PIL sia risultato più elevato in Spagna di circa l'1,5 % rispetto a quanto sarebbe stato in assenza di interventi; in Grecia la cifra corrispondente è di oltre il 2 %, in Irlanda di quasi il 3 % e in Portogallo di oltre il 4,5 %. Nei nuovi Länder tedeschi, inoltre, l'aumento del PIL per effetto degli interventi è stimato nell'ordine del 4 % circa» ⁽⁶⁾.

4.4 Si potrebbe essere tentati di relativizzare il reale impatto dei fondi strutturali attribuendo il successo alla congiuntura, alle scelte di politica nazionale, ad altre politiche settoriali europee, ecc. Gli elementi che seguono tendono tuttavia a convalidare l'ipotesi di un vero e proprio valore aggiunto comunitario della politica strutturale sulla coesione e la convergenza.

— «Ciascun euro speso a livello dell'UE nell'ambito della politica di coesione dà luogo a un'ulteriore spesa media di 0,9 euro nelle regioni meno sviluppate (attuale Obiettivo 1) e di 3 euro nelle regioni in fase di ristrutturazione (attuale Obiettivo 2)» ⁽⁷⁾.

— Per quanto riguarda i fondi strutturali nel loro complesso, «i dati indicano che, in media, circa un quarto della spesa strutturale ritorna al resto dell'Unione sotto forma di un aumento delle importazioni, specialmente di macchinari e attrezzature. Questa diffusione è particolarmente accentuata nel caso della Grecia (42 % della spesa) e del Portogallo (35 %)» ⁽⁸⁾.

4.5 Nonostante tali indici dimostrino un allineamento progressivo dei risultati socioeconomici degli Stati membri, occorre sfumare il giudizio perché, a livello delle regioni, il movimento si rivela molto più lento.

4.5.1 «Gli IED (investimenti diretti esteri) tendono ad essere destinati in misura sproporzionata alle aree più forti anziché a quelle più deboli dell'Unione. All'interno dei paesi, gli IED sono generalmente concentrati nelle grandi città e attorno ad esse, specialmente nelle capitali nazionali, mentre finanziamenti decisamente limitati vanno alle regioni in ritardo di sviluppo» ⁽⁹⁾.

4.6 Nell'ambito della politica di coesione, tra il 2000 e il 2004, sono stati approvati circa 3.600 progetti importanti, circa 1 600 dei quali grazie ai contributi offerti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Quest'ultima interviene in cinque settori per sostenere la coesione e favorire la strategia di Lisbona/Göteborg: coesione economica e sociale, iniziativa «Innovazione 2010» (i2i), reti transeuropee, protezione e miglioramento dell'ambiente, sostegno alle PMI. La sua azione è particolarmente efficace nei progetti di grandi dimensioni che presentano rischi considerevoli (grandi infrastrutture, ricerca e sviluppo, ecc.). Grazie al finanziamento dei programmi innovativi da parte della BEI si produce anche un effetto leva che va da un rapporto di 1:3 a un rapporto di 1:6.

⁽⁶⁾ Ibidem, p. XIX.

⁽⁷⁾ Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, COM (2005) 299 def., pag. 8.

⁽⁸⁾ Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione — convergenza, competitività, cooperazione (febbraio 2004), p. XIX.

⁽⁹⁾ Ibidem, p. XIV.

4.7 È opportuno sottolineare anche il fatto — non meno trascurabile — che la politica strutturale non si limita ad aiutare le regioni e i paesi dell'UE a sfruttare le loro potenzialità di sviluppo investendo nel capitale materiale, umano e nelle tecnologie al fine di superare le eventuali difficoltà di una forte integrazione economica o monetaria (tassi d'interesse e di cambio comuni, liberalizzazione, maggiore concorrenza e relative ristrutturazioni e licenziamenti), ma al tempo stesso sostiene il mercato interno grazie ai flussi commerciali e ai posti di lavoro prodotti dalla concezione e dall'attuazione dei progetti ammissibili ai fondi strutturali, molti dei quali oltretutto non avrebbero visto la luce senza il ruolo di catalizzatore svolto dall'azione europea.

4.8 Al di là di queste osservazioni sull'aspetto finanziario delle politiche strutturali, non bisogna tralasciare il fatto che la politica di coesione presenta altri effetti:

- la definizione di un quadro finanziario di sette anni, che assicura una certa stabilità e permette di effettuare una programmazione,
- il partenariato sul terreno, che accompagna i progetti ammissibili ai fondi strutturali e che può essere oggetto di miglioramenti ⁽¹⁰⁾,

- la disciplina delle amministrazioni locali, favorita dalla gestione dei progetti sovvenzionati in parte dall'Unione,
- la visibilità dell'Unione per i cittadini attraverso l'attuazione dei progetti, anche se a volte i governi non fanno la loro parte e «si dimenticano» di citare l'origine (almeno parzialmente europea dei progetti realizzati).

5. Un modello che rischia di essere inadeguato in una Europa allargabile

5.1 Nel corso degli ultimi 50 anni, il progetto europeo ha seguito il suo corso subendo adeguamenti marginali, ma l'Europa di adesso non ha più nulla dell'Europa del 1957.

5.2 Nell'arco di 50 anni, più di una ventina di paesi si sono interessati al progetto — un progetto spesso poco conosciuto e sottovalutato da coloro che già ne facevano parte — al punto che hanno chiesto di aderirvi. È così che, di adesione in adesione, la superficie geografica dell'UE è più che triplicata e la sua popolazione è raddoppiata. La sua omogeneità iniziale (in termini di livello di sviluppo socioeconomico e di copertura territoriale) si è diluita e la sua coesione sociale, economica e territoriale è stata messa a dura prova a causa di ampliamenti a paesi in generale meno ricchi.

	Anno di adesione	Superficie del territorio europeo		Densità media di popolazione dei nuovi Stati membri	Differenza del PIL pro capite in PPA tra il gruppo dei vecchi Stati membri e i nuovi Stati membri (in %)	Se il PIL medio pro capite in PPA è = 100 alla vigilia dell'ampliamento, le nuove adesioni producono una variazione di... (in %)
		in migliaia di km ²	variazione rispetto al precedente ampliamento (%)			
UE-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
UE-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
UE-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
UE-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
UE-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
UE-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	???	???

NB: UE-29 = UE-27 + Turchia + Croazia.

Fonti:

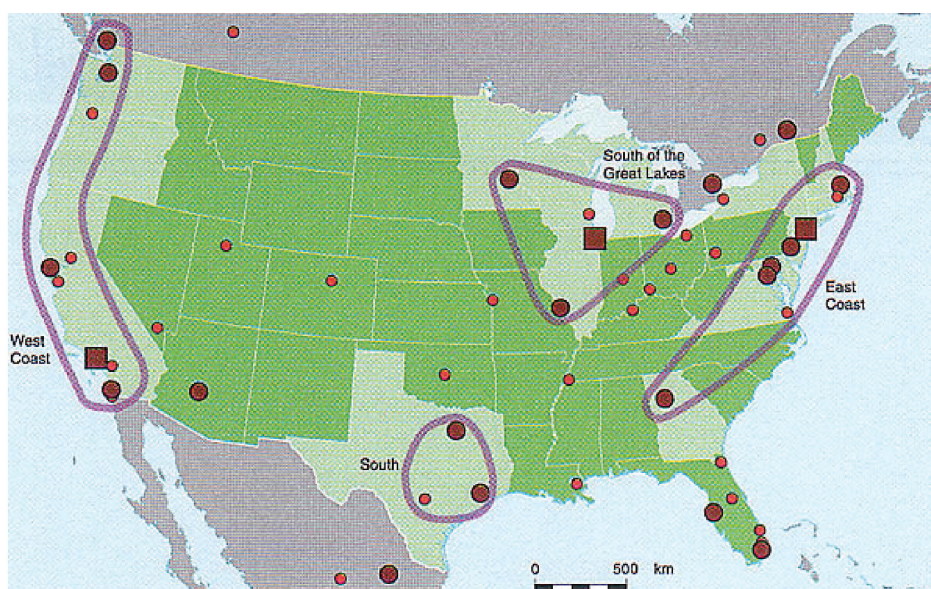
- Dati economici: Ameco (per il PIL pro capite in PPA)
- Dati geografici e demografici: United Nations World Population Prospects, 2004
- Calcoli effettuati in proprio

⁽¹⁰⁾ Pareri del CESE sul tema *Il ruolo delle organizzazioni della società civile nell'attuazione della politica comunitaria di coesione e sviluppo regionale*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 126, e sul tema *Politiche di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 52.

5.3 Grazie una serie di dinamiche e ad un «patrimonio storico», un pentagono di crescita con ai vertici Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi è diventato un polo che rappresenta il 20 % del territorio dell'UE a 15 e in cui si concentra il 40 % della popolazione totale e si genera il 50 % della ricchezza. Questa dorsale raggruppa i 7/10 del potere decisionale europeo e comprende una serie di città, più dell'85 % delle quali beneficia di buone interconnessioni. A questo territorio si fa riferimento con il termine «poligono» ⁽¹⁾.



Europa: il poligono



Stati Uniti: le 4 zone d'integrazione economica

Le carte sono state riprese da European Spatial Planning elaborato da Andreas Faludi (2002) e disponibile sul sito

http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, «Le polycentrisme en Europe», 2002, pagg. 160-161.

5.4 Il peso economico dei paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 non supera il 5 % di quello dell'UE nel suo complesso, ma la superficie territoriale dell'Unione è aumentata del 33 % circa. In tale nuovo contesto, il poligono non basterà più a «trainare» le regioni periferiche. «Nel breve termine, la concentrazione dell'attività economica nelle regioni relativamente sviluppate può favorire la produzione economica nell'UE. Nel lungo termine, tuttavia, questo fenomeno rischia di danneggiare il potenziale produttivo delle regioni svantaggiate e di ridurre la loro capacità di sfruttare i vantaggi comparativi di cui dispongono. Una eccessiva concentrazione di imprese e di abitanti in talune regioni è inoltre contraria all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile. Per queste regioni essa è infatti una fonte di intralci e di congestionamento, esercita forti pressioni sull'ambiente ed è causa di declino e spopolamento in altre regioni»⁽¹²⁾ (cfr. anche il punto 4.5). Sull'esempio degli Stati Uniti, in cui si sono sviluppate diverse zone trainanti, è opportuno promuovere oggi l'emergere di zone analoghe meglio distribuite su tutto il territorio europeo, modello che gli esperti chiamano «policentrismo».

5.5 Il progresso tecnologico, la globalizzazione e la mobilità comportano a loro volta la creazione di un numero sempre crescente di città-regioni e di zone metropolitane in tutta Europa, diverse dal pentagono tradizionale ma paragonabili ad esso, ad esempio: Copenaghen-Malmö, Dublino, Madrid, Vienna-Bratislava, Katowice e altre. Tali modifiche nel paesaggio europeo danno inoltre adito a nuove ambizioni e nuove sfide tra le varie regioni, ambizioni e sfide che (si spera) avranno progressivamente un impatto anche sulle posizioni e sulle politiche dell'UE⁽¹³⁾.

5.6 L'assetto territoriale non è di competenza dell'UE e dunque in questo campo prevale il principio di sussidiarietà, ma non si può negare che la gestione dello spazio europeo rappresenti una responsabilità comune. Partendo da questo principio, i Quindici e la Commissione hanno elaborato uno Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SDEC), adottato nel corso del Consiglio dei ministri di Potsdam dell'11 maggio 1999 e affiancato, lo stesso anno a Tampere, da un programma di dodici azioni⁽¹⁴⁾.

5.7 Nello spirito dell'articolo 159 del Trattato, lo SDEC persegue l'obiettivo di migliorare il coordinamento delle politiche comunitarie che hanno un notevole impatto sul territorio, come ad esempio la politica regionale o alcune politiche settoriali (agricoltura, trasporti).

5.8 Con il presente parere il Comitato non intende certo individuare le zone in cui è necessario potenziare le relazioni tra

⁽¹²⁾ DATAR, «Le schéma de développement de l'espace communautaire», 2002.

⁽¹³⁾ Cfr. anche il parere del CESE *Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione*, luglio 2004, GU C 302 del 7.12.2004, pag. 101.

⁽¹⁴⁾ Alcune delle quali, occorre sottolineare, e non certo le meno importanti, non hanno mai visto la luce, ad esempio gli studi d'impatto territoriale. Altre invece non sono state promosse come meritavano, ad esempio il sostegno alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (gli stanziamenti destinati a Interreg sono stati riveduti al ribasso nel corso dell'accordo concluso in merito alle prospettive finanziarie). Per fortuna, sono state realizzate azioni quali la creazione dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE), anche se tali lavori continuano ad essere sottovalutati.

le città, tra il centro e la periferia, ecc. Spetta tuttavia al CESE insistere sull'importanza di affrontare seriamente questo problema, altrimenti l'Europa è destinata all'indebolimento e alla disgregazione del suo territorio.

6. La chiave del successo: infrastrutture moderne disseminate su tutto il territorio europeo⁽¹⁵⁾

6.1 Naturalmente, l'organizzazione policentrica del territorio europeo (emergere di grandi poli regionali con un effetto propulsivo sulle zone confinanti, rafforzamento del legame che unisce zone rurali e centri urbani) garante di una nuova e maggiore coesione sarà possibile solo grazie a un miglioramento delle infrastrutture: trasporti, energia, telecomunicazioni ...

6.2 I ritardi registrati nella realizzazione dei 14 progetti prioritari stabiliti ad Essen nel 1994, in particolare sui tratti transfrontalieri, e la riduzione al minimo della rubrica RTE delle prospettive finanziarie 2007-2013⁽¹⁶⁾ non sono bene auguranti per quanto concerne lo sviluppo sostenibile dell'Unione e la sua coesione territoriale.

6.3 Eppure è indiscutibile che i fondi strutturali si siano rivelati efficaci nel rinnovare le infrastrutture dei paesi della coesione e delle regioni svantaggiate e nel collegare tali paesi e regioni agli altri in modo che potessero approfittare pienamente delle possibilità offerte dal mercato interno.

6.3.1 Nei quattro paesi della coesione la densità della rete autostradale, che nel 1991 era del 20 % inferiore alla media dell'UE a 15, nel 2001 era superiore del 10 % a tale media. Progressi (di più modesta entità) si sono registrati anche nelle altre regioni dell'Obiettivo 1.

6.3.2 Nel corso degli ultimi dieci anni, la rete ferroviaria dell'UE ha subito un processo di modernizzazione. Tuttavia, il livello di elettrificazione delle linee e di conversione verso linee a doppio binario è stato praticamente lo stesso sia nelle zone in ritardo di sviluppo sia nelle altre, il che contribuisce a mantenere elevato il divario tra di esse.

6.4 D'altra parte, al fine di consolidare gli allargamenti dell'UE avvenuti nel 2004 e proseguiti nel 2007, sarà indispensabile destinare risorse sufficienti alle infrastrutture che collegano i vecchi Stati membri con i nuovi, e questo per i seguenti quattro motivi:

— anche se la BEI, la Banca mondiale e la BERD (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) hanno prestato, tra il 1999 e il 2001, 21 miliardi di euro per allineare

⁽¹⁵⁾ Per semplicità, includiamo tra i fondi strutturali anche il Fondo di coesione, anche se terminologicamente non sarebbe corretto.

⁽¹⁶⁾ I 20 miliardi di euro proposti dalla Commissione si sono ridotti a poco più di 8 miliardi allorché il costo complessivo del completamento dei 30 assi prioritari previsti da qui al 2020 era valutato nel 2004 a 225 miliardi.

le infrastrutture alle norme dei Quindici, le esigenze in termini di investimenti nelle sole infrastrutture di comunicazione (strade e ferrovie) restano ancora elevate, valutate a non meno di 90 miliardi di euro (a prezzi 1999) ⁽¹⁷⁾,

- i nuovi Stati membri registrano una crescita più sostenuta rispetto alla maggioranza dei vecchi Stati membri. Inoltre, a causa dell'intensificarsi degli scambi commerciali, la loro crescita alimenta quella, meno vigorosa, dei vecchi paesi,
- in compenso, i nuovi Stati membri beneficeranno di una migliore accessibilità al mercato interno,
- «nelle regioni e nei paesi meno sviluppati (in particolare i nuovi Stati membri), i collegamenti internazionali e interregionali possono dimostrarsi più redditizi, a lungo termine, in quanto migliorano la competitività delle imprese e agevolano la mobilità della manodopera» ⁽¹⁸⁾.

6.5 La riorganizzazione e il miglioramento di tali infrastrutture è una posta in gioco particolarmente importante per i nuovi Stati membri, innanzi tutto perché quando esisteva il Comecon la maggior parte delle loro infrastrutture convergeva verso Mosca, poi perché tra il 1993 e il 2003 gli scambi con i Quindici si sono triplicati al punto che adesso questi sono i loro maggiori partner commerciali e infine perché il livello delle loro infrastrutture è inferiore a quello dell'UE a 15.

6.6 È evidente che sul piano energetico bisogna rimediare «all'insufficienza degli investimenti rispetto all'incremento della domanda di trasmissione e delle distanze. Malgrado i progressi compiuti nell'interconnessione delle reti elettriche e del gas in tutta l'Europa, sussistono ancora gravi strozzature strutturali tra gli Stati membri» ⁽¹⁹⁾. A tale proposito, l'Osservatorio europeo dei mercati dell'energia, che sarà costituito nel 2007, potrebbe fornire indicazioni e orientamenti preziosi per il futuro.

6.6.1 Per citare solo il settore dell'elettricità, «l'era della sovraccapacità sta volgendo al termine: di qui al 2030 bisogna investire per aumentare la capacità di produzione di energia elettrica di 600-750 GW, al fine di soddisfare la crescente domanda e sostituire le centrali vetuste. L'esigenza di investimenti per aumentare la capacità produttiva, in particolare per i carichi di picco, potrebbe essere parzialmente compensata da una piena interconnessione delle reti».

6.7 Generalmente, la modernizzazione delle infrastrutture rappresenta una sfida in termini di sostenibilità ambientale. A tale proposito il CESE riafferma che l'ammissibilità dei progetti

⁽¹⁷⁾ Nei prossimi anni, gli investimenti necessari per realizzare le RTE-T rappresenteranno circa l'1,5 % del PIL regionale previsto. Gli attuali livelli di investimento, che vanno da 2 a 3 miliardi di euro l'anno, dovranno aumentare, di qui al periodo 2005-2010, sino a circa 10 miliardi per rispondere alla pressione della domanda e per fornire all'interno della Comunità servizi che corrispondano alla crescita economica. A più lungo termine, la Commissione ha valutato a 258 miliardi di euro la somma necessaria per portare le reti di trasporto ad un livello di qualità accettabile (BEI, «Lo sviluppo delle RTE: prospettive», 2001).

⁽¹⁸⁾ Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, COM (2005) 299 def., pag. 15.

⁽¹⁹⁾ Parere del CESE *L'approvvigionamento energetico dell'UE: strategia per un mix energetico ottimale* (parere esplorativo) GU C 318 del 23.12.2006, pag. 185.

ai fondi strutturali e la loro valutazione ex post dovrebbero a suo avviso integrare i criteri di sviluppo sostenibile in tutti i loro aspetti. Ribadisce inoltre ⁽²⁰⁾ il suo sostegno all'obiettivo di fondare delle comunità basate sul principio della sostenibilità (Accordo di Bristol) ⁽²¹⁾.

6.8 Gli obblighi di bilancio imposti dal Patto di stabilità e di crescita e gli sforzi costanti richiesti per partecipare all'Unione economica e monetaria complicano la realizzazione di tali investimenti, la maggior parte dei quali provengono dai governi nazionali mentre una minima parte è garantita dai fondi strutturali o dalla BEI.

6.9 Anche se il 78 % della popolazione europea risiede nelle città o negli agglomerati urbani, è importante tener conto delle esigenze specifiche delle zone rurali ed evitare un loro ulteriore spopolamento.

6.10 L'UE si sforza di sostenere tali zone attraverso programmi specifici e ha consacrato allo sviluppo rurale più di 60 miliardi di euro tra il 2000 e il 2006. L'utilizzo di questi stanziamenti, tuttavia, è lungi dall'essere ottimale, come ha fatto osservare la Corte dei conti. ⁽²²⁾ Quest'ultima sottolinea che i programmi non tengono sufficientemente conto delle caratteristiche della zona geografica beneficiaria. La Corte mette inoltre in evidenza le lacune in sede di selezione e di destinazione dei progetti e l'inadeguata valutazione dei risultati.

7. Rafforzare i legami tra centri urbani e zone rurali

7.1 Le zone periferiche subiscono in modo particolare l'invecchiamento della popolazione nella misura in cui la loro lontananza dai centri di attività obbliga i giovani e i lavoratori qualificati ad andare a vivere nelle città. L'esodo rurale rischia di accelerare il declino di questi territori. Inoltre le grandi città, in cui si concentra il grosso delle forze vive, incontrano particolari difficoltà e registrano al loro interno delle disparità tra i diversi quartieri e/o tra i diversi gruppi sociali. «La quasi totalità delle città che registrano un tasso di disoccupazione uguale o superiore al 10 % comprendono alcune zone nelle quali tale percentuale è almeno due volte maggiore rispetto alla media della città» ⁽²³⁾. La Commissione individua giustamente quattro settori ai quali è opportuno prestare una grande attenzione: i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso alle infrastrutture e ai servizi; l'ambiente naturale e fisico; la cultura ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Parere del CESE *Strategia tematica sull'ambiente urbano* GU C 318 del 23.12.2006, pag. 86.

⁽²¹⁾ Accordo di Bristol, dicembre 2005, www.odpm.gov.uk cod. prod. 05 EUPMI 03584. L'Accordo di Bristol identifica 8 caratteristiche di base della comunità sostenibile: 1) attiva, inclusiva e sicura; 2) ben governata; 3) ben collegata; 4) ben servita; 5) sensibile ambientalmente; 6) attraente; 7) ben strutturata ed edificata; 8) accogliente per tutti.

⁽²²⁾ Cfr. il comunicato stampa ECA/06/20.

⁽²³⁾ COM(2006) 385 def. pag. 10.

⁽²⁴⁾ Commissione europea: *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, COM(2006) 385 def.

7.2 Il Comitato coglie questa opportunità per ribadire il ruolo fondamentale dei servizi d'interesse generale, in particolare dei servizi sociali d'interesse generale, nel garantire la coesione economica, sociale, territoriale e intergenerazionale. Chiede ancora una volta che venga elaborata una direttiva quadro sull'organizzazione di tali servizi, che sia complementare alle direttive settoriali ⁽²⁵⁾.

8. La partecipazione della società civile, indispensabile per un'adesione ai progetti elaborati

8.1 La Commissione riconosce la necessità di coinvolgere gli ambienti socioprofessionali nelle politiche strutturali e sottolinea che questo contribuisce in modo decisivo ad una migliore appropriazione di dette politiche a livello locale. Il CESE tuttavia si rammarica che la Commissione non abbia presentato proposte vincolanti per gli Stati membri che definiscano le modalità di tale coinvolgimento.

8.2 Il Comitato auspica, per il futuro, l'elaborazione di indicatori relativi alle procedure di consultazione sui documenti strategici e di programmazione definiti all'interno degli Stati membri.

8.3 Ritiene inoltre che gli Stati membri dovrebbero illustrare le modalità di *feedback* concernenti l'attuazione del principio di partenariato per quanto riguarda i comitati di monitoraggio.

