

# Gazzetta ufficiale

## dell'Unione europea

C 74

Edizione  
in lingua italiana

### Comunicazioni e informazioni

48° anno

23 marzo 2005

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale europeo</b>	
	<b>411<sup>a</sup> sessione plenaria del 15 e 16 settembre 2004</b>	
2005/C 74/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione: Un'agenda europea per l'imprenditorialità COM(2004) 70 def. ....	1
2005/C 74/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La politica del turismo e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato .....	7
2005/C 74/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'omologazione degli autoveicoli per quanto riguarda la loro riutilizzabilità, riciclabilità e recuperabilità e che modifica la direttiva 70/156/CEE del Consiglio (COM(2004) 162 def. - 2004/0053 (COD)) .....	15
2005/C 74/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al patrimonio cinematografico e alla competitività delle attività industriali correlate (COM(2004) 171 def. - 2004/0066 (COD)) .....	18
2005/C 74/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (rifusione) (COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS)) .....	21

IT

Prezzo:  
18 EUR

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

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo ( <i>segue</i> )	<i>Pagina</i>
2005/C 74/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Migliorare la governance economica nell'Unione europea .....	23
2005/C 74/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013 (COM(2004) 101 <i>def.</i> ) .....	32
2005/C 74/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo delle organizzazioni femminili in quanto attori non statali nell'ambito dell'Accordo di Cotonou .....	39
2005/C 74/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Verso il Settimo programma quadro per la ricerca: Le esigenze di ricerca nel campo dei cambiamenti demografici — Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche .....	44
2005/C 74/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che modifica le direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE e 2002/57/CE per quanto riguarda gli esami eseguiti sotto sorveglianza ufficiale e l'equivalenza delle sementi prodotte in paesi terzi COM(2004) 263 <i>def.</i> – 2004/0086 CNS .....	55
2005/C 74/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale europeo relativa all'integrazione degli aspetti ambientali nella normalizzazione europea COM(2004) 130 <i>def.</i> .....	57
2005/C 74/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'agricoltura periurbana .....	62

## II

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

### 411<sup>A</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 SETTEMBRE 2004

#### **Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione: Un'agenda europea per l'imprenditorialità**

COM(2004) 70 def.

(2005/C 74/01)

La Commissione, in data 11 febbraio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **BUTTERS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

#### 1. Contesto

1.1 Le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e la Carta europea per le piccole imprese hanno sottolineato l'importanza dell'attività imprenditoriale per lo sviluppo sostenibile in Europa e la necessità di creare un ambiente politico favorevole alla promozione delle imprese.

1.2 Il Presidente della Commissione europea **Romano Prodi** ha poi annunciato al Consiglio europeo di primavera del 2002, a Barcellona, che la Commissione avrebbe presentato un Libro verde sull'imprenditorialità prima del Consiglio europeo di primavera dell'anno successivo. La Commissione ha adempiuto a tale impegno nel gennaio 2003 e, nei mesi successivi, ha dato il via a una consultazione aperta e rigorosa delle parti interessate. Il Consiglio europeo di primavera del 2003 ha quindi chiesto alla Commissione di presentare un piano d'azione per l'imprenditorialità al Consiglio europeo di primavera del 2004.

1.3 Il parere del Comitato sul Libro verde è stato adottato nella sessione plenaria del settembre 2003 <sup>(1)</sup>.

1.4 Nel febbraio 2004 la Commissione ha infine adottato il suo piano d'azione «Un'agenda europea per l'imprenditorialità» <sup>(2)</sup>.

#### 2. Obiettivi del presente parere

2.1 Come già nel caso del suo parere relativo al Libro verde sull'imprenditorialità in Europa, il Comitato intende contribuire al processo – attualmente in corso - di comprensione e promozione dell'imprenditorialità, presentando dapprima alcune osservazioni generali e poi un'analisi più precisa del piano d'azione. Il parere si conclude con una serie di raccomandazioni costruttive su come convertire il piano d'azione in iniziative realistiche e tangibili, a vantaggio delle attuali e future generazioni di imprenditori europei.

#### 3. Osservazioni generali: il piano d'azione risponde all'obiettivo dichiarato di fornire «un quadro strategico per la promozione dello spirito imprenditoriale»?

3.1 Il Libro verde sull'imprenditorialità in Europa ha dimostrato una chiara comprensione delle questioni in gioco e della portata della sfida consistente nell'incrementare il livello di imprenditorialità nell'UE. Nel proprio parere, il Comitato lo ha riconosciuto e si è congratulato con la Commissione per il Libro verde e per il successivo processo di consultazione, aperto e rigoroso.

<sup>(1)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, pag. 58.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 70 def.

3.2 Prendendo le mosse dal Libro verde, il piano d'azione approfondisce ulteriormente l'analisi della natura della sfida imprenditoriale in Europa. Le finalità del piano d'azione, però, pur essendo giustamente ambiziose, sono abbinata a obiettivi difficili da definire. L'impressione generale è quella di un documento vago e poco coraggioso. Il piano d'azione esprime solo in minima parte la creatività fatta intravedere nel Libro verde e nella consultazione pubblica, e spesso preferisce citare iniziative già esistenti. Inoltre, non propone meccanismi sufficienti per garantirne l'esecuzione e non riesce a delegare responsabilità esecutive né a fissare procedure di monitoraggio e valutazione.

3.3 Uno dei punti chiave emersi dal dibattito, durante l'elaborazione del Libro verde e la successiva consultazione, è la constatazione che un'ampia gamma di politiche presenta ripercussioni per gli imprenditori e che, di conseguenza, occorre un approccio orizzontale alla soluzione delle sfide individuate. È sintomatico che il piano d'azione non riesca a dimostrare alle parti interessate che l'iniziativa non ha ottenuto solo un sostegno di maniera dai servizi della Commissione esterni alla direzione generale Imprese e dalle amministrazioni degli Stati membri. Privo di un sostegno più fattivo, il piano d'azione è destinato infatti ad avere un impatto molto limitato.

3.4 Nel corso del processo di consultazione la Commissione ha raccolto 250 risposte. Pur riconoscendo la trasparenza dimostrata da questa istituzione nel pubblicare tutti i contributi ricevuti sul suo sito web, il Comitato osserva che il piano d'azione contiene ben pochi riferimenti espliciti alle osservazioni presentate e non consente al lettore di capire come siano state analizzate e incorporate le risposte fornite. Di fronte alla portata di quest'operazione e all'interesse che ha suscitato in tutta l'UE, sarebbe un peccato se queste risposte non fossero state considerate con attenzione. Se invece lo sono state, il piano d'azione dovrebbe dimostrarlo.

3.5 Il piano d'azione avrebbe potuto riconoscere l'eterogeneità delle PMI, sottolineando che questa diversità richiede soluzioni politiche mirate e non generiche. Per esempio, la recente comunicazione della Commissione sulla promozione delle società cooperative in Europa<sup>(1)</sup> riconosce l'importanza di promuovere le cooperative in Europa e di conseguenza nel piano d'azione si sarebbe dovuto inserire un riferimento al ruolo specifico delle imprese dell'economia sociale<sup>(2)</sup>. Analogamente, le esigenze di un imprenditore autonomo sono estremamente diverse da quelle di una società<sup>(3)</sup>. Oltre ad esprimere un apprezzamento per queste specifiche forme di proprietà delle imprese, il piano d'azione dovrebbe riconoscere la necessità di approcci politici mirati alle imprese con particolari esigenze e caratteristiche quali le *start-up* innovative o le imprese già avviate, impegnate in attività più convenzionali.

3.6 Il Comitato ritiene importante anche incoraggiare una cultura imprenditoriale nel settore pubblico. Pur comprendendo che il piano d'azione si concentra sull'imprenditorialità nel senso della creazione, gestione e sviluppo di un'impresa, il

<sup>(1)</sup> COM(2004) 18 def.

<sup>(2)</sup> Cfr. pareri CESE 242/2000 (Olsson) e CESE 528/2004 (Fusco & Glorieux) per ulteriori riferimenti all'importanza delle imprese dell'economia sociale.

<sup>(3)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punti 5.4 e 6.12.

Comitato ritiene che si sarebbe potuta ribadire la necessità di stimolare atteggiamenti imprenditoriali nelle amministrazioni pubbliche.

### 3.7 Struttura

3.7.1 Nel suo parere sul Libro verde, il Comitato raccomanda «di dividere il contenuto del piano di azione in due parti distinte:

— promozione dello spirito imprenditoriale: questa azione deve essere destinata allo sviluppo di una cultura dell'imprenditorialità, al recupero e al miglioramento della fama dell'imprenditore presso i potenziali fondatori di nuove imprese; nell'ambiente scolastico, universitario e familiare; nei servizi pubblici e privati, in particolare nel settore finanziario; presso le amministrazioni europee e degli Stati membri,

— creazione di un ambiente propizio all'attività imprenditoriale: l'obiettivo è definire, in risposta alle dieci domande contenute nel Libro verde, un programma di azioni operative a favore dell'attività delle imprese»<sup>(4)</sup>.

3.7.2 Pur essendo in linea generale d'accordo sui cinque settori di azione strategica selezionati, il Comitato è preoccupato dalla mancata segnalazione di interventi specifici all'interno di ogni settore. Inoltre, al Comitato sembra che l'approccio binario di cui sopra sarebbe stato più coerente di questi cinque settori di azione strategica, in qualche misura arbitrari. Questi ultimi, infatti, sembrano presentare incoerenze e sovrapposizioni e accostano quattro sfide di ampio respiro a una questione specifica (migliorare l'accesso ai finanziamenti).

3.7.3 In ogni caso, per mantenere una certa coerenza, nella sezione del parere dedicata alle osservazioni specifiche, il Comitato rispetta la stessa suddivisione in cinque settori.

3.7.4 A giudizio del Comitato, il documento della Commissione non fa che tracciare un programma di massima. La fase successiva dovrà comprendere lo sviluppo di misure e politiche specifiche, meccanismi di monitoraggio e di riesame nonché indici e dati sull'imprenditorialità, tutto ciò per garantire che si facciano progressi.

## 4. Osservazioni specifiche sui cinque settori di azione strategica

4.1 Nell'ambito di ciascuno dei settori di azione strategica, il Comitato individua una serie di priorità specifiche.

### 4.1.1 Alimentare la cultura imprenditoriale

4.1.1.1 Questo non può che essere un obiettivo di lungo periodo e coinvolgere numerosi organi a vari livelli. La DG Imprese ha bisogno del sostegno della DG Istruzione e cultura e quello degli enti di livello statale e territoriale preposti alla formulazione e all'attuazione della politica dell'istruzione.

<sup>(4)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punto 2.2.2.

4.1.1.2 Come sottolineato nel Libro verde, gli imprenditori sono mossi da un'ampia gamma di ambizioni quali i guadagni finanziari, l'indipendenza o la soddisfazione professionale. Quale che sia la loro motivazione, è **essenziale che gli imprenditori, anche quelli potenziali, riconoscano le responsabilità sociali insite nella proprietà di un'impresa.**

4.1.1.3 Il Comitato accoglie con favore le raccomandazioni del piano d'azione relative ai giovani, ma pone anche l'accento sul **processo di invecchiamento demografico in atto in Europa.** Sarebbe un errore creare un contesto che non offra possibilità di carriera imprenditoriale alle persone di età più avanzata che hanno i mezzi (le abilità, le capacità gestionali, il capitale ecc.) per avviare e gestire un'impresa.

4.1.1.4 Il Comitato si compiace altresì del rilievo attribuito dal piano d'azione alle esigenze specifiche delle imprenditrici. Le donne che cercano di avviare e sviluppare un'attività commerciale devono affrontare particolari sfide di carattere economico e culturale che variano sensibilmente da un paese all'altro. I funzionari riuscirebbero a valutare tali sfide e ad agire di conseguenza se coinvolgessero nell'elaborazione delle politiche le imprenditrici, incluse quelle che non hanno avuto successo.

4.1.1.5 Diversi Stati membri vantano una lunga tradizione di programmi scolastici a favore dell'imprenditorialità. Inutile cercare di inventare di nuovo la ruota: il piano d'azione dovrebbe vertere sull'analisi, la messa in comune e la promozione delle buone pratiche esistenti. Negli anni Novanta, nell'ambito della procedura BEST, la Commissione ha coordinato diversi progetti validi in materia, le cui conclusioni e raccomandazioni dovrebbero risultare preziose per lo sviluppo di politiche nel quadro del piano d'azione.

4.1.1.6 Il nuovo programma pluriennale della Commissione per le PMI (2006-2010) dovrebbe comprendere **meccanismi volti a facilitare un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali nei progetti realizzati in ambito scolastico.**

4.1.1.7 Creare una società più imprenditoriale in Europa, però, non significa solo preparare i futuri imprenditori. Una politica del genere è destinata a non dare frutti se l'Europa non riuscirà a creare anche un contesto propizio ai potenziali imprenditori. Ciò presuppone **una sensibilizzazione di un ventaglio molto più ampio di soggetti** connessi al mondo imprenditoriale, nel settore pubblico o privato e nella società in genere, affinché comprendano e apprezzino l'imprenditorialità. Sia i funzionari pubblici che vogliono adempiere efficacemente ai propri compiti sia coloro che sono coinvolti nella gestione di un'impresa dovrebbero pertanto sostenere l'imprenditorialità.

4.1.1.8 A giudizio del Comitato, scopo delle politiche dovrebbe essere quello di **sdrammatizzare l'imprenditorialità**, riducendo le barriere reali e percepite che separano gli imprenditori dal resto della società. I moderni schemi di lavoro consentono di sperimentare modi diversi di partecipare alla vita economica e di passare con relativa facilità dal lavoro dipen-

dente all'attività autonoma o alla creazione d'impresa e viceversa. L'imprenditorialità, quindi, dovrebbe essere considerata da molte più persone come un'opzione anche a breve termine. Ciò produrrebbe due effetti positivi: incrementare il numero di coloro che considerano un'opzione attraente la gestione di un'impresa di cui sono anche proprietari e, nel contempo, indurre un atteggiamento più positivo nei confronti degli imprenditori presso un'ampia gamma di portatori di interesse. Nell'instaurare un contesto del genere, si dovranno rendere possibile la registrazione di un'impresa e la sua cancellazione dal registro con un minimo di procedure burocratiche. Tale necessità è particolarmente sentita in molti nuovi Stati membri, dove le pratiche amministrative necessarie per passare dall'attività autonoma a quella dipendente sarebbero, a quanto pare, eccessivamente onerose e l'accesso a tali attività sarebbe reso particolarmente difficoltoso dalla burocrazia esistente.

4.1.1.9 Al tempo stesso, però, le autorità e le altre parti interessate dovrebbero far sì che un'agevolazione del passaggio dallo status di dipendente a quello di autonomo e viceversa non produca eventuali abusi. In questo tentativo di raggiungere un equilibrio, è importante che i lavoratori dipendenti o i disoccupati non siano indotti con l'inganno o addirittura costretti loro malgrado ad optare per l'attività autonoma e che i datori di lavoro privi di scrupoli non trovino così un modo per scaricare le proprie responsabilità sui dipendenti (!).

#### 4.1.2 *Incoraggiare più persone a diventare imprenditori*

4.1.2.1 Il piano d'azione tratta adeguatamente la questione essenziale del **corretto equilibrio tra rischio e guadagno.**

4.1.2.2 Il Comitato attende con impazienza di leggere l'imminente comunicazione della Commissione sui **trasferimenti di proprietà delle imprese.** Stando alle previsioni, la comunicazione prenderà spunto dal valido rapporto stilato nel maggio 2002 sulla procedura BEST e proseguirà nel compito di alzare la posta in gioco e sensibilizzare i funzionari competenti degli Stati membri e il mondo finanziario in merito a quest'importante aspetto. Per agevolare i trasferimenti di proprietà e incentivare la continuità delle imprese vanno affrontati parecchi problemi specifici. In particolare i regimi fiscali, le tasse di successione, i diritti di successione e il diritto societario attualmente scoraggiano la successione delle imprese e pertanto necessitano di una revisione.

4.1.2.3 Giustamente, il piano d'azione segnala lo **stigma del fallimento** tra i principali ostacoli che si oppongono a una maggiore attività imprenditoriale. Questo problema potrà essere risolto, in parte, con strategie che riescano a sensibilizzare la società all'imprenditorialità. Occorrerà però portare un'attenzione più marcata all'atteggiamento degli istituti finanziari, che dovranno essere più flessibili nel trattare i soggetti coinvolti nella cessazione dell'attività di un'impresa. Il Comitato raccomanda alla Commissione di fornire agli istituti finanziari prove del fatto che gli imprenditori con esperienze precedenti (positive o negative che siano) hanno maggiori probabilità di avviare con successo nuove iniziative.

(!) GU C 10 del 14.1.2004, punto 5.3.

4.1.2.4 In tale processo, è importante trovare un equilibrio tra consentire a quanti hanno fallito «onestamente» di avviare una nuova attività e garantire che le pratiche illegali siano proibite. Il diritto fallimentare, di conseguenza, deve essere meno punitivo e più trasparente.

4.1.2.5 Il Comitato invita a fornire maggiori dettagli sulle singole misure previste e, allo stesso tempo, si compiace del fatto che il piano d'azione accenni a ulteriori lavori della Commissione e degli Stati membri sui **sistemi di sicurezza sociale degli imprenditori**.

#### 4.1.3 Orientare le imprese verso la crescita e la competitività

4.1.3.1 Gli studi effettuati evidenziano la necessità di offrire formazione e sostegno ai proprietari-gestori di imprese, specialmente nel campo del marketing. Sviluppi significativi in materia di trasferimento di conoscenze alle PMI sono stati realizzati anche grazie a tirocini e all'approfondimento dei legami tra gli istituti di ricerca e il mondo delle PMI. Si dovrebbero sviluppare ulteriormente e sostenere i programmi di *mentorship*, grazie ai quali le giovani società/i giovani imprenditori apprendono dalle società/dagli imprenditori con maggiore esperienza.

#### 4.1.4 Migliorare il flusso dei finanziamenti

4.1.4.1 Il Comitato si compiace della proposta di incoraggiare gli Stati membri a mettere in comune le buone pratiche e di elaborare un ulteriore piano d'azione sugli appalti pubblici elettronici.

4.1.4.2 Il Comitato raccomanda di dare un'**impostazione più olistica** alla riflessione sull'accesso ai finanziamenti, includendovi anche:

- **il miglioramento del senso degli affari dei proprietari-gestori**, in modo che capiscano cosa serve per procurarsi i finanziamenti necessari alla crescita: ciò potrebbe essere realizzato da reti accreditate di sostegno alle imprese,
- **la sensibilizzazione degli istituti finanziari ai bisogni delle imprese** in cerca di fondi e di sostegno per la crescita: ciò significa a sua volta promuovere una migliore comprensione dell'imprenditorialità all'interno del settore finanziario,
- **l'apertura degli appalti pubblici alle imprese più piccole**, l'intervento più diretto che il settore pubblico possa compiere sul lato della domanda. Come il Comitato ha segnalato nel suo parere sul Libro verde, l'accesso delle piccole imprese agli appalti pubblici<sup>(1)</sup> è limitato da diversi fattori e, analogamente, i funzionari pubblici incontrano anch'essi ostacoli amministrativi in quest'ambito. I potenziali benefici per entrambe le parti e per l'economia, tuttavia, giustificano ulteriori riflessioni e interventi nel settore; gli USA offrono in questo caso un modello positivo: i ministeri e le agenzie federali aspirano infatti ad assegnare il 23 % dei contratti derivanti da gare d'appalto alle piccole imprese,

<sup>(1)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punti 6.10.1 e 6.10.2.

<sup>(2)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punto 6.11.1.

— **la semplificazione e la riduzione delle procedure per gli adempimenti fiscali**. Sebbene il piano d'azione presenti in questo caso alcune idee interessanti, si tratta di un aspetto non ancora approfondito a sufficienza. Il Comitato si rende conto che la competenza per l'attuazione di misure concrete spetta alle autorità nazionali e in qualche caso a quelle regionali o addirittura locali. Ribadisce inoltre la sua richiesta di **incentivi fiscali per le imprese che reinvestono i profitti**<sup>(2)</sup>, misura cui non si fa cenno nel piano d'azione.

#### 4.1.5 Creare un quadro regolamentare e amministrativo più favorevole alle PMI

4.1.5.1 Nel suo parere sul Libro verde, il Comitato ha sottolineato la necessità che le scelte politiche a favore delle piccole imprese fossero «incorporate, in senso orizzontale, in tutti i settori di intervento pertinenti (occupazione, politica fiscale, ambiente, istruzione, ecc.) e, in senso verticale, a tutti i livelli decisionali»<sup>(3)</sup>. Sebbene il pacchetto «Legiferare meglio», del giugno 2002, fosse in linea di massima incoraggiante, tuttora molti servizi della Commissione non valutano adeguatamente l'impatto delle loro proposte sulle PMI o anche su altre parti interessate. **Il Comitato sostiene quindi le recenti richieste di nominare un vicepresidente della Commissione con responsabilità più dirette nella supervisione delle riforme normative.**

4.1.5.2 In linea più generale, vi è ancora ampio spazio per **migliorare le procedure di valutazione dell'impatto normativo**, all'interno non solo della Commissione, ma anche del Parlamento e del Consiglio.

4.1.5.3 Il Comitato si rammarica che non vi sia più alcun riferimento all'approccio «*think small first*», prima pensare in piccolo, secondo cui qualsiasi regolamento o atto legislativo deve essere sviluppato tenendo conto delle caratteristiche specifiche e delle sfide delle piccole imprese. Sono cruciali in questo ambito le valutazioni specifiche dell'impatto che tutta la legislazione esistente e quella nuova hanno sulle PMI. Se questo approccio venisse adottato nell'arco di tutto il processo di elaborazione delle politiche europee, esso costituirebbe il contributo più significativo delle istituzioni alla promozione dell'attività imprenditoriale.

4.1.5.4 La recente adesione all'UE di dieci nuovi Stati membri comporta un notevole ampliamento della base di PMI europee, molte delle quali, prima ancora di pensare a monitorare eventuali nuove proposte normative, lottano per adattarsi alla legislazione europea già in vigore. La Commissione dovrà quindi prendere spunto dalle varie iniziative isolate destinate a sollecitare in anticipo il parere del mondo delle PMI. Quel che più conta, la Commissione dovrà anche dimostrare che tiene conto del *feedback* se vuole evitare di suscitare disaffezione e di aprire un divario culturale tra le istituzioni e le politiche europee da un lato e le piccole imprese dall'altro.

<sup>(3)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punto 6.2.1.

4.1.5.5 Il Comitato sottolinea l'importanza di un dialogo efficace tra la Commissione e i rappresentanti delle PMI. La consultazione delle PMI tramite le organizzazioni che le rappresentano dovrebbe essere centrale in tutte le procedure consultive della Commissione. Per favorire tale obiettivo e garantire che tutti i servizi della Commissione siano consapevoli delle posizioni delle PMI, il Comitato raccomanda di valorizzare il ruolo di tali imprese **nominando, nell'ambito del prossimo mandato, un commissario responsabile delle PMI** con il compito precipuo di verificare l'applicazione del principio «*think small first*» in tutta la Commissione.

4.1.5.6 Gli stessi principi sono applicabili alle parti sociali che affrontano numerose questioni di grande importanza per gli attuali e futuri imprenditori. Il Comitato raccomanda una revisione del dialogo sociale - soprattutto a livello europeo, ma in alcuni casi anche su scala nazionale - per stabilire come ottenere un livello più adeguato di partecipazione del variegato e sempre più significativo mondo delle PMI.

4.1.5.7 Per quanto riguarda in particolare le norme sugli aiuti di Stato, il Comitato accoglie con grande favore la creazione di uno strumento volto a identificare gli aiuti che, verosimilmente, non produrranno effetti significativi sulla concorrenza. È importante, per esempio, che le procedure per la concessione di aiuti di Stato non intralcino l'esplorazione e l'applicazione, da parte delle piccole imprese, di modalità innovative per colmare eventuali vuoti finanziari.

## 5. Raccomandazioni volte a massimizzare l'impatto positivo del piano d'azione

5.1 Il Comitato sollecita i seguenti chiarimenti e/o miglioramenti procedurali:

5.1.1 **approcci di politica imprenditoriale coerenti:** all'interno della Commissione, la DG Imprese svolge chiaramente un ruolo chiave nel pilotare i progressi da compiere. Il piano d'azione tocca tutti i settori della politica imprenditoriale della Commissione e, come il Comitato ha raccomandato nel suo parere sul Libro verde <sup>(1)</sup>, ciò deve riflettersi nelle singole iniziative politiche della DG. In particolare, il programma pluriennale per le PMI (2006-2010) dovrà dare prova di una chiara correlazione con il piano d'azione sull'imprenditorialità e introdurre poi un meccanismo che consenta di realizzare molte delle sue priorità.

5.1.2 **Valutazione:** nonostante i miglioramenti apportati di recente, il mondo imprenditoriale non è soddisfatto di come è stata impostata la valutazione della Carta europea per le piccole imprese. Attualmente, infatti, al funzionario pubblico di livello europeo e nazionale è permesso di agire contemporaneamente da «giudice e giurato». È quindi cruciale un più stretto coinvolgimento di esponenti del mondo delle imprese nella valutazione del piano d'azione.

5.1.3 Deve essere definito un **quadro per una futura valutazione ex-post** che consenta un continuo miglioramento delle politiche adottate. Ciò dovrebbe coinvolgere funzionari della Commissione e degli Stati membri, nonché esponenti di spicco del mondo imprenditoriale a livello europeo e nazionale.

5.1.4 **Indicatori di rendimento adeguati sono strumenti essenziali per fissare e misurare obiettivi di accrescimento dell'attività imprenditoriale.** È una raccomandazione, questa, già formulata dal Comitato nel suo precedente parere <sup>(2)</sup> e sottolineata nelle conclusioni del Consiglio Competitività del 20 febbraio. Questo genere di dati permetterà anche uno studio comparativo delle politiche e dei contesti imprenditoriali esistenti negli Stati membri.

5.1.5 **Scadenze chiare:** nelle conclusioni del Consiglio Competitività del 20 febbraio la Commissione è invitata a elaborare uno scadenzario più ambizioso che, per essere efficace, dovrà anche indicare obiettivi precisi e mirati. Il Comitato riconosce che, sin dalla pubblicazione del piano d'azione, la Commissione ha elaborato una serie di *worksheet*, obiettivi e termini più precisi per azioni specifiche. Nello stesso spirito che ha prevalso durante la consultazione, il Comitato sollecita la Commissione a promuovere la diffusione di questi *worksheet* e a renderli prontamente disponibili per le parti interessate.

5.1.6 **Monitorare il processo e delegare responsabilità:** la Commissione non può né deve attuare in prima persona gran parte degli interventi necessari; deve però vigilare con attenzione e monitorare i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione. Parallelamente, è pertanto indispensabile che la responsabilità per l'esecuzione dei vari interventi sia delegata al livello pertinente e che lo scadenzario sia comunicato a tutte le parti interessate e concordato con esse. Ciò presuppone un'azione concertata tra diversi soggetti e, per garantire il loro coinvolgimento nell'attività futura, il Comitato raccomanda le seguenti iniziative.

5.1.7 Per potenziare l'impegno della Commissione nel processo, **si dovrebbe istituire una sorta di comitato per il monitoraggio del piano d'azione** all'interno della struttura della nuova Commissione che si insedierà nel novembre 2004. Il comitato comprenderebbe rappresentanti di ciascuna DG in cui hanno origine proposte legislative che interessano le imprese, nonché di ciascuna DG preposta a vigilare sull'esecuzione dei programmi europei derivanti dal piano d'azione.

5.1.8 La creazione di un **gruppo di lavoro di funzionari competenti degli Stati membri** aumenterebbe il loro coinvolgimento nel processo. Tale gruppo dovrebbe incontrarsi regolarmente per discutere aspetti specifici delle raccomandazioni del piano d'azione, monitorare i progressi compiuti e individuare le lacune.

<sup>(1)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punto 4.3.

<sup>(2)</sup> GU C 10 del 14.1.2004, punto 8.4, ultimo trattino.

5.1.9 È fondamentale che il mondo imprenditoriale sia strettamente coinvolto nell'esecuzione, nel monitoraggio e nella valutazione di questo piano d'azione. In questo caso, il Comitato intende il mondo imprenditoriale nel senso più ampio del termine, in modo da comprendere le imprese di ogni tipo e dimensione, dal lavoratore autonomo alle multinazionali, dalle imprese dell'economia sociale alle società pubbliche a responsabilità limitata. Se non si riesce a conseguire questo ampio coinvolgimento, si rischia di escludere il mondo imprenditoriale dal processo in corso e, di conseguenza, di ridurne notevolmente l'impatto. Il Comitato raccomanda perciò di **adottare, nel corso di tutto il processo, un approccio sistematico alla consultazione del mondo imprenditoriale** per il tramite di suoi autorevoli rappresentanti a livello europeo e nazionale.

5.1.10 Come le risposte al Libro verde hanno indicato, un numero crescente di soggetti, oltre al mondo delle PMI, è interessato all'imprenditorialità. Per esempio, molti sindacati riconoscono l'importanza di una politica imprenditoriale. **Tutte le parti interessate dovrebbero quindi poter contribuire all'attuazione del piano d'azione.**

5.1.11 In generale, il Comitato raccomanda alla Commissione di compiere uno sforzo concertato per mantenere vivo l'interesse per il piano d'azione, sia tra i responsabili politici sia, in senso più ampio, nell'intero mondo imprenditoriale. **Le attività promozionali e le campagne di sensibilizzazione in**

**corso** collegate ad obiettivi specifici all'interno del piano d'azione generale aiuteranno a mantenere lo slancio e l'impegno della grande varietà di attori necessari al successo di questa importante iniziativa.

## 6. Conclusioni

6.1 Il Comitato si compiace del piano d'azione presentato dalla Commissione e ribadisce il suo apprezzamento per il lavoro svolto dalla DG Imprese fin dall'inizio di questo processo nei primi mesi del 2002. Il Comitato si rende conto che le decisioni su gran parte degli interventi richiesti dovranno essere prese da responsabili politici esterni, al di fuori della DG Imprese.

6.2 Il piano d'azione, infatti, è solo il punto di partenza di un processo continuo e di lungo periodo che avrà esito positivo solo collegandosi, in senso orizzontale, a una vasta gamma di settori di intervento e, in senso verticale, a responsabili delle decisioni politiche a diversi livelli. Il piano d'azione e le prossime iniziative della Commissione a questo collegate dovranno innescare una reazione positiva da parte di questi responsabili. Il Comitato sollecita, in particolare, le altre DG della Commissione e le autorità nazionali a impegnarsi attivamente in questo senso.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

---

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La politica del turismo e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato*

(2005/C 74/02)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *La politica del turismo e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato*.

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 luglio 2004, sulla base del progetto del relatore MENDOZA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

### 1. Introduzione

1.1 Nel quadro dell'impegno del Comitato economico e sociale europeo per il settore turistico sul piano europeo, l'assemblea plenaria del CESE, in data 29 ottobre 2003, ha approvato il parere sul tema *Un turismo accessibile a tutti e socialmente sostenibile*.

1.1.1 Detto parere è stato successivamente presentato al Forum europeo del turismo 2003 come contributo al miglioramento del turismo in generale e del turismo accessibile in particolare, nel quadro dell'*Anno europeo delle persone con disabilità*.

1.2 Il parere disegna un quadro generale di analisi, principi e proposte destinate alla definizione del futuro settore turistico nelle sue molteplici forme. Sono stati scelti in particolare *dieci aspetti* rilevanti, per ciascuno dei quali sono state proposte *dieci iniziative*. Il risultato è un insieme di *cento iniziative* concrete che, singolarmente e complessivamente, perseguono l'obiettivo di definire un turismo sostenibile e accessibile per il XXI secolo.

1.3 Avendo pertanto come riferimento questi obiettivi, con questo nuovo parere sul tema *La politica del turismo e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato* il CESE intende definire gli interventi e i provvedimenti da attuare per rendere possibili questi obiettivi e raggiungerli nella pratica. Il CESE intende inoltre analizzare i soggetti, settori, organizzazioni, enti e istituzioni, che hanno il compito di tradurre in pratica tali misure, sia nel quadro delle loro responsabilità e competenze specifiche, sia in cooperazione con gli altri soggetti.

1.4 L'obiettivo del presente parere è quello di analizzare e proporre metodi di cooperazione tra settore pubblico e privato, specialmente fra le amministrazioni pubbliche e le imprese private e le loro organizzazioni imprenditoriali, prendendo inoltre in considerazione aspetti nei quali sono coinvolti altri soggetti presenti nel settore turistico: lavoratori e rispettivi sindacati, organizzazioni di consumatori e così via. Si tratta in definitiva di responsabilizzare ciascun soggetto in relazione alle sue competenze e, al tempo stesso, di individuare i meccanismi e gli strumenti che permettano di coordinare questa azione con quella di tutti gli altri attori che intervengono nella politica e nella gestione del turismo al fine di migliorare la competitività e la sostenibilità del settore.

1.5 È importante segnalare che nonostante l'evoluzione e l'importanza del turismo non siano le stesse nei diversi paesi europei, la cooperazione tra settore pubblico e privato dimostra di essere in tutti i paesi uno strumento per migliorare la qualità, la sostenibilità e la competitività del turismo.

1.6 L'audizione pubblica organizzata a Siviglia (Spagna) il 15 aprile 2004 ha messo ancor più in evidenza che esistono molteplici esperienze valide e riuscite di cooperazione tra settore pubblico e privato e ha sottolineato la necessità di continuare su questa strada per poter fare progressi in termini di maggiore qualità, sostenibilità e competitività del turismo. Tali obiettivi dovranno rivestire maggiore rilevanza in un'Europa ampliata in cui l'attività turistica avrà indubbiamente un ruolo fondamentale.

### 2. Definizione dei soggetti e dei settori nel campo del turismo: settore pubblico e settore privato

2.1 Sebbene la precisa definizione e delimitazione dei settori pubblico e privato non sia l'obiettivo diretto del presente parere, si ritiene tuttavia necessario, a titolo indicativo e al fine di focalizzare l'analisi, dare una descrizione semplice e di carattere meramente pratico di entrambi i settori per sapere quale sia la loro posizione nei confronti della cooperazione in campo turistico.

2.2 Il settore pubblico è costituito dai diversi livelli dell'amministrazione locale, regionale, statale e internazionale, come pure da organi e istituzioni che, nella maggioranza dei casi, dipendono da tali livelli e che vengono finanziati attraverso le imposte o con fondi pubblici. Si tratta pertanto di una vasta gamma di istituzioni educative, promozionali, alcune delle quali hanno persino una forma societaria privata o mista, ma che dispongono tuttavia di competenze ben definite, la cui attività in seno alla società è disciplinata da normative precise e che in ultima analisi operano con l'obiettivo del bene pubblico. È opportuno citare a tale proposito l'esperienza di imprese pubbliche che operano nel mercato, ad esempio i «Paradores» in Spagna e le «Pousadas» in Portogallo. Il settore pubblico in generale fornisce servizi fondamentali sulla base dei quali le imprese dovranno svilupparsi.

2.2.1 Vanno ricordati in particolare gli enti responsabili per l'informazione e la promozione turistica, perché operano in una sfera in cui la cooperazione nella definizione degli obiettivi e negli interventi comuni è indispensabile.

2.2.2 Per il settore pubblico, le diverse forme di cooperazione tra pubblico e privato possono garantire nuove forme di finanziamento ad una serie di attività tra le quali la promozione, la realizzazione delle infrastrutture, il miglioramento della qualità, ecc.

2.3 Il settore privato è invece costituito dalle imprese nella grande diversità delle loro forme societarie, società cooperative o di persone, nonché dalle parti sociali, ovvero da sindacati e associazioni imprenditoriali e dei cittadini, in quanto diretti interessati al bene della società e in quanto consumatori. I loro interessi e obiettivi rientrano fondamentalmente nella sfera personale e individuale, ma non si può dimenticare che hanno altresì obiettivi di carattere sociale, dal momento che la loro attività ha ripercussioni dirette e indirette sull'insieme della società e da ciò deriva la loro responsabilità nei confronti della collettività, tanto per le loro azioni che per le loro omissioni.

2.3.1 Questa grande varietà di imprese può essere anche *classificata* secondo il criterio delle dimensioni: grandi imprese, micro imprese, piccole e medie imprese (PMI), dato che la dimensione si rivela un fattore rilevante nella definizione degli ambiti di cooperazione. Di frequente sono le PMI a dimostrare maggiore volontà di cooperazione, forse perché necessitano di un maggiore sostegno per raggiungere i loro obiettivi, dal momento che sono meno indipendenti. Un altro fattore rilevante può essere il raggio della loro attività, poiché le imprese locali e regionali sono maggiormente disposte a cooperare rispetto alle grandi multinazionali, solitamente meno flessibili per le loro forme di gestione accentrate e uniformi e per la dispersione dei loro interessi e per la loro distribuzione in diverse località o destinazioni turistiche.

2.3.2 Quanto ai soggetti economici e sociali, è possibile distinguerli a seconda dei gruppi sociali che rappresentano: datori di lavoro o lavoratori. È evidente la straordinaria importanza delle loro associazioni per la costituzione di un partenariato fra pubblico e privato, dal momento che difendono interessi fondamentalmente privati, i quali sono però interessi collettivi assai prossimi a quelli pubblici e dunque più facili da coordinare. La professionalità dei loro rappresentanti può essere, e solitamente è, un fattore chiave per il successo della costituzione di un partenariato.

2.3.3 Il settore sociale fornisce un'ampia gamma di associazioni e istituzioni private di diversi ambiti, che, al pari dei rappresentanti dei soggetti economici e sociali, hanno per obiettivo la difesa di interessi privati e collettivi: associazioni di consumatori, organizzazioni ambientaliste, associazioni di cittadini. Solitamente dimostrano di essere dei buoni collaboratori nei partenariati costruiti intorno al turismo e sono talvolta in grado di richiamare gli altri attori del settore.

2.3.4 Anche se non rientrano direttamente nell'ambito del presente parere, è opportuno sottolineare che risultano possibili e auspicabili altri tipi di cooperazione tra enti pubblici di diverso livello e imprese di varia natura e titolarità, cooperazione che può assumere forma di integrazione verticale oppure orizzontale.

### 3. Situazione attuale

3.1 Attualmente il ventaglio delle possibili relazioni fra il settore pubblico e privato offre *quattro grandi scenari* alternativi che difficilmente possono esistere singolarmente allo stato puro, ma che indicano delle tendenze concrete.

3.1.1 **Antagonismo.** Si tratta dello scenario che prevede un'opposizione fra il pubblico e il privato: ciascun settore percepisce o crede di percepire l'altro come opposto o come un ostacolo ai propri obiettivi e interessi. Di frequente il settore privato vede nel settore pubblico una fonte di distorsione del suo obiettivo di redditività imputandogli l'inadeguatezza delle infrastrutture necessarie al corretto svolgimento della sua attività e l'insufficienza o la cattiva qualità dei servizi pubblici destinati ai turisti o alle imprese turistiche. In altri casi le imprese considerano le istituzioni pubbliche soltanto come gli enti che riscuotono, con crescente voracità, le imposte su un settore, quello turistico, soggetto a una forte concorrenza dei prezzi. In tali istituzioni le imprese vedono una fonte di distorsione della concorrenza in ragione della variabilità delle imposte a seconda dei paesi, delle regioni o delle località, e chiedono un'armonizzazione fiscale, ad esempio in materia di IVA sui servizi turistici. In definitiva, considerano il settore pubblico come qualcosa da combattere, che non porta altro che perdita di competitività al settore.

3.1.1.1 In questa possibile situazione di antagonismo nelle relazioni tra pubblico e privato, le istituzioni pubbliche possono vedere nel settore turistico privato una fonte di problemi, ostacoli e distorsioni dei loro obiettivi pubblici nel campo del benessere sociale, della preservazione e della sostenibilità delle risorse naturali, della coesione sociale e della responsabilità delle imprese nei confronti delle popolazioni locali.

3.1.1.2 Dato il tipo di relazioni, attraverso l'intervento dei media la tensione e i contrasti interni o esterni sono trasferiti in misura maggiore o minore a livello della società e si genera un clima di opposizione e di continue accuse reciproche che non aiutano né il settore pubblico, né quello privato a raggiungere i loro obiettivi.

3.1.1.3 È evidente che questo scenario non risulta il più adeguato per raggiungere uno sviluppo sociale, economico e ambientale sostenibile e competitivo del settore turistico, sia dal punto di vista del consumatore e della popolazione locale, che da quello dell'imprenditore che cerca di sfruttare la capacità del turismo di generare e distribuire ricchezza.

**3.1.2 Coesistenza.** In questo scenario gli enti pubblici e le imprese private si tollerano reciprocamente, lavorano autonomamente per raggiungere i loro obiettivi, tengono conto delle rispettive competenze, adempiono ai loro doveri legali e sociali e rispettano i diritti del resto degli attori turistici. Si tratta di uno scenario di tolleranza reciproca il quale, pur costituendo un progresso rispetto allo scenario precedente, risulta chiaramente insufficiente per sviluppare il turismo sostenibile che, a nostro avviso, è quello adeguato al XXI secolo. È uno scenario piuttosto frequente nelle destinazioni in cui turismo non è l'attività principale, bensì ha la funzione di integrare i redditi provenienti da altri settori, oppure in quelle località e in quelle città con economie diversificate, in cui il turismo rappresenta soltanto una piccola percentuale dell'attività economica locale.