8.4 Il Comitato è convinto che gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero sfruttare maggiormente le potenzialità delle organizzazioni della società civile, coinvolgere queste ultime nella elaborazione dei programmi di promozione e sostenere le iniziative che provengono dalla base, assegnando a tale scopo adeguati mezzi finanziari, disponibili per azioni di promozione e d'informazione concernenti i fondi strutturali.

8.5 Nel caso dei programmi transfrontalieri o interregionali, sarebbe inoltre opportuno promuovere consultazioni congiunte e partenariati socioprofessionali anch'essi transfrontalieri o interregionali.

9. Un nuovo tipo di finanziamento per il futuro

9.1 Considerando, da un lato, le sfide che presenta una Unione allargata, le cui frontiere sono ora più ampie ed eterogenee sotto il profilo delle caratteristiche e dei risultati delle sue regioni e, dall'altro, la manifesta inadeguatezza degli

stanziamenti di bilancio (totalmente ingiustificata) e l'influenza crescente della globalizzazione, sarà necessario concepire strumenti più moderni capaci di garantire migliori risultati. Questo consentirà di finanziare il nostro modello economico e sociale e di ridare fiducia agli europei (imprenditori, lavoratori, disoccupati) sulla capacità dell'Unione di riprendere in mano il suo destino. Le recenti iniziative Jaspers, Jessica e Jeremie rappresentano a tale proposito un passo nella giusta direzione.

9.2 Attualmente, i fondi strutturali si limitano essenzialmente alla concessione di sovvenzioni. In un precedente parere ⁽²⁶⁾, il Comitato ha suggerito di ridefinire la loro ingegneria finanziaria al fine di conferire loro un effetto moltiplicatore grazie al contributo del FEI e della BEL. Il Comitato ha proposto di trasformare tali sovvenzioni in prodotti finanziari in modo da creare un effetto leva: 1 euro versato per garantire un prestito in capitale di rischio consentirebbe così di finanziare dai 5 ai 10 euro di investimento di una PMI. Questo sistema presenta tre tipi di vantaggi:

- incoraggerebbe la ripartizione pubblico/privato del finanziamento degli investimenti considerati a rischio dai partner finanziari tradizionali,
- si responsabilizzano maggiormente i beneficiari rispetto alla concessione di sovvenzioni a fondo perduto,
- si amplia il numero dei beneficiari pur in presenza di un modesto bilancio.

9.3 Sarebbe inoltre interessante riflettere sulla possibilità di utilizzare gli stanziamenti non eseguiti del già esiguo bilancio europeo piuttosto che ristornarli agli Stati membri. Tali stanziamenti rappresentano solo una minima percentuale del bilancio annuale. Ma se questa procedura fosse stata adottata nel primo periodo della strategia di Lisbona, si sarebbero potuti destinare quasi 45 miliardi di euro in più a progetti di interesse comune.

Eccedenze del bilancio dell'UE (in milioni di euro)

2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Totale 2000-2005	44 646

NB: le eccedenze comprendono sia gli stanziamenti non eseguiti (incluse le riserve speciali) sia le entrate aggiuntive.

Fonte: Commissione europea, IP/06/494.

⁽²⁵⁾ Cfr. il parere del CESE *Servizi nel mercato interno*, GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 113; il parere *Il futuro dei servizi d'interesse generale*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135. Cfr. anche il parere (attualmente in fase di elaborazione) *I servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*.

⁽²⁶⁾ Parere del CESE *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 52.

9.3.1 Dall'analisi dei punti precedenti si capisce perfettamente che una parte di questi stanziamenti potrebbe accelerare la realizzazione degli anelli mancanti, vero e proprio tallone d'Achille delle reti transeuropee, i quali consentono di collegare i paesi tra di loro, di superare le strozzature rendendo più rapida l'integrazione europea e di promuovere maggiormente l'intermodalità.

9.3.2 Un'altra parte di questi stanziamenti potrebbe arricchire la dotazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Questo strumento, che non dispone di un bilancio autonomo, è destinato a sostenere i lavoratori licenziati «vittime della globalizzazione» completando l'azione dei fondi strutturali. Diversamente da questi ultimi, che hanno bisogno di lunghi periodi di programmazione per progetti che il più delle volte sono a lungo termine, il FEG è uno strumento a breve scadenza.

Il Consiglio, pur approvandolo, ne ha dimezzato gli stanziamenti iniziali proposti dalla Commissione (la dotazione del FEG ammonta a 500 milioni di euro). In queste circostanze, è difficile credere all'efficacia di questo dispositivo, da molti descritto come uno «strumento di marketing». Occorrerebbe al tempo stesso ridefinire i criteri di ammissibilità riducendo il numero di lavoratori licenziati necessario perché il Fondo intervenga (i suoi ideatori hanno preso a modello il *Trade Adjustment Assistance Programme* istituito negli Stati Uniti nel 1962 ma hanno dimenticato che contrariamente agli USA, paese in cui predomina la presenza di grandi imprese, l'UE è un'economia fondata sulle PMI) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Questa revisione risulta ancora più importante in quanto un'integrazione più intensa dello spazio europeo rischia di accentuare la concorrenza tra i territori, di comportare ristrutturazioni e quindi di distruggere posti di lavoro, dando al cittadino l'impressione che l'Europa sia nemica dell'occupazione.

Bruxelles, 18 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Infatti, le 100 maggiori imprese generano il 74 % del PIL degli Stati Uniti contro solo il 34 % del PIL europeo. Nell'economia commerciale non finanziaria, le PMI (< 250 occupati) rappresentano il 99,8 % delle imprese (per il 91,5 % sono microimprese con meno di 9 occupati) e il 67,1 % dei posti di lavoro complessivi.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni contributi, dazi, imposte ed altre misure

COM(2006) 605 def. — 2006/0192 (CNS)

(2007/C 93/03)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 10 novembre 2006, 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 summenzionata.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 dicembre 2006, sulla base del progetto di parere predisposto dal relatore BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 156 voti favorevoli, 0 voti contrari e 4 astensioni.

1. In ottemperanza della decisione presa dal Consiglio il 1º aprile 1987 in merito alla chiara formulazione della normativa comunitaria ⁽¹⁾, la Commissione ha presentato una proposta di codificazione del regolamento in oggetto.

2. La maggior parte dei 26 articoli della proposta risultano dall'adattamento del testo originario del 1976 alle numerose modifiche introdotte da norme successive; si tratta di un lavoro lungo e defaticante, da eseguire con l'impiego di risorse adeguate.

3. Verificare la congruità e la precisa rispondenza alle regole dell'operato della Commissione significherebbe per il CESE rifare in tempi ristretti, e senza le necessarie risorse, il complesso lavoro già compiuto: un compito manifestamente impossibile. D'altra parte, la ben nota professionalità della Commissione costituisce una garanzia del fatto che anche in questa occasione, come nelle altre precedenti, il risultato della codificazione sarà impeccabile.

4. Tenuto conto di quanto sopra, il CESE manifesta la sua approvazione del testo della proposta.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ COM(87) 868 PV.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici

COM(2006) 195 def. — 2006/0066 (COD)

(2007/C 93/04)

Il Consiglio, in data 29 giugno 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 novembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore van IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 14 voti contrari e 10 astensioni.

Sommario

1. Introduzione
2. Consultazione e contenuto
3. Osservazioni generali
4. Questioni specifiche
 - 4.1 Aspetti redazionali
 - 4.2 Termini sospensivi
 - 4.3 Annullamento dell'aggiudicazione a contratto già concluso
 - 4.4 Attestazione
 - 4.5 Conciliazione e risoluzione delle controversie
 - 4.6 Termine sospensivo
5. Diritti da versare per presentare ricorso
6. Glossario

1. Introduzione

1.1 Nel 1991 e nel 1993 sono entrate in vigore in materia di appalti pubblici due direttive concernenti l'applicazione di procedure di ricorso in relazione, rispettivamente, alla direttiva «classica» e a quella «settori speciali», allo scopo di rendere più efficace l'applicazione di queste ultime direttive e offrire delle possibilità di ricorso non previste nelle precedenti direttive «classiche»⁽¹⁾.

1.2 Poiché l'obiettivo delle direttive sugli appalti pubblici è creare un contesto aperto, equo e trasparente in cui le imprese di tutta l'UE possano competere a parità di condizioni, tali direttive «ricorsi» stabiliscono una serie di procedure per le imprese che intendono presentare ricorso contro l'aggiudicazione di un appalto pubblico cui sono interessate.

1.3 Le direttive «ricorsi» perseguono due obiettivi tra loro correlati:

- fornire uno strumento per costringere i soggetti aggiudicatori a rispettare le direttive e
- fornire uno strumento grazie al quale un offerente che ritenga vi sia stata una violazione delle direttive da parte di un soggetto aggiudicatore possa intraprendere le azioni necessarie per tutelare i propri interessi.

1.4 Qualsiasi azione avviata da un offerente che si ritenga danneggiato nei confronti di un soggetto aggiudicatore deve passare attraverso i giudici nazionali o altri organi simili dello Stato membro in questione; la Commissione può avviare azioni solo nei confronti di uno Stato membro, non di un soggetto aggiudicatore, e solo nel caso in cui vi siano prove che dimostrino che tale Stato membro non regola in modo appropriato i propri soggetti aggiudicatori.

1.5 Val la pena di notare come nel 1999 la Corte di giustizia avesse già specificato che le disposizioni delle due direttive «ricorsi» dovevano mirare a rafforzare i meccanismi esistenti per garantire l'effettiva applicazione delle direttive sugli appalti pubblici, in particolare nella fase in cui le violazioni possono ancora essere sanate⁽²⁾.

1.6 Direttive «ricorsi» efficaci sono parte integrante del diritto degli appalti pubblici, e le modifiche apportate a quelle direttive dalla proposta in esame dovrebbero garantire un migliore funzionamento delle direttive in materia di appalti pubblici.

1.7 Nel giugno del 2006 la Commissione ha infatti presentato la proposta di una nuova direttiva che modifica le summenzionate direttive «ricorsi» al fine di migliorarle e renderle più efficaci.

1.8 Le principali innovazioni della nuova direttiva consistono nell'introduzione di un termine sospensivo di dieci giorni tra la decisione di aggiudicare un appalto e la conclusione del contratto, in modo da offrire a chiunque ritenga di aver subito un pregiudizio la possibilità di presentare ricorso, e nella soppressione dei meccanismi di attestazione e di conciliazione.

2. Consultazione e contenuto

2.1 Nel marzo del 2003 la Commissione ha avviato una serie di consultazioni sulla validità delle direttive «ricorsi». Sono stati realizzati due questionari. Gli Stati membri sono stati consultati nel quadro del comitato consultivo per gli appalti pubblici. Oltre a tale consultazione, ne sono state effettuate altre, mediante questionari in linea (*Interactive Policy Making*), tra avvocati, associazioni di categoria, ONG e imprese, nonché tra soggetti aggiudicatori.

⁽²⁾ *Impact assessment report — Remedies in the field of public procurement* («Relazione sulla valutazione d'impatto — Procedure di ricorso in materia di appalti pubblici»), SEC(2006) 557, del 4.5.2006, pag. 5: sentenza Alcatel, causa C-81/98, punto 33.

⁽¹⁾ Cfr. la nota 9 al glossario.

2.2 La nuova direttiva si basa su una valutazione d'impatto approfondita, che espone due problemi principali: la mancanza di ricorsi efficaci contro la prassi degli affidamenti diretti illegittimi di appalti pubblici e la stipula affrettata dei contratti di appalto da parte dei soggetti aggiudicatori, che privano di fatto gli operatori economici della possibilità di proporre ricorsi efficaci prima della conclusione del contratto ⁽³⁾.

2.3 La valutazione d'impatto presenta una serie di ottime analisi delle opinioni dei soggetti interessati e costituisce di per sé un esempio significativo di una forma di comunicazione aperta e trasparente in un ambito estremamente complesso.

2.4 È alquanto interessante notare che, da tale valutazione, emergono notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la gestione dei ricorsi, differenze che possono creare confusione per gli offerenti:

- i soggetti aggiudicatori, tra cui in particolare gli enti regionali e locali, si sono mostrati poco propensi a rispondere ai quesiti posti nel quadro della consultazione,
- i singoli operatori economici non sono ancora abituati ad avvalersi delle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici,
- risposte molto significative sono pervenute da parte di studi legali, associazioni di categoria e ONG.

2.5 La conclusione generale cui sono giunti gli interpellati è che occorre combattere le aggiudicazioni illegittime e promuovere la concorrenza, in particolare quella transfrontaliera.

2.6 Le imprese sono generalmente molto riluttanti ad avviare azioni contro i soggetti aggiudicatori, mentre l'esperienza mostra come alcuni Stati membri esitino ancora ad adottare una legislazione che promuova la trasparenza e l'apertura dei mercati. Ciò dimostra la necessità di un'azione a livello dell'UE. Altri Stati membri, invece, hanno profuso sforzi considerevoli per applicare le direttive.

2.7 Le modifiche proposte forniscono due nuove importanti misure di tutela per gli offerenti:

- la comunicazione della decisione di aggiudicare un contratto di appalto deve avvenire almeno dieci giorni prima della data prevista per la stipula (termine sospensivo), e
- qualora un offerente presenti ricorso, la procedura di appalto deve essere sospesa per un certo periodo, in linea di principio finché la questione non sia stata risolta.

2.8 È tuttavia prevista la possibilità, per esempio in caso di urgenza, di aggiudicare i contratti senza passare attraverso la normale procedura di appalto. È inoltre possibile non tener conto del termine sospensivo nei casi in cui esso sia palesemente non pertinente. Tuttavia, la procedura di dialogo competitivo deve sempre prevedere un termine sospensivo a causa delle sue stesse modalità di funzionamento. Tra gli altri aspetti, va menzionata l'eventualità che, nelle fasi conclusive di una proce-

dura di appalto, rimanga un unico «offerente preferito»: ciò potrebbe dar luogo ad abusi, e la sospensione è quindi necessaria per evitare tale situazione.

3. Osservazioni generali

3.1 La valutazione d'impatto si dimostra molto utile nell'indicare chiaramente che in molti casi gli Stati membri e i soggetti aggiudicatori valutano in modo distinto la necessità di aprire il mercato degli appalti pubblici.

3.2 La Commissione propone cinque possibili soluzioni per far fronte al problema dei ricorsi: mantenimento dello stato attuale, una comunicazione o una direttiva che istituisca un termine sospensivo, e una comunicazione o una direttiva che istituisca un organo indipendente ⁽⁴⁾.

3.3 Il CESE concorda con la Commissione sul fatto che:

- il mantenimento dello stato attuale non è una soluzione realizzabile, in quanto le carenze e le notevoli differenze tra gli Stati membri persisterebbero,
- le comunicazioni non costituiscono uno strumento interessante poiché non sono sufficientemente vincolanti: negli Stati membri continuerebbero a prevalere le antiche tradizioni, le relazioni e i rapporti di dipendenza reciproci.

3.4 Di conseguenza, per fare pressione sul settore pubblico e accrescere la professionalità da entrambe le parti, la scelta è tra l'istituzione di un organo indipendente e l'introduzione di un termine sospensivo tra la decisione di aggiudicare un appalto e la conclusione del relativo contratto.

3.4.1 Tali organi indipendenti esistono in alcuni Stati membri ⁽⁵⁾. Occorre notare che la maggior parte dei soggetti interessati del settore privato è favorevole a tale approccio, anche se esso comporterebbe un aumento dei costi e delle procedure amministrative. Alcuni Stati membri raccomandano di nominare degli esperti in seno a tali organi.

3.4.2 Al contrario, la grande maggioranza degli Stati membri è favorevole all'introduzione di un termine sospensivo limitato che interessi direttamente i committenti pubblici e le imprese che presentano ricorso, sospendendo la procedura durante il decorso di tale termine.

3.5 Il CESE concorda con la proposta della Commissione riguardo all'introduzione di un termine sospensivo. Riconosce che un siffatto sistema a livello comunitario, se correttamente attuato, dovrebbe probabilmente promuovere, da un lato, l'efficacia, la chiarezza e la certezza giuridica e, dall'altro, un sistema di appalti pubblici più aperto e trasparente che accrescerebbe la concorrenza. Tuttavia, il termine sospensivo non va necessariamente considerato come un'alternativa esclusiva agli organi indipendenti, che gli Stati membri sono ovviamente liberi di istituire.

⁽³⁾ *Impact assessment report — Remedies in the field of public procurement* («Relazione sulla valutazione d'impatto — Procedure di ricorso in materia di appalti pubblici»), SEC(2006) 557, del 4.5.2006.

⁽⁴⁾ Cfr. il glossario per la definizione di «organo indipendente» e la differenza tra questo e l'«organo responsabile delle procedure di ricorso», ai fini del presente documento.

⁽⁵⁾ Per esempio, l'Autorità garante della concorrenza in Danimarca e l'Agenzia governativa centrale svedese per gli appalti pubblici.

4. Questioni specifiche

4.1 Aspetti redazionali

4.1.1 La numerazione della nuova direttiva risulta confusa: infatti, le modifiche che questa apporta alla direttiva «settori speciali» sono previste dall'articolo 2, benché gran parte di quelle apportate alla direttiva «classica» (alle pagine precedenti) e alla stessa direttiva «settori speciali» (alle pagine seguenti) siano numerate dall'articolo 2 *bis* all'articolo 2 *septies*. Sarebbe più pratico se le modifiche apportate rispettivamente alle direttive «classica» e «settori speciali» fossero riunite in due capi, anziché articoli, distinti. Una volta che le modifiche introdotte dalla nuova direttiva saranno entrate in vigore, ovviamente questo problema perderà di rilievo; nel frattempo, però, sarebbe opportuno agevolare la comprensione della proposta.

4.1.2 Inoltre, sarebbe stato utile presentare versioni consolidate delle due direttive «ricorsi».

4.1.3 Vi sono poi alcuni errori di stampa, che saranno senza dubbio corretti nelle versioni successive.

4.2 Termini sospensivi

4.2.1 Il concetto di termine sospensivo è generalmente ben accetto.

4.2.2 La possibilità, sostenuta da un certo numero di interpellati nel quadro della consultazione della Commissione, di istituire organi indipendenti che agiscano in qualità di arbitri è stata respinta a favore dell'introduzione di un termine sospensivo, su richiesta soprattutto degli Stati membri. Tale concetto è stato discusso fin dall'entrata in vigore delle direttive, ma, pur apparendo di primo acchito interessante, presenta gli stessi difetti del meccanismo di conciliazione, che del resto è un concetto analogo. A tale proposito persiste tuttavia un problema che è trattato di seguito, nella sezione «Conciliazione e risoluzione delle controversie».

4.2.3 Eccezion fatta per i termini di cinque giorni (che sono giorni lavorativi), tutti gli altri termini, compresi quelli di tre giorni, si riferiscono a giorni di calendario. Ciò è naturalmente fonte di problemi, che sono approfonditi di seguito nella sezione «Termine sospensivo».

4.3 Annullamento dell'aggiudicazione a contratto già concluso

4.3.1 Benché l'obiettivo della direttiva sia risolvere i problemi *prima* che l'appalto sia effettivamente aggiudicato, vi sono disposizioni che consentono di annullare anche le decisioni di aggiudicazione illegittime relative a un contratto di appalto già concluso.

4.3.2 Al riguardo possono presentarsi due situazioni: nella prima, le parti sono in collusione e sono entrambe ben consapevoli delle conseguenze che potrebbero derivare qualora si scoprisse l'illegittimità dell'aggiudicazione; nella seconda, l'operatore economico è innocente e non è consapevole del fatto che l'aggiudicazione rischia di essere annullata.

4.3.3 Nel primo caso non vi è motivo di preoccuparsi per le perdite che potrebbero derivarne per l'operatore economico.

4.3.4 Nel secondo caso, tenendo presente che talvolta il ricorso contro la decisione di aggiudicazione può essere proposto fino a sei mesi dalla conclusione del contratto, vi è il rischio che un operatore economico innocente subisca un grave danno. Infatti, poiché in tal caso il soggetto aggiudicatore risulterebbe avere agito al di là dei propri poteri, l'operatore economico potrebbe non disporre di alcun mezzo per pretendere un risarcimento⁽⁶⁾. Per quanto improbabile possa essere una tale eventualità, il Comitato ritiene opportuno mettere in guardia contro questo rischio.

4.3.5 Si potrebbe obiettare che è compito dell'offerente assicurarsi che il soggetto aggiudicatore abbia rispettato il termine sospensivo e pubblicato i necessari avvisi concernenti l'intenzione di concludere il contratto e, qualora non sia ancora soddisfatto, chiedere una conferma ufficiale al committente. Al riguardo la nuova direttiva stabilisce (art. 2 *septies*, par. 2) che il contratto di appalto già concluso si considera privo di effetto solo se il soggetto aggiudicatore non ha notificato nei termini stabiliti la propria intenzione di concludere il contratto o se non ha rispettato il termine sospensivo. Queste poche condizioni sembrerebbero, specie negli appalti grandi e importanti, facili da verificare. Tuttavia, le soglie fissate per gli appalti di forniture e servizi non possono essere definite «grandi e importanti», neppure per le PMI, mentre le conseguenze, in caso di danni non risarcibili in seguito all'annullamento, lo sono senz'altro. Il CESE non ritiene giusto far ricadere sull'offerente il rischio di errore e le gravi conseguenze che questo comporta, e crede che tale punto vada riconsiderato; il principio «*caveat venditor*», con le sue possibili drastiche ripercussioni, non costituisce un meccanismo adeguato per prevenire i casi di illegittimità da parte dei soggetti aggiudicatori. Benché le conseguenze lamentate nella causa «*Hazell contro Hammersmith and Fulham*» potrebbero non verificarsi in altre circostanze o in altri paesi, una legislazione a livello comunitario o nazionale è auspicabile, se non essenziale, per evitare di esporre gli offerenti a un rischio ingestibile in caso di annullamento dell'aggiudicazione di un appalto.

4.4 Attestazione

4.4.1 Con la nuova direttiva la Commissione propone di abolire la procedura di attestazione, dato lo scarso uso che ne è stato fatto. L'attestazione era stata introdotta nella direttiva «ricorsi» per i «settori speciali» come forma di controllo simile a quello presente nella garanzia di qualità o in alcuni aspetti dell'audit finanziario moderno. All'epoca fu suggerito che un settore speciale che avesse ottenuto una relazione di attestazione positiva, avrebbe potuto derogare ad alcune o a tutte le dettagliate disposizioni della direttiva, a patto che ne rispettasse i principi; tuttavia, la Commissione non ritenne accettabile tale proposta.

⁽⁶⁾ Cfr. la causa «*Hazell vs Hammersmith and Fulham Councils UK House of Lords 1992*», in cui gli enti locali avevano concluso contratti swap sui tassi di interesse per ridurre i propri costi o realizzare dei profitti. In quel caso, i tassi di interesse si rivelarono svantaggiosi per gli enti locali e le banche reclamarono la differenza. Non essendo in grado di pagare, gli enti locali dichiararono che tali contratti esulavano dai propri poteri ed erano dunque nulli. Il tribunale si pronunciò a favore degli enti locali, e le banche interessate, che avevano concluso i contratti in buona fede, subirono una perdita notevole.

4.4.2 Vi è stato quindi uno scarso incentivo a ricorrere all'attestazione, e non sorprende che se ne sia fatto scarso uso. Inoltre, tale procedura è stata criticata in quanto attesta la conformità alla direttiva solo riguardo a un determinato momento, senza però dare alcuna garanzia di tale conformità in relazione a un momento immediatamente successivo. Ciò significa fraintendere il senso di quella procedura, poiché procedure equivalenti funzionano in modo efficace nell'ambito della garanzia di qualità e dell'audit finanziario moderno. L'essenziale è garantire che venga istituito un sistema di procedure che, se rispettato, assicuri una conformità soddisfacente alla direttiva e che il soggetto aggiudicatore rispetti realmente le sue stesse procedure. La maggior parte delle principali organizzazioni opera sulla base di procedure interne e, tranne che in caso di frodi o di gravi problemi societari, segue tali procedure in maniera affidabile. Certificando che le procedure sono soddisfacenti in linea di principio e applicate nella pratica, l'attestazione fornisce una garanzia sufficiente in merito alla conformità dell'organizzazione; essa dovrebbe, naturalmente, essere periodicamente confermata.

4.4.3 Un'attestazione efficace potrebbe fornire uno strumento grazie al quale i singoli settori speciali potrebbero beneficiare di tutti o della maggior parte dei vantaggi previsti all'articolo 30 (7) della direttiva «settori speciali» nei casi in cui i requisiti generali definiti in tale articolo non siano soddisfatti.

4.4.4 In mancanza di un incentivo a usare tale procedura, questa risulta evidentemente di scarsa utilità. Tuttavia, se la si modificasse introducendovi un incentivo concreto, sarebbe opportuno prevederne il mantenimento nella forma così modificata.

4.5 Conciliazione e risoluzione delle controversie

4.5.1 Il CESE osserva che è opinione ampiamente accettata che occorra abolire una procedura così poco utilizzata come quella di conciliazione.

4.5.2 È tuttavia opinione diffusa e condivisa, e anche ampiamente argomentata dal CESE in diversi pareri, che sia auspicabile una qualche forma di risoluzione alternativa delle controversie. I meccanismi esistenti nei vari Stati membri sono molto diversi tra loro e vanno dal ricorso ad organi relativamente informali, di facile accesso e con costi ridotti, fino al contenzioso vero e proprio, con tutte le spese e la distrazione di risorse che esso comporta. Gli organi indipendenti risultano chiaramente efficaci negli Stati membri che hanno scelto questa opzione, ma tale prassi non è generalizzata (cfr. sopra il punto 3.4.1 e la relativa nota).

4.5.3 Individuare una soluzione universale al problema non è facile, dati i diversi contesti culturali e giuridici presenti nei vari Stati membri.

(7) L'articolo 30, paragrafo 1, stabilisce che: «Gli appalti destinati a permettere la prestazione di un'attività di cui agli articoli da 3 a 7 [definizione di settore speciale] non sono soggetti alla presente direttiva se, nello Stato membro in cui è esercitata l'attività, questa è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili.» Il resto dell'articolo 30 descrive più in dettaglio i criteri e le procedure da seguire per ottenere l'esenzione.

4.5.4 La procedura di conciliazione ha avuto uno scarso successo perché, a quanto pare, non può dar luogo a decisioni aventi forza esecutiva e, se non ha buon esito, occupa il tempo entro cui è possibile proporre un ricorso formale. Tuttavia, le decisioni esecutive, in caso di mancato accordo tra le parti come nell'arbitrato, necessitano comunque di un contenzioso. Tale paradosso potrebbe creare dei problemi nella risoluzione delle controversie.

4.5.5 Un'ulteriore analisi dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie in uso in altri paesi o in altri contesti potrebbe molto probabilmente consentire di individuare uno strumento in grado di superare le obiezioni mosse alla procedura di conciliazione, ma pur sempre a costi ridotti, contribuendo in tal modo a migliorare il rispetto delle direttive.

4.6 Termine sospensivo

4.6.1 I termini sospensivi previsti nella proposta di direttiva necessitano di un'ulteriore analisi.

4.6.2 In primo luogo, tali termini si riferiscono per la maggior parte (ad eccezione di quelli di cinque giorni) a giorni di calendario e sono piuttosto brevi (tre, sette o dieci giorni). In alcuni Stati membri e in alcuni periodi dell'anno, dieci giorni di calendario possono corrispondere ad appena tre giorni lavorativi e tre giorni di calendario possono non includere neppure un giorno lavorativo. Chiaramente ciò può risultare insoddisfacente. Per esempio, nel 2006 vi sono almeno 42 giorni lavorativi (su un totale di 260) considerati festivi in uno dei paesi del SEE; vi sono un periodo di dieci giorni con due soli giorni lavorativi e tre periodi con tre soli giorni lavorativi.

4.6.2.1 Occorre trovare un equilibrio tra l'esigenza di concedere agli operatori economici un periodo di tempo ragionevole per poter presentare ricorso e quella di non determinare un ritardo inutile in tutti gli appalti che non presentano problemi.

4.6.2.2 L'ideale sarebbe definire il termine sospensivo in termini di giorni lavorativi; tuttavia, ciò solleva il problema della diversità dei giorni festivi nei vari Stati membri.

4.6.3 In secondo luogo, nel caso in cui una gara di appalto sia stata condotta correttamente, gli offerenti saranno in attesa di un avviso che sarà, in ogni caso, inviato personalmente a ognuno di loro; essi avrebbero quindi poche difficoltà ad agire rapidamente qualora avessero motivo di farlo.

4.6.4 Nel caso di affidamento diretto, oppure di affidamento a un soggetto esterno come se fosse un operatore interno al soggetto aggiudicatore, il problema della pubblicità dell'appalto si pone in modo più serio.

4.6.5 I potenziali offerenti potrebbero non sapere nemmeno che si prevede di aggiudicare un appalto e dipendere, per venire a conoscenza, dalla pubblicazione dell'avviso. Anche nel caso in cui i dieci giorni di calendario comprendano un solo fine settimana e corrispondano quindi a otto giorni lavorativi, il tempo a disposizione per avviare un'azione tempestiva sarà molto limitato.

4.6.6 Poiché è opinione generale che gli appalti affidati direttamente rappresentino la maggior parte delle violazioni, occorre prestare maggiore attenzione alla durata del termine sospensivo e ad un meccanismo che garantisca che i potenziali offerenti interessati possano venire a conoscenza dell'appalto proposto il prima possibile. Per questo tipo di appalti, quindi, sarebbe utile prevedere un termine sospensivo alquanto più lungo, non applicabile agli appalti che siano stati correttamente messi in concorrenza mediante una procedura competitiva.

4.6.7 Naturalmente le direttive «ricorsi» si applicano unicamente agli appalti il cui importo supera le soglie stabilite. Tuttavia, gli appalti il cui importo si trova leggermente al di sotto di tali soglie, e che pertanto non rientrano nell'ambito di applicazione di tali direttive, in certi casi possono «crescere» di valore fino a superare, talvolta in modo piuttosto significativo, le soglie stesse. Un fenomeno, questo, che si presta fin troppo spesso ad abusi.

4.6.8 Un obbligo di pubblicare tutti gli appalti, compresi quelli ampiamente al di sotto delle soglie e quelli stipulati con operatori interni al soggetto aggiudicatore, sarebbe sproporzionato. Al riguardo occorre prestare attenzione al fatto che i servizi interni esulano dall'ambito di applicazione della direttiva sugli appalti pubblici. Anche qui sorge un interrogativo di fondo, cioè per quale motivo in questo caso si debba applicare il termine sospensivo.

4.6.9 Per offrire uno strumento semplice e tempestivo per avvisare gli operatori economici potenzialmente interessati dell'imminente aggiudicazione di un appalto che superi le soglie stabilite (o, possibilmente, un valore inferiore, per esempio l'80 % dell'importo di tali soglie), si potrebbe creare uno speciale sito web ospitato o finanziato dalla Commissione e adibito unicamente a tale scopo. Qualora si creasse tale sito, il suo utilizzo dovrebbe esser reso obbligatorio.

4.6.10 Inoltre, lo sviluppo di uno strumento di ricerca automatica da usare in quel sito per segnalare agli offerenti gli avvisi pubblicati che potrebbero essere di loro interesse aumenterebbe in modo significativo l'efficacia degli avvisi. Passando in rassegna quotidianamente i contenuti del sito e segnalando tutto ciò che possa essere di interesse, tale strumento aumenterebbe la probabilità che gli offerenti vengano tempestivamente a conoscenza di aggiudicazioni imminenti contro le quali intendono presentare ricorso.

5. Diritti da versare per presentare ricorso

5.1 Per scoraggiare la presentazione di ricorsi vessatori o strumentali, si è proposto di imporre il pagamento di una somma agli offerenti che intendono ricorrere nei confronti dell'aggiudicazione di un appalto. Il CESE non è favorevole a tale misura perché, da un lato, l'introduzione di un ricorso richiede già un notevole esborso finanziario e, dall'altro, l'organo responsabile delle procedure di ricorso⁽⁸⁾ è perfettamente in grado di riconoscere, e non ammettere, i ricorsi manifestamente infondati.

⁽⁸⁾ Cfr. il glossario per la definizione di «organo responsabile delle procedure di ricorso» e la differenza tra questo e l'«organo indipendente», ai fini del presente documento.

5.2 Nei paesi in cui l'organo responsabile delle procedure di ricorso non dispone dei poteri necessari per non ammettere i ricorsi pretestuosi, l'obbligo di pagare una certa somma potrebbe essere giustificato, purché il suo importo sia tale da non scoraggiare la presentazione di ricorsi realmente fondati e da fungere invece da deterrente nei confronti dei soggetti aggiudicatori che abbiano violato le direttive.

5.3 Benché ciò non rientri strettamente nell'ambito della nuova direttiva, il CESE è venuto a conoscenza del fatto che alcuni soggetti aggiudicatori hanno adottato la prassi di esigere il pagamento di una somma dai soggetti che intendono presentare un'offerta. Il CESE è decisamente contrario a tale misura, che non solo è penalizzante per le PMI ma si presta inoltre fin troppo facilmente a essere utilizzata come strumento di velata discriminazione, contrariamente allo spirito, e forse financo alla lettera, delle direttive.

6. Glossario

Direttiva «classica»	Direttiva 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Si applica a tutte le amministrazioni pubbliche (nazionali, regionali, comunali, ecc.), eccezion fatta per quelle soggette alle norme della direttiva «settori speciali» (cfr. di seguito).
Direttiva «settori speciali»	Direttiva 2004/17/CE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Si applica a tutti gli operatori di questi settori, siano essi pubblici o privati.
Appalti pubblici	Appalti stipulati dalle amministrazioni pubbliche soggette alla direttiva «classica» o dagli enti aggiudicatori soggetti alla direttiva «settori speciali».
Direttive «ricorsi»	Le due direttive, entrate in vigore nel 1991 e nel 1993 e di cui ora si propone la modifica, concernenti l'applicazione di procedure di ricorso in relazione, rispettivamente, alla direttiva «classica» ⁽⁹⁾ e a quella «settori speciali» ⁽¹⁰⁾ . Il loro scopo è migliorare l'applicazione di queste ultime direttive e offrire delle possibilità di ricorso non previste nelle precedenti direttive «classiche» ⁽¹¹⁾ .

⁽⁹⁾ Direttiva 92/50/CEE del 18.6.1992 (servizi), nonché direttive 93/36/CEE (forniture) e 93/37/CEE (lavori pubblici), entrambe del 14.6.1993.

⁽¹⁰⁾ Direttiva 93/38/CEE del 14.6.1993.

⁽¹¹⁾ Direttive 71/305/CEE del 26.7.1971 (lavori pubblici) e 77/62/CEE del 21.12.1976 (forniture). All'epoca non vi era ancora una direttiva concernente gli appalti di servizi.

Nuova direttiva	Direttiva che modifica le direttive «ricorsi» e costituisce l'oggetto del presente parere.	Organo indipendente	Organo indipendente che riceverebbe i ricorsi, come indicato alla sezione 2, terzo punto in neretto, punto 3, della relazione introduttiva alla nuova direttiva (pagina 5 del documento della Commissione).
Direttiva(e)	A seconda del contesto, una od ognuna delle direttive sopra definite.		
Soggetto aggiudicatore	L'amministrazione aggiudicatrice (ai sensi della direttiva «classica») o l'ente aggiudicatore (ai sensi della direttiva «settori speciali») tenuto al rispetto delle procedure previste dalle direttive.	Organo responsabile delle procedure di ricorso	Organo giudiziario o semigiudiziario, indipendente dal soggetto aggiudicatore, competente a ricevere i ricorsi e a statuire al riguardo.

Bruxelles, 18 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Essendo stato accolto un emendamento in tal senso, il seguente punto del parere della sezione è stato soppresso, benché oltre un quarto dei votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento:

~~1.2.1 In un tale contesto di concorrenza trasparente, non vi è dubbio che l'economia e l'efficienza siano due principi importanti nell'ambito delle procedure di appalto. Tuttavia, non si deve trascurare il fatto che gli investimenti pubblici sono al tempo stesso uno strumento di politica economica e che, in linea con gli obiettivi di Lisbona, nel processo decisionale vanno considerati anche gli aspetti occupazionali, sociali e ambientali; e poiché, in tema di procedure di ricorso relative ad appalti pubblici, occorre conformarsi anche a questo principio.~~

Esito della votazione:

voti a favore dell'emendamento (ossia della soppressione del punto): 78 voti contrari: 67 astensioni: 10

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/49/CEE e le direttive 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario

COM(2006) 507 def. — 2006/0166 (COD)

(2007/C 93/05)

Il Consiglio, in data 19 ottobre 2006, 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 Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 gennaio 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli e 3 astensioni:

1. Sintesi delle conclusioni del Comitato

1.1 Il principio inteso ad introdurre un elenco chiuso di criteri per valutare la trasparenza delle informazioni richieste merita di essere appoggiato. Negli Stati membri sarà sì creato un regime armonizzato, o persino uniforme, ma solo per le operazioni transfrontaliere relative alle acquisizioni ed agli incrementi di partecipazioni nelle entità del settore finanziario, e più specificamente dei settori bancario, assicurativo e mobiliare.

1.2 Il regime proposto garantisce speditezza, trasparenza, identità di trattamento e certezza giuridica alle imprese e agli investitori. Per poter disporre di un regime unificato per tutte le operazioni della stessa natura, gli Stati membri dovrebbero pertanto allineare le proprie disposizioni interne in materia di operazioni transfrontaliere.

1.3 Informazioni ritenute incomplete possono costituire un motivo di rigetto della richiesta di autorizzazione. Pertanto, le richieste di informazioni complementari non dovrebbero eccedere l'elenco stabilito, né imporre condizioni supplementari: ciò significa che, se tutte le informazioni previste nell'elenco sono state fornite, tali richieste non dovrebbero poter essere prese a pretesto per giustificare il rifiuto dell'autorizzazione.

1.4 Per fornire determinate informazioni complementari, gli investitori interessati dovrebbero poter chiedere un termine supplementare (per le società che hanno molte partecipazioni, di controllo e non, fornire tali informazioni può risultare un adempimento complesso). Conformemente ai principi generali di vigilanza previsti dalle direttive, il principio della vigilanza da parte dello Stato membro di origine dovrebbe essere applicato anche alla valutazione della reputazione di un candidato acquirente. Per questo motivo, in assenza di fatti sopravvenuti, gli acquirenti che sono già stati oggetto di valutazione in uno Stato membro, e la cui reputazione è già stata verificata, andrebbero esonerati da una nuova valutazione, come avviene per le imprese aventi sede nel territorio dell'UE.

1.5 Il metodo scelto dalla Commissione potrebbe effettivamente rivelarsi scarsamente flessibile nella pratica, dove le realtà sono più o meno complesse e dove ogni caso è un caso a sé.

1.6 La valutazione rapida rischia infatti di rivelarsi superficiale. Il controllo della Commissione non dovrebbe limitarsi ai casi di rifiuto, ma essere piuttosto effettuato di quando in quando tramite sondaggi, per valutare la buona applicazione della direttiva negli Stati membri.

2. Proposta della Commissione

2.1 La proposta dalla Commissione è intesa a modificare la direttiva 2004/39/CE relativa ai mercati degli strumenti finanziari, nonché diverse direttive settoriali relative alla valutazione prudenziale dell'acquisizione o dell'incremento di partecipazioni nel capitale di alcune entità finanziarie (imprese di assicurazione e riassicurazione, società di gestione di OICVM (organismi di investimento collettivo in valori mobiliari) e altri operatori di mercati regolamentati).

2.2 La proposta, che modifica le direttive finanziarie (direttiva 92/49/CEE del Consiglio e direttive 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE del PE e del Consiglio) per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni in entità nel settore finanziario, prevede delle nuove norme intese a semplificare e chiarire il processo di autorizzazione prudenziale delle fusioni e delle acquisizioni nel settore dei servizi finanziari. Essa incoraggia e semplifica i consolidamenti transfrontalieri, contrastando così il supposto atteggiamento delle autorità di controllo di alcuni paesi, sospettate di aver bloccato delle fusioni transfrontaliere in nome dell'interesse nazionale.

2.3 Le nuove regole mirano ad instaurare nell'UE una procedura armonizzata di autorizzazione prudenziale, rapida e trasparente, per le fusioni e acquisizioni delle società finanziarie. Il termine di tre mesi attualmente previsto per la valutazione sarà ridotto a trenta giorni lavorativi a partire dalla ricezione della richiesta, ma, se l'autorità competente ritenesse incompleto il dossier, il richiedente potrebbe beneficiare di una proroga di dieci giorni per completarlo. Questa regola si applicherà anche a candidati acquirenti non soggetti alla legislazione comunitaria che intendano acquisire o incrementare partecipazioni in entità all'interno dell'UE.

2.4 La proposta intende impedire che le autorizzazioni prudenziali possano venire utilizzate per ostacolare i consolidamenti transfrontalieri. La normativa attuale si applica alle operazioni nazionali o transfrontaliere effettuate dalle istituzioni finanziarie o dalle imprese di investimento. Le autorità competenti dispongono attualmente di tre mesi di tempo per valutare l'offerta di acquisizione, e possono opporvisi se, «tenuto conto della necessità di garantire una gestione sana e prudente dell'impresa interessata, non sono soddisfatte della qualità [dell'acquirente]».

2.5 In assenza di criteri sufficientemente chiari, gli Stati membri e le rispettive autorità competenti erano quindi, in una certa misura, liberi di interpretare in maniera estensiva questo unico criterio, e di accettare, scoraggiare o respingere un progetto di acquisizione a loro discrezione.

2.6 La proposta della Commissione prevede un elenco chiuso di criteri di valutazione. La regola principale prevede l'obbligo, per qualsiasi persona fisica o giuridica, di notificare alle autorità competenti per la vigilanza sulla «società bersaglio» (*target company, société cible*) la decisione, assunta autonomamente o di concerto con altri soggetti, di:

- acquisire una partecipazione pari o superiore al 10 % del capitale o dei diritti di voto di una società di assicurazione (o una percentuale inferiore che consenta comunque di esercitare un'influenza significativa sulla gestione dell'assicuratore), o
- aumentare tale partecipazione, raggiungendo o superando così la soglia del 20 %, 30 % (precedentemente 33 %), 50 % o oltre,
- procedere ad un'acquisizione totale della società di assicurazione. Il progetto di direttiva prevede una serie di criteri ben definiti, in base ai quali le autorità competenti dovranno valutare l'adeguatezza del candidato acquirente e la solidità finanziaria dell'acquisizione prevista.

2.7 Questi criteri saranno resi noti a tutti gli operatori di mercato e applicati uniformemente in tutti gli Stati membri. Da quel momento in poi l'autorità competente dovrà quindi tenere conto soltanto dei seguenti criteri:

- la reputazione del candidato acquirente: come precisato nel preambolo del progetto di direttiva, si tratta di accertare l'eventuale esistenza di dubbi sull'integrità e sulla competenza professionale del candidato acquirente (dovuti, ad esempio, alla sua condotta professionale passata), e, se tali dubbi sussistono, di valutarne la fondatezza),
- la valutazione dell'integrità viene considerata particolarmente importante se l'acquirente non è un'altra istituzione finanziaria regolamentata o un'impresa di investimento,
- la reputazione e l'esperienza di tutte le persone che, in esito alla prevista acquisizione, saranno chiamate a dirigere l'attività dell'impresa assicurativa,
- la solidità finanziaria del candidato acquirente, in particolare in considerazione del tipo di attività esercitata e prevista nell'impresa assicurativa alla quale si riferisce il progetto di acquisizione,

- la capacità dell'impresa assicurativa di continuare ad adempiere agli obblighi imposti dalle regole prudenziali e di solvibilità stabilite dall'Unione europea,
- l'esistenza di motivi ragionevoli per sospettare che, in relazione alla prevista acquisizione, sia in corso o abbia avuto luogo un'operazione o un tentativo di riciclaggio di proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo o che la prevista acquisizione potrebbe aumentare il rischio di simili atti,
- l'autorità competente che riceve la notifica deve comunicare il ricevimento al candidato acquirente entro due giorni lavorativi,
- l'autorità competente dispone di un massimo di trenta giorni lavorativi dalla data dell'avviso scritto di ricevimento («termine per la valutazione») per valutare il progetto di acquisizione. Il termine potrà essere esteso a un massimo di cinquanta giorni lavorativi se il candidato acquirente è soggetto ad una regolamentazione non comunitaria e risiede in un paese terzo in cui esistono ostacoli giuridici al trasferimento delle informazioni necessarie,
- l'autorità competente potrà, se necessario, chiedere all'acquirente determinate informazioni complementari. In attesa della risposta del candidato acquirente, il decorso del termine per la valutazione viene sospeso per un massimo di dieci giorni lavorativi.

2.8 Eventuali ulteriori richieste di informazioni presentate dalle autorità competenti non possono dar luogo ad una sospensione del decorso del termine per la valutazione.

2.9 La valutazione si limita alle questioni pertinenti alla valutazione prudenziale ed alla lotta contro il riciclaggio di denaro sporco. Le autorità competenti non avranno alcun potere discrezionale di imporre condizioni preliminari per quanto concerne il livello di partecipazione da acquisire, né di esaminare l'acquisizione sotto il profilo delle necessità economiche del mercato. Le offerte di acquisizioni concorrenti per uno stesso obiettivo dovranno essere trattate in modo non discriminatorio.

2.10 Secondo la proposta, la Commissione avrà il diritto di chiedere che le siano comunicati i motivi del rilascio o del rifiuto di ogni autorizzazione, nonché di ottenere copia dei documenti sui quali le autorità competenti hanno fondato la loro valutazione.

2.11 Avvalendosi delle sue competenze di esecuzione, la Commissione avrà poi il compito di proporre e di decidere l'adeguamento dei criteri di valutazione per tener conto delle evoluzioni del mercato e della necessità di un'applicazione uniforme nell'Unione europea.

3. Osservazioni del Comitato

3.1 **Forma:** è logico modificare direttive mediante una o più direttive, ed è altrettanto logico che, nella fattispecie, la direttiva recante modifica si fondi sulla stessa base giuridica di quelle oggetto di modifica.

3.2 Contenuto

3.2.1 Il principio inteso ad introdurre un elenco chiuso di criteri per valutare la trasparenza delle informazioni richieste merita di essere appoggiato. Negli Stati membri sarà creato un regime armonizzato o persino uniforme, inteso a facilitare le operazioni transfrontaliere.

3.2.2 Il regime proposto garantisce speditezza, trasparenza, identità di trattamento e certezza giuridica alle imprese e agli investitori. La procedura di valutazione può essere interrotta solo una volta, in circostanze ben definite, e si riduce la durata del processo decisionale, che, nella peggiore delle ipotesi, è di sei settimane, anziché di dodici o tredici, per le operazioni comunitarie.