**3.1.3 Coordinamento.** Questo scenario è caratterizzato dall'esistenza di un certo coordinamento fra politiche, strategie e interventi dei diversi soggetti pubblici e privati che operano nel settore turistico, i quali, pur avendo ciascuno i propri obiettivi, riconoscono che la coerenza e l'informazione reciproca favoriscono il raggiungimento degli obiettivi di entrambi i settori e vanno dunque a beneficio della società. Il principale strumento di questo scenario è costituito dall'informazione e dalla comunicazione, in merito alle politiche e agli interventi, fra tutti coloro che operano nel settore. Detta comunicazione può avvenire mediante strumenti partecipativi sotto forma di gruppi di lavoro, forum, riunioni informative, ecc.. Corrisponde a un livello superiore di cooperazione tra pubblico e privato e - a nostro avviso - facilita il raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità economica, sociale e ambientale del turismo. Solitamente è presente in situazioni o destinazioni tipicamente turistiche, dove l'attività del settore viene svolta adeguatamente, con soggetti pubblici e privati consci dell'importanza del turismo per le loro collettività.

**3.1.4 Cooperazione.** Questo scenario prevede che, pur mantenendo ciascun soggetto pubblico o privato i propri obiettivi, vengano assunti obiettivi comuni sia a livello degli interventi che delle strategie o persino delle politiche. Presuppone l'esistenza di un accordo in merito agli obiettivi e una visione della attività turistica assai evoluta che non è facile da realizzare. Prevede l'applicazione, in ogni momento, di criteri di sostenibilità economica, sociale e ambientale a breve, a medio e a lungo termine. Questo è a nostro avviso lo scenario superiore al quale deve tendere la nuova concezione del turismo sostenibile, se il settore turistico vuole garantire la propria esistenza come industria portatrice di benefici nell'ambito economico, sociale e ambientale.

**3.1.4.1** Diversi sono gli strumenti su cui può poggiare questa cooperazione: imprese miste, patronati, fondazioni, istituzioni miste, consigli, partenariati e così via. In ogni caso però gli elementi essenziali per cooperare e ottimizzare gli sforzi sono la messa in comune di esperienze, di *know-how* e di progetti imprenditoriali di investimento a lungo termine. È importante sottolineare che il massimo potenziale di questa cooperazione si esplica a livello locale, cioè laddove confluiscono concretamente e direttamente gli interessi pubblici e privati. Proprio a questo livello è infatti possibile creare il contesto adeguato per fare del turismo il motore dello sviluppo locale in grado di promuovere un'occupazione di qualità e socialmente sostenibile.

**3.1.4.2** Una delle attività in cui di frequente si esprime questo livello di cooperazione è la creazione congiunta di prodotti turistici da parte del settore pubblico e del settore privato. Esistono casi di prodotti concepiti in maniera cooperativa che hanno ottenuto un grande successo.

**3.2** Analizzando l'attuale situazione, è possibile rilevare l'esistenza di tutti e quattro gli scenari descritti, a volte nella loro forma pura, ma solitamente presentando una combinazione di elementi e dando vita a situazioni intermedie e differenziate. Secondo la posizione sostenuta in questo parere la situazione di cooperazione è un obiettivo possibile e auspicabile per il settore turistico europeo e mondiale, dal momento che migliora i risultati della competitività e della sostenibilità dell'industria turistica. Si ritiene inoltre necessario riconoscere e favorire le buone pratiche seguite, in Europa e in tutto il mondo, nel settore del turismo: talune su iniziativa del settore pubblico e molte altre promosse e istituite dal settore privato.

**3.3** In generale è possibile affermare che nelle destinazioni turistiche o nelle attività in cui la cooperazione tra pubblico e privato viene considerata la premessa di un'azione di miglioramento della qualità, di pianificazione dello sviluppo, o la risposta a una situazione di crisi, nonché in numerosi casi analoghi, l'efficacia e la redditività delle misure risultano notevolmente ampliate e potenziate dalla competitività della destinazione o dell'attività.

**3.3.1** Viceversa, le situazioni di opposizione, mancanza di coordinamento o semplice ignoranza della realtà, che talvolta si verificano, in maniera volontaria o inconsapevolmente, non fanno che aggravare i problemi, ritardare le soluzioni, ridurre la competitività e ostacolare la redditività.

**3.3.2** Diversi studi dimostrano e confermano che, secondo il turista, la qualità dei servizi offertigli nel corso di un viaggio o delle vacanze dipende per il 50 % dai servizi erogati dagli enti pubblici e, per l'altro 50 %, dai servizi forniti dal settore privato, essenzialmente dalle imprese, attraverso i loro dipendenti. La misura degli indicatori di qualità percepiti dal turista e la loro ponderazione in quella che è la percezione finale della qualità del prodotto finale vengono riconosciute, ad esempio, in diversi studi realizzati dal comune di Calvià e da altri comuni spagnoli, nell'ambito dei Piani di Eccellenza Turistica.

**3.4** È incoraggiante il fatto che si rilevi un continuo progresso nel tempo verso scenari di cooperazione piuttosto che di antagonismo, situazione forse che si verificava più frequentemente negli anni dei primi passi del turismo come settore di attività economica, nei momenti di forte crescita, senza limiti nell'occupazione delle migliori località delle coste o di altri paesaggi naturali. Erano tempi in cui la ricerca di redditività a breve termine metteva in secondo piano altri vincoli di sostenibilità. Lo stesso settore pubblico non ha saputo tenere presenti o inserire nella propria strategia tali vincoli così come non è stato capace di cooperare con il settore privato ai fini di uno sviluppo sostenibile.

**3.4.1** È possibile affermare che la consapevolezza sociale dei vincoli e dei limiti a lungo termine, specie nella conservazione delle risorse naturali, è aumentata nel tempo e che oggi giorno i modi di fare turismo sono assai più coerenti con gli obiettivi comuni di quanto non fossero in passato.

#### 4. Gli obiettivi della cooperazione tra pubblico e privato oggi

4.1 In linea di massima, si può affermare che gli obiettivi fondamentali di qualsiasi processo di cooperazione non possono essere altro che il potenziamento e l'integrazione degli obiettivi che ciascuno dei partecipanti alla cooperazione persegue nella sua missione in quanto unità operativa, nella sua strategia e nella sua pianificazione della stessa attività che è il presupposto della sua presenza nella società di oggi e del futuro. Ciascun soggetto deve apportare i propri obiettivi, sia individuali che collettivi, e sforzarsi di farli confluire con quelli degli altri.

4.2 È possibile distinguere diversi tipi di obiettivi per la cooperazione in campo turistico.

4.2.1 Obiettivi **settoriali**. Come affermato in vari modi e in diverse occasioni, l'industria del turismo costituisce un settore d'importanza strategica per il raggiungimento di numerosi obiettivi che sono alla base della stessa ragion d'essere dell'Unione europea, delle sue politiche e della sua volontà di costruire un'Europa migliore per l'avvenire delle generazioni attuali e per quelle future.

4.2.1.1 Visto le sue ripercussioni dirette sulle condizioni economiche, sociali e ambientali del contesto in cui si realizza, lo sviluppo turistico può e deve essere uno strumento privilegiato per migliorare la qualità di vita dei cittadini europei. Tuttavia, per assicurare la realizzazione concreta di questo potenziale nel lungo termine, il turismo deve soddisfare determinati requisiti di sostenibilità che tutti i soggetti interessati (enti pubblici e privati, imprese e utenti) sono tenuti a rispettare. L'obiettivo fondamentale della cooperazione fra pubblico e privato può e deve essere la sopravvivenza e la competitività del settore turistico a lungo termine.

4.2.1.2 Va segnalato in particolare che la cooperazione tra pubblico e privato si è rivelata assai efficace per risolvere situazioni di declino e persino di crisi del turismo in quelle destinazioni ormai mature, la cui capacità di produrre ricchezza è messa in forse. Il necessario intervento congiunto di tutti i soggetti moltiplica l'efficacia e la visibilità delle misure decise.

4.2.1.3 Lo stesso fenomeno si è verificato nelle situazioni di crisi come quella conseguente agli attentati dell'**11 settembre** a New York e a quelli recentissimi dell'**11 marzo** a Madrid: gli appelli a un intervento congiunto di tutti i soggetti pubblici e privati con possibilità di azione e con capacità decisionale sono ovviamente una condizione necessaria per contenere gli effetti negativi sul turismo indotti da queste tragedie.

4.2.1.4 Uno degli ambiti in cui possono rivelarsi efficaci, nel contesto settoriale, le alleanze e la cooperazione tra pubblico e privato è quello dei trasporti. L'emergere delle compagnie aeree a basso costo ha comportato una riduzione del costo dei trasporti in generale. Le alleanze tra pubblico e privato dovranno salvaguardare la qualità del servizio, le condizioni occupazionali e di sicurezza per quanto concerne questo tipo di offerta.

4.2.1.5 La formazione dei lavoratori che lavorano nel settore è un obiettivo fondamentale di qualsiasi attività umana, ma lo è

ancor di più nel caso del turismo, settore in cui i rapporti umani costituiscono un fattore chiaro ed importante. La cooperazione tra pubblico e privato in questo campo è di grande importanza in quanto entrambi hanno interesse a migliorare la formazione e la professionalità degli addetti.

4.2.2 Obiettivi **sociali**. Non si possono fissare obiettivi per la cooperazione tra pubblico e privato senza considerare gli obiettivi sociali necessariamente inerenti a qualsiasi attività umana. In sostanza, lo sviluppo locale e la creazione di occupazione sono alla base degli obiettivi del turismo e di conseguenza della cooperazione nel settore.

4.2.2.1 Il turismo è essenzialmente un'attività economica di servizi resi alla persona e ciò fa sì che una qualsiasi nuova attività turistica crei nuovi posti di lavoro. Un turismo sostenibile e di qualità è tuttavia possibile soltanto rispettando condizioni che garantiscano un'occupazione di qualità.

4.2.2.2 Il miglioramento della realtà sociale delle comunità locali che costituiscono destinazioni turistiche deve senz'altro essere uno degli obiettivi di una corretta cooperazione fra il settore pubblico e privato. Le modifiche recenti e future della Politica agricola comune presuppongono per diverse regioni europee una serie di cambiamenti cui dovranno adattarsi e forse, in tale contesto, la promozione delle aziende di agriturismo può costituire un fattore di diversificazione dell'attività che concili il mantenimento dell'attività tradizionale con l'avvio di un'attività del tutto nuova, quella turistica, in grado di far aumentare la redditività. Allo stesso modo, è opportuno valutare in che modo promuovere il turismo al fine di dare nuovi sbocchi alle zone colpite dalla riconversione industriale, dell'attività mineraria o di attività analoghe. Il Comitato economico e sociale europeo dovrà elaborare un parere d'iniziativa che affronti e sviluppi concretamente tale alternativa per le regioni interessate.

4.2.2.3 La preservazione del patrimonio culturale, archeologico e architettonico è forse uno degli obiettivi sociali in cui la cooperazione tra pubblico e privato può trovare la sua massima espressione. È il caso della rete dei Paradores in Spagna e delle Pousadas in Portogallo, in cui l'intervento ha significato il recupero di numerosi monumenti, la loro messa a disposizione dell'attività turistica e la creazione di un'indubbia fonte di ricchezza. La permanenza di beni pubblici nelle mani dello stato è in questo caso unita all'obiettivo di una loro valorizzazione e utilizzazione. Lo stesso può dirsi degli spazi naturali, i quali rappresentano delle opportunità economiche per numerose PMI. Queste azioni tuttavia non devono necessariamente essere portate avanti da imprese pubbliche; esistono diversi esempi di un attento recupero e valorizzazione di palazzi e monumenti in genere, da parte di imprese private, che hanno trovato nel turismo la loro fonte di redditività, come si è potuto osservare nel corso della visita effettuata nell'ambito dell'audizione di Siviglia. L'adesione all'Unione europea di nuovi paesi che vantano un patrimonio straordinario bisognoso di recupero, presuppone nuove e numerose possibilità di configurare l'attività turistica e la preservazione del patrimonio. Le diverse forme di cooperazione tra pubblico e privato hanno un ruolo importantissimo da svolgere nella realizzazione di questo obiettivo.

4.2.2.4 Anche in altri settori, la cooperazione tra pubblico e privato può essere utile all'attività turistica. Considerando ad esempio l'importanza della gastronomia come elemento di ricchezza e del patrimonio culturale e turistico, la promozione della cooperazione tra pubblico e privato al fine di migliorare lo sviluppo di un settore agroalimentare di qualità e delle denominazioni di origine avrà, in futuro, ripercussioni sull'offerta turistica.

4.2.2.5 L'applicazione generalizzata del Codice etico del turismo, approvato anni fa dall'Organizzazione mondiale del turismo, può essere un buon obiettivo adeguato per la cooperazione tra pubblico e privato.

4.2.3 **Obiettivi economici.** Il ruolo essenziale del fattore economico nel campo del turismo è generalmente accettato da tutti. Come indicato in precedenza, l'industria turistica si è rivelata un potente motore per la creazione di occupazione e di ricchezza praticamente in tutto il mondo, ma particolarmente in Europa e, in maniera ancor più accentuata, nei paesi della zona mediterranea. Gli obiettivi di sostenibilità relativi a questo fattore implicano la necessità di una visione strategica che non sia a breve o a medio, ma a lungo termine. Ciò significa che occorre valutare i prodotti turistici in termini di competitività attuale e futura, con capacità di generare a breve, medio e lungo termine sia utili che un'occupazione stabile e di qualità lungo tutto l'arco dell'anno. Gli obiettivi comuni di una corretta cooperazione saranno pertanto la ricerca e il mantenimento della competitività e della redditività economica del settore turistico.

4.2.3.1 Le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) sono, nell'ambito degli obiettivi economici del turismo, un altro settore in cui la cooperazione si rende necessaria per dare una risposta che unisca gli obiettivi di promozione delle destinazioni turistiche, normalmente portati avanti dal settore pubblico, con la vendita di servizi turistici, un obiettivo economico normalmente perseguito dalle imprese. L'accesso all'informazione turistica per tutti, comprese le regioni periferiche, è lo strumento necessario per garantire competitività al settore.

4.2.3.2 Nell'ambito degli obiettivi economici della cooperazione, è opportuno vegliare affinché l'intervento del settore pubblico si effettui da un lato evitando la concorrenza sleale e dall'altro nell'intento di uniformare le situazioni sotto il profilo concorrenziale, ad esempio nel campo delle norme fiscali che potrebbero pregiudicare la trasparenza del mercato.

4.2.4 **Obiettivi ambientali.** Il turismo è un'industria, forse l'unica, la cui peculiarità è di avere come prodotto fondamentale le «bellezze naturali», completate da un insieme di elementi in cui la percezione della natura, della sua varietà di luoghi e paesaggi, della sua biodiversità - in definitiva il rispetto dell'ambiente - svolgono un ruolo fondamentale nel determinare la qualità e l'adeguatezza del prodotto ricercato dagli utenti: i turisti. È perfettamente possibile e auspicabile che tanto i soggetti pubblici quanto i privati si fissino, come obiettivo della cooperazione, il mantenimento di queste condizioni in grado di garantire la sostenibilità delle risorse naturali, un loro sfruttamento responsabile e dunque la capacità di generare profitti.

4.2.4.1 La prevenzione ambientale è uno dei settori in cui la cooperazione tra pubblico e privato può costituire uno stru-

mento di azione per conseguire l'obiettivo della qualità ambientale. Eventi recenti quali il naufragio della petroliera Prestige hanno messo in evidenza la necessità non solo di proteggere l'ambiente ma anche di portare avanti un'azione congiunta tra pubblico e privato.

4.3 In ultima analisi, gli obiettivi plausibili di un'opportuna cooperazione fra pubblico e privato non possono essere altro che quelli inclusi nel concetto di sostenibilità che comprende da un lato le tre sfere d'azione (economia, società e natura) e dall'altro i tre limiti temporali (breve, medio e lungo termine) ai quali si aggiunge, come parte essenziale e integrante, la partecipazione di tutti i soggetti che intervengono nel settore turistico. Alla base della cooperazione si trovano le politiche e gli interventi per lo sviluppo sostenibile.

## 5. Principi e criteri di cooperazione

5.1 Diversi sono i *principi* che devono regolare i rapporti di cooperazione fra il settore pubblico e il settore privato nel campo del turismo.

5.1.1 **Principio di competenza.** Per costituire un partenariato solido e duraturo, è chiaro che i diversi soggetti interessati debbono poter agire autonomamente nel perseguimento dei loro obiettivi, decisi di comune accordo, e debbono pertanto disporre di una competenza riconosciuta, sia sotto forma di un'attribuzione giuridica espressa, di delega oppure semplicemente di rappresentanza formale o informale.

5.1.2 **Principio di corresponsabilità.** I diversi soggetti devono essere interessati o coinvolti, in maniera diretta o indiretta, nella situazione in riferimento alla quale si decide la costituzione del partenariato.

5.1.3 **Principio di volontarietà.** Soltanto coloro che scelgono liberamente di partecipare in maniera attiva a un partenariato sono da esso vincolati.

5.1.4 **Principio democratico.** Le regole riguardanti l'assunzione di decisioni e la rappresentanza vanno chiarite adeguatamente e debbono seguire i principi della democrazia partecipativa.

5.2 Perché i partenariati conseguano efficacemente i loro obiettivi, vanno rispettati i seguenti *criteri* di attuazione.

5.2.1 **Criterio di tangibilità degli obiettivi,** i quali debbono essere espliciti, concreti e, ove possibile, quantificati economicamente, definiti nel tempo e concordati.

5.2.2 **Criterio di rilevanza.** Gli obiettivi fissati debbono essere importanti per tutti i soggetti partecipanti, in maniera diretta o indiretta.

5.2.3 **Criterio di verifica dei risultati.** È importante che i soggetti interessati vedano chiaramente i risultati della loro partecipazione, il quale in caso contrario perde interesse e viene abbandonato.

5.2.4 **Criterio di corrispondenza.** È indispensabile che vi sia una corrispondenza fra la portata delle sfide e il coinvolgimento dei soggetti della cooperazione.

## 6. Strumenti e formule di associazione e cooperazione

6.1 Per enumerare strumenti e formule di associazione, è necessario innanzitutto individuare l'ambito territoriale in cui la cooperazione risulta appropriata. A tal fine occorre analizzare e definire l'ambito in cui la sfida si manifesta, in cui la soluzione è possibile e in cui confluiscono le competenze di tutti i soggetti partecipanti. Detto ambito sarà locale se il problema è unicamente locale e se a questo livello sono disponibili le competenze per trovare e applicare le soluzioni. Lo stesso vale per il livello regionale o statale.

6.2 Un'altra caratteristica fondamentale è quella della generalità. È importante la presenza di tutti i soggetti in grado di contribuire alla soluzione fornendo elementi, strumenti o informazioni o garantendo il coordinamento delle attività.

6.3 Le *formule* concrete di *partenariato* possono essere:

6.3.1 di tipo non ufficiale: i soggetti interessati costituiscono, come gruppo informale, una commissione di lavoro, un forum o un comitato analogo, ma senza che vi sia fra di essi alcun rapporto giuridico. Le decisioni vengono adottate a maggioranza, ma non sono vincolanti e non rappresentano obblighi per i partecipanti, ad eccezione di quelli assunti volontariamente;

6.3.2 di tipo ufficiale: consorzi, fondazioni, imprese pubbliche, imprese miste, associazioni ... Esse sono disciplinate da statuti che stabiliscono le condizioni degli accordi e la loro applicazione.

6.3.3 Lo spirito di cooperazione tra i soggetti economici e sociali nel definire relazioni lavorative stabili e basate sui diritti e lo sviluppo delle contrattazioni collettive sono elementi che hanno ripercussioni positive in termini di competitività, redditività, stabilità e sostenibilità sociale ed economica del turismo. I soggetti economici e sociali devono inoltre collaborare sul piano del dialogo sociale con la partecipazione delle amministrazioni e delle istituzioni pubbliche, ogniqualvolta i temi in discussione richiedano questo carattere tripartito.

## 7. Il ruolo delle reti di operatori del settore turistico: città, imprenditori, progetti specifici

7.1 In un mondo globalizzato come quello in cui viviamo, è possibile esercitare un'attività economica solo in relazione con gli altri operatori. Questo stesso principio si applica alle città e, nel nostro caso, alle destinazioni turistiche e ai soggetti che operano nel settore. Gli esperti in questo campo affermano che la nuova economia globalizzata si articolerà, dal punto di vista territoriale, intorno a reti di città, che cercheranno di agire in maniera coordinata. In una prima fase, le destinazioni turistiche agiscono in base a strategie competitive con l'obiettivo di ottenere finanziamenti, di aumentare le vendite, di diventare elementi essenziali nel flusso di informazioni a livello mondiale, in definitiva di migliorare, di essere più concorrenziali e di garantire una maggiore crescita. In una seconda fase, tuttavia, esse percepiscono la necessità di stabilire rapporti di complementarità con altre destinazioni per promuoversi reciprocamente e per condurre un'azione nei confronti dei governi nazionali e/o degli organismi internazionali;

7.2 Le destinazioni turistiche internazionali sentono sempre di più la necessità di scambiarsi le loro esperienze al fine di

collaborare al conseguimento degli obiettivi comuni di sostenibilità e competitività. Questo presuppone una serie di aspetti positivi, tra i quali i più efficaci sono, ad esempio la possibilità di eliminare errori strategici o l'introduzione dei migliori strumenti di gestione sostenibile. Le reti si rivelano strumenti complementari e alternativi alle forme rappresentative organizzate delle città, delle imprese o delle istituzioni. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un fattore di potenziamento delle reti in quanto permettono a coloro che compongono le reti di intrattenere rapporti informali, immediati e validi.

7.3 Non sempre, la creazione di reti è esente da problemi e aspetti negativi; a volte nascono conflitti di interesse che ostacolano la cooperazione e in talune occasioni i membri più forti della rete sono quelli che ottengono i più ampi benefici.

7.4 Anche per gli imprenditori, come per le città, la creazione di reti si rivela un potente strumento di trasmissione e di scambio d'informazioni volto a migliorare la competitività delle imprese e a aumentare il loro peso nei confronti delle pubbliche istituzioni.

7.5 Esistono diversi progetti turistici concreti articolati sotto forma di reti. Basti citare il Programma Urban dell'Unione europea il cui obiettivo è la creazione di reti di città che operino in diversi settori dell'economia, della società e dell'urbanistica, e che in taluni casi prevede lo scambio di esperienze turistiche sostenibili.

## 8. Esperienze riuscite di cooperazione tra pubblico e privato nel campo del turismo europeo

8.1 Nel corso dell'audizione pubblica organizzata a Siviglia il 15 aprile 2004, sono state presentate una serie di esperienze riuscite nel campo della cooperazione tra pubblico e privato. Tra quelle più interessanti vanno citate le seguenti:

8.1.1 **Turismo di Barcellona:** Tale esperienza parte dalla creazione, avvenuta nel 1993, dell'impresa TURISME DE BARCELONA da parte della Camera di Commercio locale, del Comune e della Fondazione Barcelona Promocio', al fine di promuovere più attivamente la città dal punto di vista turistico. Nei dieci anni trascorsi, l'impresa ha rafforzato l'immagine e la realtà turistica della città. Questo sviluppo positivo si esprime attraverso l'evoluzione dell'offerta e della domanda, nel miglioramento del tasso di occupazione delle strutture alberghiere e di altri indicatori. L'aspetto tuttavia più rilevante può essere il fatto che negli ultimi dieci anni il contributo finanziario da parte delle istituzioni è passato dal 70 % al 20 % del bilancio totale, mentre il resto degli introiti è generato dall'attività che Turisme de Barcelona svolge sul mercato dell'intermediazione turistica alberghiera. Merita una particolare attenzione la creazione di diversi prodotti turistici che hanno incontrato il favore del pubblico, ad esempio il Barcelona Bus Turistic, la Barcelona Card, il Barcelona Pass e di diversi programmi, quali il Barcelona Convention Bureau o il Barcelona Shopping Line. Il successo dell'esperienza si basa indubbiamente su una intensa e previdente cooperazione tra l'industria turistica e le pubbliche istituzioni, che lavorano insieme al fine di migliorare la realtà turistica di Barcellona.

8.1.2 **ITCE «Istituto para la Calidad Turística Española»:** alla base di questa esperienza vi è la definizione, all'inizio degli anni '90, di una serie di strumenti per la ricerca della qualità. Nel 2000 questo processo è culminato con la creazione del suddetto istituto, nato per rispondere alla minaccia rappresentata per la *leadership* spagnola in questo campo dalle destinazioni turistiche emergenti nel Mediterraneo, nei Caraibi e in altri luoghi. Il paese ha optato per una chiara strategia di qualità integrale basata sulla necessità di coinvolgere tutti gli operatori del settore. Tutte le azioni condotte prevedono infatti il coinvolgimento di alberghi, ristoranti, agenzie di viaggio, compagnie di trasporto, aziende di agriturismo, campi da golf, stabilimenti termali, comuni e province. Attualmente al Sistema integrale di qualità turistica delle destinazioni spagnole partecipano più di 250 associazioni di imprenditori, l'amministrazione statale, le comunità autonome, i comuni, più di 3000 imprese turistiche che ricevono assistenza tecnica, e infine 463 imprese ed enti con qualità turistica certificata. Come nel caso di Barcellona, l'ICTE è un esempio positivo di cooperazione tra pubblico e privato nella ricerca di quell'elemento essenziale dell'attività turistica che è la qualità totale.

8.1.3 Un'altra esperienza presentata nell'audizione di Siviglia è il modello di cooperazione tra pubblico e privato portato avanti in Andalusia, esistente già da vent'anni e che ha portato alla firma di cinque accordi di cooperazione in tutti i settori produttivi, quindi anche il turismo. Il modello, che prevede la partecipazione della pubblica amministrazione locale, della Confederazione degli Imprenditori di Andalusia, delle organizzazioni sindacali più importanti della regione, dell'Unione Generale dei Lavoratori (UGT), e delle Commissioni Operaie (CC.OO), ha generato un clima di fiducia e stabilità necessarie per l'attività turistica.

8.2 Come esempio di politica locale, il CESE valuta positivamente che, in occasione dell'audizione sulla cooperazione tra pubblico e privato, il sindaco di Siviglia abbia rivolto un appello ai soggetti economici e sociali e al settore turistico in generale, affinché si giunga ad un accordo che comporti la piena partecipazione di tutti i protagonisti alla definizione, elaborazione, pianificazione, esecuzione e valutazione della politica turistica. Questa iniziativa, insieme ad altre già avviate, può costituire un riferimento per le grandi città e le località di qualsiasi dimensione, al fine di promuovere la cooperazione in ambito locale.

8.3 Si possono inoltre citare diverse altre esperienze positive di cooperazione nel campo del turismo sociale volte a garantire vacanze e attività turistica al maggior numero di cittadini. È il caso degli assegni-vacanze gestiti in Francia da un'apposita agenzia (Agence Nationale pour les Chèques-Vacances, ANCV) e in Ungheria dalla società nazionale per il tempo libero. È anche il caso dei programmi turistici per la terza età elaborati in Portogallo dall'Inatel (Istituto Nazionale per l'Organizzazione del Tempo Libero dei Lavoratori) e in Spagna dall'Insero (Istituto Nazionale dei Servizi Sociali), della promozione delle strutture ricettive per i giovani a Bruxelles, con il concorso della commissione della comunità francese (COCOF) e dei programmi pubblici per la formazione e l'aiuto alla ristruttura-

zione dei centri di vacanza affiliati ad associazioni quali il centro turistico giovanile (CTG) in Italia.

8.4 In Europa e nel mondo esistono sicuramente numerose altre esperienze di cooperazione tra pubblico e privato portate al successo. Tra queste meritano di essere citate quelle raccolte in un documento prezioso pubblicato nel 2003 dall'Organizzazione Mondiale del Turismo insieme alla Commissione Canadese del Turismo e intitolato «**Cooperazione e partenariato nel settore del turismo: una prospettiva mondiale**». Il documento menziona 18 casi di cooperazione nel settore turistico a livello mondiale che meritano di essere presi in considerazione perché rilevanti in termini di buone pratiche.

## 9. Incentivare la cooperazione a partire dal livello europeo

9.1 L'Europa allargata rappresenta un contesto estremamente dinamico in tutti i settori, e in particolare nel turismo, ambito in cui la struttura tanto dell'offerta quanto della domanda subisce profonde trasformazioni. Il Vertice di Lisbona ha fissato per l'Europa l'obiettivo di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, appare necessaria una profonda cooperazione sia a livello istituzionale sia da parte di un settore pubblico e di un settore privato capaci di assumersi questo compito in maniera congiunta. In passato, il turismo ha dimostrato di essere un'industria in grado di creare occupazione e benessere e deve continuare ad esserlo anche nell'Europa a 25. Il Comitato propone come cornice concreta per lo sviluppo del principio di cooperazione nell'ambito europeo, che la Commissione valuti l'ipotesi di istituire un **consiglio consultivo europeo per il turismo**.

9.2 Questo consiglio potrebbe accogliere tra i suoi componenti rappresentanti delle istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni), del consiglio europeo della gioventù e degli Stati membri, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali in misura paritetica, delle organizzazioni europee dei consumatori e ambientaliste, oltre a rappresentanti dei disabili, del turismo sociale, delle università e, infine, a esperti di fama riconosciuta.

9.3 Questo consiglio consultivo europeo per il turismo potrebbe raccogliere e analizzare i dati relativi all'andamento e alle prospettive del turismo, proporre linee di sostegno e di collaborazione con gli interventi della Commissione, fornire un quadro di riferimento per la cooperazione che i vari operatori del settore dovranno sviluppare in altre aree del turismo nell'Unione, nonché organizzare la convocazione del Forum europeo del turismo e il monitoraggio degli accordi raggiunti in quella sede.

9.4 Qualora la proposta fosse accolta dalla Commissione, il Comitato dichiara la propria piena disponibilità a collaborare alla sua realizzazione, in modo che il consiglio possa essere già costituito e pienamente operativo in occasione del forum europeo del turismo 2005.

## 10. Considerazioni finali

10.1 Viviamo in un mondo globalizzato e specializzato al tempo stesso, che ci obbliga a ridefinire costantemente i modelli che regolano le nostre attività economiche, sociali, di assetto del territorio ed urbanistiche. Il turismo non sfugge a questa necessità e pone tutti gli operatori del settore di fronte a sfide di qualità, sostenibilità e competitività.

10.2 Solo attraverso un atteggiamento sostanzialmente cooperativo tra i diversi agenti pubblici e privati sarà possibile rispondere alle sfide complesse che sorgono in ogni attività umana. Questo però vale in particolare per il turismo data la sua natura strategica, la sua missione essenziale di prestazione di servizi alle persone e il suo carattere specifico di scambio culturale.

10.3 La cooperazione tra pubblico e privato è un elemento sempre più indispensabile e attuale di un'azione positiva nel turismo. Occorre favorire in molti modi questo progresso, fondamentale per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del settore. Spetta a tutti i soggetti introdurre questo aspetto nel loro modo di rispondere alle importanti trasformazioni del mondo in cui viviamo.

10.4 Il CESE valuta positivamente l'iniziativa della Commissione europea di continuare ad organizzare annualmente il Forum europeo del turismo come scenario europeo a partire dal quale è possibile, con la partecipazione degli operatori del settore, e specialmente delle parti economiche e sociali, delle amministrazioni e delle istituzioni, definire orientamenti e

criteri di cooperazione che possano essere articolati con iniziative analoghe prese nei paesi, nelle regioni e nelle località interessate, nonché tra i vari settori e ambiti territoriali dell'Unione europea.

10.5 Il CESE desidera dare un contributo a questa cooperazione nel campo del turismo favorendo l'incontro, il dialogo e l'accordo con i rappresentanti del settore, in particolare le parti economiche e sociali, le amministrazioni nazionali, regionali e locali, gli enti e le associazioni dei consumatori, degli ambientalisti, dell'economia sociale, dei disabili coinvolte nel turismo sostenibile. Intende inoltre continuare a collaborare con l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) e l'Ufficio internazionale del turismo sociale (BITS). Pertanto, propone nuovamente di fungere da sede d'incontro per chiunque concepisca il turismo come un diritto della persona, un'attività che deve essere considerata non solo da un punto di vista industriale ed economico ma anche come un fattore di realizzazione personale ed umana, di comprensione, riconciliazione e pace tra le popolazioni.

10.6 Ogni anno, il CESE fornirà, con una sua dichiarazione, un contributo alla giornata mondiale del turismo, organizzata dall'organizzazione mondiale del turismo (OMT). Il presente parere, considerato come «Dichiarazione di Siviglia sulla politica del turismo e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato», rappresenta in tale contesto il contributo del Comitato sia a questa manifestazione sia al forum europeo del turismo 2004 di Budapest.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'omologazione degli autoveicoli per quanto riguarda la loro riutilizzabilità, riciclabilità e recuperabilità e che modifica la direttiva 70/156/CEE del Consiglio**

(COM(2004) 162 def. – 2004/0053 (COD))

(2005/C 74/03)

Il Consiglio, in data 30 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **RANOCCHIARI**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 4 contrari e 7 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Ogni anno in Europa si commercializzano circa sedici milioni di auto e autocarri leggeri e nello stesso periodo ne sono messi fuori uso oltre nove milioni, che originano più di otto milioni di tonnellate di rifiuti.

1.2 La gestione di questa notevole massa di rifiuti è stata nel passato affrontata in modo disomogeneo nei diversi paesi europei e non sempre con adeguata attenzione alla questione del recupero e riciclo dei materiali.

1.3 Più recentemente però, dall'inizio degli anni '90 e grazie al notevole apporto delle istanze ambientaliste, tutti gli Stati membri hanno provveduto, sia attraverso accordi volontari sia per via legislativa nazionale, a stabilire regole per il trattamento dei veicoli a fine vita, con risultati sicuramente positivi per l'ambiente.

1.4 Da ultimo, allo scopo di armonizzare i diversi provvedimenti nazionali evitando distorsioni della concorrenza e, cosa ancora più importante, allo scopo di ridurre ulteriormente l'impatto di questi veicoli sull'ambiente, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2000/53/CE del 18 settembre 2000<sup>(1)</sup> che stabilisce, accanto alle regole per la raccolta e il trattamento dei veicoli a fine vita, anche gli obiettivi che gli Stati membri sono chiamati a raggiungere in termini di reimpiego e recupero dei rifiuti, prevedendo in particolare quanto segue:

- a) entro il 1° gennaio 2006 per tutti i veicoli fuori uso la percentuale di reimpiego e recupero deve essere almeno dell'85 % del peso medio per veicolo e anno; entro la stessa data la percentuale di reimpiego e riciclaggio deve essere almeno dell'80 %;
- b) entro il 1° gennaio 2015 le percentuali dovranno salire almeno al 95 % per quanto riguarda il reimpiego e recupero e almeno all'85 % per ciò che riguarda reimpiego e riciclaggio.

<sup>(1)</sup> GU L 269 del 21.10.2000.

1.5 Va ricordato che la direttiva 2000/53/CE, nota nel gergo comunitario come «End of Life Vehicles (ELV) directive», è stata approvata dopo un ampio dibattito e ha fatto oggetto di critiche non tutte speciose, di cui vi è traccia anche nel parere a suo tempo formulato dal CESE<sup>(2)</sup>. Va peraltro riconosciuto che la suddetta direttiva ha impresso un'accelerazione importante, anche se non di facile applicazione, ad un processo virtuoso che, come ricordato sopra, era già stato avviato a livello degli Stati membri, spesso in accordo con le case automobilistiche e gli operatori del settore delle demolizioni.

## 2. La proposta della Commissione europea

2.1 La proposta che il CESE è ora chiamato ad esaminare e che, per rifarsi ancora al gergo comunitario, è già nota come «Triple R directive» è stata resa necessaria dalla direttiva «End of life» che, all'articolo 7, paragrafo 4, prevedeva già l'introduzione di disposizioni in materia di omologazioni per il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero dei «veicoli a fine vita».

2.2 La proposta di direttiva in esame chiede che i veicoli di categoria M1 e N1 per essere omologati siano progettati in maniera adeguata a permettere il raggiungimento delle percentuali di riutilizzabilità, riciclabilità e recuperabilità stabilite nella direttiva «End of life».

2.3 Una volta approvata la «Triple R directive», le disposizioni ivi contenute entreranno a far parte del sistema di omologazione comunitario modificando la direttiva 70/156/CEE<sup>(3)</sup> che rappresenta la base del sistema stesso.

2.4 L'omologazione comunitaria di un tipo di veicolo viene infatti rilasciata dopo che l'autorità di omologazione ha accertato che esso soddisfa i requisiti di tutte le diverse direttive elencate nell'allegato alla direttiva 70/156/CEE. Una volta approvata, la «Triple R directive» entrerà in tale elenco e nessuna omologazione potrà essere rilasciata ad un tipo di veicolo che non sia conforme anche alle sue disposizioni.

<sup>(2)</sup> GU C 129 del 27.4.1998.

<sup>(3)</sup> GU L 42 del 23.2.1970.

2.5 La proposta stabilisce l'iter che il costruttore deve seguire per vedersi omologato il tipo di veicolo dall'autorità competente. L'intero iter è teso ad ottenere la dimostrazione che il veicolo è stato progettato e costruito nel rispetto delle soglie di riciclabilità e recuperabilità previste dalla proposta.

2.6 Per raggiungere questo scopo il costruttore dovrà, attraverso una valutazione preliminare, calcolare i coefficienti di riciclabilità su appositi fogli di calcolo che saranno convalidati dall'autorità di omologazione. Allo stesso tempo il costruttore dovrà segnalare all'autorità competente la strategia che suggerisce per il riutilizzo e riciclo del tipo di veicolo di cui chiede l'omologazione, attraverso la redazione di un manuale di montaggio già previsto dalla direttiva «End of life vehicles».

2.7 Considerata la complessità del prodotto auto, che può inglobare oltre 10 000 componenti, non è ipotizzabile controllare tutti i calcoli in dettaglio e per tutti i veicoli. Per questa ragione e solo ai fini dell'omologazione, si prevede di effettuare controlli in profondità solo su uno o pochi veicoli definiti «di riferimento», scelti tra le versioni di un tipo che siano più avanzate in termini di riuso, riciclabilità e recuperabilità.

2.8 Sono inoltre stabiliti divieti al riuso di componenti che potrebbero rivelarsi rischiosi per la sicurezza e/o per l'ambiente. Tali componenti, elencati in una apposita lista, non potranno essere riutilizzati nella costruzione di nuovi veicoli.

2.9 Sono infine previste esenzioni dall'applicazione della proposta per i veicoli ad uso speciale (ambulanze, camper, ecc.), per i veicoli prodotti in piccola serie (max. 500 esemplari annui per Stato membro) e per gli autocarri leggeri costruiti in più fasi, quando cioè in sede di progettazione il costruttore non può sapere quale tipo di carrozzeria sarà aggiunta al telaio.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Va ancora una volta riconosciuto alla Commissione l'impegno profuso nel sostenere un processo di miglioramento continuo nella gestione di questi rifiuti, secondo una linea che non si può non condividere giacché mira a ridurre per quanto possibile lo smaltimento finale dei rifiuti, trasformando un problema in un vantaggio ambientale e potenzialmente anche economico, attraverso i processi di riuso, riciclaggio e recupero.

3.2 Occorre anche riconoscere il ruolo decisivo svolto dall'industria automobilistica che ha reso possibile il raggiungimento degli obiettivi previsti, avendo già da anni investito in studi e ricerche orientati alla progettazione di veicoli che privilegiano le possibilità di riciclaggio pur senza rinunciare ad altre priorità che potevano risultarne penalizzate.

3.3 La combinazione «virtuosa» tra spinta della Commissione, impegno dei costruttori e legislazione di molti governi ha fatto sì che già oggi si sia molto vicini a quanto richiesto dalla direttiva «End of life». A conferma di ciò, si segnala il rapporto recentemente pubblicato dall'ACEA che riporta lo stato di implementazione di questa ultima direttiva nei 15 Stati membri più la Norvegia.

### 4. Osservazioni particolari

4.1 La scelta della Commissione di dar corso all'attuazione di quanto richiesto all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva «End of life» attraverso la redazione di una direttiva ad hoc, cioè quella in esame, invece che attraverso altre strade, che pure erano percorribili, è tecnicamente corretta e non viene certo messa in discussione in questa sede.

4.2 A livello delle modalità proposte, tuttavia, tale scelta presenta alcuni aspetti problematici sia per i costruttori di auto, in termini di maggiori costi, sia per i servizi tecnici e le autorità di omologazione, che rischiano di non poter far fronte all'enorme quantità di dati da controllare elencati nell'allegato II della proposta, alcuni dei quali neppure pertinenti allo scopo (ad esempio: numero e disposizione dei cilindri, cilindrata, ecc.).