3.2.3 Detto questo, il Comitato ricorda che, secondo gli specialisti, oltre il 50 % delle operazioni di fusione/acquisizione si conclude con un insuccesso, che nella maggior parte dei casi le sinergie previste si rivelano sopravvalutate e che nel settore bancario dopo una siffatta operazione il 5-10 % dei clienti lascia la banca.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Le disposizioni sulla sospensione del termine per la valutazione e sul suo nesso con la disponibilità di informazioni complementari devono essere più precise. Infatti, informazioni ritenute incomplete possono costituire un motivo per rifiutare l'autorizzazione richiesta, e non dovrebbero poter essere prese a pretesto per giustificare tale rifiuto. Pertanto, le richieste di informazioni complementari non dovrebbero eccedere l'elenco stabilito, né imporre condizioni supplementari. A questo proposito, per fornire determinate informazioni complementari, gli investitori interessati dovrebbero poter chiedere un termine supplementare (per le società che hanno molte partecipazioni, di controllo e non, fornire tali informazioni può risultare un adempimento complesso).

4.2 La valutazione rapida rischia infatti di rivelarsi superficiale. Il controllo della Commissione non dovrebbe limitarsi ai casi di rifiuto, ma essere piuttosto effettuato di quando in quando tramite sondaggi. Riserve sui progetti di modifica sono inoltre state espresse dalle autorità di regolamentazione dei servizi finanziari europei (Comitato europeo dei supervisori bancari, Comitato europeo dei controllori delle assicurazioni e dei fondi pensione, Comitato europeo dei regolatori dei mercati di valori mobiliari), che hanno manifestato inquietudine circa la riduzione del termine per la valutazione, il carattere restrittivo dell'elenco dei criteri di valutazione, la cooperazione tra autorità

di controllo dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di accoglienza, e il potere della Commissione di rivedere una decisione (a priori negativa).

4.3 Il metodo scelto dalla Commissione, che comporta una serie di proposte relative a dettagliate procedure amministrative (quali ad esempio (1) l'introduzione dell'obbligo, per le autorità competenti, di emettere un avviso scritto di ricevimento entro due giorni lavorativi dalla ricezione della notifica invece del recepimento della procedura attualmente in vigore negli Stati membri, che prevede il rilascio della ricevuta al momento della consegna della notifica, e (2) la fissazione della decorrenza del termine di cui dispone l'autorità competente per la valutazione del progetto del candidato acquirente non dalla data di ricezione della notifica, bensì da quella di emissione dell'avviso di ricevimento), potrebbe rivelarsi scarsamente flessibile nella pratica, dove le realtà sono più o meno complesse e dove ogni caso è un caso a sé. Ciò potrebbe rendere difficile il conseguimento dell'obiettivo fondamentale della direttiva, che è quello di «migliorare considerevolmente la certezza giuridica, la chiarezza e la trasparenza del processo di approvazione, da parte della vigilanza, delle acquisizioni».

4.4 Conformemente ai principi generali di vigilanza previsti dalle direttive, il principio della vigilanza da parte dello Stato membro di origine dovrebbe essere applicato anche alla valutazione della reputazione di un candidato acquirente. Per questo motivo, in assenza di fatti sopravvenuti, gli acquirenti che sono già stati oggetto di valutazione in uno Stato membro, e la cui reputazione è già stata verificata, andrebbero esonerati da una nuova valutazione, come avviene per le imprese aventi sede nel territorio dell'UE. Di conseguenza, l'autorità competente a vigilare sull'impresa bersaglio non dovrebbe opporsi all'acquisizione sulla base della supposta scarsa affidabilità del candidato acquirente o della sua gestione, se tale candidato acquirente è un'impresa già assoggettata a verifica da parte dell'autorità competente di un altro Stato membro, con la quale quella autorità dovrebbe consultarsi. Bisogna evitare, per quanto possibile, il verificarsi di una situazione in cui le valutazioni di una medesima impresa da parte delle diverse autorità nazionali competenti risultino difformi.

4.5 Secondo il Comitato, che condivide le proposte di modifica, i poteri esecutivi e di controllo della Commissione dovrebbero, alla luce dell'esperienza, servire a promuovere una vera e propria armonizzazione dell'applicazione dei criteri, ad adattare alcuni qualora necessario, e, sempre ove necessario, a rivedere alcune decisioni.

Bruxelles, 18 gennaio 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Riesame del mercato unico*

(2007/C 93/06)

Il 5 ottobre 2006 la vicepresidente della Commissione europea Margot WALLSTRÖM ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere sul *Riesame del mercato unico*.

L'Ufficio di presidenza del Comitato ha deciso di incaricare la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha nominato relatore generale CASSIDY e ha adottato il seguente parere con 136 voti favorevoli, 42 voti contrari e 9 astensioni:

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE apprezzerrebbe che la Commissione inserisse le misure descritte di seguito tra le sue priorità per il mercato unico.

1.1.1 Al fine di superare gli ostacoli che ancora si frappongono al completamento del mercato unico, occorre raggiungere un equilibrio tra il dinamismo economico, la dimensione sociale e lo sviluppo sostenibile. Il mercato unico potrà essere pienamente realizzato solo quando tutti i cittadini — datori di lavoro, lavoratori, consumatori, ecc. — comprenderanno che esso è nel loro interesse. Il numero dei beneficiari del mercato unico dovrebbe essere il maggiore possibile e andrebbero previste misure di compensazione per coloro che subiscono delle perdite. Lo scetticismo generale nei confronti dell'Europa può essere superato soltanto se le politiche affrontano le preoccupazioni più urgenti dei cittadini. La comunicazione, da sola, non è sufficiente.

1.1.2 Per far fronte alle sfide della globalizzazione — affrontare la concorrenza globale, garantire la crescita e l'occupazione, creare le infrastrutture necessarie, gestire il cambiamento climatico, assicurare l'approvvigionamento energetico, reagire alla crescente influenza dei mercati finanziari sull'economia in generale — e per trarre vantaggio dalle opportunità che essa offre, è necessario sfruttare pienamente il potenziale del mercato unico. Occorre quindi che le misure volte a promuovere la liberalizzazione e la concorrenza siano integrate da politiche macroeconomiche di accompagnamento, orientate all'occupazione e alla crescita, e da misure volte a costruire una società basata sulla conoscenza, poiché scopo essenziale dell'Unione europea resta il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei suoi popoli (obiettivo iscritto nel preambolo del Trattato di Roma e ripreso in tutti i testi successivi). Ciò contribuirà in modo considerevole al completamento del mercato unico.

1.1.3 L'Europa deve investire di più sull'educazione, la formazione e la ricerca a livello nazionale e europeo. Per l'Europa gli investimenti in questi settori rappresentano una necessità, non un lusso. Realizzare lo Spazio europeo della ricerca (SER) e l'apprendimento permanente è quindi una priorità.

1.1.4 La credibilità della politica europea della ricerca è stata ampiamente intaccata dai ripetuti falliti tentativi di introdurre il brevetto comunitario. Non essendo stato possibile giungere

in tempi ragionevoli ad un accordo sulla creazione di tale strumento fondamentale per l'economia della conoscenza che l'UE persegue tenacemente, bisognerebbe cominciare a riflettere seriamente sull'opportunità di applicarlo sin dall'inizio in tutti gli Stati membri, se persiste l'impossibilità di raggiungere un accordo unanime ⁽¹⁾.

1.1.5 Oltre all'importante questione dei brevetti e a quella, ad essa collegata, della proprietà intellettuale, il Comitato ritiene necessario affrontare, a livello dell'UE, anche il tema dell'intelligenza economica. A questo proposito si chiede se non sia opportuno intervenire per rafforzare il ruolo e la visibilità dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) ⁽²⁾ presso gli operatori economici, al fine di contribuire al mantenimento della competitività delle imprese dell'UE e di evitare che informazioni riservate relative al loro processo di produzione, di ricerca e di innovazione vengano «intercettate» da concorrenti esterni all'UE.

1.1.6 Nel quadro delle relazioni transatlantiche, la Commissione e il Consiglio dovrebbero mostrarsi più fermi nell'esigere il rispetto del principio di non discriminazione da parte degli Stati Uniti. Dovrebbero così insistere per lo smantellamento del «Committee on Foreign Investments in the US» (CFIUS), istituito più di 30 anni fa con il compito di analizzare ed eventualmente proibire le acquisizioni di partecipazioni in imprese americane da parte di stranieri sulla base dell'unico criterio, del resto neanche definito, della «sicurezza nazionale». Nella stessa linea, nelle controversie commerciali tra imprese straniere e imprese americane opera un pregiudizio favorevole a queste ultime.

1.1.6.1 Se non fosse possibile garantire il principio di non discriminazione nel quadro delle fusioni/acquisizioni o delle pratiche commerciali, l'UE dovrebbe seriamente prendere in esame la possibilità di portare queste situazioni davanti all'Organo di regolazione delle controversie dell'OMC o di istituire meccanismi simili al CFIUS. Questi principi devono valere anche nelle relazioni con gli altri partner dell'UE.

1.1.7 Un migliore approccio normativo può inoltre semplificare le condizioni per le imprese, e migliorare la trasparenza per i cittadini e i consumatori. Tuttavia, adottare un numero di norme inferiore non porterà automaticamente ad un quadro normativo migliore. Il CESE è favorevole anche all'impiego di strumenti giuridici in settori importanti come quelli coperti da norme minime in materia di salute e sicurezza, per i quali l'introduzione di norme nazionali risulta inadeguata.

⁽¹⁾ Cfr., ad esempio GU C 185 dell'8.8.2006.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito www.enisa.europa.eu

1.1.8 I contratti collettivi stipulati tra le parti sociali, che costituiscono una componente importante del processo decisionale in numerosi Stati membri, possono anche contribuire, a livello europeo, a definire le politiche e a garantire l'accettazione delle misure. Tuttavia, perché ciò accada, ambo le parti del dialogo sociale devono mostrarsi disponibili.

1.1.9 La Commissione europea e gli Stati membri hanno promesso di ridurre del 25 % entro il 2012 gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese. Il CESE teme tuttavia che si tratti di un impegno troppo generico e che sia opportuno ridefinirlo. A meno che non si adotti un approccio più ragionato, il risultato rischia di non essere conseguito, il che avrebbe l'unico effetto di minare ulteriormente la credibilità dell'Europa.

1.1.10 Il ricorso a testi normativi creerebbe anche, ove possibile, un contesto giuridico più chiaro, e sarebbe un elemento di coerenza.

1.1.11 Il mercato unico si basa sul reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali e dei titoli di studio. Tra questi figurano, ad esempio, quelli delle ostetriche e degli avvocati, che, nonostante le direttive UE sull'argomento, non possono far valere le proprie qualificazioni.

1.1.12 Il CESE ricorda che un'armonizzazione verso l'alto riguardante 27 paesi, per quanto difficile, è un elemento essenziale del mercato unico.

1.1.13 Le parti sociali dovrebbero essere consultate in tutte le fasi del processo, in modo da garantire che la semplificazione amministrativa e il miglioramento legislativo siano realizzati in un lasso di tempo ragionevole. Affinché l'Unione non perda ulteriore credibilità agli occhi dei suoi cittadini, è importante che in questo campo vengano raggiunti risultati tangibili.

1.1.14 Il CESE auspica un progresso più rapido verso il completamento del mercato unico dei servizi, senza il quale il mercato interno non può dirsi completo. Il Comitato accoglie con favore gli emendamenti del Parlamento europeo alla direttiva sui servizi, che sono ampiamente in linea con le sue proposte. Alcuni punti devono ancora essere chiariti e migliorati, ad esempio nel settore dei servizi di interesse generale. Adesso che il Parlamento europeo ha adottato la direttiva sui servizi, le imprese prevedono di trarre un reale beneficio dalla loro libertà di stabilimento e di fornire servizi transfrontalieri.

1.1.15 Nel campo dei servizi finanziari ⁽³⁾, il CESE ha raccomandato di operare un «consolidamento dinamico» evitando al contempo il sovrapporsi di troppi interventi normativi (il cosiddetto *gold-plating*). Esso, tuttavia, ha anche sottolineato la necessità di rispettare lo spirito della strategia di Lisbona e di tenere conto delle specificità del modello sociale europeo. Ciò riguarda anche la prestazione transfrontaliera di tali servizi (come la compravendita di azioni e la trasferibilità dei diritti a pensione complementare) e dei servizi finanziari di base, come dare a tutti la possibilità di avere un conto bancario. Tenuto conto dell'influenza sempre maggiore esercitata dalle transazioni finanziarie sull'economia e delle innovazioni dinamiche e creative in tale campo (ad esempio i fondi speculativi e il settore del *private equity*), la regolamentazione del settore deve tenere conto dei

rischi sistemici e delle conseguenze per l'economia reale, creando condizioni atte ad evitare effetti controproducenti. Il CESE sollecita la Commissione a presentare al più presto le sue proposte legislative per migliorare le informazioni fornite dagli investitori istituzionali sulle loro politiche in materia di investimenti e di voto. La presentazione di tali proposte sarebbe in linea con il piano di azione «Modernizzare il diritto delle società e rafforzare il governo societario nell'Unione europea»

1.1.16 Il completamento del mercato unico va conseguito anche attraverso misure di politica fiscale, nei limiti in cui esse possono essere adottate a livello europeo, tenendo debito conto dell'equilibrio tra dinamismo economico, dimensione sociale e sviluppo sostenibile, come indicato più sopra. In questo contesto rientra anche la necessità di armonizzare la base imponibile per la tassazione delle imprese e di evitare la doppia tassazione. In un mercato unico non vi è posto per la doppia tassazione.

1.1.17 Il CESE chiede inoltre alla Commissione di esaminare le restrizioni al mercato unico mantenute dagli Stati membri, dagli enti pubblici o dalle associazioni professionali ⁽⁴⁾.

1.1.18 La questione centrale è che la concezione dei prodotti, ad esempio dei prodotti assicurativi, è fortemente influenzata dai sistemi fiscali e giuridici vigenti a livello locale. È il caso dell'assicurazione obbligatoria, ma anche di molti altri prodotti assicurativi essenziali: per esempio con soluzioni divergenti per certe fattispecie, come la copertura assicurativa per le catastrofi naturali nel quadro delle polizze sull'incendio dell'abitazione o quella per atti terroristici nel quadro di prodotti assicurativi comuni.

1.1.19 Uno degli ostacoli al completamento del mercato interno è il mantenimento di forti restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori. Il CESE chiede con insistenza a quegli Stati membri che non consentono la libera circolazione di rimuovere tali ostacoli. La libera circolazione delle persone è uno degli elementi fondamentali del mercato unico, e la mobilità presenta aspetti interessanti anche per i lavoratori.

1.1.20 Le PMI non sembrano beneficiare dal mercato unico nella misura in cui potrebbero. L'esistenza di importanti barriere al commercio di servizi fa sì che esso incida solo per il 20 % sul totale degli scambi nell'UE. La direttiva sui servizi dovrebbe migliorare fortemente le opportunità commerciali e occupazionali, specialmente grazie al proposto meccanismo di *screening* delle legislazioni nazionali e all'uso di sportelli unici per i fornitori stranieri di servizi.

1.1.21 La trasparenza e l'apertura degli appalti pubblici rivestono un'importanza fondamentale per il funzionamento del mercato interno. Facendo seguito al pacchetto di misure relative agli appalti pubblici adottato nel 2004, è essenziale procedere rapidamente al riesame delle direttive «ricorsi». Non si deve consentire che le proposte di riforma avanzate dalla Commissione vengano rese meno rigorose: ciò riguarda, in particolare, l'introduzione di un termine sospensivo sufficientemente lungo tra la notifica della decisione d'attribuzione del contratto e la sua firma, ed il fatto che la validità del contratto venga meno in caso di non ottemperanza a determinati criteri di pubblicazione.

⁽³⁾ Parere in merito al Libro bianco sui servizi finanziari, GU C 309 del 16.12.2006.

⁽⁴⁾ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, sul riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

1.1.22 L'apertura del mercato degli appalti pubblici è oggetto di intense consultazioni tra soggetti pubblici e privati direttamente interessati, che fanno emergere notevoli divergenze di opinione sull'approccio da adottare. Tale apertura deve tenere conto di aspetti importanti come l'occupazione e le considerazioni di natura sociale e ambientale, che rivestono pari importanza in questo processo.

1.1.23 Il sistema Solvit (rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno) funziona in modo soddisfacente e, idealmente, potrebbe contribuire a superare gli ostacoli giuridici (che derivano spesso dalla cattiva applicazione della legislazione che disciplina il mercato interno, a sua volta dovuta alla mancanza d'informazione, all'insufficiente formazione dei funzionari ed al protezionismo), ma avrebbe bisogno di più risorse umane e finanziarie nelle capitali europee. Sarebbe opportuno condurre una campagna pubblicitaria ben strutturata per far conoscere alle PMI questo meccanismo e le possibilità che offre.

1.1.24 Il CESE ha elaborato un elenco dettagliato degli ostacoli al mercato unico ⁽⁵⁾, che fornisce un'immagine realistica delle difficoltà normative che continuano a rallentare la piena realizzazione del mercato interno europeo. Non sempre questi ostacoli sono a livello di governi.

1.1.25 A seguito dell'accordo interistituzionale del 2003, il CESE, in cooperazione con la Commissione europea, sta mettendo a punto una base dati (PRISM II) per repertoriare le iniziative europee in materia di coregolamentazione e di autoregolamentazione ⁽⁶⁾. Il Comitato, e in particolare i membri dell'Osservatorio del mercato unico (OMU), rappresentano una risorsa a cui la Commissione e gli Stati membri sono invitati ad attingere. L'OMU, in particolare, ogni anno organizza, in diversi Stati membri, audizioni pubbliche che danno particolare rilievo alle questioni occupazionali nei nuovi Stati membri.

1.1.26 Considerate le sue competenze e la sua rappresentatività, il CESE ritiene di poter svolgere un ruolo nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto che la Commissione intende effettuare in modo sistematico. È di fondamentale importanza che le proposte legislative rispecchino una molteplicità di punti di vista e abbiano una base più rigorosa e obiettiva possibile. La trasmissione preliminare di tali valutazioni al Comitato, e la conseguente possibilità per quest'ultimo di formulare delle osservazioni al riguardo prima che esse siano trasmesse alle istituzioni comunitarie, potrebbe contribuire a una maggiore accettazione delle iniziative legislative dell'Unione, nello spirito del partenariato per il rilancio europeo ⁽⁷⁾.

1.1.27 In ultima analisi, promuovere i vantaggi del mercato unico per i consumatori e incoraggiare questi ultimi a trarne beneficio dovrebbero essere considerati due aspetti prioritari nel processo di completamento del mercato interno.

2. Introduzione

2.1 Il presente parere fa seguito alla richiesta di parere esplorativo formulata il 5 ottobre 2006 da Margot WALLSTRÖM, vicepresidente della Commissione europea.

⁽⁵⁾ L'Osservatorio del mercato unico (OMU) del CESE ha stilato un elenco dettagliato di tali ostacoli, disponibile all'indirizzo Internet http://esc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽⁶⁾ Questa base dati sarà disponibile nel primo semestre del 2007 sul sito Internet dell'Osservatorio del mercato unico: http://esc.europa.eu/smo/index_en.asp.

⁽⁷⁾ GU C 221 dell'8.9.2005.

2.2 Il Comitato è stato invitato a riflettere sulle priorità stabilite dalla Commissione europea, apportando così un contributo alla relazione da presentare al Consiglio europeo di primavera 2007 e poi alla relazione finale.

2.3 Visto il ritmo imposto dal calendario, il Comitato ha deciso di concentrarsi su alcuni aspetti centrali e di individuare alcuni settori prioritari, nei quali, a suo avviso, è necessario progredire ulteriormente.

3. Osservazioni generali

3.1 La logica iniziale del mercato unico consisteva nel sostituire diversi insiemi di disposizioni nazionali con un insieme di norme UE, creando così condizioni di mercato uguali per tutti che consentissero all'economia europea di sviluppare pienamente il proprio potenziale. Tuttavia, le norme comunitarie sono troppo spesso percepite come disposizioni integrative, piuttosto che sostitutive, di quelle nazionali.

3.2 Un elemento che ha visto crescere la propria importanza è la globalizzazione, che costituisce nello stesso tempo una sfida ed un'opportunità. Questa sfida potrà essere affrontata soltanto a condizione di sfruttare appieno il potenziale del mercato unico.

3.3 In questo contesto il CESE appoggia l'intenzione della Commissione europea di elaborare un nuovo programma politico fondato su un nuovo partenariato, attraverso una più efficace cooperazione tra le istituzioni. Nel quadro di questo programma comune, i governi nazionali, regionali e locali avranno anche il compito di produrre risultati concreti e di avvicinare l'Europa ai suoi cittadini.

3.4 Non si deve cedere alla tentazione di credere che «più legislazione» sia sinonimo di «più Europa». È questo lo strumento più efficace per raggiungere gli obiettivi desiderati? Occorre dare maggiore importanza alla promozione di soluzioni alternative alla legislazione, quali ad esempio le migliori pratiche in materia di iniziative di coregolamentazione e di autoregolamentazione, oppure gli accordi collettivi, incoraggiando un più ampio ricorso a tali pratiche, non tralasciando però di portare avanti il dialogo sociale — che il Trattato invita la Commissione a promuovere — al fine di concludere accordi collettivi.

3.5 Tuttavia, nel corso del processo legislativo e di definizione delle politiche, sarebbe opportuno garantire un impiego più efficace e una migliore qualità delle valutazioni d'impatto, analisi e consultazioni pubbliche (il progetto di legge ha prodotto i risultati attesi? In caso negativo, per quale motivo?). A questo proposito il Comitato elaborerà anche un parere esplorativo dal titolo *Norme di qualità relative ai contenuti, alle procedure e ai metodi degli studi di impatto sociale dal punto di vista delle parti sociali e degli altri attori della società civile*.

3.6 Il mercato unico ha prodotto ottimi risultati in alcuni settori che interessano un gran numero di consumatori (ad esempio la sicurezza dei prodotti o le garanzie di vendita), mentre in altri i progressi si sono concretizzati molto lentamente o sono addirittura stati nulli per l'utente finale (ad esempio i servizi finanziari o il brevetto comunitario).

3.7 La creazione di posti di lavoro e la mobilità dei lavoratori figurano tra gli obiettivi chiave del mercato unico, mentre i programmi di istruzione e formazione devono indirizzarsi maggiormente verso la preparazione all'«economia basata sulla conoscenza». Tuttavia, la creazione del mercato unico non basterà di per sé a risolvere i problemi del mercato del lavoro europeo, ma si renderanno necessari ulteriori interventi proattivi.

3.8 Le proposte di legge dovrebbero essere elaborate in modo da essere di facile comprensione per i potenziali utenti finali, e non soltanto per gli organi legislativi. La stessa logica dovrebbe applicarsi alla regolamentazione.

3.9 Occorre accordare priorità al tema «Legiferare meglio», al quale il CESE ha fatto riferimento in molti pareri ⁽⁸⁾. Sia dalla consultazione realizzata dalla Commissione che dalle informazioni comunicate dagli Stati membri risulta ampiamente che il recepimento delle direttive nel diritto nazionale da parte delle amministrazioni nazionali provoca spesso un aumento dei costi (ad esempio le cosiddette pratiche di *gold-plating*, cioè l'aggiunta di requisiti non previsti), che grava più sulle PMI che sulle grandi imprese. I titolari di PMI devono spesso riunire in sé tutte quelle funzioni che le grandi strutture possono delegare a specialisti.

3.10 Il miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione costituisce il presupposto dell'esistenza stessa del mercato unico. Il parere del CESE sul tema *Prassi e collegamenti tra amministrazione dell'UE e amministrazioni nazionali* ⁽⁹⁾ richiama l'attenzione sui problemi che si registrano attualmente:

- in alcuni Stati membri, vi sono contatti insufficienti tra i funzionari che conducono i negoziati a Bruxelles e quelli responsabili dell'attuazione a livello nazionale,
- in altri Stati membri la confusione è ingenerata dal fatto che più amministrazioni nazionali negoziano sui diversi aspetti di una proposta di direttiva, e di conseguenza dal fatto che i governi interessati non sempre assumono una posizione coerente.

3.11 Un'applicazione migliore e un'attuazione più efficace rappresentano una garanzia contro la frammentazione del mercato unico.

3.12 Nelle amministrazioni nazionali si osserva un'evidente mancanza di coerenza, e l'efficacia dell'Unione europea è messa a rischio dal fatto che gli Stati membri non si attengono alle proprie decisioni. In alcuni Stati membri vi è una scarsa comunicazione e informazione sul mercato unico, anche per quanto riguarda gli esempi positivi. I governi, i parlamenti nazionali ed i media non si sentono moralmente impegnati a svolgere un ruolo in questo campo. Per far sì che i cittadini europei si sentano realmente coinvolti nell'ulteriore sviluppo dell'UE, in cui rientra anche il progetto, attualmente sospeso, di Costituzione europea, è necessario intensificare la partecipazione delle parti sociali e della società civile. Non ci si dovrebbe però concentrare esclusivamente sui problemi di comunicazione. Il primo passo per riconquistare la fiducia dei cittadini nell'UE consiste, come sempre, nel trovare una soluzione ai problemi urgenti dell'Unione.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ In particolare nei pareri sul tema *Legiferare meglio* GU C 318 del 23.12.2006 (relatore: RETUREAU), ; *Migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE* GU C 318 del 23.12.2006 (relatore: van IERSEL), GU C 24 del 31.1.2006; *Strategia per la semplificazione*, GU C 309 del 16.12.2006 (relatore: CASSIDY); nella relazione informativa sul tema *La situazione attuale della coregolamentazione e della autoregolamentazione nel mercato unico* (relatore: VEVER), e nella pubblicazione dell'OMU dal titolo *What is the state of the enlarged single market*, ottobre 2004, EESC-C-2004-07-EN. Nell'allegato I figura un elenco dei pareri più recentemente adottati dal CESE sull'argomento.

⁽⁹⁾ GU C 325 del 30.12.2006 (relatore: van IERSEL).

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il testo del progetto di parere riveduto che figura qui di seguito è stato respinto in favore di un emendamento adottato dall'Assemblea plenaria, ma ha ottenuto un numero di voti pari almeno a un quarto dei voti espressi:

- 1.1.11 Il CESE ricorda che una profonda armonizzazione riguardante 27 paesi, per quanto difficile, è un elemento essenziale del mercato unico. Ciò mette in luce l'importanza del riconoscimento reciproco.

Esito della votazione:

Voti favorevoli all'emendamento: 89

Voti contrari all'emendamento: 72

Astensioni: 24

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto un numero di voti pari almeno a un quarto dei voti espressi:

Punto 1.1.16, Sopprimere:

Il CESE chiede inoltre alla Commissione e agli Stati membri (o enti pubblici) di esaminare le restrizioni al mercato unico mantenute dalle associazioni professionali ⁽¹⁾:

Esito della votazione:

Voti contrari: 93

Voti favorevoli: 67

Astensioni: 33

Punto 1.1.17, Sopprimere il punto:

La questione centrale è che la concezione dei prodotti, ad esempio dei prodotti assicurativi, è fortemente influenzata dai sistemi fiscali e giuridici vigenti a livello locale. È il caso dell'assicurazione obbligatoria, ma anche di molti altri prodotti assicurativi essenziali: per esempio con soluzioni divergenti per certe fattispecie, come la copertura dalle catastrofi naturali nel quadro delle polizze sull'incendio dell'abitazione o la copertura da atti terroristici nel quadro di prodotti assicurativi comuni.

Esito della votazione:

Voti contrari: 94

Voti favorevoli: 82

Astensioni: 20

Punto 1.1.8, Modificare come segue:

Uno degli ostacoli al completamento del mercato interno è il mantenimento di forti restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori. Il CESE chiede con insistenza a quegli Stati membri che non consentono la libera circolazione di rimuovere tali ostacoli. La libera circolazione delle persone è uno degli elementi fondamentali del mercato unico, e la mobilità presenta aspetti interessanti anche per i lavoratori. Tuttavia, a causa delle differenze negli standard e nelle regole vigenti negli Stati membri, sta iniziando ad emergere un mercato unico che non garantisce in alcun modo condizioni di parità, coerentemente evocate in tanti altri settori del mercato unico. Esempi come il caso Laval ⁽²⁾, presentato dinanzi alla Corte di giustizia il 9 gennaio 2007, o Viking Line, dimostrano chiaramente la necessità di agire su questo fronte. Inoltre, invece di chiedere ai lavoratori di spostarsi dove ci sono posti di lavoro, sarebbe più efficace e anche più compatibile con le loro esigenze creare i posti di lavoro dove c'è un'offerta di manodopera ⁽³⁾. Ciò richiederebbe adeguate politiche di localizzazione, regionali e strutturali come complemento del mercato unico. Politiche di questo tipo aumenterebbero considerevolmente l'accettazione dell'Europa da parte dei cittadini.

⁽¹⁾ Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22).

⁽²⁾ Si tratta di una controversia tra una compagnia edile lettone e i sindacati svedesi riguardo alle condizioni di lavoro di operai che lavorano alla costruzione di una scuola nella cittadina svedese di Vaxholm. Questa causa è essenziale per il futuro delle relazioni tra datore di lavoro e lavoratore, ed è il risultato di normative diverse vigenti in Svezia e Lettonia. Tali differenze esistono anche tra altri Stati membri.

⁽³⁾ GU C 234 del 30.9.2003.

Esito della votazione:

Voti contrari: 99

Voti favorevoli: 79

Astensioni: 17

Punto 3.1, Sopprimere l'ultima frase:

La logica iniziale del mercato unico consisteva nel sostituire diversi insiemi di disposizioni nazionali con un insieme di norme UE, creando così condizioni di mercato uguali per tutti che consentissero all'economia europea di sviluppare pienamente il proprio potenziale. ~~Tuttavia, le norme comunitarie sono troppo spesso percepite come disposizioni integrative, piuttosto che sostitutive, di quelle nazionali.~~

Esito della votazione:

Voti contrari: 86

Voti favorevoli: 85

Astensioni: 23

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di compensazione dei costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari delle Azzorre, di Madera, delle Isole Canarie e dei dipartimenti francesi della Guiana e della Riunione per il periodo dal 2007 al 2013

COM(2006) 740 def. — 2006/0247 (CNS)

(2007/C 93/07)

Il Consiglio, in data 18 dicembre 2006, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 37 e 299 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla: proposta di cui sopra.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 12 dicembre 2006, ha incaricato la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 432ª sessione plenaria del 17 gennaio 2007, ha nominato relatore generale SARRÓ IPARRAGUIRRE e ha adottato il seguente parere con 81 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie favorevolmente la proposta di regolamento presentata dalla Commissione che istituisce un regime di compensazione dei costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea per il periodo 2007-2013.

1.2 Il Comitato raccomanda alla Commissione di chiarire quale sia la portata della compensazione per i pescherecci battenti bandiera del Venezuela operanti in acque comunitarie.

2. Introduzione

2.1 Con l'obiettivo di compensare i costi supplementari sostenuti per trasportare i prodotti della pesca sui mercati europei, l'Unione europea offre dal 1992 un sostegno ai produttori delle regioni ultraperiferiche.

2.2 Nel 2003, il Consiglio ha approvato il regolamento (CE) n. 2328/2003 che istituiva un regime di compensazione dei costi supplementari che incidono sullo smercio di taluni prodotti della pesca originari delle seguenti regioni:

- Azzorre
- Madera
- Isole Canarie
- Guiana francese
- Riunione

2.3 Il regolamento (CE) n. 2328/2003 è scaduto il 31 dicembre 2006. Come previsto dal disposto dello stesso regolamento, la Commissione propone adesso un nuovo regolamento che, con una dotazione finanziaria identica alla precedente (15 milioni di euro), proroga il periodo di applicazione dal 1º gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.

2.4 Il 29 ottobre 2003, il CESE ha adottato un parere ⁽¹⁾, favorevole al regolamento (CE) n. 2328/2003, nel quale formulava diverse raccomandazioni.

⁽¹⁾ GU C 32 del 5.2.2004.

3. Osservazioni generali

3.1 La proposta di regolamento attualmente all'esame era prevista dal regolamento precedente, il quale obbligava la Commissione a presentare, entro il 1º gennaio 2007, una prima relazione e una serie di misure necessarie per conseguire gli obiettivi di compensazione dei costi supplementari sostenuti dalle regioni ultraperiferiche dell'UE nello smercio dei loro prodotti ittici sul continente europeo.

3.2 Le misure che la Commissione propone nel nuovo regolamento si basano sulla consultazione delle parti interessate e dei rappresentanti delle amministrazioni regionali, sulle conclusioni di uno studio esterno concernente gli aspetti strutturali della politica comune della pesca nelle regioni ultraperiferiche e sulle raccomandazioni formulate dal Parlamento europeo e dal CESE.

3.3 Tenendo conto di questo e dopo aver analizzato l'insieme delle misure presentate dalla Commissione, il Comitato accoglie favorevolmente il nuovo regolamento all'esame.

4. Osservazioni specifiche

4.1 La proposta di prorogare il regime di compensazione comporta un livello più elevato di sussidiarietà, in quanto lascia agli Stati membri la libertà di determinare i prodotti ammissibili, le quantità corrispondenti e gli importi della compensazione.

4.2 Gli Stati membri hanno inoltre la facoltà di modulare i loro piani di compensazione, nei limiti della dotazione globale loro assegnata, qualora l'evoluzione della situazione lo giustifichi.

4.3 L'onere amministrativo a carico delle autorità nazionali e regionali degli Stati membri e dei servizi della Commissione è ridotto al minimo grazie alle nuove procedure di presentazione e di accettazione delle domande. La proposta si inserisce pertanto nel programma permanente della Commissione volto a semplificare la legislazione comunitaria.

4.4 L'importo totale annuo della compensazione non può superare:

- | | |
|--|---------------|
| a) per le Azzorre e Madera: | EUR 4 283 992 |
| b) per le Isole Canarie: | EUR 5 844 076 |
| c) per la Guiana francese e la Riunione: | EUR 4 868 700 |

4.5 Per il periodo 2007-2013, è prevista una dotazione finanziaria annuale di 15 milioni di euro, identica a quella stabilita dal precedente regolamento, a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia.

4.6 Le modifiche rispetto al precedente regolamento erano state raccomandate dal CESE nel suo parere sull'argomento. Il Comitato le giudica pertanto estremamente opportune.

4.7 Il sostegno è limitato ai prodotti ittici delle regioni ultraperiferiche catturati e trasformati conformemente alle disposizioni della politica comune della pesca.

4.8 Nel precisare i prodotti della pesca ai quali il regime di compensazione non si applica, la proposta di regolamento esclude i pescherecci «battenti bandiera del Venezuela e operanti in acque comunitarie». Se esiste un accordo tra l'Unione europea e il Venezuela che consente ai pescherecci di questo paese di beneficiare del regime di compensazione previsto dalla proposta di regolamento, il CESE ritiene che debba essere espressamente citato. Bisognerebbe inoltre specificare le acque comunitarie della regione ultraperiferica nelle quali i prodotti ittici venezuelani possono godere di detto regime di compensazione.

4.9 La proposta di regolamento prevede infine per gli Stati membri l'obbligo di presentare ogni anno una relazione sull'attuazione della compensazione. Inoltre, entro il 31 dicembre 2011, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'attuazione della compensazione corredata, se necessario, di proposte legislative.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Pari opportunità per i disabili*

(2007/C 93/08)

La presidenza austriaca, in data 24 maggio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sulle: *Pari opportunità per i disabili*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore JOOST.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la richiesta della presidenza austriaca di elaborare un parere sul tema *Pari opportunità per i disabili*. La promozione delle pari opportunità per i disabili deve infatti essere vista come un processo continuo cui spetta un posto prioritario nel programma di lavoro di ogni presidenza di turno dell'UE.

1.2 Con il presente parere il CESE si ripropone di guardare al futuro e di delineare le sfide che la Commissione dovrà affrontare sul fronte della disabilità nella seconda metà dell'attuale mandato e oltre. Esso va visto nel più ampio contesto dell'individuazione delle priorità per l'ultima fase del piano d'azione

a favore delle persone disabili (2008-2009) e della riapertura, tra due anni, delle discussioni sul bilancio (che avrà un impatto sulla programmazione e la definizione delle priorità).

1.3 I disabili rappresentano fino al 15 % della popolazione totale — una cifra in aumento con l'invecchiamento demografico. Ciò significa che nell'Europa allargata i disabili sono attualmente oltre 50 milioni ⁽¹⁾. Essi rappresentano quindi una percentuale notevole dei cittadini europei: offrire loro pari opportunità è un imperativo sociale, etico e politico che dovrebbe essere altamente prioritario per l'UE. Inoltre, ci sono validi motivi economici per integrare i disabili nella società e rendere loro pienamente accessibili beni e servizi.

⁽¹⁾ In base ai dati di Eurostat per il 2002, 44,6 milioni di persone di età compresa tra i 16 e i 64 anni — cioè, una persona su sei (15,7 %) — hanno dichiarato di essere affetti da un qualche problema di salute o disabilità di lunga durata.

1.4 Nelle iniziative volte ad assicurare pari opportunità ai disabili, il CESE ritiene fondamentale sfruttare appieno le attività previste nel quadro dell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007). In queste attività andrebbero inoltre coinvolte anche le associazioni dei disabili, come è stato fatto per l'Anno europeo delle persone con disabilità (2003). Il 2007 dovrebbe peraltro offrire all'Unione europea e agli Stati membri una buona occasione per rafforzare le politiche e la legislazione a favore delle pari opportunità per i disabili.

1.5 I disabili non costituiscono un gruppo omogeneo: i loro bisogni sono infatti diversi a seconda della disabilità da cui sono affetti. Affinché tali bisogni possano essere soddisfatti bisogna che la società riconosca le specifiche esigenze dei disabili e disponga di un ventaglio quanto più completo di informazioni in materia. In questo senso svolge un ruolo chiave il movimento dei disabili.

1.6 Nell'Unione europea sono numerosi i disabili cui è preclusa la possibilità di partecipare e inserirsi pienamente nella vita sociale e di esercitare i diritti umani e civili fondamentali. Occorre sottolineare la necessità di una piena integrazione dei minori disabili.

1.7 Il CESE si rallegra dell'adozione della Convenzione dell'ONU sui diritti dei disabili, avvenuta nel dicembre 2006 ⁽²⁾.

2. Conclusioni e raccomandazioni

2.1 Il CESE esorta a sfruttare al massimo l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) per garantire pari opportunità ai disabili.

2.2 Il Comitato incita la Commissione a presentare una proposta legislativa completa in materia di disabilità, che estenda la protezione dei disabili contro la discriminazione ad altri settori oltre all'occupazione e consolidi il principio dell'integrazione della politica per i disabili nelle principali politiche comunitarie. Tale legislazione dovrebbe garantire in tutta l'UE un livello minimo di protezione contro la discriminazione in tutti i settori. Inoltre, poiché verrebbe applicata anche all'accesso ai beni e ai servizi, essa contribuirebbe alla realizzazione di un mercato unico più efficiente e al conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

2.3 Il CESE incoraggia la Commissione e gli Stati membri a spingersi oltre nella loro azione a favore della disabilità, passando dal piano d'azione a una strategia comunitaria su vasta scala.

2.4 Il CESE invita gli Stati membri e la Commissione a proseguire, nell'ambito delle rispettive competenze, i loro sforzi per

garantire il pieno inserimento e la partecipazione sociale dei disabili, riconoscendo loro pari diritti rispetto agli altri cittadini; a esaminare le possibili alternative alle istituzioni esistenti, in cui i disabili vivono in condizioni di segregazione dal resto della collettività, talvolta in condizioni disumane e prive di decoro, e a dare progressivamente vita a tali alternative.

2.5 Il CESE ribadisce le priorità da seguire per garantire pari opportunità ai disabili: sensibilizzazione ai diritti dei disabili; accesso agli edifici pubblici; accesso alla società dell'informazione e ai mezzi di trasporto; elaborazione di nuove norme nazionali e sostegno alle famiglie. Queste sono priorità che ogni società dovrebbe fare proprie. È particolarmente importante concentrarsi sui bambini disabili e garantire loro un'adeguata istruzione, integrazione e assistenza, favorendo la loro presenza attiva nella società e riducendo così la loro dipendenza dalle prestazioni sociali.

2.6 Il CESE esorta la Commissione europea e gli Stati membri a essere disposti a moltiplicare gli sforzi per sostenere il movimento dei disabili. La filosofia che si riassume nel motto «Niente per i disabili senza i disabili» è applicabile soltanto se i governi si rendono conto della necessità di sostenere la rete delle organizzazioni dei disabili. Nel giugno 2004, all'indomani dell'ultimo allargamento dell'Unione, i consigli nazionali delle organizzazioni non governative per i disabili dei dieci nuovi Stati membri e di Romania e Bulgaria hanno adottato la risoluzione di Budapest sulla disabilità ⁽³⁾.

2.7 Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a mettere a disposizione informazioni sulle migliori pratiche in uso e gli approcci più efficaci (come ad esempio il metodo dell'Agenda 22), in modo da coinvolgere i rappresentanti dei disabili nell'elaborazione dei piani d'azione degli enti locali, garantendo così ai disabili pari opportunità a livello locale. Invita gli Stati membri a seguire gli orientamenti del Gruppo ad alto livello sulla disabilità in materia di integrazione della disabilità in diversi settori di intervento ⁽⁴⁾.

2.8 Il CESE apprezza l'intenzione della Commissione di avviare nel 2008 un'iniziativa europea per l'e-inclusione ed esorta a farne un'azione quanto più ambiziosa e di ampia portata possibile e un passo definitivo verso l'integrazione dell'e-accessibilità in tutte le politiche comunitarie pertinenti.

2.9 Su un piano più concreto, il CESE invita a fare in modo che l'accessibilità sia integrata nelle norme (attualmente in discussione) per la creazione di nuove reti di comunicazione elettronica e nella nuova direttiva *Televisione senza frontiere*, affinché i disabili possano trarre il massimo vantaggio da questi importanti mezzi di comunicazione.

⁽²⁾ *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 2006.

⁽³⁾ Si veda ad esempio la pagina:
http://www.eudnet.org/update/online/2004/jun04/edfn_02.htm

⁽⁴⁾ Si veda il documento di discussione approntato per la riunione del Gruppo ad alto livello sulla disabilità del 18-19.3.2004. Documento di riflessione *Mainstreaming Disability in Different Policy Areas*, Gruppo ad alto livello sulla disabilità.

2.10 Il CESE esorta a rafforzare la direttiva 2001/85/CE⁽⁵⁾ per allinearla con le nuove norme europee sui diritti dei passeggeri dei trasporti aerei affetti da disabilità.

2.11 Il CESE chiede alla Commissione e agli Stati membri di compiere tutti gli sforzi e investire le risorse necessarie per assicurare l'effettiva attuazione della direttiva del Consiglio 2000/78/CE⁽⁶⁾, che stabilisce il quadro giuridico per la parità di trattamento sul lavoro.

2.12 Il CESE ritiene che per consentire l'inclusione e la partecipazione dei disabili alla vita sociale sia indispensabile sostituire gli istituti basati sulla segregazione dei disabili con alternative di alta qualità accessibili a tutti, basate invece sull'integrazione nella collettività; invita la Commissione a trattare la questione nelle sue future iniziative sui servizi sociali di interesse generale e a farne una priorità dei fondi strutturali.

2.13 Il CESE esorta la Commissione e gli Stati membri a porre l'accento sui servizi sociali e l'assistenza personale ai disabili, tenendo presente che la possibilità di accedere a servizi di sostegno consentirà sia ai disabili che a coloro che li assistono di condurre una vita normale e di contribuire attivamente alla società.

2.14 Nel contesto dell'iniziativa della Commissione *Legiferare meglio*, il CESE invita a effettuare una valutazione di impatto in previsione delle nuove normative, tenendo conto delle esigenze specifiche dei disabili. Inoltre tutti gli strumenti TIC utilizzati per migliorare la qualità, l'adozione, il recepimento e l'applicazione del diritto comunitario dovrebbero rispettare pienamente i requisiti di accessibilità.

2.15 Le famiglie che hanno al loro interno uno o più disabili corrono maggiori rischi di cadere in povertà, in quanto la disabilità comporta spese elevate, che possono arrivare fino a 30 000 EUR all'anno⁽⁷⁾. Ciò giustifica l'adozione di misure di discriminazione positiva, come ad esempio la corresponsione di indennità (in denaro o in natura) o la concessione di incentivi fiscali.

2.16 Il CESE chiede agli Stati membri di applicare e monitorare la legislazione che incide sulle pari opportunità dei disabili. Osserva che le direttive in materia di trasporto aereo e ferroviario si applicano solo ai trasporti internazionali, lasciando quindi i disabili senza mezzi di trasporto accessibili a livello locale e regionale.

⁽⁵⁾ Direttiva 2001/85/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20.11.2001, relativa alle disposizioni speciali da applicare ai veicoli adibiti al trasporto passeggeri aventi più di otto posti a sedere oltre al sedile del conducente e recante modifica delle direttive 70/156/CEE e 97/27/CE.

⁽⁶⁾ Si veda la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27.11.2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁽⁷⁾ Lo *Studio sulla disuguaglianza economica dei disabili nella città di Barcellona*. — *Lo sforzo economico provocato dalla disabilità*, realizzato dall'Istituto locale per i disabili del consiglio comunale di Barcellona nel marzo 2006 (disponibile in spagnolo all'indirizzo <http://w3.bcn.es/fitxers/baccessible/greugecomparatiueconmic.683.pdf>), ha rivelato che le spese legate alla disabilità di uno qualsiasi dei membri della famiglia possono arrivare fino a 30 000 EUR all'anno, a seconda del livello di protezione sociale e dei tipi di disabilità.

3. Pari opportunità per i disabili — bilancio di vari settori

3.1 Sensibilizzazione e istruzione

3.1.1 Nel corso dell'Anno europeo dei disabili è stata fortemente potenziata la conoscenza della disabilità e la sua visibilità. I programmi di istruzione dal canto loro dovrebbero favorire cambiamenti concreti in direzione delle pari opportunità per i disabili e fare opera di informazione in materia di disabilità. Una buona informazione da parte dei media dovrebbe essere considerata uno strumento importante per modificare l'atteggiamento della società nei confronti delle persone disabili. Scuola e media dovrebbero collaborare reciprocamente per il conseguimento di tale obiettivo.

3.1.2 È difficile integrare i disabili nel mercato del lavoro senza fornire un'istruzione ai bambini e ai giovani affetti da disabilità. Migliorare l'accesso all'istruzione dovrebbe essere una delle priorità dei prossimi piani di azione e strategie per i disabili.