4.3 Per limitare tali problemi appaiono necessari alcuni emendamenti che a giudizio del CESE renderebbero il processo più efficace e più efficiente, senza peraltro snaturare o sminuire lo spirito e le finalità della proposta. In particolare bisognerebbe rivedere gli articoli seguenti:

**Articolo 4, punto 5:** il veicolo di riferimento sul quale condurre le prove omologative è definito come la versione del veicolo che, secondo le autorità di omologazione, presenta le maggiori problematiche di riuso, riciclaggio e recupero. Se si considerano tutti gli allestimenti che generalmente sono presenti nello stesso tipo di veicolo, l'individuazione del veicolo di riferimento non è sempre agevole. Per evitare incomprensioni tra le parti e perdite di tempo prezioso, sarebbe auspicabile indicare in modo esplicito che tale veicolo di riferimento sarà scelto di comune accordo tra il costruttore e l'autorità che rilascia l'omologazione come quello più problematico in termini di riuso, riciclaggio e recupero.

**Articolo 5, paragrafo 3:** nella relazione che introduce la proposta di direttiva si prevede al punto 6.2.2 un controllo fisico dei prototipi del veicolo da omologare per verificare le dichiarazioni del costruttore e dei suoi fornitori in merito alla marcatura, natura dei materiali, masse di componenti ecc. All'articolo 5, paragrafo 3, si prevede poi in particolare il controllo fisico della marcatura dei componenti in polimeri ed elastomeri. Nella realtà, però, la visita omologativa viene eseguita su prototipi i cui materiali essendo «pre-serie» non sono marcati. L'applicazione letterale della norma comporterebbe la costruzione di prototipi specifici solo per l'esecuzione delle ispezioni, con costi che andrebbero ad aggiungersi a quelli già elevati necessari per rispettare le altre disposizioni della direttiva proposta. Una soluzione non costosa sarebbe quella di *modificare l'articolo 5, paragrafo 3, prevedendo che l'autorità verifichi che il costruttore abbia previsto, assumendone la responsabilità, che nella produzione di serie i componenti in polimeri ed elastomeri siano marcati secondo le richieste. I controlli fisici potranno sempre esser effettuati prima dell'ingresso dei veicoli sul mercato, utilizzando quelli costruiti durante il processo di omologazione e usati per i vari test (freni, rumore, sicurezza ecc.) o, ancora meglio, sui veicoli utilizzati per i controlli di conformità di produzione.*

**Articolo 10, paragrafo 3:** in questo articolo si prescrive che i provvedimenti prescritti saranno applicati a partire da 36 mesi dall'entrata in vigore della direttiva, sia per i veicoli di nuova omologazione (nuovi tipi), sia per quelli di nuova immatricolazione (tutta la produzione). Questa tempistica appare in netto contrasto con quanto normalmente stabilito in prescrizioni analoghe. Per i veicoli di nuova immatricolazione, infatti, gli impegni previsti sono generalmente posticipati di due o tre anni rispetto a quelli previsti per i veicoli di nuova omologazione. Ciò per consentire ai costruttori di adeguare alle nuove prescrizioni i veicoli che sono già in produzione. Una data unica di applicazione creerebbe molte difficoltà per i costruttori sia in termini di adeguamento del prodotto, sia in termini di tempo e disponibilità per l'omologazione di tutti i modelli di autoveicoli. Senza dimenticare che al processo di omologazione partecipano oltre al costruttore anche i servizi tecnici e l'autorità di omologazione, e questi ultimi potrebbero anch'essi trovarsi in difficoltà nell'affrontare un alto numero di tipi di veicolo da omologare in breve tempo. In relazione a quanto sopra, e senza per questo sposare la posizione di coloro che chiedono che i veicoli già in produzione vengano esentati dalla direttiva in questione, *il CESE ritiene opportuno che l'articolo 10, paragrafo 3, venga emendato prevedendo per i veicoli di nuova immatricolazione l'applicazione delle nuove regole dopo un periodo più lungo (48 o 60 mesi) anziché dopo i 36 previsti dalla proposta.*

**Allegato I, punto 9:** in questo punto si prescrive che per controllare i materiali e le masse dei componenti il costruttore metta a disposizione dell'autorità di omologazione veicoli rappresentativi, per ogni tipo di carrozzeria e di componenti destinati a tali veicoli. Anche questa richiesta crea oneri notevoli sia per i costruttori sia per l'autorità di omologazione, senza peraltro apparire indispensabile ai fini di una corretta realizzazione del processo omologativo. Sembra ad esempio inutile testare tutti i tipi di carrozzeria (tre porte, cinque porte, familiare, ecc.) quando anche in questo caso sarebbe più semplice prendere in considerazione per l'omologazione la versione di veicolo che presenta maggiori problematiche in termini di riciclabilità.

## 5. Sintesi e conclusioni

5.1 Il CESE conferma il suo pieno apprezzamento per il lavoro che la Commissione europea ha svolto in questi anni, lavoro teso a garantire una gestione corretta e intelligente dei rifiuti che derivano dalla demolizione degli autoveicoli.

5.2 In particolare, la direttiva 2000/53/CE (End of life vehicles) ha finalmente armonizzato a livello europeo le regole che gli Stati membri avevano già iniziato a stabilire per quanto riguarda la raccolta e il trattamento dei veicoli a fine vita. La stessa direttiva ha inoltre indicato gli obiettivi minimi di reimpiogo e recupero dei rifiuti e le relative tempistiche.

5.3 Con l'occasione il CESE raccomanda agli Stati membri di mantenere alti l'attenzione e il controllo anche sulla corretta gestione delle parti e ricambi dismessi dei veicoli ancora in esercizio (batterie, pneumatici, ecc.), anch'essi potenziale fonte di inquinamento ambientale.

5.4 Per quanto riguarda la proposta in esame, il CESE ne condivide pienamente la logica, in quanto essa stabilisce che gli autoveicoli, per ottenere l'omologazione comunitaria, siano progettati in modo da poter raggiungere le percentuali di reimpiogo e recupero già previste dalla direttiva End of life.

5.5 Le perplessità del CESE si riferiscono piuttosto allo strumento prescelto, vale a dire l'adozione di una nuova direttiva, quando lo stesso risultato poteva essere raggiunto più semplicemente e rapidamente in altro modo. Sarebbe bastato infatti inserire nell'allegato X della direttiva 70/156/CEE, già indicata come la base del sistema di omologazione, un «assessment of manufacturers' capability» in analogia a quanto previsto per stabilire la capacità del costruttore a produrre veicoli uguali a quelli omologati.

5.6 Peraltro, come ricordato sopra, la scelta della Commissione di procedere attraverso una direttiva è tecnicamente corretta e non può a questo punto essere rimessa in discussione, anche se non va nella direzione di semplificazione della regolamentazione europea sempre più spesso e da più parti invocata.

5.7 Per questi motivi il CESE si augura che la Commissione europea vorrà prendere in considerazione le modifiche suggerite alla sua proposta di direttiva. Tali modifiche, che non alterano lo spirito e lo scopo della proposta stessa, hanno però il vantaggio di rendere tutto il processo meno complesso ed oneroso per i costruttori, per i servizi tecnici e le autorità di omologazione e *last but not least* per i consumatori sui quali finisce per ricadere ogni maggiorazione di tempi o costi derivante da una regolamentazione più complessa del necessario.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al patrimonio cinematografico e alla competitività delle attività industriali correlate**

(COM(2004) 171 def. - 2004/0066 (COD))

(2005/C 74/04)

Il Consiglio, in data 26 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 157 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 luglio 2004, sulla base del rapporto introduttivo predisposto dal relatore **BRAGHIN**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Il documento della Commissione si articola in due parti: una **comunicazione** concernente l'estensione al 30 giugno 2007 dei criteri specifici di compatibilità per gli aiuti alla produzione cinematografica e televisiva validi sino al giugno 2004, e una **raccomandazione** relativa al patrimonio cinematografico e alla competitività delle attività industriali correlate.

1.2 La raccomandazione è incentrata su tutti gli aspetti del patrimonio cinematografico (raccolta, catalogazione, creazione di banche-dati, conservazione, restauro, uso a fini pedagogici, accademici, culturali e di ricerca e cooperazione tra enti responsabili a livello europeo) e vede nel deposito legale delle opere cinematografiche lo strumento per conservare e salvaguardare il patrimonio audiovisivo europeo. Su tale documento è richiesto il parere del Comitato.

1.3 Il parere richiesto al Comitato è relativo alla sola raccomandazione. Quanto alla comunicazione, il CESE plaude all'approccio della Commissione, che si dichiara «disponibile a considerare la possibilità, al più tardi al momento del prossimo riesame della comunicazione, che siano resi disponibili aiuti più ingenti, purché i sistemi di aiuti soddisfino le condizioni di legalità generale previste dal Trattato e, in particolare, purché le barriere alla libera circolazione dei lavoratori, delle merci e dei servizi all'interno dell'UE in questo settore siano ridotte». Il CESE si riserva di analizzare i risultati dello studio sugli effetti degli attuali sistemi di aiuti di Stato nel settore, per valutarne l'impatto sia economico che culturale, e quindi verificare se gli attuali meccanismi sono efficaci, o non sia opportuno invece ricercare meccanismi e strumenti diversi.

## 2. Osservazioni generali

2.1 Il CESE condivide l'affermazione che occorre migliorare le condizioni per la competitività delle industrie legate al patrimonio cinematografico, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo di tecnologie come la digitalizzazione, da cui consegue la

base giuridica della raccomandazione, fondata sull'articolo 157 del Trattato CE.

2.1.1 La scelta di una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio è condivisa dal CESE in quanto permette di conseguire gli obiettivi di un'efficace cooperazione tra Stati membri e per amplificare il dibattito politico su un tema di così grande rilievo culturale.

2.1.2 Il CESE auspica peraltro che la Commissione effettui una approfondita analisi delle informazioni richieste agli Stati membri ogni due anni, relative ai provvedimenti presi in risposta alla presente raccomandazione, e valuti quali misure anche giuridiche siano opportune per conseguire la cooperazione e il coordinamento necessari ai fini di una efficace tutela del patrimonio audiovisivo e della sua valorizzazione economica.

2.2 Il CESE condivide il principio che il trasferimento del possesso di opere cinematografiche agli enti competenti per la loro archiviazione non implichi il trasferimento dei diritti d'autore connessi. Peraltro gli Stati membri possono stabilire, ai sensi della direttiva 2001/29/CE<sup>(1)</sup>, un'eccezione o limitazione per quanto riguarda gli atti di riproduzione specifici effettuati da biblioteche o archivi accessibili al pubblico, che non tendono ad alcun vantaggio economico o commerciale, diretto o indiretto. Il CESE sostiene altresì la raccomandazione di permettere la riproduzione di opere cinematografiche depositate ai fini del restauro delle stesse (punto 9 della raccomandazione).

2.3 Le problematiche giuridiche connesse ai diritti d'autore e agli atti di riproduzione specifici effettuati da biblioteche o archivi accessibili al pubblico, nonché alla riproduzione ai fini del restauro, è opportuno siano affrontate e risolte con urgenza: il CESE suggerisce che sia dato un esplicito mandato al riguardo ad un gruppo di alto livello, eventualmente facendo evolvere in tale senso la rete di esperti nazionali già consultati.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, in GU L 167 del 22.6.2001.

2.4 Il CESE auspica che sia accorciato il periodo entro il quale il deposito deve avvenire dopo la messa a disposizione del pubblico, e che si prevedano meccanismi per favorire il deposito anche di opere cinematografiche e audiovisive, costituenti il patrimonio audiovisivo nazionale, antecedenti la fissazione dell'obbligo di deposito ai sensi della raccomandazione in oggetto.

2.5 Il CESE ritiene che le opere cinematografiche e audiovisive costituiscono un prodotto industriale e nello stesso tempo culturale, che va tutelato come patrimonio comune europeo, promosso come fattore di pluralismo e valorizzato sul piano economico. In tale logica è auspicabile che anche specifiche tipologie di produzioni televisive delle emittenti attive a livello nazionale siano soggette a deposito obbligatorio e non volontario, in quanto espressione di una cultura in dinamico sviluppo molto più legata all'attualità socio-culturale di un'opera cinematografica. Pur consapevole che le emittenti non si sono espresse a favore di tale deposito obbligatorio, il CESE invita la Commissione ad approfondire tale aspetto con studi di settore, per valutare se almeno i programmi televisivi più rilevanti sul piano socio-culturale non debbano essere soggetti al deposito obbligatorio in quanto patrimonio culturale audiovisivo.

2.6 Il CESE concorda con l'affermazione che l'industria cinematografica ha un grande potenziale di creazione di posti di lavoro, anche nel campo della tutela del patrimonio cinematografico, ma questo vale a maggior ragione per il settore audiovisivo in senso lato, tenendo conto della pluralità dei supporti e dei mezzi di trasmissione e delle potenzialità offerte dalla tecnica digitale. Auspica pertanto che ogni forma di sostegno sia allargata all'insieme delle opere audiovisive, e maggiormente finalizzata alla competitività del settore nelle sue varie articolazioni, e che le prospettive di formazione non siano limitate o concentrate prevalentemente nel settore cinematografico, ma riguardino il settore audiovisivo nella sua accezione più ampia.

2.7 Il CESE concorda con la necessità di un sistema di deposito volontario dei materiali accessori e pubblicitari, materiali costituiti da immagini in movimento, opere cinematografiche del passato, in quanto costituiscono una componente rilevante del patrimonio audiovisivo europeo. Sottolinea la necessità di individuare idonei incentivi a tale raccolta, e di dotare gli enti responsabili di adeguati fondi per poter conseguire in tempi ragionevolmente brevi una sistematica testimonianza della ricchezza di identità culturali e della varietà delle genti europee.

### 3. Conclusioni

3.1 Per conseguire gli obiettivi principali enunciati, il CESE ritiene fondamentale che la Commissione svolga sin d'ora un ruolo pro-attivo secondo le intenzioni espresse nel documento in esame, e in particolare:

- definisca le procedure di deposito che permettano ai sistemi nazionali di essere interconnessi ed interoperativi, promuovendo norme europee di catalogazione,
  - ponga le premesse tecniche e giuridiche affinché sia possibile pervenire a depositi *on line* adeguatamente protetti e aggiornati in tempo reale, che in futuro possano dare origine a una banca dati «europea»,
  - proponga un modello di contratto a livello europeo tra enti designati, depositanti ed eventualmente titolari dei diritti, nel rispetto della direttiva 2001/29/CE, che ne faciliti il restauro e la successiva messa a disposizione di studiosi e per fini di insegnamento,
  - individui, in cooperazione con gli enti interessati, i criteri per rendere accessibili al pubblico le opere depositate,
  - sostenga la cooperazione tra gli enti nazionali e/o regionali anche attraverso strutture dedicate e finanziamenti specifici, se necessario,
  - sostenga l'esercizio di *benchmarking* sulle pratiche migliori, e verifichi i passi compiuti attraverso il *reporting* periodico previsto.
- 3.2 Il CESE ritiene inoltre che la Commissione, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, debba svolgere un ruolo attivo di sostegno del settore, con adeguate risorse finanziarie e umane, per conseguire i seguenti obiettivi:
- la compilazione di una filmografia audiovisiva europea e la produzione in comune di progetti pedagogici e di ricerca: difficilmente infatti una cooperazione volontaria può portare a risultati soddisfacenti, tenendo conto del divario di risorse e di tradizioni culturali nei 25 Stati membri,
  - il deposito anche delle opere del passato dei nuovi Stati membri: questi hanno infatti una importante produzione cinematografica, che testimonia storia, cultura, stili di vita, usi e costumi che potrebbero diversamente andare perduti, ma limitate disponibilità economiche per realizzarlo,

- la costituzione di una apposita struttura per la valorizzazione dei fondi presenti negli organismi nazionali e/o regionali, e la promozione della sua diffusione a livello europeo ed internazionale, attraverso i più aggiornati strumenti multimediali (per esempio DVD che utilizzino i materiali di archivio con sottotitoli in più lingue europee, offrendo così opportunità di ritorno economico anche per opere del passato): ciò vale specialmente per opere correlate a tematiche e politiche comunitarie (per esempio, la tutela dei minori o la dignità della donna) o a tradizioni specifiche (per esempio, film di animazione, film per l'infanzia, documentari),
  - la valorizzazione delle opere presentate nei vari Festival tematici a livello regionale o locale, per favorire la produzione indipendente e quella di registi al di fuori dei canali commerciali, se opportuno anche attraverso il deposito obbligatorio,
  - la formazione professionale relativa alla conservazione e al restauro, in quanto implicano professionalità e tecniche nuove, da sostenere con adeguati fondi comunitari, preferibilmente nell'ambito del rinnovando programma MEDIA Formazione.
- 3.3 Il CESE auspica altresì che nella discussione ormai iniziata sul nuovo programma MEDIA Formazione siano tenuti in maggior conto i processi formativi connessi con le nuove tecnologie e con le nuove necessità legate alla raccolta, catalogazione, conservazione e restauro di opere cinematografiche e televisive e in genere di materiali a immagini mobili. Occorrerebbe in particolare ampliare la formazione per l'utilizzo e la conoscenza delle nuove tecniche e metodi di archiviazione, e per la gestione di banche dati e metodi di salvataggio standard in formato digitale ad alta qualità, con processi di aggiornamento degli operatori affinché il lavoro effettuato sia fruibile dal pubblico più vasto e in particolare da studiosi ed insegnanti.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (rifusione)**

(COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS))

(2005/C 74/05)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 30 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **BURANI**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 6 voti contrari e 10 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 La proposta di direttiva in esame <sup>(1)</sup> si discosta dal normale lavoro di codificazione della legislazione comunitaria. La Commissione ha rilevato che le **disposizioni riguardanti l'IVA** – in origine contenute nella Sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio e successivamente modificate in numerose occasioni – avevano bisogno di una radicale messa a punto. In effetti, nel corso degli anni la materia era stata più volte riveduta, corretta e ampliata, con l'inevitabile risultato di incorporare ripetizioni, disposizioni poco chiare e sovrapposizioni. Occorreva quindi apportare delle **modifiche** che rendessero il testo più chiaro e comprensibile, senza peraltro alterare il significato e la portata delle disposizioni: un lavoro che va ben **al di là di una semplice codificazione**.

1.2 Inoltre, sempre nella stessa ottica, altre modifiche sono state introdotte per rispettare i principi di **buona qualità della legislazione** convenuti fra il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione. Il nuovo testo viene sottoposto all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo: per quanto le modifiche siano essenzialmente formali, non si tratta di una codificazione bensì di una «**rifusione**» (o rifacimento), tecnica che permette di modificare e di codificare gli atti raccogliendoli in un testo legislativo unico, conformemente all'accordo interistituzionale del 2001 <sup>(2)</sup>.

1.3 Il testo della proposta di direttiva che risulta dall'imponente lavoro svolto dalla Commissione **sostituisce**, abrogandola, **la Sesta direttiva IVA**: ogni singolo articolo è stato riveduto per renderlo meno lungo e farraginoso, con il risultato che gli articoli sono passati da 53 a 402; il testo è poi corredato da un **prospetto delle materie** che rende la consultazione più rapida e facile: un'innovazione certamente gradita.

## 2. Osservazioni del CESE

2.1 Trattandosi, in definitiva, di un rifacimento e non di una nuova direttiva, i commenti del CESE potrebbero limitarsi a

**prendere atto** del buon lavoro svolto dalla Commissione ed a felicitarsi per il risultato: gli operatori e le amministrazioni non potranno che trovarne un beneficio in termini di maggiore rapidità di consultazione e di minori incertezze di interpretazione. Il relatore, d'altra parte, non può che accettare la dichiarazione della Commissione, secondo la quale **il nuovo testo è aderente nella sua portata ai testi oggi in vigore**: un controllo dettagliato sarebbe impossibile, e d'altra parte esso è già stato eseguito dagli esperti nazionali e dagli operatori, che sono stati opportunamente consultati.

2.2 Peraltro, un esame meno superficiale permette di fare alcune **considerazioni di fondo sulla politica in materia di IVA** e, più in generale, su una politica fiscale che ha come **fine dichiarato l'armonizzazione delle condizioni di funzionamento del mercato interno**. In proposito, la proposta di direttiva dice (5° «considerando»): che «**un sistema di IVA raggiunge il più alto grado di semplicità e la maggiore neutralità quando una tassa è imposta nella maniera più generale possibile..... quindi, l'adozione di un sistema comune è nell'interesse del mercato comune e degli Stati membri**».

2.3 Nei due successivi «considerando», tuttavia, la Commissione introduce dapprima una nota di cautela: occorre «**procedere per tappe successive, poiché l'armonizzazione delle tasse sul giro d'affari comporta modifiche sensibili nella struttura fiscale**»; dichiara quindi che, anche se i tassi d'imposizione e le esonerazioni non sono «**completamente**» armonizzati, il fine ultimo dell'IVA (armonizzata) è quello di consentire una **neutralità concorrenziale «all'interno di ogni paese**».

2.4 Il Comitato rileva che queste considerazioni **sono riprese dal testo originale** della Sesta direttiva: se dopo quasi quarant'anni si sente il bisogno di ripeterle, bisogna allora riconoscere che siamo ancora al punto di partenza, o quasi. **L'armonizzazione sembra segnare il passo**, e altri segnali, dei quali si parla nei paragrafi successivi, non incoraggiano all'ottimismo.

<sup>(1)</sup> (COM(2004) 246 def. - 2004/0079 (CNS)).

<sup>(2)</sup> GU C 77 del 28.3.2002.

2.5 È da ricordare, ancora una volta, che il regime dell'IVA istituito dalla Sesta direttiva e tuttora in vigore è «**transitorio**», e non si intravedono segnali che facciano apparire una volontà di deciso cambiamento verso un regime «definitivo»: sembra, questo, essere un segno evidente di un'incertezza sulla bontà del sistema, che il Comitato ha commentato, con concrete proposte, nel suo parere sul tema «Luogo delle prestazioni di servizi»<sup>(1)</sup>.

2.6 Ulteriori considerazioni nascono dal sistema delle **deroghe**, che - se proprio necessarie - dovrebbero essere sempre **temporanee**, in un'ottica di mercato unico. Le ultime, in ordine di tempo, sono state concesse ai dieci **nuovi Stati membri**, alcune a titolo temporaneo, altre senza indicazione di scadenza. Ma **altre deroghe**, concesse agli Stati della «**seconda ondata**» (Austria, Grecia, Finlandia, Portogallo, Spagna e Svezia) sono tuttora in vigore. Occorre dire, a questo proposito, che solo alcune di tali deroghe apparivano nelle direttive di modifica alla Sesta direttiva mentre la maggior parte di esse erano «nascoste» negli Atti di adesione. Un merito della nuova proposta di direttiva è quello di aver messo in luce **tutte le deroghe**, a qualunque titolo esse siano state concesse.

2.7 Non risulta che esista una volontà di prendere in esame le deroghe - anche quelle concesse da tempo - al fine di eliminarle. D'altra parte, anche gli **Stati «fondatori»** non sembrano avere interesse a sollevare la questione dato che, a suo tempo, anch'essi hanno beneficiato di **deroghe** che ben si guardano dal rimettere in questione (almeno finché permarrà il «regime transitorio»): fra l'altro il famoso «**tasso zero**», concesso in origine a due Paesi e - successivamente lungi dall'essere eliminato - **esteso a diversi nuovi Stati**.

2.8 Non tutte le **deroghe**, in verità, sono ingiustificate; talune **a carattere permanente** riguardano territori d'oltremare, isole, regioni ultraperiferiche che all'epoca della presa di decisioni presentavano caratteri di sottosviluppo. Tuttavia, dato il tempo trascorso, sarebbe il caso di **riprendere in esame l'elenco delle esenzioni territoriali** al fine di accertare se permangano o meno i presupposti che in origine le avevano giustificate.

2.9 Altre deroghe di un certo rilievo riguardano le **piccole imprese**: sedici Stati membri (i nuovi e quelli della «seconda ondata») sono autorizzati a concedere l'**esonero dall'IVA** anche quando il loro giro d'affari supera i limiti previsti dalla Sesta direttiva. Il Comitato non può che dichiararsi perplesso: se per i

dieci nuovi Stati membri l'esenzione può trovare qualche motivo di giustificazione, **non si vede perché essa debba rimanere** in vigore per gli altri, a distanza di dodici anni dalla loro adesione.

2.10 Il Comitato ritiene che l'esenzione dall'IVA per le imprese di cui al punto precedente può costituire un caso di **distorsione di concorrenza**, anche se probabilmente limitata nella sua entità globale. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero approfondire questo aspetto.

### 3. Conclusioni

3.1 Il Comitato desidera congratularsi con la Commissione per il monumentale lavoro svolto, con diligenza e precisione ma soprattutto con **trasparenza**; senza quest'ultimo requisito non sarebbe stato facile rendersi conto di quanto le **regole** - in linea di massima valide per tutti - soffrano di **deroghe, di esenzioni, di «distinguo»**. È evidente che non tutte le deviazioni da un principio sono ingiustificate; tuttavia sembra necessario che gli Stati membri si mettano all'opera per **rinegoziare** - e se possibile eliminare - quelle che non hanno più ragione di rimanere in vigore.

3.2 Non sembra al Comitato che tale volontà sia evidente; al contrario, già uno Stato membro fra i maggiori ha manifestato una «**riserva generale**» che potrebbe rimettere in questione addirittura l'approvazione della proposta di direttiva della Commissione. Se si considera il passato, le prospettive non sembrano essere rosee: una **Comunicazione della Commissione del 1996**, che conteneva un programma di lavoro e una proposta di armonizzazione dei tassi, giace presso il Consiglio e non è mai stata discussa; la **Comunicazione del 2000** su una nuova strategia IVA non pare avere avuto grande successo, a giudicare dai fatti.

3.3 Il CESE non intende, con il presente documento, esprimere un giudizio negativo sulla politica degli Stati membri in materia di IVA; è ben conscio del fatto che ancora troppi fattori interni, economici e politici, condizionano le loro decisioni. Esprime peraltro l'augurio che, in tempi non troppo lunghi, **l'intera materia venga riesaminata** al fine di istituire un **regime definitivo** e di attenuare, se non eliminare, uno dei più vistosi **ostacoli che ancora si frappongono al conseguimento di un mercato interno** ispirato a regole comuni.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> GU C 117 del 30.4.2004.

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Migliorare la governance economica nell'Unione europea

(2005/C 74/06)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema Migliorare la governance economica nell'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 13 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore VAN IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

### SINTESI

Per l'Unione europea comincia una nuova epoca. Il 2004 è l'anno dell'adesione di dieci nuovi Stati membri, dell'insediamento di una nuova Commissione, dell'elezione di un nuovo Parlamento europeo e, come si spera, della Costituzione europea. Nel 2004 avrà luogo infine la revisione intermedia della strategia di Lisbona per il 2005. Le analisi della Commissione, in particolare quelle contenute negli indirizzi di massima per le politiche economiche, evidenziano le lacune dell'integrazione: lacune dovute sì alla debolezza dell'economia, ma anche alla scarsa disponibilità degli Stati membri a rispettare gli obiettivi e gli accordi da essi stessi definiti. Per questo motivo è fondamentale attivare la crescita economica e infondere nuovo slancio alla strategia di Lisbona. Il presente documento pone l'accento sulla gestione di questo progetto strategico, indispensabile alla credibilità e all'efficacia dell'Unione. Urge definire un quadro istituzionale credibile che consenta un'equa ripartizione delle varie funzioni all'interno dell'Unione (in altre parole, chi è responsabile di che cosa ed entro quali termini di tempo), nonché il perseguimento e l'attuazione nei singoli Stati membri degli obiettivi e degli orientamenti decisi dai Consigli europei nelle loro varie formazioni. Non mancano esempi di successo, ai quali la nuova strategia di Lisbona potrebbe ispirarsi: in questa sede si citano in particolare Europa '92 e l'Unione economica e monetaria. Le argomentazioni esposte qui di seguito costituiscono inoltre un'appassionata difesa dell'efficacia del metodo comunitario. Da esse si evince la necessità di un approccio integrato, fondato su un calendario concordato e articolato in diverse fasi.

### 1. Introduzione

1.1 L'Unione europea sta vivendo una fase critica. Essa si trova infatti esposta a una serie di sfide di capitale importanza: l'allargamento, la dinamizzazione della crescita economica e della competitività, il progetto di Costituzione e la necessità di ridare fiducia ai cittadini. Questi difficili compiti esigono una politica efficace e coerente, nonché un'attuazione adeguata. Basandosi sugli indirizzi di massima per le politiche economiche, lo scorso anno il CESE ha pubblicato due pareri sull'argomento <sup>(1)</sup>.

1.2 È tuttavia necessaria una riflessione più approfondita. Ai fini di una politica e di un'integrazione efficace, è indispensabile un quadro istituzionale chiaro e credibile che garantisca il rispetto degli accordi europei.

<sup>(1)</sup> GU C 133 del 6.6.2003.  
GU C 80 del 30.3.2004.

1.3 L'analisi della Commissione, in particolare quella contenuta nella comunicazione del 21 gennaio 2004 <sup>(2)</sup> e nell'aggiornamento del 7 aprile 2004 <sup>(3)</sup>, conferma le tendenze del 2003, e altrettanto dicasi per quanto riguarda l'urgenza delle sue raccomandazioni. Per questo motivo il presente documento si incentrerà in particolare sul quadro globale istituzionale e amministrativo, cioè sulla cosiddetta *good governance*: per l'Europa a 25, infatti, la questione prioritaria è proprio la gestione <sup>(4)</sup>.

1.4 Le preoccupazioni del CESE sono ampiamente condivise. Sulla scia della Commissione, dell'industria e della società civile organizzata, due presidenze consecutive, quella irlandese e quella olandese, insistono fortemente sulla necessità di un'azione e di un'attuazione concreta. Le dichiarazioni ufficiali prive di riscontri pratici sono controproducenti: il vero obiettivo è l'applicazione <sup>(5)</sup>.

1.5 Gli indirizzi di massima per la politica economica valutano la politica macroeconomica e di bilancio degli Stati membri, la politica occupazionale e i progressi del mercato interno, illustrando concretamente le responsabilità dell'UE e dei vari livelli amministrativi nazionali, nonché le divergenti realtà che caratterizzano i singoli Stati membri.

1.6 La modesta crescita economica e l'inosservanza, da parte degli Stati membri, degli accordi ai quali lo stesso Consiglio europeo si è impegnato, forniscono un quadro caratterizzato dai seguenti elementi:

— un progressivo deterioramento della disciplina in materia di politica di bilancio,

<sup>(2)</sup> Comunicazione della Commissione sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche per il periodo 2003-2005 (COM(2004) 20 def.).

<sup>(3)</sup> Raccomandazione della Commissione relativa all'aggiornamento per il 2004 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005) (COM(2004) 238).

<sup>(4)</sup> Sull'argomento il CESE ha già elaborato un parere: GU C 221 del 17.9.2002.

<sup>(5)</sup> Parallelamente, si insiste sempre più sul miglioramento della regolamentazione comunitaria (cfr., al riguardo, il piano d'azione 2003 per il miglioramento della regolamentazione e le conclusioni del consiglio Concorrenza del 17 e 18 maggio 2004).

- ritardi nel rafforzamento della competitività mediante l'economia della conoscenza,
- l'insufficienza degli investimenti intesi a migliorare la produttività nel settore delle TIC e nei settori della conoscenza e della formazione,
- un clima di incertezza riguardo agli investimenti,
- lo spostamento di alcuni investimenti verso regioni di paesi terzi,
- la pressione gravante sull'occupazione,
- l'insufficienza delle riforme e degli adeguamenti nel quadro della politica del mercato del lavoro.

1.7 Nel frattempo, benché la situazione economica in Europa appaia migliorata, la ripresa resta debole. Negli Stati Uniti la crescita è superiore a quella dell'UE, mentre a Est soprattutto Cina e India registrano risultati sempre più sorprendenti.

1.8 È l'epoca della globalizzazione dei flussi finanziari e degli investimenti: non si tratta però di un processo uniforme, e le regioni del mondo sono separate da forti differenze politiche e socioeconomiche. Il quadro di riferimento dell'Europa è il mondo intero.

1.9 Quest'anno la Commissione e il Consiglio dovranno condurre una riflessione approfondita in materia di approcci e strumenti, tenendo conto dei seguenti dati:

- l'UE sta entrando in una fase completamente nuova: dieci nuovi Stati membri, un nuovo Parlamento, una nuova Commissione, il progressivo adeguamento della struttura della Commissione alle nuove condizioni, senza dimenticare che la Costituzione non è stata ancora adottata,
- le conseguenze dell'allargamento saranno considerevoli sul piano non solo quantitativo, ma anche su quello qualitativo, dato che l'Unione diventa sempre più eterogenea,
- l'evoluzione mondiale dei mercati dei prodotti e dei servizi e il costante nervosismo dei mercati finanziari spingono sempre più gli Stati membri verso le stesse linee politiche e verso un'integrazione efficace.

## 2. L'analisi per il 2004

2.1 Gli indirizzi di massima per le politiche economiche per il periodo 2003-2005 mirano a integrare i seguenti aspetti:

- una politica macroeconomica orientata alla crescita e alla stabilità,

- un potenziale di crescita che esca rafforzato dalle riforme economiche,
- una più forte sostenibilità della crescita.

2.2 Per anni il patto di stabilità e di crescita ha rappresentato una solida piattaforma e un fattore di fiducia tra gli Stati membri, ma l'attuale congiuntura sfavorevole ne sta mettendo a rischio la disciplina concordata. Le norme procedurali sono, in realtà, sufficientemente chiare: il problema sembra piuttosto essere l'impossibilità di applicare efficacemente gli accordi sottoscritti. Ciò non toglie tuttavia che numerosi Stati membri, dentro e fuori della zona euro, si stiano sforzando di tener conto della disciplina di bilancio imposta. A tale riguardo appaiono particolarmente positivi i risultati dei paesi scandinavi.

2.3 Le divergenze d'opinione sulle procedure relative al patto di stabilità e di crescita hanno indotto la Commissione, nel novembre scorso, a presentare alla Corte europea di giustizia un ricorso per inadempienza contro il Consiglio<sup>(1)</sup>. Una divergenza di opinioni così profonda non favorisce certo la riflessione all'interno del consiglio Ecofin.

2.4 La Commissione constata che il margine di manovra dei governi si è sensibilmente ridotto. Nel 2003 solo cinque Stati membri hanno presentato un bilancio in pareggio o in attivo, mentre altri hanno registrato un deficit persistente e crescente. Secondo la relazione della Commissione del 7 aprile scorso (aggiornamento 2004), la situazione di bilancio di diversi Stati membri si è rapidamente deteriorata, cosa che ha condotto ad un aumento del livello del debito pubblico. Questa situazione rende necessario adottare misure di risanamento dei debiti, le quali però vanno a scapito degli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione.

2.5 La Commissione rivolge raccomandazioni particolari a questi Stati membri che, pur trovandosi in una situazione analoga, hanno obiettivi di bilancio fortemente divergenti. Ne risulta un'ampia gamma di raccomandazioni.

2.6 La Commissione non sembra disporre di strumenti che consentano di valutare in modo soddisfacente la qualità della spesa pubblica negli Stati membri. Di conseguenza, risulta difficile situare tali spese nel quadro di bilancio stabilito.

2.7 La relazione annuale si incentra sulla sicurezza sociale, sul mercato del lavoro, sul mercato interno e sul processo di Lisbona, e formula tutta una serie di obiettivi più o meno impegnativi, la cui realizzazione dipende solo in parte dalle decisioni prese a livello comunitario. Mentre molti settori politici restano di competenza degli Stati membri, su altre questioni, come ad esempio lo sviluppo della conoscenza, i governi centrali esercitano soltanto un'influenza marginale.

<sup>(1)</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2004, C-27/04.

2.8 Le competenze comunitarie vertono per lo più sul mercato interno. Il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, le pensioni, la politica di bilancio, la ricerca e lo sviluppo, la fiscalità e le infrastrutture sono soprattutto appannaggio degli Stati membri, anche se, in alcuni casi, Bruxelles limita la loro libertà d'azione. Anche in questi ambiti la Commissione emette spesso raccomandazioni più generiche, la cui attuazione varia però da uno Stato all'altro.

2.9 I mercati dell'occupazione si compongono di vari segmenti, gli scambi tra i quali sono limitati. Ciò induce la Commissione a constatare che, se, da un lato, in questi ultimi anni sono stati creati milioni di posti di lavoro, dall'altro è anche vero che la disoccupazione ha conosciuto una forte progressione: la percentuale di lavoratori anziani resta bassa e le donne continuano a incontrare ostacoli sul mercato del lavoro. Tale inattività, ovviamente, si ripercuote negativamente anche sui bilanci nazionali.

2.10 Nel 2005 il tasso di occupazione per l'intera Unione sarà del 64,5 %, ma tra gli Stati membri permarranno divari significativi. L'occupazione tende a migliorare nei paesi in cui le parti sociali hanno trovato un accordo e messo a punto metodologie adeguate a favore della flessibilità del mercato del lavoro e dell'orario di lavoro. La Commissione ritiene che il conseguimento dell'obiettivo occupazionale del 70 % entro il 2010 dipenderà essenzialmente dall'attuazione delle riforme del mercato del lavoro<sup>(1)</sup>: è questo il motivo per cui essa insiste sull'importanza di attuare le raccomandazioni della *task force* presieduta da Wim Kok<sup>(2)</sup>.

2.11 Oltre alla riforma della sicurezza sociale, la Commissione caldeggia una più accentuata differenziazione salariale, una maggiore flessibilità del mercato del lavoro - pur mantenendo un'adeguata tutela dell'occupazione - e un più alto grado di mobilità. Data la disparità delle procedure legislative e dei risultati delle concertazioni socioeconomiche, si registrano tra gli Stati membri differenze considerevoli, in particolare per quanto riguarda il numero di ore effettuate e la produttività del lavoro. Questi fattori spiegano in parte le differenze di crescita tra l'UE e gli Stati Uniti.

2.12 La Commissione nota che dal 1995 permane immutata la tendenza al rallentamento della crescita della produttività in Europa. Anche a questo riguardo, tuttavia, si osservano differenze sostanziali tra i vari Stati membri: la Finlandia, la Svezia e l'Irlanda, ad esempio, mostrano un andamento analogo a quello degli Stati Uniti. Lo scarso aumento della produttività deriva in parte dal divario che caratterizza l'introduzione delle TIC e, più in generale, il livello di innovazione nel settore privato. Oltre a ciò, in Europa gli investimenti intesi a sviluppare la produttività vengono realizzati più lentamente, il che

incide in particolare sullo scarso livello degli investimenti nelle nuove tecnologie.

2.13 Lo sviluppo demografico e l'invecchiamento sono sempre più preoccupanti sia perché esercitano pressione sui bilanci, sia perché soffocano la crescita. Alcuni paesi hanno lanciato promettenti progetti di riforma delle pensioni, tutti incentrati sull'innalzamento dell'età pensionabile.

2.14 La concorrenza sui mercati dei prodotti e dei servizi è insufficiente. I mercati nazionali sono tuttora soggetti a misure di protezione, e il mercato interno non è ancora stato completato. Nuove proposte sono state lanciate in materia di politica della concorrenza e l'opera legislativa nel settore dei servizi finanziari progredisce con successo: 36 delle 42 misure previste sono state definitivamente adottate. Anche le disposizioni fiscali riguardanti gli investimenti privati sono state migliorate.

2.15 Il recepimento delle direttive comunitarie nella legislazione nazionale è sempre meno preciso. Le scadenze non sono rispettate in misura sufficiente e la trasposizione delle direttive nella legislazione assume spesso una connotazione nazionale. Ciò avviene in particolare quando gli Stati membri, in vista di un compromesso in sede di Consiglio, fanno concessioni delle quali in seguito si pentono. Il controllo in tal senso diventa sempre più difficile.

2.16 Dal settore della conoscenza e dell'innovazione arrivano segnali senz'altro positivi: tuttavia, vista l'insufficienza del capitale di rischio, dell'attività in materia di ricerca e sviluppo, di brevetti e di TIC, i risultati sono deludenti. L'obiettivo di destinare almeno il 3 % del PNL alle attività di ricerca e sviluppo, stabilito al vertice di Barcellona, è ben lungi dall'essere stato raggiunto nella maggioranza degli Stati membri. I migliori risultati sono quelli ottenuti dai paesi scandinavi. Tenendo presente l'obiettivo del 3 %, è stata prevista una ripartizione tra i pubblici poteri e le imprese rispettivamente pari a 1/3 e 2/3. Nella maggior parte dei casi, però, né i pubblici poteri né le imprese raggiungono l'obiettivo previsto.

2.17 Anche in una fase di ristagno economico la sostenibilità dell'economia richiede grande attenzione e una legislazione mirata. Come mostra chiaramente il settore dell'energia, la sostenibilità ha diversi risvolti. La Commissione sottolinea giustamente gli aspetti ambientali, soffermandosi in particolare sulla situazione sfavorevole dei nuovi Stati membri, e confrontando i nuovi sviluppi con gli accordi raggiunti a livello mondiale. Eppure anche l'energia può costituire una minaccia per la crescita sostenibile, data l'impennata del prezzo del petrolio dovuta all'aumento della domanda (Cina) e al controllo politico cui sono soggette le fonti d'energia.

(1) Previsioni economiche, primavera 2004, pag. 31.