3.1.3 Malgrado i progressi compiuti dalla dichiarazione di Madrid e dall'Anno europeo dei disabili, rimane ancora molta strada da compiere. Per citare soltanto un esempio, oltre l'80 % dei siti web pubblici, ivi compresi quelli delle istituzioni europee, non è generalmente accessibile ai disabili. Inoltre è fondamentale che siano accessibili tutti i siti web che forniscono servizi al pubblico.

3.1.4 Il CESE chiede in particolare che siano rese vincolanti le norme concordate dagli organismi europei di standardizzazione degli appalti pubblici per la fornitura di beni e servizi e per la legislazione sull'accesso ai prodotti e servizi basati sulle TIC.

3.1.5 Occorrerebbe diffondere il concetto di progettazione universale (*design for all*) fra tutte le parti interessate, cioè i progettisti, i produttori, gli autori delle norme e gli utenti stessi, oververosia i disabili, che hanno il diritto di disporre di un'ampia gamma di beni e servizi che rispondono alle loro esigenze.

3.1.6 Il CESE accoglie con favore la dichiarazione ministeriale di Riga sulle TIC per una società inclusiva e si augura che sia un passo importante verso l'e-inclusione dei disabili. Oltre ad essere un importante motore della crescita e dell'occupazione, le TIC sono infatti anche un potente strumento per l'integrazione dei disabili.

3.1.7 In vista della revisione delle norme in materia di aiuti di Stato per la formazione e l'occupazione dei disabili, il CESE invita la Commissione a mantenere l'attuale approccio nel prossimo regolamento sulle esenzioni per categoria.

3.2 Occupazione

3.2.1 Il CESE è consapevole del persistere di notevoli disparità, sul fronte occupazionale, tra disabili e non disabili. Nel 2003, Eurostat ha confermato che il numero di disabili economicamente inattivi è significativamente maggiore: il 78 % dei disabili gravi è escluso dal mercato del lavoro, mentre tra le persone non affette da problemi di salute di lunga durata o non disabili ⁽⁸⁾ la percentuale scende al 27 %.

3.2.2 Il CESE si compiace dei passi decisi compiuti dalla Commissione per monitorare il recepimento e l'attuazione della direttiva sull'occupazione ⁽⁹⁾. Il monitoraggio andrebbe effettuato di concerto con le parti sociali e le organizzazioni non governative operanti nel settore. Il CESE ritiene infatti che un buon monitoraggio contribuisca a rendere il luogo di lavoro più accessibile ai disabili, creare nuovi posti di lavoro adatti alle loro specificità e incoraggiare la formazione di servizi di sostegno.

3.2.3 Il CESE auspica un maggiore coinvolgimento delle associazioni nazionali dei disabili nell'elaborazione dei piani di riforma. L'agenda di Lisbona riveduta richiede una più ampia partecipazione della società civile per il conseguimento degli obiettivi fissati, che non saranno raggiunti se i disabili (che rappresentano, come si è detto, il 15 % della popolazione dell'UE) vengono esclusi o se i loro bisogni non vengono tenuti nel debito conto e soddisfatti.

3.2.4 A seguito delle discussioni in corso sull'occupazione, la crescita e la flessibilità del mercato del lavoro (inter alia al vertice UE svoltosi a Lahti il 20 ottobre 2006), il CESE chiede alla Commissione di analizzare l'impatto e sfruttare le sinergie che potrebbero derivare dall'adozione di misure in materia di lavoro flessibile e di sostegno per aumentare il tasso di occupazione dei disabili.

3.2.5 Il CESE sostiene inoltre le iniziative del Fondo sociale europeo (FSE) per integrare i disabili nel mercato del lavoro. L'iniziativa EQUAL si è dimostrata molto efficace nel promuovere le pari opportunità tra i disabili. Poiché EQUAL cesserà di esistere in quanto iniziativa distinta, il CESE esorta la Commissione ad integrarne adeguatamente l'approccio e la filosofia nei nuovi meccanismi del FSE.

3.2.6 Il nuovo quadro del FSE dovrebbe evidenziare il fatto che non serve investire nelle risorse umane, se non si investe contemporaneamente anche nel miglioramento delle strutture e dell'accessibilità.

3.2.7 Il CESE rimane convinto della necessità di adottare un quadro politico adeguato, che fornisca incentivi finanziari alle aziende per rendere accessibili i loro locali e servizi e chiede che

venga integrato, se del caso, con norme vincolanti in materia di accessibilità.

3.3 Una società senza barriere

3.3.1 Il CESE ritiene che la creazione di una società senza barriere sia essenziale per fare delle pari opportunità una realtà per i disabili. Per società senza barriere si intende un ambiente adatto, sul piano tecnico, ai bisogni dei disabili e in cui le barriere alla comunicazione e alla partecipazione vengono abbattute.

3.3.2 Il CESE reputa che si debbano mettere a disposizione dei disabili informazioni sintetiche sulle misure adottate dagli Stati membri e sulle specifiche norme nazionali in materia di disabilità. Invita la Commissione a raccogliere le informazioni richieste nella futura relazione biennale sulla situazione dei disabili in Europa.

3.3.3 Un grande ostacolo sulla via delle pari opportunità è rappresentato dalla difficoltà dei disabili ad accedere all'istruzione. Malgrado la direttiva quadro sull'occupazione vieti ogni discriminazione in materia, i disabili continuano ad avere un accesso limitato alla formazione professionale (ivi compresa l'istruzione superiore). Questo è dovuto a una serie di motivi, tra cui la scarsa rispondenza dell'ambiente alle esigenze dei disabili, la carenza di strutture adeguate, una cattiva comunicazione, la mancanza di informazioni e di consultazione nonché un sistema di istruzione che nella pratica priva spesso i bambini e i giovani disabili di opportunità educative fin dall'inizio del loro percorso scolastico.

3.3.4 I fondi strutturali dell'UE apportano un contributo fondamentale all'integrazione, purché si tenga debito conto dei principi di non discriminazione e accessibilità ai disabili. Il CESE accoglie con favore la recente approvazione dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali, che rappresentano un passo nella giusta direzione e impediranno che i progetti finanziati dall'UE creino nuove barriere per i disabili. Invita ad adottare lo stesso approccio anche in altri programmi e iniziative comunitarie, in particolare quelli meglio finanziati, che potranno così contribuire in modo decisivo al conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

3.3.5 Il CESE ritiene che si debbano compiere maggiori sforzi per creare un ambiente adatto ai bisogni dei disabili — in particolare in termini di accesso ai trasporti pubblici e spazi urbani privi di barriere. La creazione di un ambiente adatto alle esigenze dei disabili apporterà benefici anche a molte altre componenti della società — le famiglie con bambini piccoli, gli anziani e, ad esempio, le persone con problemi temporanei di modalità ridotta dovuti a lesioni fisiche.

⁽⁸⁾ Cfr. *Statistics in Focus, Theme 3: Employment of Disabled People in Europe* 2002, Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ Direttiva 2000/78/CE del 27.11.2000.

3.3.6 Occorre inoltre intervenire urgentemente per modificare gli atteggiamenti. I diritti dell'uomo rappresentano il presupposto di base per garantire pari opportunità ai disabili, in particolare il principio per cui ogni singolo individuo ha diritto a partecipare attivamente alla vita della società. È molto importante creare servizi di sostegno rivolti ai disabili — ivi comprese misure per favorire l'occupazione, come ad esempio facilitare il lavoro protetto e assistito come primo passo verso l'ingresso nel mercato del lavoro aperto.

3.3.7 Gli Stati membri dovrebbero conformarsi ai processi e metodi specificamente destinati a favorire le pari opportunità. In pratica, per pari opportunità si deve intendere un'ampia scala di possibilità realistiche per ciascun individuo. A medio termine, questa trasformazione, proposta al fine adottare un approccio veramente individuale alla disabilità, richiederà maggiori risorse pubbliche e un maggiore contributo da parte dei fondi strutturali. Ma avrà un effetto leva sul lungo periodo, che consentirà di risparmiare in modo stabile sulla spesa sociale.

3.3.8 Le imprese dell'economia sociale sono fondamentali per garantire pari opportunità ai disabili. Esse contribuiscono infatti a inserire i disabili nella società e nel mercato del lavoro e a promuovere l'integrazione della politica in materia di disabilità in altri settori attraverso il principio dell'auto-aiuto, molto utilizzato dalle cooperative.

3.3.9 Il CESE rimane convinto che la nuova direttiva UE sugli appalti pubblici offra un valido strumento per promuovere l'occupazione dei disabili, l'accessibilità dei trasporti pubblici e dell'edilizia, oltre alla produzione di beni e servizi accessibili. Invita le pubbliche autorità (locali, regionali, nazionali ed europee) a servirsene a questo scopo. La Commissione europea dal canto suo dovrebbe sostenere lo scambio delle migliori pratiche.

3.4 Coinvolgimento nel processo decisionale

3.4.1 Le organizzazioni dei disabili si adoperano attivamente per l'integrazione delle questioni relative alla disabilità nelle varie politiche. Il CESE accoglie con favore le loro attività in questo settore ritenendole fondamentali per ottenere i risultati voluti. Per integrare le questioni relative alla disabilità nelle altre politiche è infatti essenziale coinvolgere le organizzazioni dei disabili nelle prime fasi del processo decisionale.

3.4.2 La Commissione europea ha sviluppato procedure di partecipazione efficaci, che a giudizio del CESE svolgono un ruolo determinante nel garantire pari opportunità ai disabili.

Promuovendo l'integrazione delle questioni relative alla disabilità insieme all'adozione di misure legislative si possono ottenere risultati in termini di accessibilità dei trasporti, rispondenza delle abitazioni ai bisogni dei disabili e accesso ai beni, ai servizi e all'informazione.

3.4.3 L'Anno europeo dei disabili (2003) è stato una tappa fondamentale sulla via di una maggiore partecipazione. Esso è stato complessivamente un successo: l'adozione di un approccio dal basso verso l'alto ha consentito ai gruppi europei dei disabili di essere fortemente coinvolti nei lavori preparatori e di continuare a svolgere un loro ruolo per tutta la durata dell'iniziativa. Si è inoltre tenuto conto del principio dell'integrazione della disabilità nelle altre politiche grazie alla collaborazione con un ampio spettro di responsabili politici.

3.4.4 Il principio delle pari opportunità per i disabili deve inoltre diventare parte integrante delle procedure comunitarie soggette al metodo aperto di coordinamento. Questo aspetto è di fondamentale importanza, in quanto molte decisioni in materia di disabilità sono ancora di competenza degli Stati membri.

3.5 Misure legislative per migliorare le pari opportunità per i disabili

3.5.1 L'Unione europea ha adottato una serie di provvedimenti politici per garantire pari opportunità ai disabili. Nel corso dell'Anno europeo dei disabili, il Consiglio ha adottato una serie di risoluzioni sull'occupazione e la formazione professionale, l'accessibilità delle attività culturali e della formazione e l'e-accessibilità⁽¹⁰⁾. Anche altre istituzioni europee hanno avviato iniziative in materia di accesso⁽¹¹⁾ e occupazione.

3.5.2 Il piano d'azione a favore delle persone disabili 2006-2007 è ora in fase di attuazione. Il CESE giudica positivo il fatto che esso rimanga incentrato sui problemi fondamentali dei disabili. L'obiettivo principale della seconda fase del piano d'azione è l'integrazione attiva dei disabili e si fonda su un concetto della disabilità basato sulla cittadinanza⁽¹²⁾, ovvero sul principio che i disabili devono avere le stesse possibilità di scelta e di controllo sulla loro vita quotidiana delle persone non disabili.

3.5.3 Il CESE ritiene necessario adottare ulteriori misure legislative per combattere la discriminazione in tutti i settori di intervento dell'UE e attende con interesse i risultati di uno studio di fattibilità in materia; è inoltre fermamente convinto che sia necessario presentare quanto prima una proposta di direttiva sulla disabilità.

⁽¹⁰⁾ Risoluzione del Consiglio del 15.7.2003 relativo alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone con disabilità (2003/C 175/01).

Risoluzione del Consiglio del 6.5.2003 relativa all'accessibilità alle infrastrutture e attività culturali per le persone con disabilità (2003/C 134/05).

Risoluzione del Consiglio del 5.5.2003 sulle pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione (2003/C 134/04).

Conclusioni del Consiglio del 6.2.2003 «Accessibility» — Migliorare l'accesso delle persone con disabilità alla società dei saperi (2003/C 39/03).

⁽¹¹⁾ Cfr. 2010: *A Europe Accessible for All*, relazione a cura di un gruppo di esperti in materia di accessibilità disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/employment_social/index/7002_en.html (NdT: in inglese, francese e tedesco).

⁽¹²⁾ In base all'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili a beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

4. Il ruolo del CESE nella promozione delle pari opportunità per i disabili

4.1 Il CESE ricorda che le parti sociali svolgono un ruolo fondamentale ai fini della piena integrazione dei disabili. Vi sono molti esempi di buone pratiche tra i datori di lavoro sia per quanto riguarda l'assunzione di disabili che per quanto concerne la progettazione di beni e servizi accessibili. Il CESE si impegna a favorire i progressi in questo settore nell'ambito delle sue competenze.

4.2 Incoraggia inoltre i datori di lavoro e i sindacati ad avvalersi dei meccanismi del dialogo sociale per proporre nuove iniziative per l'occupazione dei disabili, ivi compresa la conservazione del posto di lavoro.

4.3 Il CESE è direttamente impegnato a garantire pari opportunità ai disabili. Nel 2003, per contribuire al successo dell'Anno europeo dei disabili, il CESE ha creato una *task force* sulle questioni relative alla disabilità costituito da consiglieri e funzionari con il compito di predisporre e realizzare le attività intraprese dal Comitato nell'ambito dell'Anno europeo.

4.4 Il parere del CESE sull'Anno europeo dei disabili ⁽¹³⁾ offre una chiara panoramica delle attività svolte dal Comitato per la promozione delle questioni relative alla disabilità. Il CESE si impegna ad andare oltre gli sforzi e i notevoli progressi già compiuti nell'integrazione della disabilità in tutti i pareri ad essa correlati moltiplicando le iniziative per l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) e oltre.

4.5 Il CESE ha adottato una serie di pareri che affrontano specificamente questioni relative alla disabilità, come quello adottato nel 2002, intitolato *Integrare i disabili nella società* ⁽¹⁴⁾, che per la prima volta presentava un approccio globale alla questione della disabilità, e quello sulla situazione dei disabili nell'Unione europea allargata. La richiesta di pari opportunità per i disabili è presente anche in altri pareri: ad esempio quello sull'e-accessibilità ⁽¹⁵⁾, quello sull'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) ⁽¹⁶⁾ e quello relativo al Libro verde sulla salute mentale ⁽¹⁷⁾. Anche il parere sul turismo sociale accenna alla questione ⁽¹⁸⁾.

4.6 La nuova sede del CESE, inaugurata nel 2004, è pienamente accessibile ai disabili. Le associazioni dei disabili sono così state in grado di organizzare e partecipare a seminari nell'edificio. Le altre istituzioni dell'UE dovrebbero seguirne l'esempio.

⁽¹³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 14.2.2006, in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione, i risultati e la valutazione globale dell'Anno europeo dei disabili 2003* relatrice: ANÇA), GU C 88 dell'11.4.2006.

⁽¹⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale, del 17.7.2002, sul tema *Integrare i disabili nella società* (parere di iniziativa, relatore: CABRA de LUNA), GU C 241 del 7.10.2002.

⁽¹⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 15.3.2006, in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: e-accessibilità* relatore: CABRA de LUNA), GU C 110 del 9.5.2006.

⁽¹⁶⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 14.12.2005, in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) — Verso una società giusta* (CESE 1507/2005, relatrice: HERCZOG), GU C 65 del 17.3.2006.

⁽¹⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 17.5.2006, in merito al Libro verde *Migliorare la salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla salute mentale per l'Unione europea* (relatore: BEDOSSA), GU C 195 del 18.8.2006.

⁽¹⁸⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo, del 14.9.2006, sul tema *Il turismo sociale in Europa* (parere di iniziativa, relatore: MENDOZA CASTRO).

4.7 Il Comitato fa notare che le associazioni dei disabili hanno ora una più forte rappresentanza all'interno del CESE. Inoltre, molti rappresentanti delle organizzazioni dell'economia sociale e delle parti sociali si sono adoperati molto per contribuire a garantire pari opportunità ai disabili.

4.8 Il CESE propone di organizzare un seminario nel corso dell'Anno europeo delle pari opportunità per favorire lo scambio delle migliori pratiche, ponendo particolarmente l'accento sul tema delle discriminazioni multiple di cui sono oggetto i disabili.

4.9 Il CESE invita i consigli economici e sociali e istituzioni analoghe a usare il 2007 come piattaforma per promuovere l'integrazione della disabilità nelle loro attività. Il CESE potrebbe inoltre studiare la possibilità di commissionare uno studio sulle migliori pratiche in uso tra le parti sociali in materia di integrazione della disabilità nelle loro varie attività.

5. Verso un'Europa senza barriere: un'azione mirata

5.1 Il CESE osserva che finora l'Europa non ha avuto una legislazione antidiscriminazione ad ampio raggio comprendente tutti i settori di intervento dell'UE.

5.2 Le questioni relative alla disabilità devono diventare un elemento programmatico di tutte le strategie comunitarie. Bisogna inoltre tenere conto di tutte le iniziative adottate al fine di garantire pari opportunità ai disabili. La questione della disabilità deve rimanere altamente prioritaria, non da ultimo in quanto non viene più affrontata, ad esempio, nella rinnovata strategia di Lisbona o nei piani nazionali di riforma presentati nel 2005. Il CESE accoglie quindi con favore il documento di lavoro sull'integrazione della disabilità nella strategia europea per l'occupazione e chiede alla Commissione di effettuare una valutazione d'impatto.

5.3 Il CESE sottolinea la necessità di riconsiderare la proposta avanzata durante la presidenza britannica di tenere ogni anno una riunione ministeriale sulle questioni legate alla disabilità, in modo da portare avanti il dibattito ad alto livello politico, con l'apporto delle organizzazioni dei disabili competenti in materia. Questa iniziativa è rimasta finora poco nota al pubblico.

5.4 Il CESE evidenzia ancora una volta l'esigenza di formulare una definizione europea comune della disabilità: ciò contribuirà infatti a rendere più efficace la politica in materia. Allo stesso modo, anche la disponibilità di dati sistematici sulla situazione dei disabili nell'UE contribuirebbe all'elaborazione di politiche più informate e mirate. Il CESE invita perciò la Commissione, Eurostat e gli Stati membri a investire maggiori risorse nell'elaborazione di statistiche su aspetti come la situazione occupazionale e il peso economico dei disabili, il loro ruolo in quanto consumatori e il loro accesso ai servizi.

5.5 In base alla dichiarazione 22 allegata al Trattato di Amsterdam, la Comunità europea si impegna a tener conto delle esigenze dei portatori di handicap nell'elaborazione delle misure

relative al mercato interno. Purtroppo però tale dichiarazione non è stata attuata, e ciò ha dato luogo a ulteriori ostacoli nell'accesso ai beni e ai servizi.

5.6 Il CESE segue inoltre con grande attenzione la Convenzione dell'ONU sui diritti dei disabili, adottata nell'agosto 2006, e invita gli Stati membri a ratificarla. Chiede inoltre alla Commissione di fare in modo che i principi in essa sanciti siano promossi e rispettati a livello europeo.

5.7 Il CESE auspica che i piani d'azione europei per garantire le pari opportunità ai disabili contribuiscano a promuovere altre misure in questo settore, che producano a loro volta risultati quantificabili.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni — Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti — Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo

COM(2006) 249 def.

(2007/C 93/09)

La Commissione europea, in data 13 luglio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore ETTY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 128 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato saluta con favore la comunicazione in esame, convinto che la Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, recherà un contributo importante alla realizzazione dell'agenda per un lavoro dignitoso sia nell'Unione europea che nei paesi terzi.

Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione secondo cui l'adesione ad obiettivi di natura sociale non deve essere sfruttata per finalità protezionistiche.

1.1.1 Il Comitato sollecita la Commissione a coinvolgere il CESE nella preparazione della relazione di follow-up della comunicazione, da presentare prima dell'estate 2008.

1.1.2 Esso chiede alla Commissione di sviluppare indicatori appropriati per valutare l'attuazione dell'agenda per un lavoro dignitoso da parte dell'UE.

1.1.3 La Commissione dovrebbe fornire una chiara indicazione delle implicazioni finanziarie del suo contributo alla promozione dell'agenda per un lavoro dignitoso, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea. In particolare, la Commissione dovrebbe fornire informazioni sul modo in cui intende sostenere l'OIL nella realizzazione di detta agenda.

1.2 La Commissione dovrebbe adottare l'approccio già raccomandato nel parere del Comitato del marzo 2005 sulla dimensione sociale della globalizzazione: mantenere e rafforzare gli effetti positivi di quest'ultima, adottando nel contempo azioni adeguate per contrastarne gli effetti negativi. Il Comitato ribadisce le conclusioni di quel parere.

1.3 Le politiche per un lavoro dignitoso, sia all'interno che all'esterno dell'UE, possono avere successo solo con il pieno coinvolgimento delle parti sociali e, più in generale, della società civile.

1.4 Nel perseguire l'obiettivo di garantire un lavoro dignitoso, sono di cruciale importanza la coerenza e il coordinamento delle politiche a tutti i livelli, compreso quello nazionale.

1.5 Un fattore chiave nella promozione del lavoro dignitoso è il rafforzamento del sistema di vigilanza dell'OIL.

1.6 Il Comitato invita la Commissione ad analizzare con gli Stati membri i motivi della mancata ratifica, da parte dei paesi di accoglienza, della convenzione internazionale ONU sui diritti dei lavoratori migranti.

1.7 La ratifica e l'attuazione sul piano normativo e applicativo delle pertinenti convenzioni dell'OIL sono essenziali sia all'interno dell'UE che nei paesi terzi.

1.8 Il Comitato invita la Commissione a mettere in risalto l'importanza della salute e sicurezza sul luogo di lavoro come uno dei fattori essenziali per conseguire l'obiettivo di un lavoro dignitoso.

1.9 Il Comitato raccomanda alla Commissione di presentare un piano d'azione sulle politiche per un lavoro dignitoso sia nell'UE che nei paesi terzi, che includa anche dati di bilancio.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato accoglie con favore la comunicazione in esame. L'agenda per un lavoro dignitoso costituisce una risposta importante alle sfide poste dalla globalizzazione e può recare un notevole contributo al conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio definiti dalle Nazioni Unite. In quanto membro importante della comunità mondiale, l'Unione europea può apportare un considerevole valore aggiunto sia realizzando tale agenda nel proprio territorio sia promovendone l'attuazione nelle sue relazioni con i paesi terzi, con gruppi di paesi e con le altre organizzazioni internazionali. L'agenda per un lavoro dignitoso ha una rilevanza diretta per l'attuazione della strategia di Lisbona in quanto contribuisce notevolmente a orientare alla sostenibilità la vita lavorativa nell'UE. Svolgere un ruolo attivo nella promozione di un lavoro dignitoso per tutti non è solo parte integrante dell'agenda sociale europea e dell'azione dell'UE per promuovere i propri valori, ma è anche essenziale per garantire che la globalizzazione non comprometta il modello sociale europeo.

2.2 Il concetto di «lavoro dignitoso» è stato introdotto nel 1999 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ⁽¹⁾. È stato definito come il «punto di convergenza» di tutti e quattro gli obiettivi strategici dell'OIL:

— la promozione dei principi e diritti fondamentali del lavoro,

⁽¹⁾ *Decent work* («Per un lavoro dignitoso»), relazione del direttore generale dell'OIL all'87a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, OIL, Ginevra, 1999.

- l'occupazione,
- la protezione sociale e
- il dialogo sociale.

Tale concetto costituisce una parte essenziale del modello sociale dell'UE, che è incentrato sul diritto ad un lavoro produttivo e liberamente scelto, in cui i diritti dei lavoratori sono tutelati e il reddito e la protezione sociale adeguati e in cui viene posto l'accento sulle pari opportunità. Il dialogo tripartito e quello sociale garantiscono la partecipazione e la dialettica democratica.

Quelli della dimensione di genere e dello sviluppo sono considerati temi di carattere trasversale.

2.2.1 In linea con l'agenda dell'OIL per un lavoro dignitoso, la Commissione dovrebbe sottolineare maggiormente l'importanza dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione femminile per sconfiggere la povertà, specie per quanto riguarda le pari opportunità e l'uguaglianza di trattamento.

2.3 Nel suo parere relativo alla dimensione sociale della globalizzazione ⁽²⁾ il Comitato ha ravvisato nel «lavoro dignitoso» un obiettivo fondamentale e una priorità per l'UE e i suoi Stati membri, sia nel suo territorio che nelle relazioni esterne e nell'assistenza allo sviluppo.

2.4 Il Comitato condivide l'affermazione, contenuta nell'introduzione della comunicazione, secondo cui l'agenda per un lavoro dignitoso costituisce un insieme di indirizzi a vocazione universale, non vincolati ad un particolare modello di sviluppo, e uno strumento per orientare lo sviluppo a valori e principi di azione e di *governance* che coniughino competitività economica e giustizia sociale. Alla base di tale agenda vi è la consapevolezza che, a prescindere dal livello di sviluppo, ogni paese fissa i propri traguardi per ridurre il divario tra l'obiettivo del lavoro dignitoso e l'insufficienza di opportunità occupazionali, il mancato rispetto dei diritti dei lavoratori, l'inadeguatezza della protezione sociale e le carenze del dialogo sociale.

2.5 Il Comitato saluta inoltre con favore il fatto che la comunicazione ponga l'accento sulla necessità di un impegno effettivo a favore dell'agenda per un lavoro dignitoso da parte di tutti gli organismi multilaterali e di tutti i governi, come invocato dalla dichiarazione del consiglio economico e sociale dell'ONU (Ecosoc) del luglio 2006.

2.6 Il Comitato nota con interesse che diverse raccomandazioni formulate nel parere del CESE in materia di dimensione sociale della globalizzazione sono state accolte nella comunicazione in esame.

2.7 Tuttavia, il gruppo di studio deplora che l'aspetto del coordinamento e della coerenza delle politiche all'interno delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), dell'OMC e dell'OIL e fra di esse non sia stato perseguito nel modo auspicato dal CESE. Il Comitato, infatti, aveva chiesto alla Commissione e al Consiglio dei ministri di adottare determinate azioni per promuovere un migliore coordinamento e una maggiore coerenza a livello degli Stati membri, con il pieno coinvolgimento della società civile.

⁽²⁾ Parere del CESE, del 9.3.2005, in merito alla *Comunicazione della Commissione — La dimensione sociale della globalizzazione — Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi* (relatori: ETTY e HORNUNG-DRAUS), pubblicato nella GU C 234 del 22.9.2005.

Il Comitato ribadisce tale richiesta invitando la Commissione e gli Stati membri a promuovere l'agenda per un lavoro dignitoso nell'ambito di tali organizzazioni internazionali.

La Commissione dovrebbe promuovere un approccio più unitario degli Stati membri all'interno delle IFI, in particolare per quanto riguarda la consulenza fornita sulle politiche, i programmi di assistenza allo sviluppo e i prestiti concessi alle imprese private.

2.8 Il Comitato ritiene che, in generale, le proposte avanzate nella comunicazione della Commissione siano fondate e costruttive.

2.8.1 Manca però un aspetto importante, ossia il riconoscimento del fatto che rafforzare il sistema di supervisione dell'OIL è un fattore chiave per la promozione di un lavoro dignitoso. La ratifica delle convenzioni è importante, ma non sufficiente. Anche la realtà sul campo, cioè la piena attuazione di diritto e di fatto, deve essere oggetto di un'attenzione costante. Il Comitato invita la Commissione a stimolare e coordinare a tal fine un'azione congiunta degli Stati membri, in stretta cooperazione con l'OIL.

2.8.2 Il Comitato tiene inoltre a sottolineare che la globalizzazione impone all'OIL non solo di aggiornare costantemente le sue convenzioni e raccomandazioni, ma anche di formulare nuove norme per affrontare le nuove realtà del mondo del lavoro nel momento in cui emergono. È necessario far sì che i nuovi strumenti riguardino materie di effettivo rilievo e contengano disposizioni ancorate nella realtà concreta. Bisogna invitare l'UE e i suoi Stati membri (e le parti sociali negli Stati membri) a svolgere un ruolo proattivo al riguardo.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Sulla sezione intitolata «Un fattore di sviluppo, efficacia dell'azione di governo ed efficienza»

3.1.1 Nella comunicazione la Commissione tratta del dialogo sociale sia a due che a tre interlocutori, nonché del «coinvolgimento delle parti sociali e della società civile» e del «coinvolgimento delle parti sociali e di altri soggetti della società civile». La Commissione dovrebbe chiarire che il «dialogo sociale» ha luogo tra le parti sociali (con o senza rappresentanti del governo), mentre al «dialogo civile» partecipano anche le ONG e altri gruppi di interesse. Dal contesto della comunicazione deve emergere con chiarezza che un autentico dialogo sociale può essere conseguito solo con organizzazioni libere, indipendenti e democratiche.

3.1.2 Tutti gli elementi della nozione di «lavoro dignitoso» vengono trattati nella sezione in esame. Ciò che colpisce è il fatto che il tema della salute e sicurezza sul posto di lavoro sia trattato solo di sfuggita (menzionando brevemente la «qualità del lavoro»). Questo fatto potrebbe non essere casuale, dato che a questo tema non è stato dato risalto in nessuna parte del testo della comunicazione. Potrebbe invece essere dovuto alla posizione problematica della Commissione e degli Stati membri nei confronti delle convenzioni dell'OIL in materia. Queste ultime, infatti, sono state ratificate solo da pochi Stati membri dell'UE, benché in genere il livello di tutela dei lavoratori garantito dalla pertinente normativa comunitaria sia — comprensibilmente — più elevato di quello dei corrispondenti strumenti dell'OIL. Questa situazione non costituisce certo uno stimolo per gli altri paesi a ratificare le convenzioni dell'OIL in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro. Così facendo, l'UE non sta promuovendo la realizzazione dell'agenda per un lavoro dignitoso in

relazione a questo tema. Il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri a esaminare la situazione attuale, che appare insoddisfacente, al fine di migliorarla in modo consistente nel prossimo futuro. Il Comitato ritiene altresì che gli Stati membri dovrebbero denunciare una convenzione dell'OIL relativa alla sicurezza e alla salute sul luogo di lavoro solo una volta che hanno deciso di ratificare una convenzione aggiornata che copre un ambito analogo.

3.1.3 Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che l'adesione ad obiettivi di natura sociale non deve venir sfruttata per finalità protezionistiche. Nel contempo, esso tiene a far notare che negli accordi commerciali multilaterali la presenza di una «clausola sociale», di cui si è già trattato in alcuni pareri del CESE, non potrebbe comunque venir sfruttata per tali finalità. La clausola, infatti, si limita a ribadire gli otto principi fondamentali enunciati dall'OIL in tema di diritti umani nel lavoro (libertà sindacale e di negoziazione collettiva; divieto di lavoro forzato od obbligatorio, di discriminazione nel lavoro e di lavoro minorile), tutti approvati a larghissima maggioranza dagli Stati membri dell'OIL. Se questi Stati membri hanno rispettato i loro obblighi costituzionali, hanno integrato tali norme nel rispettivo diritto nazionale o in altre pertinenti regolamentazioni, come richiesto dall'OIL e sotto la sua supervisione.

3.1.4 L'UE deve integrare appieno l'agenda per un lavoro dignitoso nella propria politica di sviluppo e supportare le proprie dichiarazioni politiche con un'adeguata dotazione di bilancio.

3.2 Sulla sezione intitolata «Impegni e indirizzi per le politiche dell'Unione»

3.2.1 L'UE dovrebbe promuovere la realizzazione dell'agenda per un lavoro dignitoso nel proprio territorio, invitando gli Stati membri a ratificare e ad applicare tutte le pertinenti convenzioni OIL, comprese quelle in tema di non discriminazione e di integrazione dei gruppi vulnerabili.

3.2.2 Nella sottosezione «Una mobilitazione più efficace delle politiche esterne dell'Unione», nella parte dedicata all'«Ampliamento», la Commissione sembra ritenere che le convenzioni OIL C87 e C98 — concernenti rispettivamente la libertà sindacale e la negoziazione collettiva -, e in particolare i diritti garantiti ai sensi di tali convenzioni, riguardino solo i diritti delle organizzazioni sindacali. Ciò non è esatto, dato che esse garantiscono espressamente anche i diritti delle organizzazioni dei datori di lavoro. Entrambi questi diritti fondamentali delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro devono essere promossi dalla Commissione.

3.2.3 Riguardo alla parte della comunicazione intitolata «Buon vicinato», il Comitato condivide la posizione della Commissione. Tuttavia, esso ritiene che si debba prestare la dovuta attenzione anche al dialogo sociale e alla ratifica della convenzione OIL C144 sulle consultazioni tripartite nell'area interessata.

3.2.4 Per quanto concerne la sottosezione intitolata «Relazioni regionali e bilaterali», il Comitato osserva che la Cina pone un problema particolare, che andrebbe discusso e anche affrontato concretamente dalla Commissione. La Cina, infatti, è apertamente contraria alla libertà di associazione e al diritto di contrattazione collettiva di organizzazioni sindacali e datoriali indipendenti. Dato il peso di tale paese nel mondo, questo fatto non può essere ignorato se si vogliono conseguire progressi mediante l'agenda per un lavoro dignitoso.

3.2.5 All'elenco di misure previste nella sottosezione intitolata «Cooperazione per lo sviluppo», la Commissione dovrebbe aggiungere le azioni da intraprendere, in cooperazione con l'OIL, per contribuire ad integrare l'economia informale in quella formale. L'agenda per un lavoro dignitoso è importante per entrambe. La Commissione dovrebbe collaborare con l'OIL per esplorare nuovi modi di aiutare gli attori esistenti a sviluppare forme di azione per difendere i diritti e rafforzare le capacità di chi si guadagna da vivere nell'ambito dell'economia informale, nonché per consentire a nuovi attori di entrare nel campo della rappresentanza di interessi.

3.2.6 Il Comitato proporrebbe inoltre di inserire in tale sezione anche la promozione di organizzazioni dell'economia sociale come le cooperative. Questo, infatti, è uno dei compiti prioritari individuati dal Comitato nel suo parere sulla dimensione sociale della globalizzazione.

3.2.7 La Commissione dovrebbe inoltre prendere in considerazione delle politiche per rafforzare, in stretta collaborazione con l'OIL, il ruolo delle PMI nella promozione di un lavoro dignitoso.

3.2.8 Riguardo alla parte intitolata «Il commercio, fattore di sviluppo durevole», il Comitato rinvia alle raccomandazioni formulate nel parere sulla dimensione sociale della globalizzazione, in tema di Osservatori bilaterali comuni e di Zone franche con vocazione all'esportazione (*Export Processing Zones*, EPZ).

3.2.9 Il Comitato saluta con favore il sostegno della Commissione alla ratifica e all'effettiva applicazione delle convenzioni OIL da parte del maggior numero possibile di Stati, ma osserva che, nel campo del commercio internazionale, tale impegno potrebbe essere più concreto. Innanzitutto, a livello multilaterale, la Commissione deve fare della promozione di un lavoro dignitoso uno degli obiettivi dell'UE in sede OMC. Occorre valutare la possibilità di istituire, in seno alla struttura dell'OMC, un comitato sul commercio e il lavoro dignitoso simile a quello sul commercio e l'ambiente (CCA). Il «lavoro dignitoso» dovrebbe divenire parte integrante dello «sviluppo sostenibile» nelle revisioni della politica commerciale dell'OMC ed è necessario un programma di lavoro congiunto OMC-OIL. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero impegnarsi attivamente per convincere gli altri membri dell'OMC dell'utilità di dedicare particolare attenzione al «lavoro dignitoso» all'interno delle strutture dell'OMC.

3.2.10 In secondo luogo, a livello delle relazioni commerciali bilaterali, ad esempio negli accordi di partenariato economico (APE), la Commissione dovrebbe fare della ratifica e dell'applicazione delle norme fondamentali dell'OIL in materia di lavoro

una priorità nell'agenda dei negoziati. In tutti questi negoziati, si dovrebbero effettuare valutazioni d'impatto per la sostenibilità (*Sustainability Impact Assessment* — SIA) che utilizzino anche indicatori della dignità del lavoro, e tener conto delle raccomandazioni ivi contenute.

3.2.11 Riguardo poi al sistema di incentivi commerciali SPG Plus, se si vuole garantirne l'efficacia è necessario adottare solide misure di accompagnamento, in particolare mediante le revisioni intermedie dei paesi beneficiari del sistema previste per l'inizio del 2007, in modo che i governi riconoscano la necessità di attuare effettivamente le convenzioni in questione e inizino a prendere adeguati provvedimenti.

3.2.12 Per quanto riguarda la sottosezione intitolata «Gestire meglio le migrazioni economiche», il Comitato intende sollevare ancora una volta la questione relativa alla convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti adottata dall'ONU. Si tratta di una questione delicata e complessa. Nessun importante paese di accoglienza ha ancora ratificato la convenzione. Nel suo parere del giugno 2004 sul tema ⁽³⁾ il Comitato si è espresso a favore della convenzione. Colpisce il fatto che nella comunicazione in esame la Commissione ignori completamente tale convenzione. Il Comitato chiede alla Commissione di analizzare, insieme agli Stati membri, i motivi della mancata ratifica e, sulla base di tale analisi, di definire una politica chiara al riguardo. Esso invita inoltre la Commissione a esplorare, insieme agli Stati membri che non hanno ancora ratificato le convenzioni dell'OIL 97 e 143 sui lavoratori migranti, le possibilità di ratificarle in tempi brevi.

3.2.13 Nella sottosezione intitolata «Lavorare con la società civile e le imprese» la Commissione dichiara che sosterrà «la conclusione di accordi collettivi transnazionali e di accordi quadro mondiali». Il Comitato insiste affinché tale iniziativa sia valutata in stretta cooperazione con le federazioni di organizzazioni datoriali e sindacali interessate.

3.2.14 La Commissione dovrebbe inoltre discutere, con queste come con le altre organizzazioni della società civile interessate, la promozione di politiche di responsabilità sociale delle imprese nei paesi in cui il divario tra la normativa in vigore e la sua applicazione nella prassi è particolarmente ampio. Il Comitato sottolinea che la responsabilità sociale delle imprese è complementare alla legislazione e non può sostituirsi ad essa.

Il Comitato raccomanda alla Commissione di incoraggiare le imprese a includere, nei rispettivi codici di autodisciplina, espliciti riferimenti alle Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e alla Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Parere del CESE, del 30.6.2004, sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* (relatore: PARIZA CASTAÑOS) (GU C 302 del 7.12.2004).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 89/391/CEE del Consiglio, le sue direttive particolari e le direttive del Consiglio 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE e 94/33/CE ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle relazioni sull'attuazione pratica

COM(2006) 390 def. — 2006/0127 (COD)

(2007/C 93/10)

Il Consiglio, in data 20 settembre 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore JANSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, oltre ad essere materie di competenza dell'UE, costituiscono degli elementi fondamentali per la realizzazione di un livello di concorrenza sostenibile nel mercato interno e per l'affermazione di un'Europa sociale. Le imprese non devono poter utilizzare la salute e la sicurezza dei lavoratori quali fattori di competitività.

1.2 Ai sensi di diverse direttive inerenti a salute e sicurezza durante il lavoro, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare relazioni sulla loro attuazione pratica. Le disposizioni esistenti prevedono scadenze diverse (quattro o cinque anni) per la presentazione alla Commissione di tali relazioni nazionali. Queste disparità saranno armonizzate dalla proposta della Commissione, che ha lo scopo di razionalizzare il quadro esistente, disponendo la redazione di un'unica relazione quinquennale.

1.3 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione. Le autorità nazionali hanno finora dedicato molto tempo alla redazione delle relazioni previste dalle varie direttive, e la proposta della Commissione consentirà di realizzare notevoli risparmi in termini di tempo e di costi.

1.4 L'armonizzazione delle scadenze e l'introduzione dell'obbligo di redigere un'unica relazione consentirà alle autorità nazionali di ottenere un quadro più preciso della situazione e di presentare con maggior chiarezza i legami esistenti tra i diversi rischi sanitari che la direttiva intende prevenire. La redazione a intervalli regolari di relazioni sull'attuazione pratica delle direttive riguardanti la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori costituisce uno strumento importante per effettuare un bilancio che consenta di valutare l'efficacia delle misure adottate e il loro impatto sulla qualità della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'Unione europea. Il CESE ritiene tuttavia che la proposta della Commissione dovrebbe prevedere l'obbligo, per gli Stati membri, di consultare le parti sociali su tutti i capitoli della relazione unica, prima di inviarla alla Commissione, e di includervi il loro punto di vista.

1.5 La proposta della Commissione consente inoltre di aumentare il livello di trasparenza, a tutto vantaggio della popolazione e delle parti interessate, avvicinando in tal modo l'Europa ai cittadini e rafforzando la democrazia.

2. Motivazione

2.1 Sintesi del documento della Commissione

2.1.1 La proposta della Commissione ha lo scopo di semplificare e razionalizzare le disposizioni delle direttive comunitarie relative alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori durante il lavoro, le quali fanno obbligo agli Stati membri e alla Commissione di presentare relazioni sulla loro attuazione pratica.

2.1.2 Ai sensi di diverse direttive inerenti a salute e sicurezza durante il lavoro, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare relazioni sulla loro attuazione pratica. Le disposizioni vigenti prevedono scadenze diverse (quattro o cinque anni) per la presentazione alla Commissione di tali relazioni nazionali. Queste disparità saranno armonizzate dalla proposta della Commissione, che ha lo scopo di razionalizzare il quadro esistente, disponendo la redazione di un'unica relazione quinquennale per tutte le direttive, costituita da una parte generale, relativa ai principi generali e agli aspetti comuni a tutte le direttive, integrata da capitoli riguardanti aspetti specifici di ciascuna direttiva. La prima relazione verterà sul periodo 2007-2012 compreso.

2.1.3 Ai sensi della direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro ⁽¹⁾, nonché delle direttive particolari ⁽²⁾ previste nell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva di cui sopra, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare una relazione di attuazione, che a sua volta costituisce una delle basi della relazione elaborata dalla Commissione. Anche altre tre direttive prevedono la redazione di relazioni ⁽³⁾.

2.1.4 La proposta della Commissione prevede l'estensione dell'obbligo di elaborare relazioni anche per le tre direttive finora escluse da tale obbligo, vale a dire: la direttiva 83/477/CEE del Consiglio, del 19 settembre 1983, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro ⁽⁴⁾, la direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) ⁽⁵⁾ nonché la direttiva 2004/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio) ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ GUL 183 del 29.6.1989, pag. 1.

⁽²⁾ La direttiva 89/654/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per i luoghi di lavoro (GUL 393 del 30.12.1989, pag. 1); la direttiva 89/655/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro (GUL 393 del 30.12.1989, pag. 13); la direttiva 89/656/CEE del Consiglio, del 30 novembre 1989, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e salute per l'uso da parte dei lavoratori di attrezzature di protezione individuale durante il lavoro (GUL 393 del 30.12.1989, pag. 18); la direttiva 90/269/CEE del Consiglio, del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute concernenti la movimentazione manuale di carichi che comporta tra l'altro rischi dorso-lombari per i lavoratori (GUL 156 del 21.6.1990, pag. 9); la direttiva 90/270/CEE del Consiglio, del 29 maggio 1990, relativa alle prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per le attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali (GUL 156 del 21.6.1990, pag. 14); la direttiva 92/57/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili (GUL 245 del 26.8.1992, pag. 6); la direttiva 92/58/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, recante le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro (GUL 245 del 26.8.1992, pag. 23); la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (GUL 348 del 28.11.1992, pag. 1); la direttiva 92/91/CEE del Consiglio, del 3 novembre 1992, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione (GUL 348 del 28.11.1992, pag. 9); la direttiva 92/104/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1992, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori delle industrie estrattive a cielo aperto o sotterranee (GUL 404 del 31.12.1992, pag. 10); la direttiva 93/103/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca (GUL 307 del 13.12.1993, pag. 1); la direttiva 98/24/CE del Consiglio del 7 aprile 1998 sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro (GUL 131 del 5.5.1998, pag. 11); la direttiva 1999/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1999, relativa alle prescrizioni minime per il miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori che possono essere esposti al rischio di atmosfere esplosive (GUL 23 del 28.1.2000, pag. 57); la direttiva 2002/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (vibrazioni) (GUL 177 del 6.7.2002, pag. 13); la direttiva 2003/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 febbraio 2003, sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (rumore) (GUL 42 del 15.2.2003, pag. 38); la direttiva 2004/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (GUL 159 del 30.4.2004, pag. 1); e la direttiva 2006/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (radiazioni ottiche artificiali) (GUL 114 del 27.4.2006, pag. 38). Tre direttive in tema di sicurezza e salute sul lavoro non prevedono la redazione di relazioni sull'attuazione pratica, vale a dire: la direttiva 83/477/CEE del Consiglio del 19 settembre 1983 sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro; la direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE); nonché la direttiva 2004/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio).

⁽³⁾ La direttiva del Consiglio 91/383/CEE, del 25 giugno 1991, che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori aventi un rapporto di lavoro a durata determinata o un rapporto di lavoro interinale (GUL 206 del 29.7.1991, pag. 19); la direttiva 92/29/CEE, del 31 marzo 1992, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi (GUL 113 del 30.4.1992, pag. 19) e la direttiva 94/33/CE, del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro (GUL 216 del 20.8.1994, pag. 12).

⁽⁴⁾ GUL 263 del 24.9.1983, pag. 25.

⁽⁵⁾ GUL 262 del 17.10.2000, pag. 21.

⁽⁶⁾ GUL 229 del 29.6.2004, pag. 23.

2.2 Osservazioni generali

2.2.1 La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, oltre ad essere materie di competenza dell'UE, costituiscono degli elementi fondamentali per la realizzazione di un livello di concorrenza sostenibile nel mercato interno e per l'affermazione di un'Europa sociale. Le imprese non devono poter utilizzare la salute e la sicurezza dei lavoratori quali fattori di competitività.

2.2.2 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione, che consentirà agli Stati membri di realizzare notevoli risparmi in termini di tempo e di costi, dato che le autorità nazionali hanno finora dovuto dedicare molto tempo alla redazione delle relazioni previste dalle varie direttive. A causa dei diversi intervalli temporali imposti da queste ultime, tali valutazioni vengono infatti effettuate a un ritmo quasi ininterrotto, comportando costi amministrativi sproporzionati.