(2) «L'occupazione, l'occupazione, l'occupazione: creare più posti di lavoro in Europa», relazione della *task force* sull'occupazione presieduta da Wim Kok (26 novembre 2003).

2.18 Per ripristinare la fiducia nell'industria e nei mercati azionari dopo gli scandali finanziari che hanno coinvolto diverse imprese, sono state formulate varie proposte per una variante europea di *corporate governance* (governo societario).

2.19 Da questa prima relazione intermedia per il periodo 2003-2006 emerge un'immagine contraddittoria. In definitiva la Commissione constata alcuni progressi per quanto riguarda il mercato del lavoro, la politica della concorrenza, l'imprenditorialità, le nuove tecnologie, l'insegnamento e le pensioni. I risultati però sono meno positivi in materia di integrazione dei mercati, di ricerca e sviluppo e di riforme in materia sociale e ambientale. Il rapido deterioramento della situazione di bilancio in diversi Stati membri e l'assenza della volontà politica di porre rimedio a questa situazione preoccupano seriamente la Commissione, la quale conclude che, senza un'accelerazione del ritmo delle riforme, è illusorio sperare di realizzare nel 2006 gli obiettivi fissati. Altrettanto dicasi per il completamento del processo di Lisbona nel 2010.

2.20 Nell'aggiornamento 2004 la Commissione ritiene che in materia di bilancio, indebitamento e occupazione i nuovi Stati membri soffrano di problemi analoghi a quelli dell'UE a 15. Fino a oggi i dieci nuovi Stati hanno registrato progressi spettacolari, resi evidenti soprattutto da una crescita economica superiore a quella dell'UE a 15, nonostante le considerevoli divergenze di sviluppo da un paese all'altro. Ciò detto, la Commissione ribadisce che il divario tra i dieci nuovi Stati membri e l'UE a 15 resta enorme.

2.21 Secondo il CESE, parlare per questi paesi di «problemi analoghi» non significa affermare che i nuovi Stati membri presentano le stesse caratteristiche degli Stati membri dell'UE a 15. Il confronto con i cosiddetti «paesi della coesione» regge solo in parte. I nuovi Stati membri sono infatti «mercati emergenti» e in alcuni di essi, in particolare in determinate regioni, il tasso di disoccupazione è molto elevato. Tutto ciò, unito alla fase di piena ristrutturazione attraversata dall'industria, determina tassi elevati di disoccupazione frizionale. La dipendenza dagli investimenti esteri è inoltre molto forte.

2.22 L'allineamento della legislazione e delle pratiche socio-economiche all'elevato livello dell'UE a 15 può rivelarsi destabilizzante. La stabilità, indispensabile al mantenimento della crescita degli investimenti interni ed esterni, presuppone un'efficace vigilanza finanziaria e monetaria e una sufficiente prevedibilità delle procedure legislative. La creazione di un contesto

così stabile non è garantita e riveste dunque carattere prioritario. Il CESE condivide la posizione della Commissione, secondo la quale è auspicabile, nell'obiettivo di una stabilizzazione dello sviluppo dei dieci nuovi membri, definire per questi paesi un calendario distinto per il conseguimento degli obiettivi economici e finanziari.

2.23 L'Unione comincia effettivamente a sentirsi consapevole dell'urgenza del proprio intervento. Gli orientamenti comuni riemergono regolarmente nelle conclusioni della Commissione, delle formazioni del Consiglio e del Consiglio europeo. Alcuni capi di governo hanno recentemente espresso le stesse preoccupazioni<sup>(1)</sup>. In teoria sembra delinearci una via comune, ma nella pratica non è chiaro chi sarà responsabile della gestione e dell'attuazione, e in quale momento.

### 3. Mercato interno, occupazione e processo di Lisbona

3.1 Per quanto riguarda il mercato interno, la Commissione raccomanda, per il prossimo anno, di intervenire con urgenza su due fronti<sup>(2)</sup>. In particolare, essa

- chiede nuovi sforzi in settori chiave quali il brevetto comunitario, la direttiva sulla proprietà intellettuale, la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali e il piano d'azione sui servizi finanziari, indispensabili per la crescita e l'occupazione. Un ulteriore ritardo potrebbe creare un effetto domino,
- esorta gli Stati membri a mettere a punto una migliore *governance*, cioè un'efficace cooperazione tra di loro e un'effettiva attuazione.

3.2 Entrambi questi aspetti sono necessari per realizzare gli obiettivi di Lisbona e per gettare le basi di un mercato interno allargato. L'espansione del commercio interno e della concorrenza costringono le imprese a intensificare la loro efficienza e produttività, cosa che in un'economia come quella dell'UE, dove i salari sono relativamente elevati, rappresenta il fattore chiave per rafforzare la competitività e garantire una prosperità a lungo termine.

3.3 In pratica, gli scambi intracomunitari stanno subendo un calo e i prezzi nell'Unione hanno tendenza a divergere piuttosto che a convergere. Gli investimenti UE nel resto del mondo sono superiori agli investimenti esteri nell'UE.

<sup>(1)</sup> Lettera del primo ministro britannico Blair, del presidente francese Chirac e del cancelliere tedesco Schröder del 18 febbraio 2004, e contributo congiunto al Consiglio di primavera 2004 dei leader di governo Aznar (Spagna), Balkenende (Paesi Bassi), Berlusconi (Italia), Durão Barroso (Portogallo), Miller (Polonia) e Parts (Estonia).

<sup>(2)</sup> Relazione del 21 gennaio 2004 sull'attuazione della strategia per il mercato interno (2003-2006) (COM(2004) 22 def.).

3.4 Dal quadro delineato dalla Commissione emerge che, per quanto si stia già lavorando alle cosiddette direttive «nuovo approccio», per i servizi non esiste ancora un vero e proprio mercato interno. I servizi rappresentano più del 50 % del PNL europeo e il 60 % dell'occupazione, il che spiega la priorità accordata alla recente proposta di direttiva sulla libera circolazione dei servizi. La liberalizzazione delle industrie di rete (energia, trasporti e telecomunicazioni) è in corso, ma esiste una consapevolezza generalizzata dei problemi e delle tensioni che ne derivano. La mancata armonizzazione di certe imposte continua a confondere il mercato interno: il processo di soppressione delle distorsioni fiscali, tuttavia, è sulla buona strada, e altrettanto si può dire del piano d'azione per i servizi finanziari. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, la Commissione ritiene che l'inosservanza delle norme in materia da parte delle autorità provochi un forte aumento dei prezzi: per questo motivo la questione sarà reinserita in agenda. In relazione all'invecchiamento, la Commissione desidera anche promuovere l'accesso internazionale ai servizi sanitari. Infine, riguardo alla questione del brevetto europeo, i ritardi continuano purtroppo ad accumularsi.

3.5 La semplificazione della regolamentazione viene affrontata sulla base del piano d'azione per il miglioramento dell'ambiente normativo. Il cammino però è ancora lungo: diversi Stati membri infatti non hanno ancora effettuato le valutazioni d'impatto convenute.

3.6 L'attuazione costituisce un grave problema. Il mercato interno è fondato sulla fiducia: una fiducia che, nella prospettiva dell'allargamento, dovrà essere ulteriormente rafforzata. La seguente dichiarazione sintetizza efficacemente questa nuova fase che l'Unione sta attraversando: «Un successo effettivo in un mercato interno composto da 28 paesi, richiederà però un atteggiamento diverso e rapporti di lavoro diversi. Gli Stati membri devono prendere possesso pienamente del proprio mercato interno e cooperare tra loro e con la Commissione per farlo funzionare nella pratica.»<sup>(1)</sup>

3.7 Al momento si sta lavorando anche sulla strategia per l'occupazione, della quale sono responsabili in primo luogo gli Stati membri. Tuttavia i sistemi sociali figurano in agenda anche a livello europeo: ciò avviene sia perché la politica nazionale di bilancio deve essere condotta secondo norme definite a livello europeo, sia perché la questione è legata alle riforme dei mercati del lavoro e dell'invecchiamento demografico.

3.8 L'approccio e l'applicazione delle raccomandazioni della *task force* presieduta da Wim Kok dipendono da decisioni prese a livello nazionale. Queste raccomandazioni sostengono con vigore il processo di Lisbona e vertono su tematiche di ampio respiro, quali la maggiore flessibilità ai fini dell'imprenditorialità e dell'innovazione, il rafforzamento della partecipazione dei lavoratori, il miglioramento della sicurezza sociale, gli investimenti nell'istruzione e nella formazione e la conclusione di

partenariati orientati ai cambiamenti: in sintesi, cioè, la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati ai processi di trasformazione. La situazione può essere perfettamente riassunta in una frase: «L'Europa ha bisogno di una popolazione attiva più numerosa e più produttiva». In un recente parere, il CESE si è anche dichiarato generalmente favorevole, pur formulando alcune osservazioni critiche, alle raccomandazioni della *task force* Kok<sup>(2)</sup>.

3.9 Il legame che unisce il processo generale di Lisbona a una politica di bilancio stabile è evidente. La relazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera<sup>(3)</sup> sottolinea quanto sia elevato il costo che gli scarsi progressi realizzati nell'attuazione della strategia di Lisbona comportano per l'Europa in termini di crescita inferiore alle aspettative, di insufficiente aumento dell'occupazione e di ritardi in materia di istruzione e RST.

3.10 La relazione di primavera si sofferma, come si è detto, sugli sviluppi nel mercato interno e nell'occupazione. Per quanto riguarda l'economia della conoscenza, la Commissione raccomanda di intensificare gli investimenti in materia di reti e conoscenze, in particolare nelle attività di RST, nell'istruzione e nella formazione professionale.

3.11 L'interazione tra le università e le imprese, separate da una distanza troppo grande, risulta ancora troppo debole, il che contrasta con le ambizioni di un'economia della conoscenza. La sinergia tra questi due mondi consentirebbe, come negli Stati Uniti, di dare impulso alla produttività e di rafforzare le imprese: questo valore aggiunto, al momento, è quasi completamente assente. Un capitolo a parte è la fuga dei cervelli dall'Europa: il bilancio tra i «lavoratori della conoscenza» in arrivo e quelli in partenza resta negativo<sup>(4)</sup> e, anzi, peggiora.

3.12 In linea con altri documenti precedenti, nella relazione di primavera la Commissione formula una serie di proposte chiare, fondate su tre principi chiave: investimenti, competitività e riforme.

3.13 Gli orientamenti di politica economica e le relazioni sul mercato interno, sulla strategia per l'occupazione e sul processo di Lisbona sono comparabili sotto il profilo sia del contenuto che della valutazione di merito. La Commissione istituisce un collegamento tra finanze pubbliche e diversi settori socioeconomici, cosa che le consente di mettere in evidenza i problemi legati al passaggio dalle spese pubbliche di consumo alle spese di produzione.

#### 4. Il quadro istituzionale

4.1 Data la situazione, il CESE reputa particolarmente urgente:

— far sì che l'importante passaggio da 15 a 25 Stati membri si svolga nel modo più equilibrato possibile, tenuto conto delle difficili condizioni economiche,

<sup>(2)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Misure di sostegno all'occupazione» - GU C 110 del 30.4.2004 (SOC/159).

<sup>(3)</sup> Relazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera: Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata - COM(2004) 29 def./2.

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: «I ricercatori nello Spazio europeo della ricerca: una professione, molteplici carriere» - GU C 110 del 30.4.2004 (INT/216) e Comunicazione della Commissione: «L'Europa e la ricerca di base» - GU C 110 del 30.4.2004 (INT/229)

<sup>(1)</sup> Relazione del 21 gennaio 2004 sull'attuazione della strategia per il mercato interno (2003-2006) (COM(2004) 22 def.).

- recuperare i ritardi accumulati rispetto agli accordi precedentemente conclusi dal Consiglio europeo, accordi che non hanno perso niente della loro attualità,
- mantenere il ritmo dei progressi e imprimervi un nuovo impulso.

4.2 Per il Comitato non si tratta solo di definire una politica in materia. Anche fattori organizzativi, soprattutto di controllo e di monitoraggio, ma anche di ordine politico-culturale, svolgono un ruolo significativo. In questo contesto il CESE condive le analisi e le conclusioni formulate dalla Commissione nella comunicazione del 21 gennaio scorso e nell'aggiornamento del 7 aprile. Le conclusioni del Consiglio Concorrenza del 17 e 18 maggio scorsi sono purtroppo eccessivamente generiche e poco concrete <sup>(1)</sup>.

4.3 L'allargamento dell'Unione impone di vigilare con attenzione ancora maggiore sul corretto funzionamento delle istituzioni e su una attenta delimitazione delle competenze e delle responsabilità, per evitare che la mancanza di disciplina prenda il sopravvento e indebolisca l'Unione <sup>(2)</sup>.

4.4 Nel corso degli anni sono emerse importanti divergenze tra le responsabilità ed i processi decisionali comunitari e inter-governativi. Anche il progetto di Costituzione stabilisce chiaramente che un'Unione composta da 25 Stati membri non può funzionare come un'Unione a 15.

4.5 L'introduzione dell'euro avrebbe dovuto condurre, oltre che al corretto funzionamento del patto di stabilità e crescita, ad una maggiore convergenza in materia di politica economica. Gli accordi e le decisioni privi di carattere vincolante sono però troppo numerosi.

4.6 Il fatto che gli accordi conclusi non portino ai risultati attesi mette seriamente alla prova il potenziale dell'Unione europea.

4.7 In seno al Consiglio europeo esiste sì un consenso quanto agli obiettivi, ma questi ultimi sono spesso definiti in modo troppo generico e non sufficientemente preciso. Le buone intenzioni politiche non si traducono in misure legislative e normative facili da gestire e realmente applicabili.

4.8 In questi ultimi anni si è molto puntato sulla politica della concorrenza, sull'individuazione e la stigmatizzazione dei contravventori (il cosiddetto *naming and shaming*) e sul metodo aperto di coordinamento. Tuttavia, quando la congiuntura è poco favorevole, tutto ciò non basta. Nella pratica, gli Stati membri non discutono, o non lo fanno abbastanza, delle rispettive inadempienze, cosa che lascia alla Commissione un margine di manovra piuttosto limitato. Non esiste insomma alcuna alternativa soddisfacente al metodo comunitario.

<sup>(1)</sup> Conclusioni del Consiglio Concorrenza svoltosi il 17 e 18 maggio 2004.

<sup>(2)</sup> Sull'argomento il Comitato ha già elaborato un parere: GU C 221 del 17.9.2002.

4.9 La situazione del mercato interno è preoccupante. Gli obiettivi e gli accordi in materia di libera circolazione e di parità di condizioni non sono stati attuati o lo sono stati in maniera incompleta. I risultati dei vari paesi mostrano che sul piano del recepimento nazionale delle direttive sul mercato interno, la disciplina tende a scemare, a volte in misura considerevole <sup>(3)</sup>.

4.10 La sussidiarietà è un principio positivo. Tuttavia, un aspetto tende a passare inosservato: il fatto cioè che se vi si ricorre in maniera non corretta si ottengono talvolta interpretazioni divergenti della legislazione europea nei vari Stati membri.

4.11 A volte si osservano anche molteplici «velocità», come nel caso dell'UEM. I 12 paesi della zona euro dovranno ormai confrontarsi con 13 Stati non partecipanti. Un'UEM a 12 contro 3 è molto diversa da un'UEM a 12 contro 13, anche se l'adesione di 10 nuovi Stati membri apre nuove prospettive sul piano economico. Sarà necessario quindi rispettare i requisiti della disciplina di bilancio, come previsto dal Trattato.

4.12 L'euro dovrà essere sostenuto dalla politica macroeconomica dei singoli paesi, nonché dall'ulteriore sviluppo e dall'approfondimento dell'integrazione.

4.13 Il principio dello Stato di diritto, su cui si fonda l'Unione, deve essere garantito in ogni caso.

4.14 Occorre dunque cercare di evitare che la Commissione e il Consiglio si limitino a segnalare le inadempienze o a lanciare appelli urgenti agli Stati membri, per passare poi all'esame degli argomenti all'ordine del giorno. Il processo di Lisbona e il sostanziale allargamento dell'Unione impongono semplicemente una disciplina più rigorosa.

4.15 La strategia di Lisbona è un concetto strategico: in quanto tale è quindi paragonabile ai precedenti approcci strategici che hanno consentito all'integrazione di progredire in modo decisivo. In quei casi la programmazione prevedeva precise scadenze e una serie di fasi rigidamente controllate, unitamente a una stretta cooperazione tra Commissione e Stati membri. Questo è l'iter seguito alla fine degli anni '60 per l'inserimento nel Trattato dell'unione doganale. Il successo di Europa '92 si deve anche a una pianificazione di questo tipo: l'integrazione in un unico progetto di 279 proposte di direttive, sulla base dell'Atto unico del 1987, ha consentito di superare la stagnazione e di progredire rapidamente verso la realizzazione del mercato interno. Un altro esempio positivo è rappresentato dall'unione monetaria: a partire dal 1993 i disavanzi di bilancio di tutti i paesi candidati si sono costantemente ridotti. Lo stesso dicasi per l'inflazione e, quindi, per i tassi d'interesse. In questo modo è stata possibile la nascita dell'euro e di una politica monetaria garantita da una Banca centrale indipendente, come previsto dal progetto iniziale.

<sup>(3)</sup> Cfr. quadro di valutazione del mercato interno del 13 luglio 2004,

4.16 Nei casi citati, o il metodo comunitario è stato applicato con successo, come nel caso dell'unione doganale e di Europa '92, o il contributo positivo degli Stati membri si è rivelato decisivo nel conseguire un obiettivo importante come la partecipazione all'UEM. Il problema è che al momento non sussiste nessuna di queste due condizioni: i progressi dipendono quindi unicamente dalla volontà politica.

4.17 Il Consiglio europeo del 27 e 28 marzo 2004 condivide l'analisi e le conclusioni della Commissione. Sottolinea l'importanza degli equilibri di bilancio, anche in caso di eccedenze, nonché della stabilità dei prezzi, e insiste sul rispetto del patto di stabilità e crescita. Oltre a tenere conto della coesione sociale e della sostenibilità, il Consiglio ravvisa tre priorità per il Consiglio Concorrenza: la competitività, la dinamizzazione del mercato interno e il miglioramento della legislazione, fermo restando che occorrerà investire sistematicamente nella conoscenza. Per quanto riguarda la politica del mercato del lavoro, il Consiglio europeo si pronuncia a favore dell'attuazione della relazione della *task force* Kok.

## 5. L'Europa a una nuova svolta

5.1 L'Europa è nuovamente al bivio. Il recupero dell'economia è ancora fragile e la strategia di Lisbona non ha risposto alle attese. L'Unione europea entra in una nuova fase, caratterizzata da un aumento della popolazione del 20 % e da una maggiore eterogeneità. Nello stesso tempo, l'allargamento apre nuove possibilità e nuove prospettive in termini di crescita e di prosperità.

5.2 È in gioco la credibilità dell'Unione: è quindi importante tener conto dell'opinione pubblica e non sottovalutare il fatto che il processo d'integrazione gode di un sostegno sempre più debole.

5.3 L'allargamento non deve portare l'Unione a ripiegarsi su se stessa: il suo campo d'azione deve essere il mondo intero. Il CESE ritiene che la posizione dell'Unione sulla scena internazionale costituisca un riferimento imprescindibile non solo rispetto agli Stati Uniti, ma anche per il resto del mondo, compresi i grandi mercati emergenti e in pieno sviluppo come la Cina, il Sud-Est asiatico e l'India, che desiderano partecipare al processo di globalizzazione.

5.4 Le analisi e le raccomandazioni della Commissione e della presidenza del Consiglio in previsione del vertice di primavera hanno ogni anno lo stesso tenore. Le istituzioni hanno una visione pressoché identica della missione dell'Unione e degli Stati membri. La competitività assume sì una posizione sempre più centrale, ma ogni volta gli Stati membri si allontanano dalle raccomandazioni e gli accordi conclusi non sono realizzati o lo sono solo in parte: il problema principale resta appunto l'attuazione.

5.5 Per tutte queste ragioni è fondamentale un vero e proprio rilancio della strategia di Lisbona. Il CESE concorda sull'importanza determinante di questa prospettiva di lungo termine e condivide il rilievo dato alla questione dalla Commissione e dal Consiglio europeo, nonché l'idea di una comune tabella di marcia per i vecchi e i nuovi Stati membri.

5.6 Questa tabella di marcia dovrà obbligatoriamente mirare al rafforzamento dell'integrazione. In caso contrario, l'Unione a 25 è destinata a non essere che una zona di libero scambio, il che nel futuro scenario mondiale non è auspicabile né per l'economia europea, né per le imprese, né tanto meno per i cittadini.

5.7 La riconfigurazione del processo di Lisbona su scala UE (rafforzamento della competitività e dell'economia fondata sulla conoscenza, promozione della sostenibilità, della consultazione e del dialogo sociale) potrà anche avere effetti positivi sull'indipendenza delle politiche dei singoli Stati membri.

5.8 Gli orientamenti di politica economica mostrano che per risanare le finanze pubbliche e incentivare gli investimenti pubblici e privati occorre un quadro coerente, trasparente e credibile, di cui il Consiglio e la Commissione devono farsi garanti. Adesso che l'Europa si trova a un nuovo punto di svolta, l'Unione deve dimostrarsi più incisiva.

## 6. Raccomandazioni e conclusioni

6.1 In questo processo, il Comitato parte dai principi seguenti:

- sul piano dell'analisi e degli obiettivi, occorre distinguere chiaramente tra la parte del processo decisionale riservata all'UE e quella che compete agli Stati membri,
- per garantire la credibilità ed evitare frustrazioni, gli obiettivi stabiliti devono essere realistici,
- la crescita economica e la riconfigurazione dell'agenda di Lisbona devono essere al centro di questi obiettivi, al fine sia di rafforzare la competitività che di sostenere gli adeguamenti strutturali,
- gli Stati membri non devono rimproverare a Bruxelles la scelta di obiettivi fissati in realtà di comune accordo.

6.2 La trasparenza impone di prestare la debita attenzione alla dimensione istituzionale. La ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e l'Unione non è stata oggetto di una consultazione sufficientemente approfondita, cosa che risulta impossibile da spiegare ai cittadini e alle imprese.

6.3 Meccanismi più vincolanti costituirebbero inoltre un sostegno sia per gli Stati membri che per le attività interne ed esterne della Commissione. Nell'Unione allargata, infatti, la Commissione avrà bisogno di una solida base operativa.

6.4 In materia di bilancio e di politica macroeconomica, gli Stati membri dovranno applicare le norme da essi stessi definite nel patto di stabilità e di crescita.

6.5 La spinta intergovernativa tende a rafforzarsi: il CESE mette fermamente in guardia contro questa evoluzione. Nessuno Stato membro o gruppo di Stati è in posizione tale da assumere il ruolo specifico della Commissione. Ogni Stato membro, infatti, ragiona secondo il proprio punto di vista e le proprie priorità, anche quando servirebbero una maggiore obiettività e un più attento monitoraggio.

6.6 Il Trattato costituzionale mira ad un migliore coordinamento delle politiche nell'Unione a 25. Nel corso di questa fase cruciale, l'estensione della maggioranza qualificata sortirà effetti positivi. Se ciò invece non dovesse verificarsi, la prassi di porre veti indesiderati continuerà. Le imprese, le parti sociali e gli altri attori della società civile (università, istituti di ricerca, ecc.) possono prestare un contributo positivo a questa nuova gestione politica.

6.7 Il rischio di frammentazione è sempre presente. Il CESE si pronuncia a favore di un approccio globale da conseguire grazie a una maggiore efficacia del Consiglio Concorrenza, in cooperazione con il Consiglio Ecofin, e a una migliore attività di divulgazione. Le conclusioni del Consiglio europeo vanno nella stessa direzione, come anche l'argomento su cui si fonda la richiesta dei capi di governo <sup>(1)</sup> di introdurre la figura di un «supercommissario» responsabile dell'economia.

6.8 Da parte sua il Comitato raccomanda, in ogni caso, una maggiore trasparenza del Consiglio Concorrenza: sarà questo il punto di riferimento concreto da cui avviare il miglioramento della *governance*. Certo non è molto utile per il Consiglio organizzare riunioni con vari commissari e un gruppo sempre diverso di membri dei governi nazionali, responsabili di ambiti politici molto differenziati. La Commissione dovrà soprattutto garantire la trasparenza del coordinamento del Consiglio Concorrenza e dare all'opinione pubblica un'immagine coerente di se stessa. Vista l'importanza dell'agenda di Lisbona, questa responsabilità spetta anche al Presidente della Commissione. Una migliore organizzazione del Consiglio Concorrenza e uno snellimento delle procedure UE dovrebbero inoltre condurre a un modello di responsabilità dei dirigenti nazionali più riconoscibile a livello internazionale: ciò a sua volta favorirà la capacità di persuadere l'opinione pubblica e il reciproco senso di responsabilità per delle politiche condivise.

6.9 L'Unione non ha sviluppato una definizione ufficiale del concetto di «Europa a più velocità». L'UEM e il Trattato di Schengen rappresentano esempi positivi; tuttavia, le specificità degli Stati membri e dei loro approcci, illustrati negli orientamenti politici, non lasciano intravedere buone prospettive per le situazioni impropriamente definite «a più velocità», che possono essere fonte di distorsione della concorrenza. La procedura prevista nel progetto di Costituzione propone interessanti spunti di riflessione.

6.10 Per il mercato interno, da sempre punto focale dell'integrazione, l'idea di un'Europa a più velocità non costituisce un'opzione interessante, poiché darebbe origine a coalizioni instabili su alcune questioni e offrirebbe una facile scappatoia agli Stati membri reticenti.

6.11 Nei settori di esclusiva competenza degli Stati membri è difficile proporre una varietà generale di misure e di adattamenti. L'approccio a questo problema, caratterizzato soprattutto da precise descrizioni di situazioni nazionali e di migliori pratiche, merita tutto il sostegno possibile. Occorre però affinare ulteriormente questo metodo, in particolare attraverso l'uso di statistiche comparabili. La Commissione dovrà anche disporre di strumenti che le consentano di valutare più correttamente la qualità della spesa pubblica.

6.12 Il CESE resta favorevole alla politica di concorrenza e al metodo aperto di coordinamento per determinati settori politici ai quali il metodo comunitario non si applica. In ogni caso, dato che gli Stati membri non procedono a valutazioni reciproche, resta convinto che i risultati sarebbero scarsi, almeno a breve termine. Alcuni Stati membri stanno opportunamente adattando alcune politiche, ad esempio quelle in materia di pensioni e di mercato del lavoro. È necessario però migliorare l'informazione ai cittadini.

6.13 Il Consiglio europeo prende atto che la Commissione elaborerà una tabella di marcia per rafforzare e attuare la strategia di Lisbona. Al riguardo, un punto di partenza centrale sarà il miglioramento della *governance*. Infatti, la fiducia e la stabilità richiedono un quadro istituzionale chiaro.

6.14 Il CESE raccomanda che per la riconfigurazione della strategia di Lisbona ci si ispiri al metodo seguito con successo per Europa '92. Basarsi sulle pratiche esistenti significherebbe che le relazioni sugli orientamenti di politica economica, sul mercato interno, sull'occupazione e sulla strategia di Lisbona verrebbero sintetizzate in un unico progetto con fasi e scadenze precise. Tale progetto inoltre dovrebbe affermare a chiare lettere chi (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo, Stati membri) è responsabile di che cosa e entro quali termini di tempo. A tale riguardo il CESE sottolinea l'importanza del ruolo della Commissione e del metodo comunitario, a cui si deve il successo di Europa '92. Ogni anno la Commissione presenta una relazione sui progressi registrati, e, previa consultazione con il Parlamento europeo, il Consiglio Ecofin e il Consiglio Concorrenza definiscono le priorità sulla base delle quali la Commissione formula le proprie proposte.

6.15 Gli unici veri progressi conseguiti nella strategia di Lisbona riguardano il mercato interno, quanto meno sul piano legislativo e normativo, visto che l'attuazione lascia ancora a desiderare. I progressi sono un risultato diretto del metodo comunitario. Il CESE raccomanda di integrare tutti gli aspetti del mercato interno in un unico progetto con scadenze ben definite:

<sup>(1)</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/score/docs/score13/score13-printed\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf) (versione italiana non disponibile)

— gli aspetti ancora aperti del piano d'azione per il mercato unico,

- gli aspetti ancora aperti del piano d'azione per i servizi finanziari,
- gli aspetti del settore della conoscenza che rientrano nel processo decisionale comunitario,
- il riesame e l'attenuazione delle norme troppo rigide e troppo dettagliate,
- l'attuazione e l'applicazione.

6.16 Per le questioni soggette ai processi decisionali nazionali, quali la sicurezza sociale, il mercato del lavoro (*task force* Kok) e la fiscalità, il CESE propone che il Consiglio, su proposta della Commissione, decida gli obiettivi e la loro attuazione in conformità con la politica della concorrenza e con il metodo aperto di coordinamento. Questa procedura dovrà tuttavia prevedere anche un monitoraggio dei progressi a livello nazionale. È in questi settori infatti che il coordinamento risulta particolarmente difficile: è d'altra parte vero che gli accordi che restano lettera morta non hanno molto senso.

6.17 Nella nuova versione della strategia di Lisbona meritano di rientrare anche altre questioni che non dipendono dalla regolamentazione e a volte dipendono solo in parte dalla gestione pubblica, ma che sono invece legate alla competitività, alla conoscenza e alla capacità economica. Tra queste figurano le seguenti:

- la politica industriale settoriale, sorta dalla consultazione reciproca tra imprese (inclusa la concertazione sociale), Commissione e Consiglio <sup>(1)</sup>,
- i risultati dei programmi e delle piattaforme tecnologiche dell'UE, il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra istituti di ricerca e ricercatori nell'ambito dell'Unione e la promozione della cooperazione tra università e attori del mercato,

- la politica regionale, con particolare riguardo alla conoscenza e all'innovazione.

6.18 La Commissione e il Consiglio europeo sono favorevoli all'idea di un «partenariato per il cambiamento» (*partnership for change*). Il CESE sostiene appieno questa iniziativa, che potrebbe diventare un approccio fondamentale. La strategia di Lisbona non è stata mai considerata un processo dall'alto verso il basso: il suo successo, infatti, è legato alla formulazione, all'esecuzione e all'attuazione di una serie di politiche, le quali a loro volta dipendono da numerosi attori: i responsabili delle decisioni (europei, nazionali e regionali), le parti sociali a tutti i livelli, le imprese, le università e molte altre organizzazioni sociali che compongono la società civile. Una chiara definizione degli obiettivi, che illustri a tutti gli attori politici e sociali ciò che ci si aspetta da loro, può infondere il nuovo slancio di cui si ha bisogno.

6.19 L'iniziativa «*partnership for change*» ha un grande potenziale, a condizione tuttavia che venga presentata nella giusta luce. Essa può portare a un nuovo tipo di comunicazione e a nuove alleanze tra i numerosi gruppi interessati dal processo d'integrazione europea, il che rientra anche nel concetto di «*good governance*».

6.20 Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a costituire un gruppo di alto livello, incaricato di presentare alla Commissione entro il 1° novembre prossimo una relazione sul nuovo approccio alla strategia di Lisbona. Il punto di vista di questo gruppo svolgerà un ruolo importante in prospettiva della revisione intermedia della strategia di Lisbona prevista per il vertice di primavera del 2005, per la quale il Consiglio europeo ha invitato il CESE a formulare delle raccomandazioni.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

---

<sup>(1)</sup> Lettera del primo ministro britannico Blair, del presidente francese Chirac e del cancelliere tedesco Schröder del 18 febbraio 2004. Cfr. le conclusioni del Consiglio Concorrenza del 26 e 27 novembre 2003.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013**

(COM(2004) 101 def.)

(2005/C 74/07)

La Commissione, in data 18 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **DASSIS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 26 voti contrari e 11 astensioni.

## 1. Il contesto del parere

1.1 Il 1° maggio 2004 l'Unione europea ha compiuto un grande passo avanti verso la concretizzazione del sogno dei padri fondatori della Comunità europea sorta nel 1952, un sogno condiviso da uomini che avevano conosciuto guerre, catastrofi e sventure e avevano vissuto in povertà e miseria. Il cammino da percorrere fino a un'effettiva integrazione europea non è più molto lungo: l'Europa dei 25 è ormai una realtà e la decisione sull'Europa a 27 Stati membri è già stata adottata.

1.1.1 Ciò però non significa che sia scongiurato il rischio di un regresso, con le imprevedibili conseguenze che ne deriverebbero. La comune casa europea necessita di pilastri, il più solido dei quali è la sensazione dei cittadini europei di essere parte integrante di questo edificio, la fierezza di appartenere a un grande insieme democratico che assicura e garantisce la pace e il rispetto della dignità umana e che mira al benessere comune, l'orgoglio di far parte di un sistema in cui la solidarietà è la principale norma di comportamento per tutti. L'Europa necessita di cittadini animati da sentimenti patriottici nei suoi confronti e orgogliosi di vivere in essa.

1.2 Perché tutto ciò si verifichi, è indispensabile però che l'Unione europea consolidi le attuali politiche comuni e che proceda - a ritmo sostenuto e con procedure democratiche - a concepire e applicare tutte quelle che ancora le mancano per costituire, oltre all'unione economica e monetaria, un'entità sociale e politica.

1.3 Concepire e applicare tali politiche comporta ovviamente dei costi che sarà necessario ripartire in modo equo e in funzione della potenza economica di ciascun cittadino e di ciascun paese.

1.4 Nell'intento di contribuire al dibattito sull'elaborazione del bilancio del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, il CESE, consultato dalla Commissione, esprime il

presente parere sull'argomento, nel quale tiene anche conto della comunicazione della Commissione «Terza relazione sulla coesione economica e sociale»<sup>(1)</sup>.

1.5 Il CESE non si limita tuttavia all'analisi critica di questi due documenti, ma estende la propria riflessione a temi, questioni e aspetti politici che non vi vengono affrontati, nonostante la loro sostanziale importanza ai fini della costruzione del comune futuro europeo e del funzionamento finanziario dell'Unione nel periodo di programmazione in esame.

1.6 Pertanto, pur senza ignorare tali documenti, in particolare la comunicazione della Commissione relativa alle prospettive finanziarie 2007-2013, il CESE, data la propria natura e composizione, non potrà limitarsi alla loro valutazione critica, ma dovrà anche soffermarsi su temi, questioni e aspetti politici non trattati dalla comunicazione.

1.7 In altri termini, oltre a esprimere di volta in volta la propria opinione (concordante o discordante) sulle posizioni e sulle proposte della Commissione europea, il CESE dovrà contribuire a far progredire la discussione sul futuro comune dell'Europa, mostrandone anche gli altri aspetti correlati.

## 2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 Nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo<sup>(2)</sup>, la Commissione presenta la propria visione dell'Unione europea e il futuro quadro finanziario per il periodo 2007-2013.

2.2 Per sfruttare tutti i vantaggi dell'allargamento e contribuire alla prosperità dell'Europa, si propongono tre grandi priorità: lo sviluppo sostenibile, gli interessi dei cittadini e il rafforzamento del ruolo dell'Unione come partner mondiale.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 107 def.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 101 def., del 10.2.2004.

### 2.3 Sviluppo sostenibile: crescita, coesione e occupazione

2.3.1 Durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 i capi di Stato e di governo hanno adottato un programma volto a costruire un'Europa che diventi «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

2.4 Per la Commissione occorre infondere un nuovo dinamismo a tale processo, assegnandogli obiettivi credibili e concreti al livello sia nazionale che comunitario. Al riguardo occorrerà promuovere la competitività delle imprese nel mercato interno, migliorare la ricerca e lo sviluppo, favorire i collegamenti in rete in Europa, accrescere la qualità dell'insegnamento e della formazione nell'UE, rafforzare ulteriormente l'agenda sociale e aiutare la società a saper prevedere e gestire i mutamenti sociali.

2.5 Gli obiettivi di sviluppo e di competitività costituiranno anche le priorità assolute della prossima generazione di **politiche regionali e di coesione**, nell'ambito delle quali si attribuisce particolare rilevanza alle regioni meno progredite. Sviluppo e coesione dovranno integrarsi reciprocamente ben più che in passato.

2.6 In futuro, la politica di coesione dovrà soffermarsi in modo sistematico sul problema della mancanza di competitività, per consentire a un maggior numero di regioni dell'Unione di contribuire allo sviluppo e all'occupazione.

2.7 Nelle sue proposte, inoltre, la Commissione prende espressamente atto delle decisioni adottate nel 2003 dal Consiglio di riformare la **politica agricola comune** e di fissare fino al 2013 le spese agricole per le misure di sostegno al mercato e i pagamenti diretti. Questa riforma è destinata a riorientare radicalmente la politica agricola dell'UE verso lo sviluppo sostenibile, disaccoppiando gli aiuti dalla produzione. La **politica di sviluppo rurale**, riorganizzata nell'ambito di un unico strumento, contribuirà ad accrescere la competitività dell'agricoltura e a migliorare lo stato dell'ambiente e la diversità delle aree rurali. Il trasferimento parziale degli importi derivati dai pagamenti diretti agli agricoltori, allo scopo di rafforzare i programmi di sviluppo rurale, avrà l'effetto di garantire stanziamenti supplementari.

2.8 La **rinnovata politica comune della pesca** resterà imperniata sullo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche. La **politica dell'ambiente** è finalizzata sia a rispondere alle aspettative dei cittadini sul miglioramento delle condizioni di vita e della solidarietà fra le generazioni, sia a rispettare gli impegni internazionali, promuovendo nel contempo l'efficienza e la competitività.

### 2.9 Cittadinanza

2.9.1 In seguito all'adozione del Trattato di Amsterdam la maggior parte delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia è diventata di competenza comunitaria. Oggi è generalmente riconosciuto che per far fronte in modo adeguato alle sfide legate all'immigrazione, all'asilo e alla lotta contro la

criminalità e il terrorismo non bastano più misure adottate esclusivamente a livello nazionale. Altrettanto dicasi per la protezione dalle catastrofi naturali, per le crisi sanitarie e ambientali, per l'accesso ai servizi pubblici e per le problematiche legate ai consumatori e alla salute.

2.10 Per vincere tutte queste sfide serviranno strumenti migliori e risorse adeguate.

### 2.11 L'Unione europea nel mondo

2.11.1 L'Unione allargata dovrà svolgere un ruolo più importante sia come forza leader a livello regionale sia come partner mondiale. Per rispondere a queste aspettative, l'UE deve trasformarsi in un soggetto politicamente responsabile, in grado di valorizzare la propria forza.

2.12 È necessario inoltre che l'Unione svolga appieno il ruolo che le spetta nell'ambito della *governance* politica mondiale e della sicurezza strategica. Questo ruolo consiste nel proteggere la società dalle minacce incombenti, nel garantire la sicurezza dei cittadini e nel proteggere questi ultimi da diversi pericoli.

### 2.13 Requisiti finanziari

2.13.1 Gli obiettivi indicati possono essere raggiunti in un'Unione a 27 Stati membri senza che si debba aumentare l'attuale massimale di spesa.

2.14 Per affrontare la sfida descritta poc'anzi, cioè l'elaborazione di un progetto politico credibile, sono necessarie risorse adeguate per la sua attuazione. Per il periodo in esame la Commissione ha calcolato un livello medio di spesa pari all'1,14 %. Al fine di sostenere le nuove priorità, si procederà a un significativo riequilibrio del bilancio dell'UE: in un primo momento il livello delle spese aumenterà per effetto dell'allargamento, ma alla fine del periodo esso tenderà a convergere verso il livello di partenza. Gli stanziamenti di impegno saranno inferiori all'attuale massimale dell'1,24 % dell'RNL.

2.15 La Commissione propone di prevedere in futuro l'introduzione di un meccanismo generalizzato di correzione, in grado di definire un metodo trasparente e oggettivo per correggere un onere di bilancio giudicato eccessivo rispetto alla relativa prosperità di un paese.

2.16 La Commissione elaborerà entro il 2004 le proposte legislative adeguate e una precisa tabella di marcia per la realizzazione degli obiettivi fissati.

## 3. Osservazioni del CESE sul testo e sulle proposte della Commissione europea

3.1 In linea generale, il CESE esprime un giudizio positivo sulla comunicazione della Commissione. Entrando nei dettagli, si può dire che nel complesso si tratta di un testo

— coerente: le sue varie parti infatti si articolano in maniera armoniosa, dando vita a un insieme omogeneo, privo di contraddizioni, discordanze o lacune,

- dotato di una base politica solida e ambiziosa: la politica di fondo viene traspunta in modo esaustivo, completo e lungimirante in obiettivi che legittimano il perseguimento di un futuro comune,
- caratterizzato da scelte e priorità politiche chiare e coerenti: propone infatti azioni e misure in sintonia con lo spirito degli obiettivi politici individuati,
- equilibrato: pur senza evitare compromessi o la creazione di molteplici nuovi equilibri e di altre combinazioni, il documento tenta di contemperare le risorse disponibili con le esigenze determinate dal perseguimento degli obiettivi politici attraverso l'azione politica specifica.

3.2 Il CESE giudica inoltre positivamente, anzi molto positivamente, e sottoscrive alcune specifiche scelte e concezioni espresse nel testo, in particolare:

3.2.1 il concetto di sviluppo sostenibile e il suo contenuto, come pure il relativo accorpamento di elementi economici, sociali e ambientali.

3.2.1.1 In linea con le posizioni della Commissione europea in materia, il CESE osserva che la nozione di sviluppo sostenibile è complessa e abbraccia

- la protezione delle risorse naturali dell'Unione (dimensione ambientale),
- la creazione di un clima favorevole
  - 1) al miglioramento della competitività (componente economico-quantitativa),
  - 2) al miglioramento della solidarietà (componente socio-qualitativa), attribuendo un'attenzione specifica ai cittadini esposti al rischio di esclusione sociale,

la garanzia di una maggiore prosperità e sicurezza per tutti gli europei.

3.2.1.2 In effetti, il concetto di sviluppo sostenibile non può essere circoscritto a parametri quantitativi di crescita economica, ma ingloba altresì elementi qualitativi (sociali e ambientali).

3.2.1.3 Il CESE deplora la confusione esistente in altri testi tra i concetti di crescita economica sostenibile e sviluppo sostenibile. Nel parere sul tema «Valutazione della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile»<sup>(1)</sup>, esso rileva che l'elaborazione delle prospettive finanziarie avrebbe potuto essere l'occasione per dare un impulso decisivo allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, osserva che non basta continuare a perseguire le politiche chiaramente rivelatesi problematiche ai fini dello sviluppo sostenibile, limitandosi a trasferirle nel titolo di bilancio «crescita sostenibile». Al riguardo conclude infatti che sviluppo sostenibile e crescita sostenibile sono concetti diversi e potenzialmente contraddittori.

<sup>(1)</sup> CESE 661/2004 del 28.4.2004.

3.2.1.4 Il CESE reputa che, per concretizzare lo sviluppo sostenibile, sia indispensabile destinare quanto prima a tale obiettivo risorse finanziarie più ingenti rispetto alle attuali o a quelle previste nelle prospettive di bilancio per il periodo 2007-2013. D'altronde, vista l'insufficienza delle risorse e dato che l'ambiente costituisce un bene pubblico collettivo privo di frontiere, oltre che un aspetto essenziale della strategia di sviluppo sostenibile, il CESE si chiede se sia davvero opportuno escludere gli investimenti in questo settore dal calcolo del disavanzo di bilancio fissato nel quadro del Patto di stabilità e di crescita<sup>(2)</sup>.

3.2.1.5 L'Europa può svolgere un ruolo di rilievo nell'economia globalizzata e influire sul suo corso dando un maggiore rilievo allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, le risorse finanziarie previste non sono sufficienti a far sì che ciò avvenga. L'Unione europea deve esprimersi con una voce sola: gli Stati membri, indipendentemente dalla loro dimensione o importanza, non possono in alcun modo influenzare gli sviluppi su scala mondiale. Il coordinamento degli sforzi per il raggiungimento di obiettivi comuni nel quadro dell'Unione europea appare una necessità imperativa.

3.2.2 Il secondo orientamento sottoscritto dal Comitato riguarda la redditività economica della coesione sociale e l'evidente constatazione che, oltre ad avere una portata sociale e a ridurre le disparità, il processo di coesione comporta anche il miglioramento quantitativo dei parametri della stessa crescita economica.

3.3 L'intero programma volto al perseguimento e alla progressiva realizzazione di questa visione politica globale si basa sul concetto basilare dello sviluppo sostenibile, così come è definito nel quadro composito della sua dimensione economica, sociale e ambientale.

3.4 Parallelemente alle analisi della terza relazione sulla coesione economica e sociale, la Commissione solleva una problematica e propone un tema di discussione riguardo all'organizzazione della cooperazione interregionale e alla procedura necessaria per promuoverla.

3.4.1 Si propone al riguardo di eliminare non solo i complementi di programmazione dei quadri comunitari di sostegno (QCS), ma anche gli stessi QCS in quanto strumenti di gestione, e di sostituirli con un testo strategico equivalente ed equilibrato a livello comunitario sulla coesione.

3.4.2 Inoltre, dopo aver constatato l'inefficacia della prassi seguita fino a oggi con le 60-70 priorità contenute nei precedenti documenti, si propone di abbinare tre o quattro priorità specifiche per paese a una priorità comune, costituita dalla riforma amministrativa. D'altro canto, per tenere in maggiore considerazione le specificità degli Stati membri, la Commissione europea potrebbe adottare modalità gestionali più flessibili e decentrate, sempre imponendo una trasparenza e un rigore totale.

<sup>(2)</sup> Parere CESE sul tema «Politica di bilancio e tipo di investimento», GU C 110 del 30.4.2004, pag. 111.

3.4.3 Particolare importanza sembra rivestire la proposta di modificare il metodo di controllo della gestione economico-finanziaria: anziché effettuare un controllo su ciascun progetto, si opta per la conclusione in via preliminare di un patto di fiducia che fissi tra l'altro le relative norme di attuazione. In questo modo la procedura di controllo verrà a effettuarsi in un quadro omogeneo e accettato da tutti gli organismi interessati.

3.4.4 D'altro canto, il CESE esprime inquietudine per il crescente divario tra impegni e pagamenti. Si stima che, alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, questo differenziale avrà raggiunto i 188 miliardi di euro, pari al bilancio di un anno. Il CESE reputa di conseguenza indispensabile rendere più flessibili le prospettive finanziarie. Consentendo una proroga di un anno per i pagamenti relativi a impegni sottoscritti nel quadro dei fondi strutturali (modifica della regola da N+2 a N+3), gli stanziamenti disponibili potrebbero essere utilizzati e sfruttati con maggiore tranquillità, senza la pressione legata al rispetto dei tempi e, di conseguenza, in modo più oculato ed efficace.

3.5 Il fulcro del dibattito deve consistere nell'ammissione che il bilancio comunitario e le risorse economiche dell'UE dipendono direttamente dal grado di sviluppo economico dei singoli Stati membri e dall'entità dei PNL nazionali.

3.5.1 Di conseguenza, contribuendo allo sviluppo economico dei dieci nuovi Stati membri, il bilancio comunitario crea le condizioni necessarie anche per migliorare ed estendere in futuro la base di calcolo delle proprie entrate. Infatti, il rafforzamento delle capacità dei singoli Stati e il miglioramento dei PNL nazionali avranno come conseguenza anche il consolidamento del bilancio comunitario, dato l'innalzarsi dei contributi degli Stati membri (calcolo percentuale su base aumentata).

3.5.2 D'altro canto, si nota che incorporando nel mercato unico europeo i mercati dei nuovi Stati membri si garantirà il miglioramento delle prospettive di crescita dei paesi dell'Europa a 15. Non sarebbe infatti particolarmente complicato misurare l'entità dello sviluppo aggiunto di cui ognuno di tali paesi beneficerà grazie agli effetti moltiplicatori dello sviluppo dei nuovi Stati e all'integrazione dei loro mercati nel mercato unico europeo. In ogni caso, il supplemento di crescita atteso per l'Europa dei 15 si tradurrà in ulteriori risorse per l'intero bilancio comunitario.

3.5.3 Inoltre, affinché la ripartizione delle risorse dell'UE risponda all'obiettivo chiave della convergenza, il CESE ritiene che la priorità vada data alle esigenze dei nuovi Stati membri in cui si trova la maggior parte delle regioni meno sviluppate e in cui il processo di integrazione non è stato ancora portato a termine.

3.5.4 Il CESE reputa che occorra particolare attenzione riguardo non solo al tetto massimo del bilancio europeo, ma anche alle proiezioni su cui esso si fonda. Esso si basa infatti sul reddito comunitario lordo, che può essere previsto solo sulla scorta di valori ipotetici relativi alla crescita economica,

alla parità di cambio tra euro e dollaro, al prezzo del greggio, ecc., il che significa che sulle risorse finanziarie globali possono incidere numerosi fattori di incertezza. Il CESE raccomanda quindi alla Commissione europea di tracciare scenari alternativi, basati su congetture sia pessimistiche che ottimistiche, in modo da determinare una forchetta all'interno della quale possano situarsi i bilanci annuali per il periodo 2007-2013.

3.6 Il CESE ritiene che il problema di conciliare le stime economiche (il costo) degli ambiziosi obiettivi politici con le (inadeguate) risorse finanziarie esistenti potrà essere risolto solo chiedendosi entro quale misura i mezzi disponibili siano sufficienti per raggiungere gli obiettivi.

3.7 Al momento di contemperare questi fattori emerge però un dilemma: la pressione dell'adeguamento porterà a ridimensionare gli obiettivi politici e la visione che essi rappresentano, in modo da allinearli alle risorse disponibili o, al contrario, bisognerà cercare di aumentare le risorse fino al punto in cui saranno sufficienti a mantenere intatti i grandi ideali? Questo dilemma può assumere una valenza teorica se ci si impegna in modo realistico ed efficace a raggiungere l'opportuno adeguamento delle risorse disponibili.

3.8 Dato che questi obiettivi sono giudicati necessari per costruire efficacemente il futuro comune dell'Europa, ogni tentativo di «svenderli» appare irto di difficoltà. In questo senso, il tentativo della Commissione europea di ridefinire gli equilibri necessari non è né facile da accettare, né del tutto comprensibile, dato che la sua conseguenza evidente è indebolire gli effetti dei suoi obiettivi politici.

#### 4. Approcci alternativi per definire il tetto degli stanziamenti d'impegno

4.1 Come emerge dal testo della comunicazione, la Commissione ha esitato, prima di formulare la sua proposta consensuale, fra tre possibili opzioni riguardanti il tetto degli stanziamenti d'impegno del bilancio comunitario, tenendo conto altresì dei recenti sviluppi in merito.

4.2 La prima possibilità era quella di fissare il limite massimo all'1 % dell'RNL, in linea con quanto auspicato da alcuni Stati membri. La Commissione europea afferma senza ambagi che si tratta di una percentuale del tutto insufficiente.

4.3 La seconda opzione consisteva nell'innalzare tale limite all'1,30 % dell'RNL. La Commissione europea ritiene che questa cifra, senza essere esagerata, possa permettere all'Unione europea di rispondere meglio alle esigenze legate alla realizzazione di tutti i suoi obiettivi politici.

4.4 La terza possibilità era quella di fissare il tetto all'1,24 % dell'RNL, percentuale corrispondente all'attuale quadro finanziario. La Commissione europea tiene tuttavia a precisare che se questa percentuale verrà stabilita in via definitiva, bisognerà rivedere il bilancio dell'Unione europea in modo da assicurare un margine di finanziamento per le nuove priorità.

4.5 La Commissione europea ha optato infine per la terza possibilità, la quale però presenta ovviamente una serie di implicazioni.

4.5.1 In primo luogo, il mantenimento dell'attuale quadro finanziario, il che induce a chiedersi se alla fine le nuove priorità potranno essere gestite e finanziate con le stesse dotazioni finalizzate finora a un minor numero di priorità. Va notato che il livello di sviluppo della maggior parte dei dieci nuovi Stati membri (che in futuro saranno 12) è caratterizzato da considerevoli ritardi riguardo a quello dell'Europa dei 15 e che, di conseguenza, per garantire al loro sviluppo un sostegno finanziario efficace, serviranno risorse nuove e ingenti. Su questo punto il testo della Commissione precisa che «nell'Unione allargata il PIL medio pro capite sarà di più di 12 % inferiore che nell'Europa a 15 e ciò determinerà nel complesso un raddoppio delle disparità di reddito».

4.5.2 In secondo luogo, le ristrutturazioni e i nuovi equilibri del bilancio comunitario. Al riguardo è lecito interrogarsi se le riforme e i nuovi bilanciamenti necessari possano anche portare a uno «svilimento» degli obiettivi politici fissati nella stessa comunicazione della Commissione europea, il che determinerebbe a sua volta l'affievolimento delle basi necessarie alla costruzione del nostro comune futuro europeo.

4.5.3 In terzo luogo, l'assetto e le modalità di funzionamento in gran parte federali che l'UE acquisirà con l'adozione e l'entrata in vigore della propria Carta costituzionale, nel senso di una minore sussidiarietà, di un'estensione e di un rafforzamento delle politiche europee comuni nonché, di conseguenza, delle risorse necessarie a tal fine.

4.5.4 Il CESE richiama l'attenzione su alcuni accenni, nel testo della comunicazione, alle carenze finanziarie che rischiano di emergere nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Tali carenze potrebbero avere il duplice effetto di rovesciare le previsioni politiche e di rendere impossibile la concretizzazione del piano d'azione descritto e proposto.

4.5.5 Infatti, nonostante lo spirito conciliante, la moderazione e l'equilibrio che permeano il testo, la Commissione non manca di sottolineare che, «poiché l'allargamento avrà un impatto asimmetrico sul bilancio comunitario - aumentando la spesa più che le entrate - anche il semplice mantenimento del bagaglio storico di acquisizioni dell'Unione comporta un'intensificazione dello sforzo finanziario» (Introduzione). Questa osservazione, per quanto elegante, non lascia dubbi in merito all'impossibilità non già di migliorare, bensì semplicemente di mantenere l'*acquis* comunitario in caso di mancato aumento delle risorse.

4.5.6 La Commissione rafforza ulteriormente questa sua asserzione facendo riferimento al persistente allargarsi del divario tra gli impegni politici assunti dall'Unione e la loro mancata attuazione, nonché al fatto che, in molti dei nuovi ambiti prioritari, la capacità dell'Unione di mantenere le sue promesse è bloccata dalla mancanza di una volontà politica e da risorse insufficienti (cfr. introduzione).

4.5.7 D'altronde, allusioni analoghe compaiono anche in altri punti della comunicazione. Ad esempio, nel capitolo 2 si

osserva che «il divario tra ciò che ci si aspetta dall'Unione e le risorse che essa ha a sua disposizione è diventato troppo grande», per poi avvertire subito dopo che «affidare all'Unione una serie di obiettivi e negarle poi le risorse necessarie significherebbe condannarla alla critica giustificata dei cittadini che non vedono realizzarsi le loro legittime aspettative.»

4.5.8 Il CESE ritiene fondata l'osservazione della Commissione secondo cui «tutti gli Stati membri saranno perdenti» se non si raggiungerà un accordo sugli obiettivi del progetto europeo e se non si reperiranno le risorse necessarie per concretizzarlo.

4.5.9 Nel vagliare le suddette osservazioni, bisogna anche tenere conto del fatto che con l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio comunitario durante il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, di fatto quest'ultimo non resterà al suo livello attuale ma risulterà diminuito.

4.5.10 Durante il periodo di programmazione 2007-2013, le politiche europee comuni dovrebbero essere rafforzate e le corrispondenti politiche nazionali limitate. Questa evoluzione è giustificata dal fatto che l'Unione europea non può trasformarsi in semplice gestore delle politiche nazionali: l'interesse comune esige infatti l'elaborazione e l'attuazione di politiche comuni europee.

4.5.11 Tuttavia, accrescere il valore aggiunto dell'Unione non è un compito che si possa lasciare alle politiche nazionali. La Commissione spiega a chiare lettere che per un'azione efficace occorrono grandi masse critiche a livello sopranazionale e che è dunque attraverso politiche comuni che questa efficacia potrà essere raggiunta al meglio (cfr. pag. 4 della versione italiana).

4.5.12 Di conseguenza, è sbagliato prospettare la questione come semplice problema di redistribuzione delle risorse tra gli Stati membri. Al contrario, occorre correlarla alla necessità di massimizzare l'impatto delle politiche comuni europee, allo scopo di accrescere ulteriormente il valore aggiunto dei fondi comunitari stanziati a tal fine (cfr. pag. 4 della versione italiana).

4.5.13 D'altro canto, nell'enumerare gli elementi positivi, la Commissione rileva la portata che rivestono gli interventi comunitari e la creazione di un valore aggiunto europeo per ogni euro speso a partire dal bilancio dell'Unione.

4.5.14 Riferimenti analoghi figurano anche in altri punti del documento:

- nell'introduzione, quando si afferma che «l'obiettivo deve essere di massimizzare l'efficienza della spesa pubblica e far sì che gli sforzi nazionali ed europei siano più che la somma delle parti»,
- nel capitolo I.A.1, lettera e), quando si analizza il funzionamento delle politiche comunitarie ravvisando in esse un catalizzatore per l'attuazione, da parte degli Stati membri, dell'agenda sociale che è parte integrante della strategia di Lisbona,

- nel capitolo I.A.2, che esamina il valore aggiunto della coesione politica,
- nel capitolo I.A.3, che rileva le implicazioni in termini di valore aggiunto della politica agricola comune,
- nel capitolo I.C, quando si afferma che «relazioni esterne coerenti possono accrescere l'influenza [dell'Unione europea] ben al di là di quanto gli Stati membri possono realizzare separatamente o magari seguendo linee d'azione parallele»,
- nel capitolo I.C.2, in cui si caldeggia «una simile presenza unitaria negli organi di *governance* economica multilaterale come ad esempio la Banca mondiale, l'FMI e le agenzie economiche delle Nazioni unite: in particolare ogni euro speso in questo nuovo contesto avrebbe un rientro sostanziale»,
- nel capitolo I.C.3, che analizza il valore aggiunto dell'assistenza fornita dall'UE ai paesi terzi (vantaggio comparativo di un approccio europeo comune alle emergenze esterne),
- nel capitolo III.B, che si sofferma sulla questione del valore aggiunto apportato dalla creazione e dal funzionamento del nuovo strumento di vicinato.

4.5.15 Il CESE ritiene opportuno sottolineare che è assurdo ambire a una maggiore integrazione europea, quando nel contempo si riducono le risorse. D'altronde, la limitazione delle risorse proprie all'1 % dell'RNL obbligherà alla fine a operare tagli nelle dotazioni delle politiche strutturali e di coesione. Se si considera infatti il quadro finanziario della politica agricola comune fino al 2013, tutte le ulteriori riduzioni imposte dalla diminuzione del bilancio comunitario si concentreranno sulla politica di coesione, il che a sua volta inciderà in modo cruciale sulle sfide e sulle esigenze legate all'allargamento dell'UE. Come se non bastasse, tale evoluzione avrà anche l'effetto di togliere contenuto e valore a qualsiasi iniziativa o incentivo in materia di sviluppo.

4.5.16 Sulla scorta di queste osservazioni, il CESE ritiene necessario superare le riserve della Commissione e optare per l'aumento delle risorse proprie del bilancio comunitario per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, portandole, al di là del quadro finanziario in vigore, all'importo massimo dell'1,30 % dell'RNL e badando nel contempo a che la fissazione annua di questo tetto non presenti scarti insoliti.

4.5.17 Questo punto di vista è ulteriormente rafforzato dalla constatazione che, per quanto concerne l'economia dei paesi contributori netti al bilancio comunitario, le risorse stanziare attraverso i fondi strutturali torneranno in parte grazie alle esportazioni. Il problema era già stato studiato in relazione all'Europa dei 15 e si prevede che il dispositivo funzionerà allo stesso modo per l'Europa a 25 Stati membri. Di conseguenza, ai contributori netti al bilancio comunitario tornerà anche una porzione ragguardevole dei fondi che saranno sbloccati per lo sviluppo dei 10 nuovi Stati membri (mercato delle attrezzature tecnologiche o elettroniche, fornitura di servizi specializzati,

trasferimento di *know-how*, ecc.), rivolto - questo - che non può essere ignorato nella prospettiva dell'elaborazione del nuovo bilancio comunitario. Si noti ancora che la Commissione non manca di accennare a questo aspetto nel testo della comunicazione: in particolare, essa osserva che applicando le norme del mercato unico anche al settore del mercato interno si ottiene un valore aggiunto misurabile, grazie all'aumento degli scambi intracomunitari tra gli Stati membri e le regioni meno sviluppate e il resto dell'UE. Tale aumento delle transazioni intracomunitarie si deve al fatto che «circa un quarto della spesa effettuata nell'ambito dei programmi che interessano queste aree comporta un ritorno per il resto dell'Unione in termini di maggiori esportazioni».

4.6 Il CESE sottoscrive appieno le osservazioni della Commissione sulle conseguenze derivanti dall'acquisizione dello status di cittadino europeo. In effetti, i vantaggi legati alla cittadinanza europea non devono limitarsi alle libertà del mercato, giacché parallelamente alla libertà, alla giustizia e alla sicurezza occorrerà anche garantire l'accesso ai servizi fondamentali per la Comunità. La Commissione nota a buon diritto che «i benefici dell'Europa senza frontiere» devono essere «disponibili e accessibili per tutti su base equa». L'Unione è tenuta a completare gli sforzi degli Stati membri in materia, il che però comporta dei costi.

4.7 Il CESE concorda altresì con l'analisi della Commissione secondo cui occorre disporre non solo di strumenti, ma anche delle risorse atte a valorizzarli, se si vuole che l'Europa possa svolgere un ruolo di primo piano (assistenza allo sviluppo, politica commerciale, politica estera, politica di sicurezza, aspetti esterni di altre politiche, ecc. - cfr. pag. 6 della versione italiana).

4.7.1 Inoltre, stando al disposto della Carta costituzionale dell'Unione europea, l'impegno dell'UE di proteggere i cittadini europei non si limita al mero riconoscimento di questa esigenza, ma assegna all'Unione la responsabilità giuridica di garantirla. Di conseguenza, le impone impegni e obblighi di risarcimento, ad esempio per le vittime di atti terroristici o di catastrofi naturali.

4.8 Il CESE si compiace per i progressi registrati in rapporto ad alcuni titoli del bilancio, ma non può astenersi dall'osservare che, in termini percentuali, queste evoluzioni rivestono un carattere relativo. Ad esempio, l'incremento del 162 % previsto nei sette anni compresi dal 2007 al 2013 per il capitolo di spesa «Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia» riguarda solo 2.239 milioni di euro, mentre nello stesso periodo le spese per l'agricoltura arretrarono del 3 %, cioè di 1 442 milioni di euro. Allo scadere dei sette anni, le spese inerenti a questi due capitoli ammontano rispettivamente al 2 % e al 26 % del bilancio. Per quanto riguarda in particolare la quota di stanziamenti destinata all'agricoltura, è da notare che l'ampliamento dell'UE e la riforma di ulteriori organizzazioni comuni di mercato comporteranno una serie di nuove grandi sfide per la PAC.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Né il testo della comunicazione, né la terza relazione sulla coesione economica e sociale affrontano una questione che pure, stando alle previsioni, è destinata a ripercuotersi sul bilancio comunitario: la libera circolazione dei lavoratori dei dieci nuovi Stati membri sul mercato del lavoro dell'Europa a 15 e l'applicazione del periodo di transizione di due, cinque o sette anni. A questo riguardo è lecito chiedersi fino a che punto le restrizioni in materia di occupazione imposte nell'Unione a 15 ai lavoratori dei dieci nuovi Stati membri incideranno sull'entità del loro sviluppo economico e sociale.

5.2 Un altro possibile tema di dibattito è la correlazione tra l'attribuzione dei fondi europei e il grado di assunzione e di realizzazione degli impegni sottoscritti da parte dei dieci nuovi Stati membri.

5.3 Per esaminare le prospettive economiche di un determinato periodo, occorre scindere le risorse proprie dalle spese di bilancio. La comunicazione della Commissione è imperniata su un tale schema: il capitolo 4 è infatti dedicato al nuovo quadro finanziario, con particolare risalto alla spesa, mentre il capitolo 5 presenta una riflessione sul sistema di finanziamento.

5.4 Il presente parere pone l'accento sulle spese, poiché il CESE si riserva di affrontare il capitolo delle risorse proprie quando la Commissione avrà presentato al Consiglio la relazione sull'argomento.

5.5 Nella fase attuale, tuttavia, il CESE ritiene appropriato esprimere il proprio parere sui due punti seguenti:

- la proposta di creare un'imposta comunitaria che i cittadini europei verserebbero direttamente al bilancio comunitario per rafforzarne le risorse, è positiva e del tutto interessante. La sua attuazione richiede tuttavia la massima prudenza, per evitare di innescare eventuali riflessi antieuropei,
- sembra auspicabile fissare un nuovo sistema di contributi, più equo di quello in vigore. Un semplice esame del rapporto tra pagamenti e ritorni mostra che il funzionamento comunitario in materia non tiene conto del livello del reddito *pro capite* dei vari Stati membri, il quale costituisce invece un valido indicatore della ricchezza dei cittadini del paese in questione.

5.5.1 Il CESE esprime viceversa forti riserve riguardo al meccanismo di correzione generalizzato, il quale non farebbe che istituzionalizzare il principio del «giusto ritorno». Si tratta di una forma inaccettabile di solidarietà dei paesi meno abbienti con quelli più ricchi. Già in una relazione del 1998<sup>(1)</sup> la Commissione aveva effettuato delle simulazioni sugli effetti di tale meccanismo: in tale occasione era emerso che, se nel 1996 si fosse applicato il meccanismo di correzione generalizzato a 5 paesi (UK, DE, NL, AT e SV, ovvero il 48,7 % del PNL), supponendo l'esclusione di questi ultimi dal finanziamento del dispo-

sitivo di correzione, l'onere avrebbe potuto essere ripartito tra gli altri dieci Stati membri, i quali rappresentavano il 48,9 % del PNL dell'UE. Il recente ampliamento dell'Unione a paesi il cui tenore di vita è ancora meno elevato non farebbe che aggravare tale ingiustizia.

5.5.2 A ogni buon conto, se l'introduzione di un meccanismo di correzione generalizzato risultasse necessaria, il CESE ritiene che al momento di correggere gli squilibri non bisognerebbe tenere conto delle spese sostenute nel quadro degli interventi strutturali, in quanto esse perseguono espressamente un obiettivo di redistribuzione.

5.5.3 A giudizio del Comitato, nell'eventuale prospettiva che venga instaurato un meccanismo correttore generalizzato, le posizioni di bilancio andrebbero calcolate prendendo in considerazione unicamente le spese operative, come peraltro si era previsto a Berlino nel 1999. In questo modo si eviterebbero gli effetti perversi legati all'imputazione delle spese amministrative dell'Unione e delle spese per le politiche comunitarie al paese in cui tali spese vengono effettivamente erogate. Ciò sarebbe peraltro maggiormente in sintonia con il metodo detto del *direct budgeting*, in base al quale le spese amministrative sono riferite direttamente alle spese operative che le generano, e che comporta una ripartizione dei fondi delle spese amministrative fra tutte le diverse categorie.

5.6 D'altro canto, per quanto riguarda la questione delle risorse indirette, il CESE rinvia alla proposta formulata nel suo parere su generalizzazione e interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità<sup>(2)</sup>: creare un fondo europeo per le infrastrutture di trasporto da alimentare attraverso il prelievo di un centesimo per litro di carburante consumato da tutti i veicoli.

5.7 Il CESE sottoscrive pienamente la proposta della Commissione di far coincidere il periodo di programmazione finanziaria con la corrispondente durata del mandato degli organi istituzionali europei (Parlamento e Commissione).

5.7.1 Esprime inoltre compiacimento per l'inserimento delle prospettive finanziarie nella Costituzione, giacché ciò conferirà maggiore stabilità al quadro finanziario dell'UE.

5.7.2 Tuttavia, deplora che il Consiglio europeo non abbia potuto dar seguito alla proposta della Convenzione europea di adottare le prospettive finanziarie a maggioranza qualificata a medio termine. Il Consiglio europeo ha infatti preferito conservare l'unanimità, pur consentendo il passaggio alla maggioranza qualificata qualora il Consiglio europeo decida unanimemente in tal senso. Il CESE teme in effetti che il mantenimento dell'unanimità possa precipitare l'Unione in una grave crisi costituzionale o che le ambizioni politiche dell'Unione possano subire un ridimensionamento.

<sup>(1)</sup> Il finanziamento dell'Unione europea — Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie.

<sup>(2)</sup> GU C 32 del 5.2.2004, pag. 36, punto 4.1.

5.8 Il CESE appoggia la proposta di trasformare il Parlamento europeo nel principale responsabile dell'intero bilancio comunitario, cioè tanto per le spese obbligatorie quanto per quelle non obbligatorie.

5.9 Giudica inoltre opportuno segnalare che, nonostante le evidenti sfide determinate dalla strategia di Lisbona e le necessarie iniziative che essa presuppone, il testo della Commissione non sembra proporre misure specifiche atte a promuovere azioni di sviluppo economico nell'Unione. La sola idea concreta che emerge dal documento (Capitolo IV, sezione C) consiste nella creazione di un fondo speciale di adeguamento per la crescita, le cui risorse però sono ritenute del tutto insufficienti.

Il CESE ricorda a questo proposito che l'attuazione della strategia di Lisbona si fondava sull'ipotesi di un tasso medio di crescita annua del 3 %, laddove invece le previsioni per i prossimi anni non superano il 2,3 % nell'Unione a 27. Oltre a ciò, data l'anemica crescita economica registrata dal 2000, l'Unione non riesce a riequilibrare questo «deficit di crescita economica».

5.10 È quindi necessario rivedere al rialzo le dotazioni disponibili per creare la condizione fondamentale per la progressione e il successo della strategia di Lisbona: la modifica del nostro sistema per quanto riguarda gli investimenti nella formazione e la ricerca.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo delle organizzazioni femminili in quanto attori non statali nell'ambito dell'Accordo di Cotonou**

(2005/C 74/08)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul ruolo delle organizzazioni femminili in quanto attori non statali nell'ambito dell'Accordo di Cotonou.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice FLORIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 115 voti favorevoli, 8 contrari e 8 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Nell'ambito delle attività relative alle politiche dell'Unione europea nelle aree in via di sviluppo, ed in particolare nei paesi ACP, il Comitato economico e sociale europeo ha avuto modo di monitorare l'evoluzione della politica di cooperazione dell'UE. Tale evoluzione va sempre più nella direzione di un approccio partecipativo, tendente cioè ad includere e riconoscere il ruolo degli attori non statali (ANS) nella definizione e attuazione delle politiche stesse: istituzioni e ANS assumono così una funzione complementare nell'azione tesa a rafforzare l'impatto dei programmi di sviluppo.

L'Accordo di Cotonou rappresenta al momento l'unico caso in cui tale partecipazione viene istituzionalizzata, richiedendo ai governi il pieno coinvolgimento degli attori non statali nelle diverse fasi relative alle strategie nazionali di sviluppo.

1.2 In considerazione di tali orientamenti e del fatto che il Comitato si è già espresso in un precedente parere sul *Ruolo della società civile nella politica europea di sviluppo* (REX 097/2003), ci sembra importante approfondire il tema della partecipazione delle donne e il loro contributo fondamentale e specifico nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo nell'area dei paesi ACP compresa negli accordi di Cotonou; crediamo utile sottolineare quanto prezioso possa essere il loro ruolo e come questo debba essere realmente valorizzato nell'ambito degli accordi di Cotonou, così come in tutte le politiche di sviluppo.

1.3 Del resto, in quanto organismo dell'UE rappresentativo della società civile organizzata, il Comitato ha già affermato in passato «il ruolo fondamentale delle donne come protagoniste nei processi di crescita economica e sociale, insistendo sulla necessità di sostenere le organizzazioni femminili e di assicurare loro una partecipazione equa agli organi consultivi e decisionali» (parere sul *Libro verde sulle relazioni fra l'Unione europea e i paesi ACP all'alba del XXI secolo - Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*, relatore MALOSSE, EXT 152/1997).

La reale partecipazione ai processi decisionali da parte degli attori non statali in generale e, fra questi, di quelli al «femminile» in particolare è ancora molto lontana dalla piena attuazione.

## 2. Considerazioni generali

2.1 Nell'ultimo rapporto della Banca mondiale (World Development Report 2004) si esplicita il riconoscimento di un mercato globale non più adeguato allo sviluppo economico, sociale, occupazionale, e soprattutto incapace di rimuovere gli ostacoli che intralciano una crescita equa e sostenibile per tutti i paesi del Nord e del Sud del mondo. Nel 2002 il reddito pro capite dei 5/6 della popolazione mondiale non raggiungeva i 1 200 dollari, contro gli oltre 26 000 dollari di media nel residuo sesto della popolazione, che vive peraltro per la stragrande maggioranza nei paesi più ricchi.

2.2 Ad oggi nessuna delle istituzioni internazionali (FMI, BM, OMC, OIL, ONU, ecc.) può operare in assoluto come un «regolatore» democratico e globale, né può limitare di per sé le disuguaglianze di sviluppo economico tra paesi e strati sociali.

2.3 In più, particolarmente in un periodo di scarsa crescita economica, nella maggioranza dei casi i paesi in via di sviluppo sono costretti proprio a quelle politiche economiche di aggiustamento strutturale, suggerite o imposte dagli organismi internazionali, che impongono misure difficilmente sostenibili e penalizzano soprattutto la popolazione povera. Senza adeguate politiche di protezione sociale, i cambiamenti strutturali hanno comportato una crescita della povertà, della precarietà e dell'insicurezza tra le fasce più deboli (sia nel Nord che nel Sud del mondo).

2.4 Nel corso degli ultimi anni si è inoltre accentuata la divisione tra economia globale formale ed economia locale informale. Le persone che vivono nel settore dell'economia informale non godono di diritti né partecipano, anche se contribuiscono di fatto, alla crescita economica del loro paese.

2.5 In questa fascia di popolazione le donne sono la maggioranza e sono, quindi, quelle che maggiormente soffrono di questa condizione. Le donne che vivono in povertà nei paesi in via di sviluppo non solo non sono in grado di accedere a beni e servizi, ma sono anche spesso vittime di gravi violazioni dei loro diritti umani, sociali, economici.

2.6 Povertà, disoccupazione e sottoccupazione colpiscono soprattutto le donne

2.7 Numerose sono le occasioni di elaborazione e di proposta di politiche, azioni e progetti a favore delle donne nell'ambito delle varie conferenze organizzate dalle Agenzie e dalle Commissioni delle Nazioni Unite. L'ultima in ordine di tempo è stata la conferenza sul *Millennium Development Goals*, dove sono stati approvati due documenti chiave. In entrambi figurano tra i temi più dibattuti i diritti delle donne alla parità

di accesso ed alla piena partecipazione ai processi decisionali, oltre che la necessità della prevenzione delle malattie, nonché la difesa della salute.

## 3. Le istituzioni europee e le politiche di *mainstreaming*

3.1 L'art. 3 del Trattato sancisce che in tutte le sue attività, inclusa quella della cooperazione allo sviluppo, l'UE debba operare per eliminare ogni forma di ineguaglianza e per promuovere la parità tra uomini e donne.

3.2 L'UE ed i suoi Stati membri sono firmatari della dichiarazione e della piattaforma d'azione approvata alla quarta conferenza mondiale sulle donne (Pechino 1995): in tali documenti si lanciava una vera e propria strategia per rimuovere tutti gli ostacoli alla parità di genere e si stabiliva il principio del *mainstreaming* nella promozione della parità di genere. Proprio a seguito dell'impegno preso a Pechino, con la condivisione della Piattaforma, fu approvato anche un regolamento (CE n. 2836/98) per l'integrazione delle questioni di genere nella cooperazione allo sviluppo.

3.3 Tale testo, scaduto nel dicembre del 2003, è stato sostituito da un nuovo regolamento per il biennio 2004-2006 che sostanzialmente ne rafforza e ne conferma gli obiettivi, cioè il sostegno al *mainstreaming*, combinato con specifiche misure a favore delle donne e con la promozione della parità di genere come importante contributo alla riduzione della povertà. Il documento inoltre riafferma il sostegno alle attività pubbliche e private nei paesi in via di sviluppo che assumono come obiettivo la parità di genere.

3.4 Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione della parità di genere nella cooperazione allo sviluppo può essere considerato un punto di riferimento importante per le politiche di cooperazione. I settori di intervento che vengono individuati come prioritari e meritevoli di attenzione sono il controllo delle risorse e dei servizi a favore delle donne, soprattutto nell'area dell'istruzione, dell'occupazione e della partecipazione ai processi decisionali. Nel documento si sottolinea poi la necessità di disporre di statistiche disaggregate per sesso e per età, in modo da potere individuare e diffondere nuove metodologie di intervento, analisi, studi di impatto, ecc.

## 4. Cotonou: approccio partecipativo e questioni di genere

4.1 L'Accordo di Cotonou, firmato il 23 giugno del 2000 con i paesi ACP, costituisce un punto di svolta nelle politiche di sviluppo e commerciali della UE perché per la prima volta ha sancito il coinvolgimento degli attori non statali - ANS - nella definizione delle **strategie di sviluppo nazionali**, dando ad essi un ruolo complementare a quello delle istituzioni statali. Nell'Accordo si definiscono come ANS: il settore privato, i partner economici e sociali, ivi comprese le organizzazioni sindacali, la società civile in tutte le sue forme secondo le caratteristiche nazionali.

4.2 Il testo stabilisce che gli attori non statali: vengono informati e consultati sulle politiche e le strategie di cooperazione, sulle priorità della cooperazione nel settore che li riguarda direttamente e sul dialogo politico; riceveranno le risorse finanziarie per sostenere i processi di sviluppo locale; devono essere coinvolti nell'attuazione di progetti e programmi nelle zone o nei settori che li riguardano; infine, ricevono un supporto per poter potenziare le loro capacità e competenze, in particolare per ciò che riguarda l'organizzazione, la rappresentanza e il ricorso ai meccanismi di consultazione, di scambio e dialogo allo scopo di promuovere alleanze strategiche.

4.3 Inoltre, coerentemente con le politiche dell'Unione, l'Accordo evidenzia il legame che esiste fra politica, commercio e sviluppo. Infatti, l'impianto del partenariato si fonda sull'interdipendenza di cinque pilastri: una dimensione politica globale, la promozione dell'approccio partecipativo, l'obiettivo della riduzione della povertà, lo stabilimento di un nuovo quadro di cooperazione economica e commerciale, e infine la riforma della cooperazione finanziaria.

4.4 Le strategie di sviluppo dovrebbero, inoltre, tenere sistematicamente in considerazione l'eguaglianza di genere che costituisce uno dei tre temi trasversali dell'Accordo (artt. 8 e 31).

4.5 In tale quadro, l'Accordo di Cotonou istituzionalizza il ruolo del Comitato come interlocutore preferenziale dei gruppi di interesse economici e sociali dei paesi ACP, conferendogli un esplicito mandato di consultazione per le organizzazioni della società civile.

## 5. Partecipazione delle associazioni, ONG e organizzazioni femminili

5.1 In considerazione di quelli che sono gli orientamenti dell'Unione in materia di partecipazione e di prospettiva di genere e vista la valenza conferita al Comitato dall'Accordo, ci sembra utile approfondire il ruolo specifico delle donne e della loro partecipazione al dialogo civile nell'ambito dell'Accordo stesso.

5.2 Naturalmente, dato che gli ACP costituiscono un gruppo molto vasto di paesi, e per di più appartenenti ad aree diverse, le donne di detti paesi non possono essere considerate come un gruppo uniforme e presentano anzi differenze profonde a seconda della rispettiva regione, contesto culturale, gruppo economico-sociale e livello di reddito, nonché dell'ambiente rurale o urbano in cui vivono. Tuttavia, pur con i limiti delle generalizzazioni a cui siamo costretti, è importante che queste donne possano essere realmente incluse nei processi partecipativi messi in atto dagli accordi di Cotonou.

5.3 Una prima difficoltà nasce dal fatto che nelle Linee guida sui principi e le buone pratiche per la partecipazione degli ANS nelle consultazioni e nel dialogo sullo sviluppo sono menzionate solo marginalmente le questioni di genere, così come nella valutazione preliminare delle disposizioni dell'Accordo di Cotonou sul coinvolgimento degli ANS nei processi di programmazione (23.1.2004) sono ancora *assenti* dati sia quantitativi che qualitativi sulla presenza femminile.

5.4 In base alle testimonianze raccolte in differenti forum e seminari regionali, la partecipazione delle associazioni, ONG e organizzazioni femminili nei processi di definizione delle strategie nazionali sembra essere stata molto scarsa nella maggior parte dei casi.

5.5 Esiste un ampio divario fra quelle che sono le intenzioni professate e gli enunciati dell'Accordo e la loro messa in pratica. Appaiono del resto scarse anche le azioni e le misure volte a facilitare la partecipazione delle donne.

5.6 Certamente, in contesti in cui è già difficile creare e strutturare un dialogo con la società civile in generale, la difficoltà è ancora più grande se si vuole aumentare lo spazio delle donne. Inoltre, l'applicazione delle disposizioni contenute nell'Accordo in tema di partecipazione è un processo ancora *in fieri* che vede come protagonisti sia la Commissione, il cui ruolo può - secondo noi - essere fondamentale, sia l'appoggio dei governi, sia gli stessi ANS le cui potenzialità, competenze e livello di organizzazione variano da area a area.