2.2.3 L'armonizzazione delle scadenze e l'introduzione dell'obbligo di redigere un'unica relazione consentirà alle autorità nazionali di ottenere un quadro più preciso della situazione e di presentare con maggior chiarezza i legami esistenti tra i vari rischi sanitari che la direttiva intende prevenire. I diversi problemi relativi alla salute e alla sicurezza dei lavoratori sono spesso collegati tra di loro e la predisposizione di una relazione unica può consentire di fornire un quadro più preciso dell'impatto globale della direttiva. La redazione a intervalli regolari di relazioni sull'attuazione pratica delle direttive riguardanti la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori costituisce uno strumento importante per effettuare un bilancio che consenta di valutare l'efficacia delle misure adottate e il loro impatto sulla qualità della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'Unione europea.

2.2.4 Il CESE ritiene tuttavia che la proposta della Commissione dovrebbe prevedere l'obbligo, per gli Stati membri, di consultare le parti sociali riguardo a tutti i capitoli della relazione unica, prima di inviarla alla Commissione, e di includervi il loro punto di vista.

2.2.5 La proposta della Commissione consente inoltre di aumentare il livello di trasparenza, a tutto vantaggio della popolazione e delle parti interessate, ravvicinando in tal modo l'Europa ai cittadini e rafforzando la democrazia.

Bruxelles, 17 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Bilancio della realtà della società europea

(2007/C 93/11)

La Commissione, in data 5 ottobre 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul *Bilancio della realtà della società europea*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore OLSSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2007, nel corso della 432^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nel giugno 2006 il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di ravvicinare la dimensione sociale alla realtà dei cittadini, ed ha accolto con favore l'intento della Commissione europea di tracciare un bilancio delle realtà sociali dell'UE. Il Consiglio ha invitato la Commissione a redigere una relazione intermedia prima del vertice di primavera del 2007 ⁽¹⁾.

1.2 In questo contesto la Commissione europea ha chiesto al CESE di elaborare un parere esplorativo per riflettere su come si possa fare «un bilancio complessivo della realtà della società europea» e varare «un'agenda per l'accesso e la solidarietà, dimensione sociale parallela al riesame del mercato unico e in stretto coordinamento con esso» ⁽²⁾. Il presente parere si concentrerà sul primo di questi aspetti, mentre l'evoluzione del mercato unico sarà analizzata da un altro parere del CESE.

1.3 A giudizio della Commissione, «le politiche e i programmi europei di solidarietà devono promuovere una migliore qualità della vita, la coesione sociale e nuove opportunità per i cittadini dell'Unione, in collaborazione con le autorità nazionali, regionali e altre autorità in loco e con le parti sociali, promuovendo il dialogo sociale e misurandosi con la società civile» ⁽³⁾. Il bilancio della realtà della società europea avrà come oggetto i principali fattori che guidano la trasformazione sociale e servirà inoltre da base per l'elaborazione delle politiche europee per il prossimo decennio, nella prospettiva di creare un nuovo consenso sulle sfide sociali che l'Europa si trova ad affrontare ⁽⁴⁾.

1.4 L'iniziativa riflette un rinnovato interesse verso le questioni sociali di più alto livello, dopo gli esiti negativi dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Nell'ottobre 2005 la presidenza britannica ha invitato gli Stati membri a un vertice dedicato al modello sociale europeo (Hampton Court). In tale occasione il cancelliere tedesco e quello austriaco hanno proposto di includere un «capitolo sociale» nella versione riformulata del Trattato costituzionale.

⁽¹⁾ Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006, Conclusioni della presidenza, punto 21.

⁽²⁾ Lettera della vicepresidente della Commissione europea Margot WALL-STROM del 5 ottobre 2006.

⁽³⁾ Cfr. la lettera di cui sopra e la comunicazione della Commissione al Consiglio europeo *Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati* (COM (2006) 211 def.).

⁽⁴⁾ Cfr. *Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2007* (COM (2006) 629 def.).

1.5 Il CESE apprezza l'intento della Commissione, e osserva che fare un bilancio della realtà della società europea comporta un approccio più ampio rispetto a un semplice esame delle questioni sociali nel senso tradizionale. Questo bilancio può infatti essere uno strumento importante per avvicinare l'UE ai cittadini e per rispondere alle loro aspettative sui risultati che dovrebbero apportare le politiche europee. L'iniziativa può anche essere vista come un modo per trovare un equilibrio tra la dimensione sociale ed economica nell'UE.

1.6 Il CESE sottolinea che l'idea di un siffatto bilancio deve prevedere con esattezza sia gli obiettivi che le modalità di realizzazione nel corso del tempo. Per rivelarsi fruttuoso e non restare un mero esercizio accademico, tale processo deve anche apportare un valore aggiunto alle altre politiche, azioni e discussioni incentrate sulle realtà sociali a livello UE, ed essere coerente con esse. Il bilancio deve quindi essere chiaramente correlato alla strategia di Lisbona e all'agenda sociale, valutare gli strumenti della politica sociale UE e la loro attuazione e articularsi su un arco di tempo sufficiente a coinvolgere effettivamente la società civile organizzata a tutti i livelli.

1.7 Il presente parere rappresenta un primo contributo del Comitato e sarà seguito da altre iniziative nel processo di elaborazione del bilancio.

2. Osservazioni generali

2.1 Oltre ad essere ampiamente descritte da studiosi, istituzioni e organizzazioni ⁽⁵⁾, le realtà della società europea sono state analizzate dal CESE in diversi pareri e prese a fondamento per le sue conclusioni e raccomandazioni.

È necessario sottolineare gli aspetti positivi dello sviluppo economico e sociale in Europa, i quali sono anche i principali fattori alla base delle attuali realtà sociali: una qualità di vita riconosciuta in tutto il mondo, una sempre maggiore longevità, nuove opportunità economiche, la mobilità sociale, migliori

⁽⁵⁾ L'Ufficio dei Consiglieri di politica europea (BEPA), gruppo di riflessione della Commissione UE, presto pubblicherà un documento che servirà da riferimento in materia.

condizioni di lavoro e un livello elevato di istruzione e benessere sociale. In un contesto di piena occupazione e protezione sociale globale, il cosiddetto «trentennio glorioso» (i 30 anni di crescita economica tra il 1945 e il 1975) ha favorito in Europa lo sviluppo di uno Stato sociale relativamente omogeneo e fonte di crescita economica.

2.2 Il CESE crede fermamente che quegli aspetti positivi siano strettamente legati a un insieme di misure economiche, occupazionali e sociali tali da rafforzarsi vicendevolmente, e sottolinea che la politica sociale dovrebbe essere considerata come un fattore produttivo.

2.3 Tuttavia, come è già avvenuto negli ultimi decenni, la società europea sta oggi affrontando profonde trasformazioni sociali: l'occupazione e il mercato occupazionale stanno vivendo cambiamenti radicali che porteranno ad una rapida evoluzione della realtà sociale per i lavoratori. L'Europa è alle prese con una trasformazione demografica senza precedenti. Occorre porre in evidenza e analizzare i motivi che stanno alla base del calo delle nascite. Le esperienze acquisite da alcuni Stati membri dimostrano che una politica adeguata che concili la vita familiare e quella lavorativa grazie a servizi di assistenza all'infanzia generalizzati ed efficienti e a misure atte a conseguire un tasso di occupazione femminile più elevato potrebbe contribuire all'aumento delle nascite. Anche l'immigrazione sarà un fattore sempre più importante per arginare la tendenza al calo demografico. Una sfida importante è poi rappresentata dall'integrazione degli immigrati e delle minoranze etniche.

2.4 Le trasformazioni socioeconomiche, che si traducono nella transizione verso una società globalizzata, postindustriale e sempre più vecchia, hanno sì creato nuove opportunità, ma anche nuovi rischi sociali tali da ripercuotersi su strati della popolazione più ampi che in passato. Ciò mette a rischio la capacità dello Stato sociale di garantire il benessere di tutti i cittadini attraverso politiche dell'occupazione e di protezione sociale adeguate e sostenibili. La povertà persiste soprattutto laddove vi sono rischi di esclusione sociale e di precarietà di lungo periodo, problemi che colpiscono in particolare le donne, gli immigrati, i giovani e le persone non qualificate. La povertà aumenta in alcune zone in cui il livello di disoccupazione rimane elevato. La rapida transizione verso l'economia della conoscenza rende le specializzazioni obsolete e le carriere meno stabili. La flessibilità va abbinata a nuove forme di protezione sociale, nonché a un'attiva politica di occupazione e di formazione lungo tutto l'arco della vita intesa a contrastare il rischio di precarietà che la flessibilità può generare.

2.5 Tra i fattori che concorrono a trasformare la società figurano nuovi assetti familiari, stili di vita e modelli culturali, la trasformazione demografica, la concentrazione urbana, l'accresciuta mobilità, un accesso più agevole all'informazione, nuovi modelli di consumo e comportamenti individuali: tutti questi elementi, assieme ai cambiamenti ambientali e climatici, avranno molto presto un forte impatto sui cittadini e sulla società. Altri importanti fattori di cui tener conto sono poi l'opinione e l'atteggiamento del pubblico.

2.6 Il progresso economico e sociale globale in Europa spesso nasconde l'eterogeneità e l'ineguaglianza, a tutti i livelli, delle realtà sociali. In ultima analisi, tuttavia, ciò che conta è la realtà sociale e la qualità della vita di ogni singolo individuo. La valutazione delle realtà sociali deve quindi iniziare al livello di base della società.

2.7 L'eterogeneità di cui si è detto è cresciuta notevolmente con gli ultimi due allargamenti dell'UE. Gli allargamenti precedenti avevano indotto l'UE ad affrontare le realtà sociali per preparare un processo di adesione più agevole. In questa luce possono essere viste numerose priorità dell'UE in ambito sociale, ad esempio la sicurezza sociale per i lavoratori immigrati, la coesione sociale, il dialogo sociale, l'occupazione e le pari opportunità.

L'allargamento comporta importanti sfide tanto per la coesione dell'UE quanto per la realizzazione di alcuni degli obiettivi di Lisbona, in particolare nel settore della politica sociale e occupazionale. La relazione Kok sulla revisione intermedia della strategia di Lisbona ricorda che l'allargamento porta, all'interno dell'UE, a tensioni «destinate ad aumentare se non vi saranno prospettive di convergenza». Nei prossimi anni il baricentro dell'integrazione politica dovrà spostarsi sempre più sul rafforzamento dell'Unione sotto il profilo sociale. Per questo motivo l'UE ha bisogno, tra l'altro, di condizioni macroeconomiche che stimolino la crescita e l'occupazione.

Il CESE constata che permangono forti disparità economiche e sociali tra gli Stati membri. Considera che l'allargamento debba essere percepito non come un elemento che svilisce la dimensione sociale, bensì come un'opportunità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro non solo nei nuovi Stati membri, ma in tutta Europa, grazie anche ad una politica europea più mirata.

2.8 Tracciare un bilancio può essere considerato un passo importante per dare contenuto al futuro modello sociale europeo, sulla base di quanto avanzato in un recente parere del CESE⁽⁶⁾: un modello dinamico, in grado di rispondere alle nuove sfide e di esprimere l'idea di uno spazio democratico, ecologico, competitivo, solidale e socialmente inclusivo per tutti i cittadini.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Come si è detto, il Comitato ha tracciato un bilancio delle realtà della società europea sotto quasi tutti i suoi aspetti, non solo rispondendo alle consultazioni ordinarie della Commissione, ma anche attraverso pareri d'iniziativa e pareri esplorativi.

3.2 I recenti pareri del CESE hanno per oggetto, ad esempio, la cittadinanza, l'occupazione, le condizioni di lavoro, la formazione lungo tutto l'arco della vita, la coesione sociale e territoriale, la protezione sociale, l'esclusione sociale, le persone con disabilità, le questioni di genere, la gioventù, i diritti dei minori, l'invecchiamento demografico, l'immigrazione e l'integrazione,

⁽⁶⁾ Cfr. il parere del CESE del 6 luglio 2006 sul tema *Coesione sociale: dare un contenuto al modello sociale europeo* (relatore: EHNMARK, GU C 309 del 16.12.2006).

l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, la sicurezza alimentare e la protezione dei consumatori, la comunicazione e i trasporti, il turismo, i servizi di interesse generale, la salute pubblica, l'obesità, le conseguenze sociali del cambiamento climatico e, più globalmente, la strategia di Lisbona.

Alcuni dei pareri esplorativi e dei pareri d'iniziativa elaborati in questo ultimo periodo sono fortemente attinenti al bilancio della realtà sociale ⁽⁷⁾. Il CESE sta inoltre continuando a lavorare su diversi pareri che alimenteranno il processo.

3.3 Per valutare le realtà sociali specifiche e globali e quantificare l'efficacia delle varie misure politiche, l'UE deve disporre di indicatori in grado di fornire un quadro della situazione sufficientemente accurato e dettagliato. Per mettere a punto appositi «indici di benessere» (*welfare performance*), il CESE ha proposto di servirsi di criteri di confronto e di indicatori qualitativi più affidabili ⁽⁸⁾. Il CESE ribadisce la richiesta che gli interessati vengano invitati a prendere parte alla definizione e valutazione degli indicatori ⁽⁹⁾.

3.4 Il CESE osserva la mancanza di statistiche sul mercato del lavoro e sull'emigrazione, nonché la necessità di dati più globali che tengano conto della prospettiva di genere e di povertà. Propone quindi di assegnare all'Eurostat il compito di effettuare statistiche di questo tipo e le risorse per farlo, in modo da riflettere accuratamente le tendenze sociali in atto. Tali statistiche andrebbero integrate da un'analisi più quantitativa da parte della fondazione di Dublino.

⁽⁷⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

- 29.9.2005: *Le donne e la povertà nell'Unione europea*, relatrice: KING (GU C 24, 31.1.2006);
- 16.12.2004: *I rapporti fra le generazioni*, relatore: BLOCH-LAINÉ (GU C 157, 28.6.2005);
- 13.9.2006: *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile*, relatore: PARIZA CASTAÑOS, GU C 318 del 23.12.2006;
- 13.9.2006: *La partecipazione della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo*, relatori: RODRIGUEZ GARCÍA CARO, PARIZA CASTAÑOS, CABRA DE LUNA, GU C 318 del 23.12.2006;
- 14.9.2006: *Accrescere la visibilità e l'efficacia della cittadinanza europea*, relatore: VEVER, GU C 318 del 23.12.2006;
- 9.2.2005: *La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona*, relatore: GREIF (GU C 221, 8.9.2005);
- 7.6.2004: *Le trasformazioni industriali e la coesione economica, sociale e territoriale*, relatore: LEIRIÃO, correlatore: CUE;
- 14.7.2005: *Portata ed effetti della delocalizzazione delle imprese*, relatore: RODRIGUEZ GARCÍA CARO, correlatore: NUSSER, GU C 294 del 25.11.2005;
- 17.5.2006: *Flessibilità: il caso della Danimarca*, relatrice: VIUM, GU C 195 del 18.8.2006;
- 31.3.2004: *La dimensione sociale della cultura*, relatore: LE SCORNET (GU C 112, 30.4.2004);
- 16.3.2006: *Violenza domestica contro le donne*, relatrice: HEINISCH (GU C 110, 9.5.2006);
- 14.9.2006: *Come far fronte alle sfide del cambiamento climatico — Il ruolo della società civile*, relatore: EHNMARK, GU C 318 del 23.12.2006.

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE del 13.7.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale* (relatrice: ENGELEN-KEFER), GU C 294 del 25.11.2005.

⁽⁹⁾ Cfr. il parere d'iniziativa del CESE sul tema *Gli indicatori sociali* (relatrice: CASSINA), GU C 221 del 19.9.2002.

4. Un nuovo consenso sulle sfide sociali che incombono sull'Europa: alcuni orientamenti

La necessaria partecipazione della società civile

4.1 Il CESE sottolinea che per tracciare un bilancio delle realtà sociali finalizzato a costruire un nuovo consenso bisogna basarsi su un processo che coinvolga la società civile organizzata a tutti i livelli, nell'ambito di un approccio *bottom-up*. Il processo di valutazione deve svolgersi su un arco di tempo sufficiente a raggiungere i cittadini e le loro organizzazioni: in caso contrario si corre il rischio che la valutazione si riduca ad una consultazione tra esperti, di alto livello ma superficiale.

4.2 Dato che il bilancio delle realtà sociali deve avvenire al livello più basso della società, le parti sociali e gli altri interessati, nonché gli enti locali, hanno un ruolo importante nell'individuare e nel definire le necessità ed i problemi sociali man mano che emergono. Lo scambio di esperienze può servire a mobilitare le imprese ed i cittadini a livello locale, oltre che a effettuare un bilancio più sistematico a livello nazionale ed europeo.

4.3 Per promuovere un approccio *bottom-up* e l'applicazione di metodi adeguati, il CESE ritiene che la Commissione UE dovrebbe fornire assistenza finanziaria per la realizzazione di tale bilancio a livello nazionale e regionale, e assistenza logistica per l'avvio del processo. È inoltre importante sviluppare nuovi metodi e diffondere le buone pratiche sulle modalità di coinvolgimento di tutti gli interessati.

4.4 A definire l'approccio *bottom-up* al bilancio delle realtà sociali devono essere i partecipanti stessi. Il dibattito non può essere soggetto a restrizioni di sorta. In linea con la Commissione, tuttavia, il CESE raccomanda di tener conto di alcuni temi trasversali quali le pari opportunità, la non discriminazione, i diritti sociali e l'accesso ai servizi di interesse generale, nonché la continuità tra la dimensione sociale e quella economica ⁽¹⁰⁾.

4.5 I governi nazionali devono partecipare al processo con grande serietà e far sì che l'elaborazione del bilancio e le relative conclusioni alimentino i programmi nazionali di riforma della strategia di Lisbona e altre politiche.

4.6 Grazie ai membri ed alle organizzazioni che esso rappresenta, il CESE può svolgere un ruolo attivo a livello sia europeo che nazionale. Sarebbe inoltre opportuno mobilitare i consigli economici e sociali, nei paesi in cui esistono, o altre organizzazioni analoghe.

4.7 A livello europeo il CESE può organizzare un forum delle parti interessate, in collaborazione con la Commissione, sia all'inizio del processo, per stabilire una tabella di marcia, sia alla fine, per monitorarne gli esiti. Il Comitato propone di coinvolgere il gruppo di contatto ⁽¹¹⁾ nelle proprie attività in questo settore.

⁽¹⁰⁾ Il processo di elaborazione del bilancio si svolgerà nel corso del 2007, Anno europeo delle pari opportunità.

⁽¹¹⁾ Il gruppo di contatto con le organizzazioni e le reti della società civile europea è al tempo stesso un organo di collegamento e una struttura per il dialogo politico tra il CESE e queste organizzazioni e reti.

5. Un nuovo programma di azione sociale

5.1 Non è possibile fare un bilancio prescindendo dai diversi metodi e strumenti della politica sociale UE e dalla loro efficacia nel far fronte alle nuove sfide. È necessario trovare il giusto equilibrio tra la separazione e la complementarità delle competenze tra l'UE e gli Stati membri, come pure tra l'azione legislativa europea e il metodo aperto di coordinamento (MAC). Nel contempo è necessario garantire l'attuazione dell'*acquis* comunitario.

5.2 Sarebbe opportuno analizzare gli strumenti di cui l'UE attualmente dispone al fine di determinarne l'efficienza, anche in vista di un'eventuale erosione delle politiche sociali UE e dell'*acquis* sociale. Nel novembre 2006 la presidenza finlandese ha organizzato un convegno sul tema *L'uropeizzazione della protezione sociale*, dove si è concluso tra l'altro che la dimensione europea della politica sociale deve essere ulteriormente sviluppata, e contemplare una migliore applicazione del MAC.

5.3 Dato che numerosi governi non hanno dato prova di reale impegno, l'efficacia del MAC è oggetto di interrogativi. Durante tutto il processo di elaborazione del bilancio è necessario studiare come rafforzare il MAC, affinché possa svolgere un ruolo decisivo nel conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona.

5.4 L'eterogeneità delle situazioni e le diverse priorità nazionali limitano il campo d'azione della legislazione sociale a livello UE. I risultati del bilancio, tuttavia, devono essere valutati tenendo conto della necessità di avviare, modificare o semplificare la legislazione. Qualora le eccessive differenze ostacolano i risultati economici e diventino fonte di tensione nelle relazioni tra gli Stati membri, possono rendersi necessarie azioni legislative specifiche e decisive.

5.5 Il CESE sottolinea il ruolo importante e specifico del dialogo sociale a tutti i livelli, sia nel fare un bilancio delle realtà sociali che nel prendere iniziative intese a trovare soluzioni comuni alle sfide incontrate. A livello europeo il dialogo sociale sancito dal Trattato dovrebbe essere valorizzato in tutte le sue potenzialità. Il Comitato appoggia il programma triennale delle parti sociali europee e osserva con soddisfazione che l'UE sostiene il dialogo sociale nei nuovi Stati membri.

5.6 La partecipazione di altre organizzazioni della società civile rappresentative alla definizione della politica sociale

andrebbe rafforzata. Queste organizzazioni sono attive in tutti i campi della società e a tutti i livelli, e si prefiggono lo scopo di dare voce ai cittadini e di indurli ad agire collettivamente per migliorare le loro condizioni di vita. Il loro ruolo sia nel tracciare un bilancio che nell'assicurare una *governance* delle politiche sociali dovrebbe essere riconosciuto. È inoltre necessario promuovere il ruolo dell'economia sociale nell'organizzare la produzione ed i servizi in modo che rispondano alle necessità dei cittadini e ne migliorino il tenore di vita.

5.7 Il CESE propone che, al momento di riassumere i risultati del bilancio, la Commissione europea organizzi un vertice dei cittadini sulle realtà sociali con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le parti interessate. La Commissione ha il compito decisivo di individuare le realtà che possono essere affrontate al meglio al livello dell'UE. La società civile organizzata, i parlamenti regionali e gli enti regionali dovrebbero essere invitati a formulare le proprie proposte al riguardo. Come seguito a tale operazione, il CESE suggerisce di organizzare un secondo Consiglio europeo dedicato al modello sociale europeo (Hampton Court 2).

5.8 Per gettare le basi del nuovo consenso sulle sfide sociali che l'Europa deve affrontare, si potrebbe delineare un nuovo «programma d'azione sociale» che tenga conto sia delle realtà economiche che delle aspettative sociali. Il Comitato osserva che l'introduzione, negli anni '80, della strategia del mercato unico «1992» era stata accompagnata da un programma di questo tipo, e la Commissione chiede adesso una «dimensione sociale parallela al riesame del mercato unico e in stretto coordinamento con esso».

5.9 Il programma dovrebbe necessariamente fondarsi su valori condivisi, su una forte affermazione della continuità tra progresso economico e sociale, e sulla (ri)definizione di quel collante sociale che unisce tanto i cittadini quanto gli Stati membri, creando un importante capitale sociale. Dovrebbe poi essere accompagnato da un'agenda precisa e concreta che veda riuniti i diversi attori, che rifletta a come utilizzare gli attuali strumenti UE in modo efficiente, e che sia capace di far fronte alle necessità e alle aspettative sociali a livello sia UE che nazionale, nel contesto della globalizzazione e nel più ampio quadro dell'*acquis* sociale europeo.

Bruxelles, 18 gennaio 2007

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Dimitris DIMITRIADIS