5.7 Vari e di varia natura sono gli ostacoli riscontrati per l'attuazione di un approccio partecipativo in generale. Fra questi, come già evidenziato in un precedente parere <sup>(1)</sup>, figurano i seguenti:

- l'altissima resistenza della maggior parte dei governi nazionali dei paesi terzi a dialogare con gli ANS, la limitatissima possibilità degli ANS, anche laddove previsto, di influire in concreto nella definizione dei programmi e delle strategie di sviluppo,
- l'alto grado di accentramento amministrativo di questi paesi che, non favorendo la partecipazione degli ANS in generale, tende a marginalizzare le realtà locali periferiche, e soprattutto quelle rurali che sono le più difficili da raggiungere e spesso anche le più povere,
- la mancanza di regole e norme precise che disciplinino un'effettiva partecipazione degli ANS,
- lo scarso livello di organizzazione, in molti casi, della società civile dei paesi terzi: spesso il problema principale è quello di sviluppare le potenzialità degli stessi soggetti che dovrebbero partecipare al processo,
- l'accesso ai finanziamenti, strettamente legato a quello della diffusione e dell'accesso alle informazioni. Gli ANS dei paesi terzi, infatti, non solo lamentano il fatto che spesso non esiste alcun sistema di diffusione delle informazioni; le procedure previste per la concessione dei finanziamenti sono nella maggior parte dei casi troppo dispendiose e complicate, come spesso evidenziato dagli stessi ANS.

<sup>(1)</sup> Il ruolo della società civile nella politica europea di sviluppo (REX 097/2003).

5.8 Nel caso della partecipazione femminile, questi ostacoli vengono aggravati da condizioni oggettive, dovute da un lato a fattori socioeconomici, culturali e religiosi, e dall'altro alla scarsa dimestichezza che hanno molti governi con i diritti fondamentali in generale e con quelli delle donne in particolare.

5.9 Da questo punto di vista, l'Accordo di Cotonou, citando il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto come elementi essenziali del partenariato, prevede che delle misure vengano prese e notificate alla controparte nel caso di violazioni gravi. Tuttavia, come già rilevato in un precedente parere del Comitato (parere sul tema *L'accordo di partenariato ACP-UE* (521/2002), relatore BAEZA SAN JUAN) sarebbe stata auspicabile la fissazione di criteri più precisi per la salvaguardia di tali principi.

## 6. Le donne nei processi di sviluppo e i temi prioritari di intervento

6.1 In realtà, il tema della partecipazione della società civile al femminile è strettamente legato al ruolo della donna nei processi decisionali e nell'intero processo di sviluppo; in questo senso potrebbe rivelarsi utile allargare il campo di riflessione.

6.2 Le donne non solamente possono dare un contributo importante ai processi di sviluppo ma devono anche poter usufruire dei benefici e delle opportunità dello sviluppo stesso.

6.3 Infatti, nei paesi in via di sviluppo ed in particolare nei paesi ACP, le donne costituiscono un segmento debole della società e subiscono maggiormente povertà e privazioni perché non hanno un accesso e un controllo delle risorse sufficiente a consentire loro di migliorare le proprie condizioni di vita e di contribuire allo sviluppo economico del paese.

6.4 Tale accesso e controllo delle risorse sembra quindi essere un prerequisito essenziale se realmente si vuole condurre la lotta alla povertà e innescare dei processi di sviluppo sostenibile e duraturo.

Inoltre, anche laddove le donne sono coinvolte in attività economiche, queste rientrano per lo più nel settore informale, che è anche quello più vulnerabile rispetto alle politiche macroeconomiche di ristrutturazione.

6.5 Nonostante i *Millennium Development Goals* a cui l'Unione europea ha aderito con l'intento di ridurre alla metà la povertà entro il 2015, c'è il «pericolo» che i negoziatori di entrambe le parti si occupino solo degli effetti delle dimensioni macroeconomiche e politiche dimenticandosi degli obiettivi più vasti e degli impatti delle misure negoziate sui differenti segmenti della popolazione. Andranno sostenute le azioni della Commissione europea volte alla creazione di strumenti di monitoraggio che valutino gli effetti di tali accordi.

6.6 Fra i temi evidenziati nei documenti delle Nazioni Unite, della FAO e di altri organismi internazionali, ci sembra di poter individuare un certo numero di temi prioritari di intervento, che non hanno ovviamente la pretesa di esaurire tutti i settori.

### — Istruzione e formazione

È dimostrato che promuovere l'istruzione e la formazione non significa solo migliorare la vita degli individui ma anche provocare ricadute positive sulla collettività locale. La correlazione tra l'istruzione e le altre aree dell'economia e della società ed il suo effetto sul ruolo delle donne (scolarizzate) è stata evidenziata in molti studi, ricerche e statistiche. Per questo è fondamentale favorire la diffusione di servizi scolastici e formativi anche nelle zone rurali e più povere dei paesi in via di sviluppo, garantendo l'accesso gratuito sia per le donne che per gli uomini. Ancora oggi nel mondo il 24 % delle bambine in età di scuola primaria non è scolarizzato (contro il 16 % dei maschi). Nei paesi in via di sviluppo il 61 % degli uomini ha almeno una scolarizzazione di base, contro il 41 % delle donne.

### — Accesso alle risorse

L'accesso alle risorse finanziarie, e in particolare la possibilità per le donne di ricorrere facilmente a prestiti bancari, microcrediti, possibilità di risparmio e servizi assicurativi, va vista come una delle priorità di intervento. L'informazione su tali strumenti è una delle possibili chiavi di azione. Già una serie di raccomandazioni in questo senso, in particolare sul miglioramento dell'accesso delle donne alle risorse finanziarie, sono state presentate in sede ONU. Anche in considerazione dei rapidi mutamenti dell'economia e del mercato globale, tutti gli aspetti relativi alle risorse a favore dello sviluppo andrebbero analizzati dal punto di vista delle donne. Le differenze tra uomini e donne in relazione all'accesso ed al controllo delle risorse economiche, dei beni pubblici e dei servizi, della proprietà della terra hanno privato le donne di diritti fondamentali e di opportunità economiche, nonché del potere e della possibilità di avere una voce indipendente nei processi politici e decisionali.

### — Politiche per l'occupazione

Nonostante alcuni piccoli passi avanti compiuti in materia di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, non si può certo parlare, nei paesi ACP, di pari opportunità nell'accesso ad un lavoro formale ed equamente retribuito. Nei paesi in via di sviluppo il settore informale rappresenta la risorsa più importante di guadagno e di occupazione. Sono soprattutto le donne ad avere pagato per la perdita di posti di lavoro che ha colpito molti paesi ACP: queste donne sono spesso scivolte nella disoccupazione o in forme di lavoro non tutelato, informale e precario, con livelli di remunerazione spesso insufficienti anche per la semplice sopravvivenza. La possibilità di accedere a forme di microcredito, di avere degli aiuti per la microimprenditorialità femminile e di possedere della terra è fondamentale per potersi garantire una vita dignitosa sia per gli uomini che per le donne: secondo tuttavia quanto affermato dalla *Food and Agriculture Organization* (FAO) delle Nazioni Unite, le donne sono praticamente private di tale diritto in molti paesi in via di sviluppo. Un'analisi fatta su schemi di credito in cinque paesi africani dimostra che le donne ricevono solo il 10 % del credito destinato ai piccoli proprietari terrieri: il rimanente 90 % va infatti agli uomini.

## — Donne e salute

Salute riproduttiva e più in generale diritto alla salute delle donne sono concetti ancora estranei a molti paesi in via di sviluppo: questo ha risvolti estremamente negativi non solo per le singole donne, la cui stessa vita può essere a rischio, ma anche per le società in generale. Come esempio simbolico della criticità della situazione basti pensare alle difficoltà incontrate nella cura e nella prevenzione dell'STI/HIV e all'influenza che la diffusione delle malattie sta avendo sui sistemi economici e sociali in molti paesi soprattutto nell'Africa sub-sahariana.

Le differenze sessuali e biologiche fra uomini e donne si rispecchiano anche nel settore della salute e della cura della persona. Il ruolo e lo status assegnato alle donne non riflettono le loro reali necessità di un accesso adeguato all'assistenza sanitaria e ai farmaci ed, inoltre, non tengono conto delle loro responsabilità nella società. Scarsissima è l'attenzione posta alle differenti necessità proprie del genere femminile, e questo ha ripercussioni negative lungo tutto l'arco dell'esistenza delle donne. Il problema assume una dimensione ancora più allarmante laddove il contesto socioculturale tende a giustificare abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale sulle donne.

## — Lotta contro ogni forma di violenza sulle donne

La violenza sulle donne rimane una delle battaglie più difficili da combattere e persino da quantificare. Basti pensare al fenomeno della violenza domestica, già difficile da denunciare nelle società occidentali, alle mutilazioni genitali e alla tratta di esseri umani, che appare in continua espansione. Le prime vittime di questo fenomeno, che si traduce in schiavitù sessuale e altre forme di lavoro forzato nonché di violazione dei diritti umani, sono i bambini e le donne e in particolare quelle che vivono nei paesi devastati da guerre e conflitti.

## 7. Raccomandazioni

7.1 Si avverte la necessità di una maggiore chiarezza e determinazione nel definire gli obiettivi mirati al sostegno alle donne e le misure da intraprendere, se l'Unione europea vuole davvero produrre un impatto positivo sulle condizioni di vita delle donne e dei poveri. Soprattutto è necessaria una grande attenzione nei confronti di quelle politiche di aggiustamento i cui effetti hanno penalizzato le donne e, in generale, le fasce più deboli della popolazione, in modo che siano evidenti i vantaggi anche per questi strati sociali.

7.2 In questo senso, ci sembra necessario che la valutazione degli accordi commerciali dell'UE con i paesi terzi, e in particolare con i paesi ACP, includa anche un'analisi specifica dell'impatto che questi avranno sulle condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione e sulle questioni di genere.

7.3 Gli investimenti per rafforzare le associazioni e le ONG che operano a favore dell'eguaglianza di genere e dell'*empowerment* delle donne sono essenziali per migliorare complessivamente le condizioni economiche, sociali e politiche dei paesi in

via di sviluppo e per garantire loro una crescita sociale ed economica coerente con lo sviluppo sostenibile.

7.4 In considerazione di quanto precede, non si tratta semplicemente di promuovere una maggiore integrazione della società civile femminile ma anche e soprattutto di creare le condizioni di base per una sua reale partecipazione, valorizzazione e sostegno affinché raggiunga la parità con quella maschile per lo sviluppo dei rispettivi paesi. Il rafforzamento del ruolo delle donne nel processo partecipativo costituisce, infatti, un momento decisivo per l'acquisizione di potere decisionale.

7.5 La condizione base più importante è comunque l'affermazione della parità nel diritto di accesso all'istruzione e alla formazione per le donne. A questo proposito si dovrebbero favorire tutti i programmi e progetti rivolti a tale obiettivo, dalla prima alfabetizzazione al supporto all'informatizzazione e alla messa in rete delle associazioni femminili, come pilastro e garanzia di partecipazione e valorizzazione del ruolo della donna nello sviluppo nazionale.

7.6 Nell'ambito del processo di decentramento avviato dalla Commissione, diventa cruciale il ruolo delle delegazioni, come d'altronde specificato nelle linee guida sui principi e le buone pratiche per la partecipazione degli attori non statali (24.2.2002). Le delegazioni, godendo di grande flessibilità nella scelta dei mezzi, hanno il compito di monitorare e facilitare il più ampio coinvolgimento possibile degli attori non statali. Nonostante nelle suddette linee guida non ci siano espliciti suggerimenti per quanto riguarda la partecipazione e il ruolo delle associazioni femminili, pensiamo che le delegazioni possano avere una parte importante per facilitarne l'individuazione e l'inclusione nel dialogo civile, creare dei *network* e formulare una strategia di *capacity building* rivolta specificatamente alle donne.

Alle delegazioni dovrebbe essere affidata una responsabilità specifica per la promozione del *mainstreaming* di genere: a questo fine almeno un loro rappresentante dovrebbe ricevere un *training* specifico sulle problematiche legate al genere.

7.7 Particolare attenzione deve altresì essere riservata all'identificazione delle realtà esistenti dell'associazionismo femminile e delle sue caratteristiche: in relazione a questo tema, infatti, spesso mancano informazioni adeguate.

Il Comitato stesso potrebbe contribuire all'identificazione delle associazioni e organizzazioni internazionali europee che operano a favore del sostegno e della partecipazione delle donne nei paesi ACP.

7.8 I documenti relativi alle strategie nazionali dovrebbero prevedere espressamente sia la partecipazione delle donne alla loro redazione che delle misure e azioni positive finalizzate a rafforzare le attività delle associazioni femminili. Riteniamo che in ciò la Commissione possa esercitare una certa influenza.

Il Comitato invita la Commissione a creare una linea di finanziamento specifica per le organizzazioni femminili della società civile dei paesi ACP.

7.9 Più in generale sarebbe importante che venissero creati dei canali preferenziali per le associazioni femminili per quanto riguarda sia i criteri di eleggibilità degli attori non statali che l'accesso ai finanziamenti.

7.10 Corsi di formazione finalizzati alla promozione delle attività di associazioni e organizzazioni femminili che operano nelle realtà locali, proprio nel quadro degli accordi di Cotonou, potrebbero rivelarsi uno strumento utile per la loro stessa implementazione.

7.11 Il Comitato si impegna a promuovere l'organizzazione di seminari che possano individuare e approfondire i temi relativi allo *status* e alla partecipazione delle donne nei paesi ACP.

7.12 Il Comitato chiederà un'equa partecipazione di delegazioni femminili a detti seminari e promuoverà gli incontri con le donne e loro associazioni sia dei paesi ACP che dei paesi terzi in generale.

7.13 Il Comitato si impegna, entro il primo semestre del 2005, a organizzare con i suddetti interlocutori una conferenza con gli obiettivi seguenti: valorizzazione del ruolo delle donne nei processi decisionali; individuazione degli ostacoli e definizione di strategie che abbiano alla base il punto di vista delle stesse protagoniste dei processi di sviluppo.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Verso il Settimo programma quadro per la ricerca: Le esigenze di ricerca nel campo dei cambiamenti demografici — Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche**

(2005/C 74/09)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: «Verso il Settimo programma quadro per la ricerca: Le esigenze di ricerca nel campo dei cambiamenti demografici - Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche»

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice **HEINISCH** in data 14 luglio 2004.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

**1. Sintesi**

*Motivazione*

1.1 Dati i cambiamenti demografici in atto e le opportunità e i rischi che essi comportano per la qualità della vita del crescente numero di anziani in Europa, il Comitato chiede:

- a) di inserire nel Settimo programma quadro per la ricerca un'azione chiave su questa tematica e
- b) di adottare misure complementari che costituiscano una base solida per un tempestivo intervento politico di pianificazione, decisione e azione a livello sia europeo che nazionale.

Gli aspetti biologici, psicologici, sociali, culturali, tecnologici, economici e strutturali dell'invecchiamento sono strettamente collegati fra loro. Inoltre, si invecchia sempre in uno specifico contesto fisico e sociale, che in Europa è caratterizzato da forti contrasti geografici, culturali e sociostrutturali. Ambedue gli aspetti, quello della multidimensionalità dell'invecchiamento e quello delle diverse condizioni nelle quali esso avviene, non sono sufficientemente presi in considerazione negli attuali programmi di ricerca. Tuttavia soltanto un'attività di ricerca di ampio respiro e a lungo termine potrà creare quelle fondate basi decisionali e di pianificazione che il cambiamento demografico rende necessarie nei più svariati ambiti sociali e a tutti i livelli decisionali.

Per quanto riguarda il punto (a), occorre approfondire la ricerca soprattutto sui seguenti temi:

- politica economica e finanziaria (4.1)
- lavoro e occupazione (4.2)
- realtà quotidiana degli anziani (4.3)
- ambiente sociale e di vita (4.4)
- apprendimento permanente (4.5)
- salute e assistenza (4.6)
- nuove tecnologie (4.7)
- elaborazione, aggregazione e integrazione delle conoscenze disponibili (4.8).

Le molteplici dimensioni del processo di invecchiamento e le diverse condizioni culturali, economiche e strutturali in cui esso avviene impongono un'attività di ricerca multidisciplinare e interdisciplinare a lungo termine.

In relazione al punto (b): si considerano necessarie in particolare le seguenti misure complementari al fine di garantire il rispetto dell'articolo 25 della Carta dei diritti fondamentali inclusa nel Trattato costituzionale europeo, che sancisce il diritto di vivere in dignità e di partecipare attivamente ai processi civici e decisionali per tutti i cittadini anziani dell'Unione:

- applicazione del metodo di coordinamento aperto per trattare in modo uniforme e classificare gli indicatori della qualità della vita degli anziani nei paesi europei, per favorire lo scambio di esperienze, il confronto in sede europea e l'apprendimento reciproco; per incentivare il dialogo fra rappresentanti della società civile organizzata e le pertinenti direzioni generali della Commissione, e per concordare valori comuni in relazione all'invecchiamento della società,
- istituzione di un osservatorio comune europeo nell'ottica di creare un'Agenzia europea per l'invecchiamento e una banca dati per raccogliere, concentrare e diffondere conoscenze, migliorare il metodo di coordinamento aperto e trarne le debite conseguenze pratiche e politiche,
- istituzione di una categoria «Invecchiamento della società» nel CESE; e
- organizzazione di seminari e convegni per approfondire le conoscenze sui cambiamenti demografici, segnalazione dell'importanza di adottare urgentemente misure preventive e di accompagnamento, per favorire la sensibilizzazione, per diffondere nella misura più ampia possibile informazioni in merito ai risultati della ricerca, per promuovere gli scambi tra vecchi e nuovi Stati membri.

#### **Obiettivo:**

Creazione di un'ampia base di conoscenze

- per effettuare interventi volti a mantenere e, se necessario, aumentare la qualità della vita dell'attuale e della futura generazione di anziani, e

- per rafforzare lo sviluppo economico e la competitività dell'Europa in base al potenziale generato dai cambiamenti demografici.

## **2. Introduzione**

2.1 I cambiamenti della struttura demografica sono uno dei grandi risultati e al contempo una sfida di grande attualità della nostra epoca. Per la prima volta nella storia, intere generazioni hanno fondati motivi di sperare e attendersi che vivranno una vecchiaia molto prolungata. La nuova fase della vita così conquistata comporta numerose opportunità, ma anche doveri completamente nuovi per l'individuo e la società. In gran parte dei paesi europei molti anziani hanno un reddito sufficiente e le capacità fisiche e cognitive necessarie per trascorrere in autonomia e serenità gli anni risultanti dall'allungamento della vita. Ciò crea nuove opportunità di sviluppo economico e sociale. Con l'avanzare dell'età aumenta però il rischio di un calo delle capacità psichiche, sensoriali e cognitive e dell'insorgere di impedimenti funzionali. Oltre a ciò esistono nella società anche gruppi privi di risorse materiali, sociali e personali sufficienti per invecchiare con dignità, un fenomeno questo che riguarda soprattutto un elevato numero di donne anziane che vivono sole. Vi sono grosse differenze da questo punto di vista anche fra paesi europei. Inoltre, i cambiamenti della piramide demografica in tutti i paesi rendono necessaria una redistribuzione delle risorse disponibili e l'adeguamento dei sistemi sanitari e previdenziali. L'invecchiamento della popolazione interessa, anche se a velocità differenti, tutti i paesi dell'Unione europea. Nella sua relazione sulle attività del CESE 2000-2002, il Presidente scrive (a pag. 68):

2.2 «Il Comitato ha anche richiamato l'attenzione sulle previsioni demografiche allarmanti e sul loro possibile impatto in materia di occupazione, sanità pubblica e pensioni»

2.3 Il presente parere di iniziativa prende spunto da questo fenomeno e affronta in particolare l'esigenza di portare avanti la ricerca in materia di «Cambiamenti demografici - Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche»; il parere chiede inoltre di inserire nel Settimo programma quadro per la ricerca un'azione chiave su questa tematica. In tal modo vengono considerati due aspetti distinti, ma complementari: da un lato, il cambiamento demografico in quanto tale, causato dal calo delle nascite con le conseguenti modifiche della struttura familiare e dall'aumento della speranza di vita della popolazione e, dall'altro, l'invecchiamento e la vecchiaia come fase autonoma della vita con il loro elevato potenziale di innovazione socioculturale, organizzativa, tecnologica ed economica e i relativi rischi. Esiste un fabbisogno di ricerca per ambedue questi aspetti, sia per quanto riguarda le ripercussioni sull'intera società e le conseguenti politiche (macrolivello), che in termini di interventi volti a garantire la qualità della vita dei cittadini più anziani (microlivello). Occorre comunque tenere sempre conto della differente situazione degli uomini e delle donne.

### 3. Contesto e motivazione del parere d'iniziativa

3.1 La novità assoluta dei cambiamenti demografici in corso e delle loro ripercussioni sulla struttura demografica e sociale impone di approfondire le conoscenze, tanto al fine di valutare le ripercussioni sullo sviluppo sociale, quanto per disporre di adeguati elementi di giudizio su cui basare secondo uno schema temporale corretto la programmazione, le decisioni e l'azione politica sia a livello nazionale che europeo. Anche alcuni pareri del CESE e comunicazioni della Commissione in materia di politica occupazionale <sup>(1)</sup> e di integrazione sociale <sup>(2)</sup>, di sanità, di formazione permanente <sup>(3)</sup> ecc. evidenziano l'esigenza di muoversi in questa direzione.

3.2 Queste conoscenze sono al contempo il presupposto per le innovazioni sociali, culturali, organizzative, economiche e tecnologiche necessarie a salvaguardare la qualità della vita degli anziani, alleggerendo al tempo stesso la pressione sui sistemi sanitari e previdenziali. In particolare il rapido aumento del numero di persone molto anziane e il coesistere di diverse generazioni nell'ambito della terza età, che ne è in certa misura una conseguenza, richiedono la creazione di servizi e professioni completamente nuovi.

3.3 Importanti risultati in questo campo sono già stati conseguiti con i progetti attuati nell'ambito del Quinto programma quadro, attraverso l'azione chiave 6 «Invecchiamento della popolazione» e il programma «Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche». La DG Ricerca ha recentemente pubblicato una valutazione di medio periodo sui risultati e sulle esperienze relative a questa azione chiave multidisciplinare. Applicare i risultati dei progetti realizzati nell'ambito del programma telematico può contribuire a migliorare la qualità della vita degli anziani e dei disabili. L'approccio unitario sostenuto nel programma telematico della fine degli anni '90 non è tuttavia ancora applicato in maniera generale.

3.4 Il Sesto programma quadro finanzia la ricerca sull'invecchiamento della popolazione e sulle relative conseguenze individuali e sociali soltanto attraverso pochi ambiti minori delle priorità tematiche «Scienze della vita, genomica e biotecnologie per la salute» (Priorità 1), «Tecnologie per la società dell'informazione» (Priorità 2), «Cittadini e governance nella società della conoscenza» (Priorità 7) e «Sostegno alle politiche e anticipazione delle esigenze scientifiche e tecnologiche» (Priorità 8), come pure attraverso la rete dello Spazio europeo della ricerca ERA-NET.

3.4.1 I progetti in corso di attuazione nell'ambito della priorità 8 sul tema delle prospettive demografiche, dei costi e della

<sup>(1)</sup> COM(2004) 146 def.; direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; Comunicazione della Commissione che rafforza l'attuazione della strategia europea per l'occupazione, Allegato 1, COM(2004) 239 def., 26 marzo 2004; [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/legln\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_en.htm).

<sup>(2)</sup> Decisione del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (2000/750/CE); [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm); parere del CESE, GU C 284 del 14.9.1998; pubblicazione CES-2000-018 «Jobs, Learning and Social inclusion: The work of the European EESC» (FR/EN).

<sup>(3)</sup> Risoluzione del Consiglio, del 27 giugno 2002, sull'apprendimento permanente (2002/C 163/01), GU C 163 del 9.7.2002; COM(2002) 678 def. (novembre 2001); cfr. anche COM(2004) 156 def.

spesa sanitaria derivanti dall'invecchiamento della società porteranno probabilmente importanti risultati ai fini delle politiche. L'obiettivo strategico specifico del programma IST consiste nel promuovere l'integrazione degli anziani e dei disabili nella società dell'informazione. Anche in questo ambito esiste già una serie di risultati utili e progetti promettenti che vedono la partecipazione di grandi consorzi e dell'industria. Nondimeno serve ancora molto lavoro per colmare le lacune tuttora esistenti, mentre l'invecchiamento della popolazione non figura più fra le priorità tematiche dell'azione.

3.5 È lecito attendersi che i progetti in campo biomedico finanziati nell'ambito del Quinto e del Sesto programma quadro porteranno grandi progressi nella conoscenza dei processi biologici e fisiologici che caratterizzano l'invecchiamento, nella lotta contro le malattie e nella promozione e nel mantenimento della salute.

3.6 I risultati della ricerca in questo settore sono indubbiamente importanti, ma non possono risolvere i problemi degli anziani né soddisfare nell'immediato futuro le esigenze poste alle società europee dall'aumento del numero di anziani e soprattutto delle persone in età molto avanzata. Il tasso di natalità relativamente basso ha fatto scendere la percentuale di giovani di età inferiore ai 20 anni sulla popolazione totale dell'Unione europea dal 32 % nel 1960 al 23 % nel 2001, mentre nello stesso arco di tempo la quota di anziani di età pari o superiore a 60 anni è aumentata dal 16 % al 22 %. Il quoziente degli anziani, ossia la percentuale della popolazione di età superiore ai 60 anni rapportata a quella di coloro che hanno fra 20 e 59 anni, è aumentato nello stesso periodo dal 29,5 al 38,9 %. Il numero degli anziani crescerà ulteriormente nei prossimi anni, dato il calo delle nascite degli ultimi tre decenni, e raggiungerà il 27 % della popolazione nel 2020, quando oltre un quarto dei cittadini europei avrà più di 60 anni <sup>(4)</sup>. In questo scenario, le persone molto anziane saranno particolarmente numerose (cfr. anche il punto 4.5.1). L'ampia portata del fenomeno e le conseguenze non ancora prevedibili dell'invecchiamento demografico sui più svariati ambiti sociali impongono di ampliare decisamente la prospettiva di ricerca. Proprio come l'invecchiamento non è un processo soltanto biologico, bensì abbraccia vari aspetti e un arco temporale di molti anni, anche la ricerca in materia deve avere un'impostazione multidisciplinare, interdisciplinare e a lungo termine. La ricerca non può puntare esclusivamente a migliorare la salute e allungare la vita, ma deve invece contribuire ad aumentarne la qualità negli anni così guadagnati.

<sup>(4)</sup> Comunità europee (2002). Statistica sociale europea: Eurostat, Settore 3, Popolazione e condizioni sociali. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

3.7 Per questo motivo il Settimo programma quadro per la ricerca dovrebbe comprendere un'azione chiave sulle sfide generate dai cambiamenti demografici, la quale aggiunga agli studi condotti finora, incentrati prevalentemente sugli aspetti biomedici, una prospettiva sociale, comportamentale, culturale, socioeconomica e orientata alla prevenzione nel corso della vita. Un approccio di ricerca olistico come questo deve contemplare sia ricerca e sviluppo di base che ricerca applicata<sup>(1)</sup>. Come raccomandano il Secondo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento adottato nell'ambito della Seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento organizzata a Madrid nell'aprile 2002 e la strategia approvata dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) nella Conferenza ministeriale di Berlino del settembre 2002, dovrebbero esservi coinvolte le organizzazioni europee degli anziani più rappresentative. Data la lunghezza e la complessità dei processi decisionali, il finanziamento di quest'attività di ricerca è urgente. Nel seguito del parere vengono esaminate più specificamente le esigenze di ricerca in alcuni ambiti.

#### 4. Esigenze specifiche di ricerca

Il presente parere d'iniziativa analizza soprattutto l'attività di ricerca da condurre per poter garantire una vita e una vecchiaia dignitosa ai cittadini europei nelle condizioni imposte dai cambiamenti demografici. A questo ambito di ricerca appartengono, da un lato, gli studi sui processi di senescenza e le condizioni di vita degli interessati, che possono assumere caratteristiche molto diverse nei vari paesi europei e, dall'altro, l'analisi dei contesti sociali, anch'essi molto differenti da un paese all'altro.

Fra i numerosi ambiti interessati dai cambiamenti della struttura demografica si citano soltanto quelli nei quali è particolarmente sentito il bisogno di innovazione e quindi di una ricerca più interdisciplinare.

##### 4.1 Esigenze di ricerca nel settore della politica economica e finanziaria

4.1.1 Un primo aspetto di importanza basilare e trascurato dal Sesto programma quadro per la ricerca è l'analisi socioeconomica delle ripercussioni dei cambiamenti demografici, le quali, secondo gli studi della DG Affari economici e finanziari, saranno di grande portata. È pertanto necessario disporre di una solida base di conoscenze che consenta di collegare i dati sul reddito e l'occupazione con quelli sulla salute e il comportamento sociale. Per poter elaborare previsioni fondate, occorre una rilevazione statistica continua e su un arco di tempo prolungato (sono validi esempi l'English Longitudinal Study of

Ageing [ELSA] che considera anche il tema della salute e lo statunitense Retirement Survey [HRS]). Ne derivano i seguenti temi d'indagine per la ricerca:

- malgrado l'elevata incertezza delle previsioni demografiche, i politici devono provvedere a programmare in concreto l'assistenza sanitaria e la previdenza sociale e pensionistica. Quali dati sono necessari e devono essere raccolti per potere sostenere le relative misure politiche?
- Qual è il rapporto fra i cambiamenti demografici e la propensione al consumo e al risparmio? Quali comportamenti sono prevedibili e quali sono adeguati all'elevata aspettativa di vita?
- Qual è il rapporto fra invecchiamento della popolazione e produttività? Che cosa ne deriva in termini di produttività, capacità di innovare e imprenditorialità?
- Come si possono utilizzare i potenziali positivi risultanti dallo sviluppo demografico in termini di nuovi prodotti e servizi a vantaggio degli anziani di oggi e di domani e anche per potenziare lo sviluppo economico europeo («economia della conoscenza»)?
- Quale comportamento economico attendersi dagli anziani del futuro, che saranno in gran parte più sani, più istruiti e più mobili di quelli di oggi, ma la cui situazione rischia di peggiorare soprattutto nei ceti sociali più deboli? (cfr. in merito anche i punti 4.2.1 e 4.3.6).

##### 4.2 Esigenze di ricerca nel settore del lavoro e dell'occupazione

4.2.1 In presenza di uno spostamento della piramide delle età e della conseguente necessità di ridistribuire le scarse risorse disponibili, che non possono aumentare in proporzione, in futuro le imprese e i sistemi previdenziali, ma anche gli stessi anziani, dovranno sfruttare la forza lavoro e le conoscenze dei non più giovani molto più a lungo di quanto non avvenga attualmente<sup>(2)</sup>. È notorio che le prestazioni degli anziani non sono globalmente inferiori a quelle dei giovani, anche se con l'età talune competenze si affievoliscono mentre altre si rafforzano. La ricerca dovrà dunque dare risposta ai seguenti interrogativi:

- In quali settori i lavoratori più anziani possono sfruttare al meglio le loro competenze anche con l'avanzare dell'età?
- Quali opportunità di lavoro alternative e quali strutture vanno create affinché lavorare resti interessante anche nella terza età? Il lavoro temporaneo sarebbe forse una strada praticabile?

<sup>(1)</sup> COM(2004) 9 def.; cfr. anche - COM(2002) 565 def., in particolare i punti 3.3 e 4.2.

<sup>(2)</sup> Cfr. il punto 4.7 del parere del CESE «Politica dell'innovazione», GU C 10 del 14.1.2004. (COM(2003) 112 def.).

- Come migliorare la salute e la sicurezza sul posto di lavoro per consentire una più lunga permanenza dei lavoratori nella vita attiva?
- Quali caratteristiche devono avere il posto e l'ambiente di lavoro e come regolamentarne i ritmi e l'organizzazione per consentire agli anziani di lavorare nelle migliori condizioni? Che uso si può fare delle tecnologie applicate?
- Come reintegrare nella vita lavorativa in particolare i disoccupati di lunga durata e coloro che sono rimasti a lungo senza occupazione per altri motivi (come per esempio la cura dei figli o l'assistenza ai familiari)?
- Per quali motivi le imprese fanno a meno dei lavoratori più anziani? Perché la disoccupazione aumenta soprattutto fra le donne in età avanzata?
- Quali sono e come possono essere eliminati gli ostacoli che impediscono ai lavoratori più anziani di mantenere il proprio lavoro o di trovarne un altro?
- Quanta flessibilità può e deve essere applicata alla transizione fra la piena attività lavorativa e il pensionamento per garantire che ne siano avvantaggiati sia i lavoratori più anziani che le imprese e i sistemi previdenziali?
- In che modo può e deve avvenire il passaggio delle conoscenze e dell'esperienza accumulata con gli anni dai lavoratori più anziani a quelli più giovani, per consentire a questi ultimi di fare tesoro delle «vecchie» conoscenze, di integrarle nelle proprie nozioni «recenti» e quindi di sfruttarle a vantaggio proprio e dell'impresa?
- Per la formazione permanente cfr. punto 4.5.

La quota crescente di anziani sul totale della popolazione rende inoltre necessario ampliare i profili professionali esistenti e crearne di nuovi. Mancano tuttavia informazioni in merito agli

- ambiti nei quali è particolarmente urgente ampliare le competenze professionali per rispondere alle richieste e alle esigenze degli anziani,
- nonché agli ambiti nei quali si rendono necessarie nuove attività e quindi sussistono nuove possibilità occupazionali.

Queste nuove situazioni andrebbero analizzate

- in relazione ai mutamenti dei modelli di reddito e di consumo legate alle dinamiche demografiche (cfr. anche punti 4.1.1 e 4.3.6),
- in relazione alla mobilità che diminuisce con la vecchiaia, bisognerebbe pensare a nuovi servizi da prestare a domicilio (per esempio servizi di parrucchiere e pedicure), nonché servizi a distanza, come i teleacquisti e la teleconsulenza o simili,
- per gli aspetti dell'occupazione nei settori della salute e dell'assistenza, cfr. punto 4.6.

#### 4.3 Esigenze di ricerca sulla realtà quotidiana degli anziani

4.3.1 L'invecchiamento è un processo non solo biologico ma anche e soprattutto sociale e le condizioni sociali variano molto sia in un medesimo paese europeo che tra un paese e l'altro. Ciò riguarda, da un lato, il macrolivello dei sistemi sociopolitici che si è andato formando nel corso della storia e, dall'altro, il microlivello delle biografie e delle risorse individuali. Le condizioni dell'invecchiamento e della vecchiaia cambiano quindi anche nei diversi gruppi sociali. Queste differenze riguardanti le diverse situazioni di uomini e donne, le esperienze individuali e/o professionali, le condizioni materiali di vita ecc. vanno tenute in considerazione nel portare avanti la ricerca sulla realtà quotidiana degli anziani.

4.3.2 Tra i paesi europei esistono grandi differenze climatiche, geografiche, di densità abitativa e di forme di insediamento, di infrastrutture dei trasporti, di organizzazione dello Stato sociale e molte altre ancora; queste differenze incidono sulla possibilità per gli anziani di condurre una vita autonoma e di partecipare attivamente alle attività sociali. In alcuni paesi esistono pensioni minime che costituiscono una base economica sufficiente per condurre una vita serena nella vecchiaia, in altri invece la pensione non basta nemmeno a sopperire alle esigenze di base. Esistono grosse differenze fra e all'interno dei singoli paesi e nella grande fascia della terza età.

- In che termini incidono i diversi sistemi previdenziali dei paesi europei sulla qualità di vita dei cittadini di età più avanzata?
- Quali misure preventive consentirebbero di ovviare alle situazioni che penalizzano gli anziani sul piano dell'accesso ad alloggi confortevoli, mezzi di trasporto comodi, proposte culturali, alimentazione sana e/o nuove tecnologie, e quindi ne pregiudicano la qualità di vita?
- Come garantire, alla luce dei tagli delle prestazioni assistenziali e sanitarie, la qualità di vita degli anziani, la cui esistenza fisica e sociale è pregiudicata da stati di indigenza, patologie croniche, scarsa formazione, insufficienti conoscenze linguistiche o mancanza di altre risorse?
- Quali sono le condizioni di vita di coloro che non sono (più) in grado di vivere autonomamente con le proprie forze? Quali sono le norme a favore di queste persone negli Stati membri dell'Unione europea e quali interventi si rendono necessari per tutelarne gli interessi?
- Quali sono le condizioni di vita degli anziani nelle case di riposo o simili? Quali forme di rappresentanza dei loro interessi esistono?

— In che termini si pratica negli Stati membri la prevenzione, l'assistenza e la cura dei pazienti colpiti dal morbo di Alzheimer e da altre patologie mentali? Quali possibilità esistono e quali esperienze di forme residenziali alternative esistono?

4.3.3 Autonomia, autodeterminazione e integrazione sono importanti obiettivi individuali e sociali, la cui realizzazione per vari motivi è a rischio nell'età avanzata e in particolare nella vecchiaia. Da un lato con l'avanzare dell'età aumenta il rischio di avere problemi di salute: quando ciò si verifica, condizioni ambientali sfavorevoli e scarse risorse economiche rendono più difficile agli anziani conservare l'autonomia e la partecipazione alla vita sociale. Anche talune norme e concetti diffusi nella società, come per esempio certe idee discriminatorie sulla vecchiaia, possono diventare barriere che escludono da importanti attività sociali. All'immagine negativa della vecchiaia si contrappone peraltro la realtà che vede la stragrande maggioranza degli anziani vivere per molti anni una vita autonoma e responsabile. Inoltre essi danno un importante contributo alle famiglie e alla società grazie al sostegno (sociale ed economico) intergenerazionale e al lavoro volontario che prestano in organizzazioni politiche, sindacali e religiose.

4.3.4 Proprio le numerose circostanze esterne avverse e le limitazioni dovute alle condizioni di salute danno però alle persone anziane una grande capacità psicologica di superare le difficoltà; questo equilibrio interiore rischia tuttavia di saltare quando i problemi si accumulano.

— Quando e in che modo è necessario intervenire per evitare un'eccessiva pressione sugli anziani, che vanno invece aiutati a superare le situazioni di difficoltà della vita?

— Quali interventi si rendono necessari per rispondere a bisogni diversi da quelli di base, come il bisogno psicologico di sicurezza, di rapporti familiari e umani, di integrazione sociale?

4.3.5 Gran parte degli anziani riesce a trascorrere i due o tre decenni della vecchiaia in condizioni di relativa salute e attività. Data la novità storica del fenomeno, tuttavia, per il momento sono pochi gli esempi da cui trarre indicazioni su come attraversare questa fase della vita. Non esistono quasi dati affidabili e comparabili a livello europeo sugli ambiti che oggi vedono la presenza attiva degli anziani e nei quali essi rendono un importante contributo sociale ed economico, come per esempio il lavoro retribuito o volontario in istituzioni politiche, sindacali e religiose, il sostegno, la formazione e l'educazione della gioventù ecc.

— Quali sfere d'attività, proposte formative, forme di partecipazione e occasioni di incontro possono essere create per contribuire a sfruttare il potenziale positivo di questa fase della vita in modo motivante per il singolo e produttivo per la società?

— In che cosa si differenziano gli interessi, le esperienze, le esigenze e le capacità degli anziani dei due sessi? In che modo si può e si deve tenerne conto?

— In che modo gli anziani possono partecipare, nelle varie sedi nazionali o europee, direttamente oppure attraverso le organizzazioni che li rappresentano, ai processi decisionali che influiscono sul loro diritto a condurre una vita dignitosa e indipendente e sulla loro partecipazione alla vita socioculturale, in modo da dare piena applicazione all'articolo 25 della Carta di Nizza?

— Qual è il fabbisogno di mobilità interregionale e transfrontaliera degli anziani, in particolare degli immigrati di età più avanzata e come agevolare la soddisfazione delle relative esigenze (come nel caso dei lavoratori)?

4.3.6 In genere si parla di invecchiamento della società come se questo fosse soltanto un problema, un peso e una fonte di crescenti costi sociali e sanitari, mentre esso comporta invece anche aspetti positivi, ai quali non si pensa quasi mai e sui quali esistono soltanto poche informazioni; non si considera per esempio che gli anziani non gravano più sul mercato del lavoro, mentre continuano a contribuire allo sviluppo economico come consumatori.

— In che cosa si differenziano le strutture di reddito e di consumo degli anziani rispetto a quelle dei giovani?

— Come cambierà il modo di fare acquisti delle nuove generazioni?

— In quali ambiti, soprattutto, c'è un potenziale di innovazione per tenere maggiormente conto delle future esigenze specifiche degli anziani?

— Cfr. in merito anche i punti 4.1.1 e 4.2.1.

4.3.7 Il dibattito in corso sui problemi dell'assistenza sanitaria, del finanziamento delle pensioni e - in alcuni paesi - dell'eutanasia, fa sì che attualmente molti anziani sentano di essere un peso per la società, invece che una sua apprezzata componente.

— Come dare più visibilità e riconoscimento alle idee e ai contributi materiali e immateriali degli anziani nei più svariati ambiti sociali?

- Quali interventi di politica sociale sono necessari perché gli anziani non abbiano più l'impressione di essere un «gravame»?
- Come modificare in generale gli atteggiamenti negativi nei confronti della vecchiaia in modo tale da aumentarne l'accettazione e creare una cultura positiva dell'invecchiamento? Come risvegliare nei giovani una maggiore comprensione per gli anziani e agevolare il dialogo sia intragenerazionale che intergenerazionale? (cfr. anche punto 4.5.2).
- Come valorizzare l'immagine della vecchiaia nei mezzi di informazione?
- La morte e il morire restano decisamente argomenti tabù, che però al contempo comportano implicazioni economiche non irrilevanti. Come evitare di ridurre il trapasso a un mero fattore commerciale e sviluppare invece una cultura eticamente sostenibile della morte?
- A che cosa prestare attenzione nel ristrutturare gli alloggi in modo da consentire che le persone possano vivere in casa propria il più a lungo possibile?
- Quali interventi di adeguamento tecnico-architettonico possono contribuire a mantenere l'autonomia in presenza di impedimenti specifici come indebolimento dell'udito e della vista, mobilità ridotta, demenza senile?
- In che modo i concetti innovativi nel settore della «casa intelligente» possono contribuire a prolungare la vita e la gestione autonome della casa?
- Quali esperienze positive esistono già in Europa in questo ambito? Quali insegnamenti se ne possono trarre?

#### 4.4 Esigenze di ricerca sull'ambiente sociale e di vita

4.4.1 L'ambiente sociale nel quale vivono gli anziani sta cambiando enormemente in questi anni e i bassi tassi di natalità, la formazione tardiva della famiglia nonché l'elevato numero di divorzi erodono la tradizionale rete di rapporti familiari. Al contempo, la maggiore aspettativa di vita consente sempre più spesso il coesistere anche di cinque generazioni di una stessa famiglia («famiglia plurigenerazionale»).

- Come incidono queste modifiche sull'integrazione e la partecipazione alla vita sociale degli anziani?
- Le nuove generazioni possono contare su legami diversi da quelli familiari e questi sono in grado di sopperire anche all'eventuale fabbisogno di assistenza?
- Quali interventi di politica sociale e/o innovazioni tecnico-organizzative possono contribuire al sostegno delle reti familiari e non, favorendone la resistenza e la durata?

4.4.2 Gli studi condotti sulla gestione del tempo e sulla mobilità indicano che con l'avanzare degli anni si trascorre sempre più tempo in casa, mentre contestualmente diminuiscono le attività svolte fuori dalle mura domestiche.

- Come attrezzare gli alloggi - soprattutto quelli in affitto situati in vecchi complessi abitativi, ma anche le case unifamiliari - a costi possibilmente contenuti in modo che gli anziani possano continuare a vivere in autonomia e, se del caso, ricevervi assistenza anche in presenza di crescenti deficit fisici, sensoriali o cognitivi?

4.4.3 La prospettiva di trasferirsi in casa di riposo con l'aumentare delle disabilità è in genere motivo di grande angoscia per la maggior parte delle persone anziane.

- Quali alternative interessanti, e al contempo finanziariamente sostenibili, esistono per il caso in cui possedere un alloggio diventi un peso e non sia più possibile condurvi una vita autonoma?
- Quali esperienze sono state fatte finora con le nuove forme abitative come per esempio quella degli alloggi attrezzati per anziani autonomi? Quali sono i fattori che determinano l'esito positivo o il fallimento di queste o simili alternative?

4.4.4 Apparecchiature tecniche, sistemi e servizi possono essere di grande aiuto per risolvere le difficoltà quotidiane della vecchiaia, ma spesso non sono conformi alle esigenze delle persone in età avanzata. Tutte le apparecchiature dovrebbero essere progettate tenendo conto delle esigenze di qualsiasi utente (*Design for All*) ed essere adattabili a vari gruppi di utilizzatori. Ciò implica l'assoluta necessità di coinvolgere i futuri utenti nelle fasi di sviluppo di questi prodotti e servizi in modo da aumentarne la qualità. Il Comitato raccomanda a tal fine di consultare e di coinvolgere attivamente le più rappresentative organizzazioni europee degli anziani - come pure gli anziani stessi - nel quadro di uno scambio costante (audit sociale) in merito alle reali esigenze degli anziani.

- Quali devono essere le conoscenze dei produttori e dei progettisti in materia di approcci e metodologia della progettazione mirata a tutti i possibili utenti (*Design for All*) e di capacità, limitazioni, esigenze e approcci mentali degli anziani, per far sì che gli articoli tecnici siano adeguati e vengano accettati e utilizzati meglio dagli anziani stessi?
- Che cosa cambia con l'avanzare dell'età e che cosa potrebbe mutare con l'arrivo delle nuove generazioni di anziani?

- Come tenere conto in maniera più efficace, nella progettazione di tecnologie di uso generale, dell'evoluzione delle capacità e delle esigenze degli anziani? Quali sono gli interventi atti a conseguire una maggiore partecipazione dell'industria e dell'economia alla realizzazione dell'obiettivo di una progettazione che tenga conto di tutti i possibili utenti (*Design for All*)?
- Come conseguire un'efficace partecipazione degli utenti allo sviluppo di apparecchiature tecniche?

Inoltre occorre analizzare con più precisione quali sono gli ausili tecnici veramente necessari agli anziani e le condizioni necessarie affinché possano migliorarne la qualità della vita.

- In che modo questi ausili possono tornare utili agli anziani nella vita quotidiana? In che modo possono aiutare il personale e i servizi di assistenza (formale o informale) in caso di non autosufficienza o di demenza senile?
- Di quali aspetti etici occorre tenere conto in questi casi (per esempio nel caso di soggetti affetti da confusione mentale) per escludere possibili violazioni della sfera privata, per esempio quando la sorveglianza avviene attraverso strumentazioni tecniche?
- Quali possibilità innovative offrono le nuove tecnologie e quali sono le ripercussioni a lungo termine del loro impiego? Quali misure accompagnatorie di tipo sociale si rendono necessarie per aumentare la qualità della vita e la partecipazione sociale degli anziani ed evitare l'isolamento sociale e altre forme di penalizzazione?

4.4.5 È noto che praticare attività fisiche, sociali e culturali aiuta a invecchiare in salute e serenità. Spesso però ostacoli naturali e/o artificiali presenti nell'ambiente oppure la mancanza di mezzi di trasporto impediscono l'accesso ai luoghi ove queste si svolgono. I problemi sono ben noti <sup>(1)</sup>, ma il più delle volte mancano gli interventi.

- Quali sono gli interventi particolarmente urgenti che si possono e si devono adottare a livello di pianificazione sociale, urbanistica e del traffico per adeguare le zone residenziali, le sedi stradali, i mezzi di trasporto, i siti di erogazione dei servizi ecc. alle esigenze del crescente numero di cittadini anziani, favorendone l'autonomia?
- In che modo la qualità dell'ambiente residenziale può contribuire all'integrazione sociale degli anziani, per esempio mediante luoghi di incontro e mezzi di trasporto adeguati?
- In quali paesi e settori sono già state fatte esperienze positive e in che termini è possibile applicarle ad altri paesi?

<sup>(1)</sup> Conferenza europea dei Ministri dei trasporti (ECMT). (2002). Trasporti e invecchiamento demografico. Paris Cedex: OECD Publications.

4.4.6 In molti casi anche la mancanza di risorse sociali ed economiche e/o gli impedimenti fisici o sensoriali precludono l'accesso e la partecipazione alle attività extradomestiche. Proprio per queste persone, che spesso sono donne anziane e sole, la partecipazione alle attività socioculturali sarebbe però particolarmente importante per evitare il rischio di isolamento.

- Quali interventi di politica sociale e/o innovazioni tecnico-organizzative possono agevolare la partecipazione degli anziani indigenti alle attività collettive?

#### 4.5 Esigenze di ricerca in relazione all'apprendimento permanente

4.5.1 In una società dai rapidi cambiamenti di tipo sociale, culturale e tecnico, l'apprendimento permanente assume sempre maggiore importanza. Ciò riguarda soprattutto i lavoratori anziani, le cui competenze acquisite in passato non sono più all'altezza delle esigenze dei posti di lavoro moderni. L'obiettivo di creare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente è già stato evidenziato nella comunicazione congiunta della DG Istruzione e cultura e della DG Occupazione e affari sociali nonché in una risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 <sup>(2)</sup>. Anche in questo campo è urgente proseguire la ricerca:

- Quali forme di aggiornamento risultano particolarmente efficaci per i lavoratori anziani dal punto di vista dei contenuti e del metodo?
- Come raggiungere allo stesso modo e con gli interventi adatti tutti i lavoratori, senza nessuna differenza di sesso o età?

4.5.2 Imparare lungo tutto l'arco della vita è però una necessità anche per chi non fa più parte della popolazione attiva ma deve comunque avere la possibilità di continuare a evolversi nell'interesse proprio e dell'intera società.

- Come si crea e si diffonde il sapere nella società della conoscenza?
- Com'è possibile incentivare maggiormente l'apprendimento lungo l'intero arco della vita da parte degli anziani a prescindere dal fatto che siano occupati o no? Quali possibilità di partecipazione a programmi formativi e informativi su temi professionali o culturali esistono fin d'ora negli Stati membri e quali sono le esperienze raccolte per esempio nelle università della terza età oppure negli incontri organizzati su varie tematiche?

<sup>(2)</sup> COM(2001) 678 def.; risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 (2002/C 163/01), GU C 163 del 9.7.2002.

- Esiste un nesso fra la tipologia dell'attività lavorativa svolta e la successiva formazione? Le attività formative svolte nel corso della vita attiva consentono di trarre conclusioni quanto alla possibilità di mantenere, da anziani, l'interesse per l'apprendimento, l'istruzione e la cultura?
- Come migliorare l'accesso alle possibilità di apprendimento anche per i gruppi finora sottorappresentati e come assicurare la varietà culturale?
- Qual è il ruolo dei mezzi di informazione pubblici, delle nuove tecnologie e dell'e-learning nel mantenere la partecipazione sociale, nella trasmissione di conoscenze e informazioni e nella formazione individuale nella vecchiaia?
- Quali capacità fondamentali sono particolarmente importanti nella vecchiaia? (cfr. anche punto 4.6.1.).
- Quali sono le conoscenze di base sulla vecchiaia e l'invecchiamento di cui dovrebbero disporre le persone e le organizzazioni che hanno a che fare con gli anziani? E quali iniziative di formazione sono adatte ad aumentare la comprensione per gli anziani da parte dei giovani? (cfr. in merito anche il punto 4.3.7.).
- In che modo verificare l'attuazione degli interventi approvati in passato e come diffondere le esperienze positive?
- Quali altre azioni possono contribuire a preservare le capacità fisiche, sensoriali, cognitive e sociali?
- Bisogna approfondire la ricerca soprattutto in materia di epidemiologia ed eziologia delle patologie legate all'invecchiamento, in modo da migliorare la prevenzione (per esempio delle forme di demenza, della malattia di Alzheimer oppure delle cadute che possono causare fratture dell'anca).
- È urgente soddisfare il fabbisogno di ricerca anche rispetto alle possibilità di prevenzione e di tutela della salute sul luogo di lavoro (cfr. anche punto 4.2.1).
- Attraverso la ricerca vanno approfondite anche le possibilità terapeutiche per curare gli anziani, sia per quanto riguarda patologie generali con caratteristiche specifiche legate all'età che per quanto riguarda patologie tipicamente senili, per le quali spesso non esistono basi terapeutiche, perché il più delle volte i test clinici e sui farmaci vengono eseguiti soltanto su giovani adulti. Le condizioni sanitarie degli anziani non sono confrontabili, in quanto spesso non soffrono di una malattia specifica bensì possono accusare problemi più o meno gravi relativi a diverse funzioni contemporaneamente.

#### 4.6 Esigenze di ricerca nel settore della salute e dell'assistenza

4.6.1 Una conseguenza particolarmente grave dei cambiamenti demografici risiede negli elevati costi a carico dei sistemi previdenziali e sanitari generati dal rapido aumento del numero di persone molto anziane. Si stima che nei prossimi 15 anni in Europa gli ottantenni aumenteranno del 50 % e diventeranno più di 20 milioni <sup>(1)</sup>; contestualmente crescerà in misura esponenziale il numero degli ultracentenari <sup>(2)</sup>. La ricerca assume pertanto un'importanza centrale proprio in vista della prevenzione, del mantenimento e del ripristino della funzionalità nonché dell'autonomia nella vecchiaia.

- Qual è l'impatto a lungo termine di determinati stili di vita sulle condizioni generali di salute e in particolare su talune patologie? Come si possono incentivare i comportamenti sani?
- In che modo si possono incoraggiare gli anziani ad avere uno stile di vita sano, ad esempio praticando sport e attività artistiche o attraverso un'alimentazione appropriata?
- Cfr. anche punto 4.6.3.
- 4.6.2 Si prevede che nei prossimi anni la percentuale crescente di persone in età avanzata comporterà un enorme fabbisogno di assistenza, con un aumento dei costi a carico dei bilanci pubblici e privati. Anche da questo punto di vista si prospettano molteplici esigenze di ricerca:
- In che misura è possibile e doveroso migliorare le qualifiche e le condizioni di lavoro del personale affinché quella dell'assistenza resti una professione attraente?
- Quali sono i presupposti esterni e individuali indispensabili affinché il rapporto fra assistenti e assistiti si risolva con reciproca soddisfazione?

<sup>(1)</sup> Eurostat (2002), *The Social Situation in the European Union 2002*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

<sup>(2)</sup> Cfr. Robine, J.M. & Vaupel, J. (2001). Emergence of supercentenarians in low mortality countries. *The Gerontologist*, 41 (special issue II), 212.

- Come adeguare l'offerta assistenziale alle esigenze degli anziani non autosufficienti e come favorire più che in passato l'assistenza a domicilio?

- In che modo eventuali soluzioni tecniche possono contribuire ad alleviare il compito dei parenti o delle persone che prestano assistenza, senza per questo pregiudicare l'integrità e la dignità dell'assistito?
- Quale sostegno economico o riconoscimento sociale sono necessari per alleviare il compito dei famigliari e del personale che presta assistenza? Quale sostegno dare in particolare ai famigliari che si fanno carico dell'assistenza in modo da garantirne la pensione?
- Come strutturare l'assistenza, la terapia del dolore e l'accompagnamento alla morte facendo in modo che la vita si concluda con dignità?

4.6.3 Non esistono in Europa definizioni armonizzate nel settore dell'assistenza, per esempio sul significato di concetti come «non autonomo», «persona addetta all'assistenza domiciliare»; i diversi servizi non hanno strutture omogenee e non esistono direttive sulle qualifiche del personale.

- Attraverso quali azioni è possibile armonizzare la terminologia e quindi rendere più trasparente il settore dell'assistenza?
- Quali sono le conoscenze e le competenze programmatiche, tecniche, geriatriche e sociopsicologiche auspicabili per la qualificazione del personale medico e assistenziale in Europa?

#### 4.7 Fabbisogno di ricerca nel settore delle nuove tecnologie

4.7.1 La rapida e progressiva diffusione delle tecnologie, in particolare di quelle dell'informazione e della comunicazione (TIC) si ripercuote notoriamente su tutti gli ambiti precedentemente citati (cfr. punti 4.1-4.6). In ambito lavorativo, per esempio, spesso le tecnologie sono il pretesto per emarginare i lavoratori più anziani. D'altro canto alcuni studi hanno dimostrato che adeguandosi alle nuove condizioni i lavoratori più anziani possono persino aumentare la propria produttività: ecco perché questo aspetto va inserito nella ricerca relativa a tutti gli ambiti. Occorre tenere conto soprattutto degli aspetti etici, nonché della questione dell'integrazione degli anziani che non possono o non vogliono utilizzare le innovazioni tecnologiche.

#### 4.8 Elaborazione, aggregazione e integrazione delle conoscenze disponibili

4.8.1 Le attività di ricerca finanziate a livello nazionale ed europeo hanno già consentito di costituire un vasto patrimonio di conoscenze, le quali però vertono per lo più su determinati

aspetti di talune discipline, sono molto disperse e spesso esistono soltanto nelle rispettive lingue nazionali. Di frequente l'utilizzo di campionature e strumentazioni diverse rende i risultati di una ricerca incompatibili con quelli di altri studi.

- Sarebbe vantaggioso elaborare queste conoscenze in modo da poterle aggregare, confrontare e valutare sistematicamente, e renderle infine accessibili a tutti,
- in seguito si potrebbero eseguire ulteriori analisi sul materiale così elaborato nonché rendere compatibili i metodi e gli strumenti di ricerca per poter approfondire e ampliare insieme la ricerca interdisciplinare; i nuovi strumenti dei «Centri di eccellenza», delle «Reti di eccellenza» e delle azioni di coordinamento tematico, previsti nel Sesto programma quadro per la ricerca possono servire per incentivare questo modo di generare, integrare e completare le conoscenze, <sup>(1)</sup>
- sarebbe inoltre auspicabile avere un unico approccio per la rilevazione e la raccolta di indicatori della qualità della vita degli anziani nei paesi europei; questi indicatori vanno monitorati e documentati a lungo termine in una banca dati europea; una distinzione per sesso, classe di età, reddito e regione è assolutamente indispensabile, in quanto gli indicatori finora utilizzati per rappresentare le condizioni di vita degli anziani non sono sufficienti. Servono quindi ulteriori indicatori, come informazioni sullo stato di salute e sui relativi impedimenti, sui sistemi previdenziali e sulle esigenze specifiche ai vari paesi. In merito resta da verificare la possibilità di una collaborazione con Eurostat,
- i relativi dati statistici e non, già in parte disponibili a livello nazionale ed europeo, vanno aggregati e integrati; anche i risultati delle ricerche condotte nell'ambito del Quinto e del Sesto programma quadro vanno considerati in modo integrato per poterne trarre le debite conclusioni ai fini pratici e politici; è doveroso procedere alla tempestiva diffusione delle conoscenze così integrate ed elaborate,
- per non fare ricerca e politica soltanto a favore degli anziani, bensì anche insieme agli anziani, bisognerebbe coinvolgerne le organizzazioni nei progetti futuri più di quanto non sia stato fatto finora.

## 5. Obiettivi e raccomandazioni

5.1 Il presente parere di iniziativa è inteso a motivare la richiesta di inserire nel Settimo programma quadro per la ricerca un'azione chiave intitolata «Cambiamenti demografici - Qualità di vita degli anziani ed esigenze tecnologiche».

<sup>(1)</sup> Cfr. in merito il parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Verso uno spazio europeo della ricerca», GU C 204 del 18.7.2000.

5.2 L'obiettivo è di finanziare la ricerca multidisciplinare e interdisciplinare sull'invecchiamento, con la partecipazione della società e su un'ampia gamma di tematiche, al fine

- a) di raccogliere la base di conoscenze necessarie per la programmazione e l'azione politica e di affrontare l'impatto dei cambiamenti della struttura demografica in Europa coniugando innovazione, equità sociale e contenimento dei costi, e
- b) di creare le basi e gli strumenti necessari per conseguire un'adeguata considerazione e rispetto della vecchiaia nella società.

5.3 Gli ambiti di ricerca evidenziati e gli esempi delle tematiche da approfondire dovrebbero aver dimostrato come i fattori biologici, psicologici, sociali, culturali, tecnologici, economici e strutturali siano strettamente interdipendenti nell'invecchiamento e nella vecchiaia. Inoltre, si invecchia sempre in un contesto spaziale e sociale concreto, che in Europa è caratterizzato da forti contrasti geografici, culturali e sociostrutturali, sia nel confronto fra singoli paesi che all'interno degli stessi. Date la multidimensionalità del processo di invecchiamento e le diverse condizioni nelle quali esso avviene, è indispensabile che la ricerca in materia sia multidisciplinare e interdisciplinare. Serve inoltre una prospettiva di ricerca a lungo termine per comprendere a fondo i processi di cambiamento e trarne le debite conseguenze<sup>(1)</sup>.

5.4 Soltanto una ricerca di ampio respiro e di lungo termine potrà fornire le basi per programmare e adottare le decisioni che i cambiamenti della struttura demografica rendono necessarie nei più svariati ambiti sociali e a tutti i livelli. L'invecchiamento non pone soltanto problemi da risolvere attraverso soluzioni biomediche o economiche, bensì anche sfide che la società deve affrontare con strumenti di tipo socioculturale.

5.5 Oltre alle attività di ricerca elencate, il Comitato propone le seguenti misure complementari:

- organizzazione di un'audizione sul tema «Cambiamenti demografici e qualità della vita nell'età anziana» al CESE, fra l'altro per proporre in quella sede uno studio di fattibilità per l'istituzione di un'agenzia in materia ed altre eventuali iniziative necessarie,

- istituzione di un'agenzia comune (European Observatory), proattiva e di previsione, per raccogliere indicatori sulla qualità della vita degli anziani nei paesi europei; questi indicatori dovranno essere analizzati e documentati a lungo termine in una banca dati europea e utilizzati per elaborare previsioni empiriche, per raccogliere e trasmettere conoscenze e trarne conseguenze sul piano pratico e politico,
- organizzazione di seminari e convegni per approfondire la conoscenza dei cambiamenti demografici ed evidenziare l'urgenza di misure preventive e complementari, migliorare la consapevolezza del potenziale positivo della vecchiaia e contrastare la discriminazione degli anziani, diffusione più ampia possibile di informazioni in merito ai risultati della ricerca, promozione degli scambi tra vecchi e nuovi Stati membri,
- ulteriore approfondimento di questa tematica attraverso il metodo aperto di coordinamento<sup>(2)</sup>. Data la portata e la complessità del fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e le diverse opportunità e sfide ad esso collegate, il Comitato considera che il metodo sia adeguato:
  - per avviare lo scambio di esperienze, il confronto fra paesi europei e l'apprendimento reciproco,
  - per incentivare il dialogo fra rappresentanti della società civile organizzata e le pertinenti direzioni generali della Commissione,
  - per definire obiettivi comuni,
  - per verificare lo stato di attuazione del 2° Piano mondiale per l'invecchiamento (approvato nell'aprile 2002 a Madrid) e della strategia di applicazione dell'UNECE (approvata dalla dichiarazione ministeriale di Berlino del settembre 2002), e infine
  - per creare uno spazio di valori condivisi in relazione all'invecchiamento della società.

5.6 L'obiettivo ultimo è quello di garantire

#### UNA VITA E UNA VECCHIAIA DIGNITOSE IN EUROPA

non soltanto a coloro che adesso sono anziani o molto anziani, bensì anche alle future generazioni.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Cfr. in merito ancora i pareri del CESE, GU C 95 del 23.4.2003 (COM(2002) 565 def.

<sup>(2)</sup> Comunicazione della Commissione COM(2002) 277 def.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che modifica le direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE e 2002/57/CE per quanto riguarda gli esami eseguiti sotto sorveglianza ufficiale e l'equivalenza delle sementi prodotte in paesi terzi**

COM(2004) 263 def. – 2004/0086 CNS

(2005/C 74/10)

Il Consiglio, in data 29 aprile 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore unico **BROS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 85 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Nel periodo 1998-2003 la Commissione ha autorizzato gli Stati membri a effettuare una sperimentazione temporanea sul campionamento e sul controllo delle sementi sulla base della normativa comunitaria in materia di commercializzazione delle sementi. Dall'analisi dei risultati è emerso che:

- a determinate condizioni, era possibile semplificare le procedure relative alla certificazione ufficiale delle sementi senza avere un calo significativo della qualità delle sementi stesse rispetto a quella ottenuta nell'ambito del sistema di campionamento e di controllo ufficiale delle sementi,
- era possibile estendere le ispezioni in campo sotto sorveglianza ufficiale a tutte le colture destinate alla produzione di sementi certificate,
- era possibile ridurre la parte delle superfici da sottoporre al controllo e all'ispezione degli ispettori ufficiali.

1.2 Le modifiche alle norme applicabili alle sementi destinate al commercio internazionale (sistema OCSE) sono state adottate. Di conseguenza, il campo di applicazione dell'equivalenza delle sementi dell'UE rispetto a quelle raccolte nei paesi terzi potrebbe essere esteso a tutti i diversi tipi di sementi conformi alle caratteristiche e ai requisiti in materia di esame stabiliti nelle varie direttive comunitarie sulla commercializzazione delle sementi.

1.3 Il Comitato desidera esaminare la proposta della Commissione sia sotto il profilo dell'evoluzione delle norme proposte che con l'intento di mantenere requisiti elevati per la qualità delle sementi prodotte e per le questioni fitosanitarie.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 La Commissione propone di prorogare fino al 31 marzo 2005 la sperimentazione relativa agli esami eseguiti sotto sorveglianza ufficiale (decisione 98/320/CE) al fine di mantenere le condizioni comunitarie per la commercializzazione delle sementi prodotte a norma di tale decisione, in attesa dell'applicazione delle nuove disposizioni (recepimento delle direttive).

2.2 Al tempo stesso, le direttive 66/401/CEE (commercializzazione delle sementi di piante foraggere), 66/402/CEE (commercializzazione delle sementi di cereali), 2002/54/CE (commercializzazione delle sementi di barbabietole) e 2002/57/CE (commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra) vanno adeguate per tener conto delle conclusioni tratte dai risultati della sperimentazione e per apportare le seguenti modifiche:

- l'introduzione dell'esame sotto sorveglianza ufficiale per le varie categorie di sementi,
- la definizione dell'esame sotto sorveglianza ufficiale (ispezione in campo o controllo eseguito in un laboratorio di controllo autorizzato dall'organismo nazionale responsabile in materia di certificazione delle sementi),
- il prelievamento dei campioni per la certificazione può essere effettuato ufficialmente o sotto sorveglianza ufficiale. Vengono specificate le modalità di campionamento sotto controllo ufficiale (qualifiche dei campionatori, controllo delle pratiche di campionamento e norme in materia di sanzioni),
- il principio dell'equivalenza viene esteso alle sementi raccolte nei paesi terzi e conformi alle caratteristiche e ai requisiti comunitari (sistema di controllo e di certificazione).

## 3. Osservazioni generali

3.1 L'obiettivo principale della proposta della Commissione è quello di semplificare le procedure di controllo nel settore della produzione delle sementi. Dato che la pratica di delegare il controllo è già applicata in numerosi Stati membri, il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione. Desidera tuttavia sottolineare che la Commissione avrebbe dovuto presentare una nuova direttiva tale da inglobare tutti gli elementi delle quattro direttive da modificare: ciò infatti avrebbe facilitato la comprensione delle modifiche, garantendo un'armonizzazione coerente delle misure attuate.

3.2 La decisione della Commissione relativa all'organizzazione di una sperimentazione per gli esami eseguiti sotto sorveglianza ufficiale scade il 31 luglio 2004. Si verrà così a creare un vuoto giuridico durante la procedura di codecisione relativa alla proposta legislativa della Commissione. Per evitare che ciò avvenga, il Comitato invita la Commissione a modificare la decisione 98/320/CE.

3.3 La Commissione propone inoltre di prorogare fino al 31 marzo 2005 la fase di sperimentazione per consentire il recepimento delle modifiche apportate alle quattro direttive. Il Comitato desidera sottolineare fin da ora che tale periodo sarà troppo breve, considerato il tempo necessario per il recepimento (circa dieci mesi). Per tale motivo il Comitato propone di estendere la proroga al 31 luglio 2005.

3.4 Il Comitato non è in grado di pronunciarsi sulla pertinenza dei dati tecnici relativi alle condizioni dei controlli eseguiti sul campo (e in particolare in merito alla modifica del tasso di campionatura), né sul numero dei campioni necessari in laboratorio. Desidera tuttavia sottolineare la necessità di stabilire un denominatore comune a tutti gli Stati membri. Per tale motivo, le forcelle entro le quali si situano i dati andrebbero trasformate in percentuali minime di controllo.

3.5 La delega dei controlli ufficiali a persone autorizzate consente di migliorare l'efficacia delle procedure. La Commissione deve sincerarsi che i sistemi di controllo della certificazione continuino ad essere efficienti. Attualmente la Commissione sta procedendo a prove comparative a livello comunitario e a scambi di pratiche. L'importo destinato a tali azioni (tra 500 000 e 600 000 euro) è ancora insufficiente rispetto all'obiettivo perseguito. Il Comitato invita quindi la Commissione a stanziare risorse finanziarie supplementari per tali azioni di armonizzazione dei sistemi di controllo.

3.6 Il Comitato tiene a ricordare che durante i negoziati per l'adesione dei nuovi Stati membri sono stati concessi periodi transitori per talune varietà escluse dal catalogo comune, in quanto non rispondenti ai criteri comunitari. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sulle varietà che non

figurano nel catalogo e che possono essere commercializzate solo nei paesi interessati (Cipro, Lettonia, Malta e Slovenia). È necessario che tale deroga sia accompagnata da garanzie supplementari, in particolare sulle dimensioni dei campioni e sulla presenza di avena fatua.

3.7 Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sull'eventualità di controversie relative alla commercializzazione di partite di sementi di qualità scadente tra Stati membri. In effetti, il completamento del mercato interno garantirà anche agli operatori economici la rintracciabilità delle partite commercializzate e un buon coordinamento tra gli organismi di certificazione e di produzione delle sementi.

3.8 Quanto all'estensione del campo di applicazione del regime di equivalenza ai paesi terzi che soddisfano le norme dell'OCSE, il Comitato sottolinea che spetta alla Commissione ottenere la reciprocità di tale equivalenza presso i paesi terzi sulla base di norme identiche. Parimenti, va richiesta anche l'equivalenza dei sistemi di controllo per la selezione conservatrice, al fine di garantire il medesimo livello di qualità.

#### 4. Conclusioni

4.1 Il Comitato approva la proposta della Commissione intesa a semplificare le procedure di controllo, senza però alterare il livello di qualità richiesto per la produzione delle sementi. Sottolinea tuttavia che la Commissione deve continuare a prevedere un'analisi delle prestazioni dei sistemi di controllo.

4.2 Dal punto di vista legislativo, il Comitato sottolinea che la Commissione avrebbe dovuto cogliere l'occasione per presentare una proposta legislativa che raggruppasse tutte le direttive relative alla commercializzazione delle sementi di cereali, di piante foraggere, di barbabietole e di piante oleaginose.

4.3 Il Comitato reputa che la proroga chiesta fino al 31 marzo 2005 non sarà sufficiente per consentire il recepimento delle direttive negli ordinamenti nazionali. Propone pertanto di estendere la proroga fino al 31 luglio 2005.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale europeo relativa all'integrazione degli aspetti ambientali nella normalizzazione europea**

COM(2004) 130 def.

(2005/C 74/11)

La Commissione, in data 25 febbraio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 luglio 2004 sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

## 1. Introduzione

1.1 La problematica relativa all'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di normalizzazione europea si inserisce nel quadro delle priorità delineate nella strategia dell'Unione europea a favore dello sviluppo sostenibile adottata dalla Commissione nel 2001<sup>(1)</sup>, su cui il Comitato ha avuto modo di esprimere il proprio parere nel novembre del 2001 e, più recentemente, di procedere ad una valutazione complessiva<sup>(2)</sup>. Tale strategia è volta ad equilibrare tra loro gli aspetti economici, sociali e ambientali e a rafforzare il principio stabilito nel Trattato CE<sup>(3)</sup> di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche comunitarie. Lo stesso Sesto programma d'azione comunitaria per l'ambiente<sup>(4)</sup> sottolinea infatti, in proposito, che nelle attività di normalizzazione tecnica si deve tener conto delle esigenze in materia di protezione ambientale.

1.2 Il processo di normalizzazione tecnica è in grado, inoltre, di dare un apporto non indifferente alla realizzazione di un mercato interno europeo pienamente integrato in una prospettiva di progresso rispettoso dell'ambiente: esso concilia infatti l'impegno a divenire l'area economica più competitiva al mondo entro il 2010 con lo sviluppo di una economia sostenibile e creatrice di nuova e migliore occupazione nel quadro di un'Europa allargata caratterizzata da una sempre maggiore coesione economica e sociale, come stabilito nella strategia adottata a Lisbona nel 2000 dai Capi di Stato e di governo dell'Unione.

1.3 D'altra parte, la normalizzazione tecnica, che si basa sul consenso volontario di tutte le parti interessate, è un elemento essenziale nel processo di attuazione delle politiche comunitarie e in particolare della politica integrata dei prodotti, sulla quale il Comitato ha già avuto modo di esprimersi a più riprese<sup>(5)</sup>, che considera la normalizzazione stessa come uno strumento

potenziale per ridurre le incidenze ambientali dei prodotti e dei servizi.

1.4 Il Consiglio Normalizzazione del 1° marzo 2002 ha ribadito l'adeguatezza delle norme armonizzate nei settori che attualmente rientrano nel «nuovo approccio», ha sottolineato l'importanza che tutte le parti sociali interessate partecipino effettivamente al processo di normalizzazione e si è infine compiaciuto dell'intenzione della Commissione di elaborare un documento sulla normalizzazione e sulla tutela ambientale.

1.5 In seguito a tale Consiglio la Commissione ha identificato in un documento di lavoro sul «Ruolo della normalizzazione a sostegno della legislazione e della politica europea» una serie di aree chiave, tra le quali in particolare le seguenti:

1.5.1 uso più esteso della normalizzazione europea nelle politiche e nella legislazione dell'Unione per potenziare, in linea con i bisogni sia della società che delle imprese, l'espansione della normalizzazione tecnica in nuove aree quali i servizi, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i trasporti, la protezione dei consumatori e dell'ambiente;

1.5.2 rafforzamento della consapevolezza, negli esponenti imprenditoriali e nelle altre parti interessate, dei benefici della normalizzazione per il mondo degli affari grazie in particolare ad azioni intese a migliorare e facilitare la loro partecipazione al processo di elaborazione delle norme coinvolgendo soprattutto i rappresentanti delle PMI;

1.5.3 revisione del quadro legislativo vigente sulla normalizzazione, per renderlo meglio rispondente ai più recenti sviluppi e sfide in materia di norme tecniche europee, di semplificazione legislativa e di «meglio legiferare»<sup>(6)</sup>, in linea con gli orientamenti di politica industriale in una Europa allargata<sup>(7)</sup> e con le priorità 2003-2006 della Strategia per il mercato interno<sup>(8)</sup>;

<sup>(1)</sup> COM(2001) 264 def.

<sup>(2)</sup> Parere CES 1494/2001 del 29 novembre 2001 e parere CESE 661/2004 del 29 aprile 2004.

<sup>(3)</sup> Trattato CE, artt. 2 e 6 (versione consolidata).

<sup>(4)</sup> Decisione 1600/2002/CE del 22 luglio 2002.

<sup>(5)</sup> Parere CES sul Libro verde sulla politica integrata dei prodotti (GU C 260 del 17.9.2001) e parere CESE 1598/2003 del 10 dicembre 2003 sulla comunicazione «La politica integrata dei prodotti - sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale».

<sup>(6)</sup> Comunicazione della Commissione COM(2002) 278.

<sup>(7)</sup> Comunicazione «Politica industriale in una Europa allargata», COM(2002) 714.

<sup>(8)</sup> Comunicazione «Strategia per il mercato interno - priorità 2003-2006», COM(2003) 238.

1.5.4 adozione di un quadro finanziario stabile a sostegno della normalizzazione europea su basi giuridiche solide, assicurando un cofinanziamento Commissione/Stati membri delle attività di normalizzazione europea, delle infrastrutture europee e di più intense sinergie tra CEN, Cenelec e ETSI;

1.5.5 sostegno agli organismi europei di normalizzazione, per aumentarne l'efficienza nel processo di produzione di norme tecniche e di promozione dell'elaborazione e applicazione di standard internazionali, facilitando l'accesso ai mercati e al commercio internazionale, evitando di creare inutili ostacoli agli scambi e assicurando una dimensione globale della normalizzazione.

1.6 Lo sviluppo di una cultura europea della normalizzazione tecnica è, peraltro, essenziale per garantire un funzionamento efficace ed equilibrato del mercato interno nell'Unione a 25. È quindi importante, specie in campo ambientale, assicurare delle misure per la formazione di esperti e per la predisposizione e l'utilizzo di banche dati adeguate in modo da assicurare l'integrazione degli aspetti ambientali nel sistema europeo di normalizzazione nonché il pieno inserimento in esso dei nuovi paesi membri grazie alla partecipazione dei loro organismi di normazione. A questo fine, data la struttura e le dimensioni delle imprese di questi ultimi paesi, il Comitato considera indispensabile una azione di sostegno al pieno coinvolgimento delle piccole e medie imprese di tutta l'Europa allargata nei lavori di standardizzazione nonché nell'utilizzo delle norme tecniche europee esistenti.

1.7 Il sistema europeo di normalizzazione tecnica, basato sul consenso tra tutte le parti interessate all'elaborazione dei nuovi standard e sulla adesione volontaria delle stesse alle norme adottate, ha dimostrato piena validità nonché un livello di efficacia e flessibilità tali da consentire una crescita elevata della produzione normativa. Il numero totale delle norme europee ha raggiunto nel 2003 la considerevole cifra di circa 13 500, svolgendo un ruolo estremamente positivo per l'economia, riducendo i costi delle transazioni, facilitando il commercio e l'interscambio, aumentando la competitività e rafforzando l'innovazione. Un altro aspetto importante della normalizzazione è quello di avere ridotto gli ostacoli agli scambi nel mercato interno e spesso anche nel mercato globale.

1.8 Tali caratteristiche di successo devono, a parere del Comitato, non solo essere preservate nella loro interezza ma anche potenziate, come sottolineato dalle conclusioni del Consiglio Normalizzazione del marzo 2002. Qualsiasi presa in considerazione - pur auspicabile - degli aspetti economici, sociali e ambientali nel processo di normalizzazione non deve, ad avviso del Comitato, inficiare in alcun modo la natura e le caratteristiche essenziali di tale processo, che deve restare libero, volontaristico e consensuale. Queste sono infatti le caratteristiche che ne hanno fatto uno strumento vincente sul piano interno ed internazionale.

## 2. Sintesi dei principali elementi della Comunicazione

2.1 Gli **obiettivi** della Comunicazione della Commissione possono riassumersi essenzialmente come segue:

- sensibilizzare in merito alla necessità di una integrazione sistematica degli aspetti ambientali nel processo di normazione europea, attraverso un processo volontario e sostanzialmente gestito dalle parti interessate,
- aprire un dibattito costante con tutti i soggetti del settore della normazione per formulare un piano di azioni concrete che preveda: 1) delle attività di formazione e di sensibilizzazione; 2) l'organizzazione e il sostegno della partecipazione di tutte le parti interessate al processo di normazione; 3) l'uso sistematico di tutti gli strumenti disponibili per tener conto delle considerazioni ambientali a livello delle norme; 4) la ridefinizione del quadro di formulazione, da parte della Commissione, dei mandati di normazione e dei mandati specifici per politiche ambientali o per aspetti ambientali dei prodotti,
- procedere ad una valutazione ed a un controllo costante del processo di integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea, alla luce dei risultati ottenuti nei quattro settori sopra elencati.

2.2 Per realizzare tali obiettivi, la Commissione si propone di fare quanto segue:

- **a livello dei soggetti interessati:** avanzare proposte di promozione delle attività di sensibilizzazione; scambiare esperienze di buone pratiche in materia di formazione e sensibilizzazione; procedere ad un'ampia consultazione per la formulazione dei mandati di normazione; definire le priorità per le attività di integrazione degli aspetti ambientali nelle norme europee; elaborare indicatori del livello di integrazione dei requisiti ambientali nelle norme; identificare e coordinare gli aspetti ambientali trattati dagli organismi europei di normalizzazione, fornire un sostegno comunitario ai gruppi europei d'interesse che attuano tali azioni; riferire periodicamente sulle modalità di utilizzo dei vari strumenti di integrazione dei requisiti ambientali nelle norme,
- **a livello degli Stati membri, e particolarmente di quelli di nuova adesione:** prevedere delle misure per la promozione di attività di formazione e di sensibilizzazione; garantire la raccolta e diffusione dell'informazione da parte dei rispettivi organismi di normazione; assistere ed agevolare tutti i soggetti interessati, specie i rappresentanti della società civile e degli enti pubblici attivi nel campo dell'ambiente, per farli partecipare pienamente al processo normativo; riferire sulle misure di sostegno adottate, con lo scopo di promuovere gli scambi di esperienze e di buone prassi,

— **a livello comunitario:** varare misure finanziarie di sostegno comunitario a progetti di sensibilizzazione e formazione promossi da organismi europei di normalizzazione; organizzare un controllo costante delle attività formative e di sensibilizzazione realizzate; inserire, se del caso, previa consultazione degli interessati, gli aspetti ambientali nella formulazione dei mandati di normazione; sostenere i gruppi interessati su scala europea nella identificazione e nel coordinamento degli elementi ambientali della normazione europea; organizzare riunioni per consentire lo scambio di esperienze e buone prassi e l'approvazione di indicatori del progresso normativo europeo che abbiano particolare attinenza con la dimensione ambientale; attuare un sistema di valutazione costante dei progressi realizzati nei settori indicati, valutazione che dovrà essere esaminata, almeno una volta all'anno, con le parti interessate.

### 3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione di avviare **una riflessione approfondita sulle possibilità, opportunità e modalità** per integrare nella definizione di norme tecniche europee delle considerazioni ispirate non solo alla protezione ambientale ma anche all'uso sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime necessarie alla fabbricazione, confezionamento, distribuzione, manutenzione e trattamento di fine ciclo dei prodotti.

3.2 Al riguardo, il Comitato sottolinea l'importanza di creare una vera e propria **cultura europea della normalizzazione tecnica**, per garantire un funzionamento efficace ed equilibrato del mercato interno **dell'Unione europea** e per assicurare, specie in campo ambientale, misure per la formazione di esperti e per la creazione di banche dati adeguate, in modo da poter valutare le possibilità e le opportunità d'integrazione degli aspetti ambientali nel sistema europeo di normalizzazione anche per quanto riguarda i nuovi paesi membri.

3.3 In ogni caso è essenziale, secondo il Comitato, che la natura volontaria e quelle caratteristiche di consensualità, apertura e trasparenza di procedure liberamente realizzate da e per gli interessati stessi, che costituiscono gli **elementi vincenti del processo di normalizzazione tecnica europea** non vengano meno e vengano anzi rafforzate anche nella presa in considerazione degli aspetti socio-economici e ambientali.

3.3.1 Il Comitato rileva come **già attualmente siano numerose le norme tecniche europee che trattano direttamente questioni ambientali** o che tengono conto degli aspetti ambientali. Si fa riferimento in particolare alle norme sugli aspetti essenziali del ciclo di vita dei prodotti, ai metodi normalizzati di misure e prove, o ancora alle norme tecniche sulle tecnologie ambientali o a quelle di gestione ambientale, come ad esempio la gestione EMAS basata su una norma EN/ISO della serie 14001.

3.3.2 Il Comitato rileva inoltre, con soddisfazione, come gli organismi di normazione europei dispongano di un **bagaglio del tutto adeguato di strumenti per ottimizzare l'integrazione degli aspetti ambientali** nei lavori di standardizzazione tecnica: ne sono esempi la Guida IEC 109 <sup>(1)</sup> - introdotta con successo già dal 1995 e recentemente aggiornata - per quanto concerne le normative tecniche dei prodotti elettrotecnici ed elettronici; l'ISO/TR 14062 <sup>(2)</sup>, ratificata nel 2002, per quanto concerne la concezione e lo sviluppo dei prodotti, i 100 e più «Emissions and immunity quality standards» di ETSI/Cenelec e infine il Codice di condotta ISO/64 promosso dall'Environment Help Desk predisposto dal CEN.

3.4 Secondo il Comitato, quanto sopra evidenziato riconferma la convinzione che gli obiettivi di una efficace associazione degli aspetti ambientali al processo di normalizzazione tecnica possono essere raggiunti meglio - specie nel caso della piccola e media impresa - attraverso **codici di condotta, rapporti tecnici e strumenti più flessibili**, o attraverso *workshop* di formazione e manuali pratici, che possano trasmettere conoscenze e sensibilizzare alla questione sin dalla fase di concezione di nuovi prodotti, nuovi processi produttivi e nuovi servizi. A questo proposito possono essere utilizzate le procedure semplificate, adottate nel caso di EMAS o delle norme di igiene e di sicurezza per le piccole imprese, come più volte sottolineato nel parere del CESE <sup>(3)</sup>.

3.5 Il Comitato sottolinea, con forza, come in tutto questo processo si debba **evitare di appesantire o rallentare l'iter di normazione. Anche il fatto di renderlo più costoso e più burocratico** sarebbe in contraddizione con i principi comunitari di semplificazione normativa. Al riguardo, il Comitato condivide pienamente l'opinione espressa dal **Consiglio Normalizzazione** del 1° marzo 2002, secondo cui «la vitalità del sistema di normalizzazione globale in Europa è tuttora lungi dall'essere garantita, alla luce di un ambiente europeo e internazionale in rapida evoluzione e dei cambiamenti nelle tradizionali fonti di reddito» <sup>(4)</sup>. Secondo il Comitato, la normalizzazione deve, sempre più, essere attraente e utile per le imprese e per i loro esperti, che hanno la competenza tecnica per meglio integrare gli aspetti ambientali nella concezione dei prodotti, a costi sostenibili.

3.6 Al fine di ottimizzare la *performance* generale delle imprese, occorre sviluppare ulteriormente i meccanismi per **migliorare l'expertise in materia ambientale di tutti gli attori**, che devono assicurare una **partecipazione attiva** delle parti interessate, - sin dall'inizio del processo di elaborazione delle norme. Devono essere presi in considerazione, accanto agli aspetti tecnici, economici, sociali, anche quelli che si riferiscono alla salute, alla sicurezza e alla soddisfazione del cliente. Soprattutto negli ultimi anni è emersa la necessità di prestare una grande attenzione alla riduzione e razionalizzazione del consumo di risorse naturali e di energia; alla riduzione dei rifiuti e delle emissioni, e soprattutto alla **qualità** del processo stesso di formazione delle nuove norme tecniche volontarie, in modo da assicurare una loro agevole trasposizione a livello internazionale.

<sup>(1)</sup> Guida IEC/109 su «Environmental aspects - inclusion in electro - technical product standards».

<sup>(2)</sup> ISO/tr 14062 su «Environmental management - integrating environmental aspects into product design and development».

<sup>(3)</sup> Parere CES 560/1999 del 29 maggio 1999 (GU C 209 del 22 luglio 1999).

<sup>(4)</sup> GU C 66 del 15.3.2002.

3.7 Secondo il Comitato, alla luce dell'attuale processo democratico che è prevalentemente basato sulle strutture nazionali, sarebbe opportuno **lasciare alle parti interessate (stakeholders) la responsabilità di definire - ricorrendo a qualsivoglia expertise o consulenza - le modalità per integrare gli aspetti ambientali nella normalizzazione**, evitando così approcci di tipo *top-down*.

3.8 Il Comitato ritiene che il processo di elaborazione delle norme tecniche non possa muoversi più velocemente dei **cambiamenti culturali**, che sono necessari ai vari settori per assumere **la consapevolezza del proprio ruolo in un contesto di sviluppo sostenibile. Il compito della Commissione acquista particolare importanza nel processo di sensibilizzazione e di «foresight» culturale, da attuarsi attraverso la diffusione delle conoscenze e delle buone pratiche.**

3.9 L'elevata qualità delle norme tecniche volontarie costituisce l'elemento essenziale del loro **valore aggiunto a livello europeo** e può essere assicurata, a parere del Comitato, solo da una **attiva partecipazione** al processo normativo di tutte le parti interessate, e cioè degli esperti e dei rappresentanti industriali di settore, come anche delle piccole e medie imprese, dei lavoratori, dei consumatori e delle ONG. La molteplicità degli attori rappresenta **un giusto equilibrio tra le esigenze economiche, sociali e ambientali, senza contare gli aspetti prioritari della salute e della sicurezza.**

3.10 In applicazione del principio della **sussidiarietà**, tale partecipazione deve essere assicurata, **in primis, a livello nazionale**, soprattutto per quanto riguarda i paesi di nuova adesione. Devono essere sostenute non solo le **ONG**, perché assicurino una partecipazione attiva e competente, ma anche e **soprattutto le PMI che, - specie per quanto riguarda la struttura e le dimensioni d'impresa, - presentano forti esigenze di migliorare il loro accesso al processo normativo.** A questo proposito vale la pena ricordare che **strutture europee create specificatamente per rapportarsi alle PMI, come Normapme**, andrebbero potenziate ed utilizzate al meglio.

3.11 Il Comitato sottolinea la necessità di misure prioritarie di sostegno comunitario ad azioni di **capacity building** promosse dagli organismi di normazione e dalle **ONG dei nuovi Stati membri nonché a progetti** di formazione di esperti; e suggerisce la realizzazione di una **rete di banche dati, pienamente interoperabile e decentrata, vicina all'utenza finale.** Si tratta, in buona sostanza, di garantire sempre e meglio l'accesso all'informazione e la partecipazione consapevole di tutte le imprese al processo normativo.

3.12 Per quanto concerne la definizione delle **priorità** nei lavori di normalizzazione, il Comitato sostiene che esse debbano continuare ad essere **individuata nell'ambito di un processo consensuale volontario che coinvolga liberamente tutte le parti interessate** e che debbano essere evitate priorità motivate solo su un piano politico, senza tener conto delle specificità dei prodotti e delle imprese che li producono.

3.13 Quanto al ricorso, da parte della Commissione, a mandati obbligatori nell'ambito del «nuovo approccio», il Comitato ritiene che **la promozione dell'uso di normative tecniche ambientali** non debba formare oggetto di decisioni *top-down*, ma **debba piuttosto essere realizzata attraverso una più ampia accettazione dei prodotti eco-compatibili, indirizzando al meglio gli interessi e i bisogni dei cittadini e dei consumatori.**

3.14 Secondo il Comitato, la formulazione di mandati ben definiti derivanti dall'applicazione del nuovo approccio ha contribuito al successo del mercato interno europeo e tale successo non deve ora essere vanificato da un loro utilizzo finalizzato a trasferire processi decisionali difficili di natura politica all'interno degli organismi tecnici di normazione.

3.15 La **trasposizione delle norme tecniche europee a livello internazionale** riveste, secondo il Comitato, una importanza essenziale per garantire la piena presenza e concorrenzialità dei nostri prodotti nel mercato globale. Attualmente, grazie agli accordi di Dresda e di Vienna, più dell'83 % delle norme Cenelec e circa il 40 % delle norme CEN derivano dalle norme degli organismi internazionali di normazione ISO, IEC e ITU. A parere del Comitato occorre quindi **evitare che i requisiti di normalizzazione ambientale vengano assunti come barriere commerciali nell'ambito dell'Accordo TBT dell'Organizzazione mondiale del commercio** o che si tramutino in svantaggi competitivi per le imprese europee sul mercato globale. Al riguardo, occorre sviluppare un atteggiamento proattivo sia nel Dialogo transatlantico (TABD), sia in quello con il Giappone (EJBD) e con il Mercosur (MEBF) per non allargare il fossato esistente tra norme europee e internazionali.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1 Partecipazione - Occorre evitare che una partecipazione allargata rallenti il processo di adozione e di revisione delle norme, che già richiede tempi medi che vanno dai 3 ai 5 anni. **Il principio di sussidiarietà deve essere assunto appieno. A livello nazionale** deve essere assicurata la partecipazione di tutte le parti interessate, in particolare degli imprenditori e dei lavoratori, mentre **a livello europeo** i rappresentanti degli enti nazionali di normazione devono portare i risultati delle posizioni consensuali raggiunte. A tale livello devono poter partecipare anche i rappresentanti delle organizzazioni europee delle piccole e medie imprese e delle ONG interessate, sulla base delle posizioni consensuali maturate nelle rispettive sedi.

4.2 Cooperazione - Il Comitato ritiene particolarmente importante lo **scambio organizzato di conoscenze tecniche, lo sviluppo di codici di condotta, gestiti su base volontaria e di buone pratiche.** Queste devono però avvalersi degli strumenti già esistenti (cfr. paragrafo 3.3.2), che meritano di essere potenziati ed estesi, specie per i paesi di nuova adesione.

4.3 Cultura - La **formazione di una cultura europea della normazione tecnica** che tenga conto degli aspetti economici, sociali e ambientali è prioritaria per le imprese e le loro organizzazioni, e in particolare per quelle delle PMI, come anche per le organizzazioni dei lavoratori e degli *stakeholders*. Le organizzazioni dei consumatori e quelle per la tutela dell'ambiente devono poter beneficiare, a livello sia nazionale, che europeo, di adeguati sostegni finanziari, in modo da rafforzare la loro formazione in campo tecnico-normativo e da assicurare una rappresentanza qualificata e competente.

4.4 Finanziamento - **Necessità di poste di bilancio pluriennali, nazionali e comunitarie**, per sviluppare azioni di formazione e di sensibilizzazione. Detti stanziamenti dovrebbero essere rivolti, in particolare, ad organismi di normalizzazione nazionali ed europei, alle parti sociali, e agli organismi di rappresentanza delle varie istanze della società civile.

4.5 Priorità - Le **priorità** per l'elaborazione delle nuove norme tecniche devono essere lasciate alla determinazione consensuale di tutti i partecipanti, che sono gli attori diretti del processo normativo e che devono assumersene la piena responsabilità, e non devono in nessun caso essere il frutto di un processo *top-down* imposto dall'alto. Strumenti - L'utilizzazione sistematica degli **strumenti** - quali quelli esaminati ai paragrafi 3.3.1 e 3.3.2 - necessari per integrare gli aspetti ambientali nella normalizzazione deve essere vista come un'**opportunità offerta e non imposta** agli attori del processo normativo tecnico, volontario.

4.6 Monitoraggio - Il **monitoraggio e la valutazione dei risultati raggiunti** con le azioni di sensibilizzazione e formazione e con il rafforzamento degli organismi nazionali ed europei di normalizzazione, anche in termini di partecipazione qualificata delle ONG e degli organismi rappresentativi delle PMI, deve poter fornire alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale europeo, le basi per la stesura dei previsti **rapporti biennali e per la revisione ogni 5 anni delle azioni** e degli orientamenti comunicati in materia.

## 5. Conclusioni

5.1 Il CESE è convinto della necessità di accelerare, senza peraltro appesantirlo, l'iter di normazione, per garantire sviluppo e alta qualità al mercato interno sotto tutti gli aspetti, ivi compresi quelli ambientali. Lo scopo è quello di rendere il processo di normazione efficiente, poco costoso e non burocratico, e di adeguare preventivamente le capacità istituzionali degli Stati membri.

5.2 A giudizio del CESE, il processo che mira alla integrazione degli aspetti ambientali nel sistema di normazione europeo dovrebbe procedere rispettando pienamente il principio di sussidiarietà, che deve garantire la piena partecipazione al processo di tutti i soggetti, soprattutto delle PMI e delle ONG, in particolare al livello nazionale/regionale, che è notoriamente il più vicino alle parti interessate.

5.3 Lo sviluppo del mercato globale e l'apertura al commercio mondiale di nuove grandi entità come Cina, India e Russia rendono prioritaria la trasposizione delle attuali normative tecniche europee a livello internazionale, secondo quanto contenuto negli accordi di Dresda e di Vienna, con l'obiettivo di tradurre le soluzioni di normalizzazione in vantaggi commerciali per le imprese europee.

5.4 A parere del CESE l'obiettivo è quello di realizzare una complementarietà ottimale tra le regolamentazioni ambientali cogenti e le norme tecniche volontarie, che nascono da un'accentuata sensibilità verso l'ambiente e la qualità.

5.5 Il CESE insiste perché si rafforzino le piattaforme di interscambio di buone pratiche e di dialogo, con funzioni di *expertise*, tra parti sociali, organismi europei e nazionali di normalizzazione, industria, PMI, rappresentanti dei lavoratori, consumatori e ONG, con lo scopo di sostenere lo sviluppo della procedura della normalizzazione, secondo la strategia di Lisbona e i principi della crescita sostenibile e competitiva.

5.6 Occorre, in particolare:

- promuovere una cultura europea della normalizzazione tecnica per l'UE,
- prevedere misure di formazione per esperti e potenziare anche dati adeguate di largo utilizzo,
- integrare sempre più il sistema di normalizzazione europea e la protezione dell'ambiente,
- promuovere le azioni di sensibilizzazione della domanda (vale a dire dei consumatori) per indurre sempre più il mercato a mirare ad un uso sostenibile delle risorse naturali a livello sia delle materie prime che dei prodotti finiti e confezionati,
- realizzare un adeguato equilibrio tra la tutela degli aspetti prioritari di sicurezza, igiene e salute e quella degli aspetti ambientali globali, tenendo conto del Protocollo di Kyoto,
- applicare pienamente i principi di sussidiarietà, promuovendo la partecipazione di tutte le parti interessate a livello nazionale/regionale,

- promuovere codici di condotta più flessibili, che conducano a processi di normalizzazione *eco-friendly*, per agevolare le imprese, e soprattutto le PMI, ad adottare processi tecnici ecologici, che siano anche economicamente validi, per la realizzazione di nuovi prodotti, nuovi processi, o nuovi servizi,
- sviluppare una piattaforma di interscambio tra la strategia di Lisbona per il mercato interno e il piano d'azione 2004-

- 2010 per l'ambiente e la salute, con lo scopo di ampliare il dialogo di *expertise* tra tutte le parti interessate al processo di normalizzazione: CEN, Cenelec, ETSI, PMI-normazione, ANEC (consumatori), TUTB (sindacati lavoratori), ECOS (istanze ambientali), Industria, distribuzione e servizi,
- sostenere lo sviluppo della normalizzazione tecnica di base per le normative di qualità di prodotto e di processo, nel campo della produzione agricola e alimentare.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema L'agricoltura periurbana

(2005/C 74/12)

Il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, in data 17 luglio 2003, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sull'agricoltura periurbana.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **CABALL i SUBIRANA**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli e 3 astensioni.

### 1. Introduzione

#### 1.1 Un'attività produttiva condizionata dall'ambiente urbano

1.1.1 Le zone periurbane sono al centro del dibattito e dell'interesse di numerosi organi europei, tra cui il Comitato economico e sociale europeo. Esse sono una realtà in espansione in molti comuni europei, come conseguenza dello sviluppo urbanistico, industriale, del settore terziario e delle infrastrutture di comunicazione e di trasporto; questo sviluppo fagocita il territorio a scapito dello spazio destinato alla produzione agricola, creando in misura crescente aree agricole marginali e con attività agricole non competitive.

1.1.2 L'attività agricola delle zone periurbane è condizionata dall'ambiente urbano in cui si svolge e che ha su di essa conseguenze negative che ne limitano la sostenibilità economica. Queste ripercussioni negative sono le cause principali del degrado del territorio dal punto di vista ambientale e guastano le relazioni sociali tra città e campagna. Si tratta di divaricazioni tra città e campagna, che, a seconda di come siano trattate e risolte, possono influire negativamente sulla sopravvivenza della stessa attività agricola.

1.1.3 Ai problemi tradizionali delle zone agricole periurbane va aggiunto un problema le cui prime manifestazioni sono più

recenti e che consiste nella difesa degli spazi liberi intorno alle città, non prevedendo però il loro sfruttamento agricolo. Si tratta di un'idea del territorio come «parco tematico» in cui tutto risulterà artificiale, fuori contesto e impersonale, un'idea motivata con determinati criteri estetici falsamente supportati da norme improntate alla preservazione della biodiversità o ad una concezione del paesaggio che cerca di emarginare l'attività agricola o relegarla a mero aspetto folcloristico.

1.1.4 La Politica agricola comune (PAC) dell'UE insiste sulla necessità di diversificare l'economia delle aziende agricole introducendo attività in grado di fornire nuove fonti di reddito agli agricoltori. È necessario sottolineare che senza agricoltura non può esistere paesaggio agricolo, vale a dire un paesaggio caratterizzato da campi coltivati, animali, prati e soprattutto dalla presenza di agricoltori.

1.1.5 Nelle zone periurbane, tutto questo (la pressione dell'ambiente urbano, la concezione di un'agricoltura senza agricoltori e la stessa riforma della PAC) comporta problemi significativi per la continuità e la stabilità dell'agricoltura periurbana (problemi molto più accentuati che in altre zone agroclimatiche analoghe, cosa che determina un rischio maggiore di scomparsa dell'attività agricola).

1.1.6 Alla perdita di terreni adatti alla coltivazione, si aggiungono le difficoltà nelle strutture produttive che comporta per l'integrazione dei giovani nell'attività agricola e per l'incremento della dimensione dell'azienda agricola il fatto che, in alcuni Stati membri dell'UE, manchi una disciplina legislativa chiara del mercato dei suoli e degli affitti rurali e quindi ci si trovi nell'impossibilità di disporre di un mercato dei terreni idonei alla coltivazione. Numerosi proprietari pubblici o privati dei suoli mantengono bloccato il mercato dei terreni evitando di offrirli ai produttori agricoli con contratti di affitto. Si tratta di fenomeni speculativi che rappresentano una grave minaccia al futuro di numerosi spazi agricoli periurbani e ai quali gli Stati membri dell'UE devono far fronte mediante una normativa specifica diretta ad evitarli.

1.1.7 Si sta parlando qui di spazi agricoli, che, pur non essendo passati inalterati attraverso i cambiamenti sopravvenuti nel mondo rurale negli ultimi anni, sono caratterizzati da certi valori e funzioni che determinano l'idoneità, o meno, delle attività che in essi si svolgono.

## 1.2 Molto più che un'attività puramente economica

1.2.1 Il CESE, in quanto una delle parti interessate allo sviluppo rurale direttamente impegnate ad assicurare la sostenibilità dello sviluppo economico, ambientale e sociale delle zone rurali europee, ricorda che le funzioni ambientali, sociali ed economiche che vengono svolte, tra l'altro, dagli spazi agricoli assumono, nelle zone periurbane, una rilevanza maggiore che nel resto del territorio. In queste zone, il suolo a destinazione agricola agisce da polmone verde delle grandi città; queste aree rappresentano un elemento fondamentale dell'assetto territoriale in quanto impediscono la crescita sfrenata delle città, creano un paesaggio e rendono l'ambiente urbano a misura d'uomo. La loro funzione economica, invece, fondamentale per il mantenimento degli spazi agricoli e il loro futuro, viene ad essere limitata dalla pressione urbanistica cui sono sottoposte e dalla scarsa importanza produttiva attribuita loro nel quadro generale dell'economia delle zone periurbane.

1.2.2 Il CESE, facendo propria la frase contenuta nel primo principio enunciato nelle conclusioni della Conferenza di Salisburgo secondo cui non c'è agricoltura se il territorio rurale non è vitale e il territorio rurale non è vitale se non c'è agricoltura<sup>(1)</sup>, insiste sul fatto che i veri protagonisti degli spazi agrari periurbani sono e devono essere i produttori agricoli che svolgono l'attività agricola a tempo pieno, pur riconoscendo il ruolo importante di coloro che praticano l'agricoltura a tempo parziale in numerose zone periurbane.

## 1.3 Un'agricoltura con limitazioni e opportunità, in uno spazio eterogeneo e dinamico

1.3.1 Il CESE si rende conto che la straordinaria eterogeneità e il grande dinamismo dello spazio periurbano rendono difficile una sua definizione precisa. Si tratta in sostanza di una zona di

contatto tra il mondo rurale propriamente detto e il mondo urbano, che conserva però i tratti fondamentali del primo mentre subisce l'attrazione del secondo.

1.3.2 La caratteristica comune di tutti gli spazi periurbani sono la precarietà territoriale, ambientale, sociale, e il fatto di essere situati alla periferia degli agglomerati urbani. È precisamente l'agricoltura praticata come attività professionale in questi spazi a essere definita «agricoltura periurbana». Con questo tipo di attività agricola ne coesistono altre, connesse alla coltivazione di piante, che hanno scopi ricreativi, terapeutici, pedagogici, ecc., oppure obiettivi di creazione e salvaguardia di paesaggi (paesaggisti, giardinieri, ecc.). Tali attività assumono una particolare rilevanza in alcune aree degli Stati membri.

1.3.3 Si tratta di spazi rurali con limitazioni specifiche e caratteristiche, che li rendono diversi da altri spazi rurali, la cui sopravvivenza è soggetta a gravi minacce.

1.3.4 È abbastanza frequente, tuttavia, che l'agricoltura periurbana abbia una particolarità che conviene sfruttare al massimo: le opportunità offerte dalla vicinanza di un mercato di consumo, la crescente sensibilità dei consumatori per aspetti come la qualità e la sicurezza alimentare, la domanda da parte della società di nuove attività (tempo libero, formazione, istruzione in campo ambientale, turismo ecologico, ecc.). Queste nuove attività complementari permettono di diversificare i rischi degli imprenditori e di migliorare il reddito agricolo.

1.3.5 L'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) stabilisce quanto segue: «Possono essere assimilate alle zone svantaggiate altre zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici, e nelle quali l'attività agricola dovrebbe essere continuata, se del caso e a talune condizioni particolari, per assicurare la conservazione o il miglioramento dell'ambiente naturale, la conservazione dello spazio naturale e il mantenimento del potenziale turistico o per motivi di protezione costiera». Questo rafforza il postulato su cui il Comitato insiste da tempo e che considera gli spazi agricoli periurbani in cui si pratica l'agricoltura periurbana come «zone soggette a particolari difficoltà».

1.3.6 L'Agenda 2000 e la recente revisione intermedia della PAC hanno dato ulteriore impulso a questi orientamenti.

1.3.7 Nel preambolo delle conclusioni della Conferenza di Salisburgo, è stata messa in risalto «la necessità di aiutare gli agricoltori europei ad assumere il ruolo multifunzionale di custodi dello spazio rurale e di produttori orientati al mercato in tutta l'Unione europea». <sup>(2)</sup> Alle stesse conclusioni è giunto il parere di iniziativa del Comitato, di cui è stato relatore BROS Il 2° pilastro della PAC: le prospettive di adattamento della politica di sviluppo delle zone rurali (Il seguito della conferenza di Salisburgo) <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> «La vitalità del territorio rurale è essenziale per l'agricoltura così come l'attività agricola è essenziale per la vitalità del territorio rurale» - Conclusioni della seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale, svoltasi a Salisburgo dal 12 al 14 novembre 2003; MEMO/03/236.

<sup>(2)</sup> Cfr. nota 1.

<sup>(3)</sup> CESE 961/2004 – NAT/243.

## 2. Obiettivi di conservazione e di sviluppo dell'agricoltura periurbana

2.1 Per il CESE, l'agricoltura periurbana presenta indubbiamente limitazioni specifiche con caratteristiche chiaramente riconoscibili e definibili, che generano difficoltà particolari di fronte alle quali vanno promosse misure concrete che rendano possibile la conservazione, l'organizzazione e la gestione degli spazi periurbani con un'attività agricola produttiva. Il CESE propone dunque di favorire meccanismi e strumenti per la protezione e lo sviluppo degli spazi agricoli periurbani.

2.2 *Obiettivo 1: Riconoscere, sul piano sociale, politico e amministrativo, l'esistenza di spazi agricoli periurbani considerandoli zone soggette a difficoltà dovute a limitazioni specifiche*

### 2.2.1 Potenziare un tessuto dinamico e forte di «città intermedie»

2.2.1.1 Il CESE constata che la «metropolitanizzazione» del territorio europeo è un fenomeno in aumento, che comporta la crescita a chiazze dell'urbanizzazione estensiva del territorio con una perdita costante e irrimediabile di terreno fertile, limitazione principale e fondamentale delle zone periurbane, come si evince anche dal parere di iniziativa del Comitato, di cui è stato relatore Van Iersel «Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione»<sup>(4)</sup>.

2.2.1.2 Questa perdita dell'attività agricola si ripercuote non solo sul settore agricolo in quanto tale, ma anche sulla salvaguardia delle risorse naturali, sulla protezione della qualità della vita degli abitanti delle città e su una gestione equilibrata del territorio.

2.2.1.3 Al fine di rendere il territorio europeo equilibrato e sostenibile, il CESE insiste sul **necessario potenziamento di un tessuto dinamico e forte, costituito da una rete di «città intermedie»** definite non tanto per la loro dimensione demografica quanto per l'attività di mediazione che esercitano tra i territori rurali ed urbani della loro zona di influenza.

2.2.1.4 Questo tessuto è possibile solo se esistono intorno ad esso spazi agricoli e naturali, vale a dire spazi periurbani, che svolgano, tra le altre cose, la funzione di separare tra loro gli spazi edificati e un ruolo di collegamento tra spazi naturali, favorendo e consolidando la personalità dei comuni, promuovendo la biodiversità e rendendo possibile un'attività agricola sostenibile.

### 2.2.2 Riconoscere il ruolo svolto dalle zone periurbane nelle relazioni tra città e campagna

2.2.2.1 Per il CESE, un primo strumento essenziale è indubbiamente il riconoscimento sul piano sociale, politico e amministrativo, dell'esistenza di queste zone al tempo stesso rurali e urbane (periurbane), in cui si pratica un'attività agricola soggetta a specifiche difficoltà, e del ruolo che spetta a queste zone nelle relazioni tra città e campagna.

2.2.2.2 Per avere un quadro di riferimento per il riconoscimento dello spazio agricolo periurbano e dell'attività agricola che vi si pratica, è necessario, in primo luogo, studiare i problemi che tali spazi si trovano di fronte e, in secondo luogo, **analizzare in modo esaustivo gli elementi valorizzanti in essi presenti** (risorse idriche, paesaggio, biodiversità, architettura, struttura agraria, ecc.) **nonché le funzioni** economiche, ambientali e sociali, che a seconda degli elementi presenti, essi devono svolgere.

### 2.2.3 La sensibilizzazione in quanto strumento di riconoscimento

2.2.3.1 È necessario **introdurre nella società una «cultura del suolo» inteso come risorsa naturale limitata** e come patrimonio comune che, una volta distrutto, è difficile da recuperare. È per tale motivo che devono essere pianificate espansioni urbane centripete (verso l'interno), mediante programmi di risanamento e di recupero di spazi urbani degradati e zone industriali obsolete, evitando di dilapidare ancora suoli agricoli a scopi edilizi, e con normative specifiche che incidano sui fenomeni di speculazione sui suoli agricoli così frequenti alle periferie di molte città europee.

2.2.3.2 Per far sì che il riconoscimento sociale, politico e amministrativo avvenga su scala europea, il CESE propone di promuovere **un'azione europea relativa agli spazi agricoli periurbani** e all'attività agricola in essi praticata, azione che riconosca i valori e le funzioni di tali spazi e che stabilisca gli elementi fondamentali perché ciascun paese possa poi elaborare norme specifiche per la loro protezione e il loro sviluppo, in base a criteri basilari comuni.

### 2.3 Obiettivo 2: Evitare che gli spazi agricoli periurbani siano sottoposti ad un processo di urbanizzazione, mediante la pianificazione, l'assetto territoriale e gli incentivi a livello comunale

2.3.1 Il CESE ritiene che per proteggere gli spazi agricoli periurbani non basti un riconoscimento razionale ed emotivo da parte della società e del mondo politico. È altresì indispensabile che tutti gli Stati membri **dispongano ed applichino strumenti di gestione del suolo agricolo periurbano** che evitino processi speculativi tali da favorire l'abbandono dei suoli agricoli.

<sup>(4)</sup> CESE 968/2004 – ECO/120.

2.3.1.1 Per il CESE vanno creati strumenti di gestione del suolo basati su sei pilastri:

- a) l'applicazione di strumenti giuridici di **pianificazione territoriale, assetto urbano**, sia a livello europeo che a livello statale e regionale, e di occupazione del suolo a livello statale e regionale, che integrino la gestione degli spazi agricoli periurbani e le politiche agricole e rendano difficile una destinazione diversa dei suoli agricoli;
- b) la regolamentazione, attraverso strumenti legislativi trasparenti, **della cessione temporanea dell'uso di terreni** da parte di proprietari pubblici e privati, mediante la stipula di contratti di affitto con produttori agricoli per lo sfruttamento del terreno a scopi agricoli o di allevamento, in modo da rendere più redditizia l'attività delle aziende agricole;
- c) una pressione fiscale non eccessiva sui terreni destinati alle attività agricole in queste zone, con un trattamento fiscale uguale a quello delle zone industriali e/o residenziali urbane;
- d) **la promozione e/o il rilancio di iniziative da parte dei comuni**, potenziando il principio di sussidiarietà (responsabilità delle amministrazioni e dei politici locali) nell'ambito dell'assetto del territorio comunale, sempre sulla base di criteri sovracomunali improntati alla cooperazione intercomunale e al collegamento territoriale;
- e) **l'introduzione di nuovi criteri di finanziamento dei comuni, ad esempio utilizzando il concetto di «terreno agricolo protetto»**, in base ai quali la protezione dei terreni agricoli viene privilegiata rispetto alla loro occupazione a scopi urbanistici; tali nuovi criteri dovrebbero consentire di ridurre la dipendenza del finanziamento dei comuni proveniente dal gettito tributario da altri criteri;
- f) l'elaborazione obbligatoria e vincolante dell'«analisi dell'impatto agricolo» da parte dell'amministrazione agricola competente, ogni volta che si voglia effettuare un intervento sullo spazio agricolo periurbano, che possa comportare una perdita di suolo agricolo.

2.3.1.2 In definitiva, questi strumenti di pianificazione, assetto territoriale, uso del suolo, finanziamento dei comuni e analisi dell'impatto agricolo consentono di preservare gli spazi agricoli periurbani dalla costante domanda di terreni da parte della città (per la crescita urbana, lo sviluppo industriale o terziario, le infrastrutture di comunicazione o energetiche) e di evitare processi di degrado territoriale di cui si potrebbe approfittare per negare il valore degli spazi agricoli periurbani e giustificare la scomparsa.

2.4 *Obiettivo 3: Garantire uno sviluppo dinamico e sostenibile dell'agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata*

2.4.1 Per il CESE, lo sviluppo dinamico e sostenibile dell'agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata deve risultare **da processi in cui le amministrazioni locali svolgano un ruolo fondamentale, facendo propri criteri di gestione intercomunale**, oltre a criteri territoriali di pianificazione e assetto sovracomunali.

2.4.2 Per questo, è necessario che i diversi territori periurbani si uniscano e si dotino di un organismo che persegua, come obiettivo fondamentale, non solo la difesa ma anche il rilancio degli spazi agricoli e dell'attività agricola, mediante piani sovracomunali di conservazione, uso e gestione del suolo.

2.4.3 Di tale organismo devono far parte gli agricoltori al fine di istituire **partenariati** volti alla promozione dei loro obiettivi con le comunità locali (cittadini e rappresentanti eletti) e altre parti interessate (università, organizzazioni ambientaliste, ecc.) e per procedere a una concertazione sulla gestione dello spazio agricolo.

2.4.4 I gestori delle zone periurbane devono essere conservatori per quanto concerne la salvaguardia dei valori territoriali, progressisti, con **atteggiamenti positivi, immaginativi e creativi**, per quanto concerne le proposte di sviluppo delle funzioni dello spazio agricolo periurbano, e infine rigorosi quando si tratti di regolare l'uso di tale spazio. Essi devono, in definitiva, far uso di criteri di sostenibilità.

2.4.5 La sussidiarietà è un elemento fondamentale della gestione degli spazi agricoli periurbani, in quanto garantisce un'intesa tra le amministrazioni ed il settore produttivo agricolo, basata su un impegno di conservazione e sviluppo del territorio destinato all'agricoltura periurbana. Si tratta, in altre parole, di stipulare un **contratto per una gestione sostenibile dell'attività agricola tra l'amministrazione pubblica e gli agricoltori**.

2.4.6 La **gestione deve basarsi sulla «rete di cooperazione»** tra gli agenti pubblici e privati impegnati nella gestione e organizzati in un **«ente di partecipazione e gestione»** in cui si canalizzino e si uniscano finalità e interessi comuni e si promuovano azioni specifiche collegate alla base territoriale e alle risorse naturali (per es. promozione e dinamizzazione dei prodotti, incorporazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, sviluppo dell'educazione ambientale, salvaguardia del paesaggio, ecc.). In definitiva, deve essere un ente che stabilisca le condizioni generali, sorvegli la loro applicazione e promuova azioni di sostegno e sviluppo rivolte allo spazio urbano che vuole dinamizzare.

2.4.7 Anche negli spazi in cui si svolge un'attività agricola periurbana, occorre agire seguendo gli orientamenti proposti dalla Conferenza di Salisburgo in cui si afferma quanto segue: ... «La futura politica deve veicolare il sostegno comunitario alle zone rurali attraverso partnership locali basate su un approccio partecipativo dal basso (...). Occorre attribuire maggiori responsabilità alle partnership di programma, al fine di formulare e attuare strategie globali basate su obiettivi e risultati chiaramente definiti» (conclusioni della Conferenza di Salisburgo, Principi 6 e 7).<sup>(5)</sup>

2.4.8 Accanto ai contratti stipulati per la gestione sostenibile dell'attività agricola, non vanno trascurati i progetti di gestione sovracomunale i quali, date le caratteristiche territoriali degli spazi agricoli periurbani (che presentano elementi rurali ed urbani al tempo stesso) devono essere pensati in termini di «**progetti rururbani**», tra le amministrazioni e gli enti di gestione. Tali progetti devono operare per conservare e recuperare gli spazi agricoli e per uno scambio reciproco, tra la città e la campagna, dei vantaggi derivanti dai redditi prodotti. È fondamentale che parte dei redditi derivati dalle esternalità che lo spazio agricolo genera sia convogliata anche a beneficio del settore agricolo.

2.4.9 I «progetti rururbani» devono essere promossi dagli enti di partecipazione e gestione degli spazi agricoli periurbani e devono basarsi su **criteri multisettoriali** che integrino aspetti produttivi rispondenti alle richieste dei consumatori, aspetti ambientali volti a ridurre al minimo l'impatto dell'attività produttiva sull'ambiente e a creare e conservare il paesaggio, e infine aspetti sociali che rispondano a necessità urbane, ad esempio l'uso dello spazio agricolo per attività ricreative e pedagogiche.

2.4.10 Lo sviluppo di progetti rururbani e di contratti per una gestione dell'attività agricola, promossi dall'ente di gestione dello spazio agricolo periurbano, presuppone l'elaborazione e l'adozione di un **accordo istituzionale tra i soggetti coinvolti nella gestione di detto spazio** (le amministrazioni, in particolare quelle locali, e il settore agricolo) ai fini di una sua gestione integrata.

2.4.11 Questo impegno istituzionale tra l'ente locale o sovracomunale da un lato e gli agricoltori dall'altro può essere inquadrato con la redazione di alcuni principi generali definiti di comune accordo in una «**Carta dell'agricoltura periurbana**».

2.4.12 La Carta può essere ampliata al fine di garantire una maggiore concretezza e un maggiore impegno reciproco, elaborando ed approvando un «**piano strategico di gestione e sviluppo sostenibile**» che definisca i principi e gli orientamenti strategici e stabilisca concretamente le azioni da portare

avanti al fine di preservare i valori e sviluppare le funzioni di uno spazio agricolo periurbano concreto.

### 3. Conclusioni

3.1 La realizzazione dei progetti rururbani sopraccitati e l'applicazione degli impegni reciproci devono basarsi sui criteri articolati di un **patto tra città e campagna**, definito grazie agli organi di gestione, a meccanismi di partecipazione dei cittadini e del settore agricolo. Il patto richiede la realizzazione dei seguenti obiettivi:

- a) **primo obiettivo:** l'esistenza di un **progetto territoriale di conservazione e sviluppo** degli spazi destinati all'agricoltura periurbana. I vari progetti devono basarsi su piani territoriali, urbanistici e di uso del suolo, nonché su disposizioni legislative specifiche che regolino il mercato dei terreni agricoli;
- b) **secondo obiettivo: la stabilità dei terreni agricoli** periurbani mediante strumenti e meccanismi che garantiscano tale stabilità, riducendo il più possibile la pressione urbanistica e la destinazione dei terreni a scopi estranei all'attività agricola, favorendo invece l'accesso all'uso agricolo della terra;
- c) **terzo obiettivo:** una gestione integrata da parte di un **ente di gestione** che promuova e dinamizzi gli spazi agricoli periurbani oltre a farne conoscere il valore ai cittadini. Questo presuppone la garanzia di uno sviluppo dinamico e sostenibile attraverso un accordo di gestione basato su **progetti rururbani** e relazioni tra cittadini, amministrazioni e agricoltori basate su un **contratto per una gestione sostenibile dell'attività agricola**.

3.2 Per il raggiungimento di tali obiettivi, è necessario:

- a) **consolidare la partecipazione attiva delle donne e dei giovani** ai progetti territoriali e ai contratti di gestione agricola, come garanzia del presente e di continuità nel futuro,
- b) **dare ai cittadini la sensazione** che l'attività agricola è in grado di garantire la sicurezza alimentare complessiva in quanto la sua gestione è corretta dal punto di vista ambientale nonché socialmente utile,
- c) **pensare le risorse idriche come fattore di consolidamento degli spazi agricoli periurbani.** A tale proposito risultano necessarie normative specifiche che, senza pregiudicare l'uso di tali risorse per l'agricoltura, introducano una nuova «cultura dell'acqua», basata sul risparmio delle acque di superficie e delle falde freatiche e sul riutilizzo, per scopi agricoli, di risorse idriche provenienti da processi di depurazione delle acque reflue,

<sup>(5)</sup> Cfr. nota 1.

- d) **realizzare il consolidamento delle zone agricole periurbane** riconoscendo sul piano sociale le difficoltà specifiche cui sono soggette,
- e) sviluppare strumenti e **azioni volti al miglioramento dei redditi agricoli e all'aumento dell'efficienza delle infrastrutture e al miglioramento dell'offerta dei servizi per l'attività agricola,**
- f) promuovere **sistemi di produzione e commercializzazione adeguati alle richieste del mercato riservando particolare attenzione allo sviluppo della diversità alimentare mediante l'incentivazione di un'attività agricola sostenibile rispettosa dell'ambiente, dell'identità culturale e del benessere degli animali,**

- g) razionalizzare l'uso **delle risorse** (in particolare il suolo, l'acqua e il paesaggio) e la loro **conservazione.**

3.3 Data la fragilità degli spazi agricoli periurbani e dell'attività agricola in essi praticata, il CESE giudica estremamente importante la creazione di un **Osservatorio europeo sull'agricoltura periurbana** che, oltre ad avere una visione europea di tali spazi e dell'attività agricola che vi si svolge, agisca come centro di riferimento per monitorare, analizzare e far conoscere la situazione dell'agricoltura periurbana europea e come sede di incontro, riflessione e dialogo tra le amministrazioni di livello locale e regionale e i vari organismi europei, oltre a presentare proposte di iniziative per la salvaguardia e lo sviluppo di questi spazi periurbani e della loro agricoltura.

Bruxelles, 16 settembre 2004.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Roger BRIESCH

---