

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 88

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

49° anno

11 aprile 2006

Numero d'informazione	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale europeo	
	424^a Sessione plenaria del 14 e del 15 febbraio 2006	
2006/C 88/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia di salute e tutela dei consumatori (2007-2013) COM(2005) 115 def. — 2005/0042 (COD)	1
2006/C 88/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale COM(2005) 305 def. — 2005/0126 (COD)	7
2006/C 88/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo delle stazioni nelle metropoli e nelle città dell'Unione europea allargata	9
2006/C 88/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie e alla Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario COM(2005) 362 def. — 2005/0153 (CNS) — 2005/0154 (CNS)	13

IT

Prezzo:
18 EUR

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

(segue)

2006/C 88/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» — Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» — Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» COM(2005) 123 def — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)	15
2006/C 88/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione: La Carta europea di qualità per la mobilità COM(2005) 450 def. — 2005/0179 (COD)	20
2006/C 88/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione, i risultati e la valutazione globale dell'Anno europeo dei disabili 2003 COM(2005) 486 def.	22
2006/C 88/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo: Avviare un dibattito su un approccio comunitario in materia di marchio di qualità ecologica per i prodotti della pesca COM(2005) 275 def.	27
2006/C 88/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La rappresentanza femminile negli organi decisionali dei gruppi di interesse economici e sociali dell'Unione europea	32
2006/C 88/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali — Proposta di decisione del Consiglio che conferisce all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea COM(2005) 280 def. — 2005/0124-0125 (CNS)	37
2006/C 88/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile	41
2006/C 88/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Creazione di una base imponibile comune e consolidata per le società nell'UE	48
2006/C 88/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Efficienza energetica	53
2006/C 88/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità COM(2005) 87 def. — 2005/0020 (COD)	61
2006/C 88/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il rafforzamento della <i>governance</i> economica — La riforma del Patto di stabilità e di crescita	68
2006/C 88/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Gli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008)	76
2006/C 88/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le relazioni UE-Messico	85

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

424^a SESSIONE PLENARIA DEL 14 E DEL 15 FEBBRAIO 2006

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia di salute e tutela dei consumatori (2007-2013)

COM(2005) 115 def. — 2005/0042 (COD)

(2006/C 88/01)

Il Consiglio, in data 2 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 152 e 153 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 23 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore J. PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Sintesi

1.1 La Commissione ha presentato una proposta di decisione che istituisce un «programma integrato unico» a livello comunitario in materia di salute e tutela dei consumatori per il periodo 2007-2013. La proposta si basa su un documento strategico sotto forma di comunicazione e su un'analisi d'impatto approfondita presentata in un documento di lavoro allegato.

1.2 È la prima volta che la Commissione definisce per un periodo così lungo (7 anni) una strategia comune per le politiche in materia di sanità pubblica e di tutela dei consumatori. Il CESE riconosce lo sforzo della Commissione volto a dare nuovo impulso a queste due politiche, che amministrativamente fanno capo alla stessa direzione generale.

1.3 La Commissione dà per questo cambiamento ragioni di carattere giuridico, economico, sociale e politico. Il CESE accoglie favorevolmente il complesso degli elementi d'informazione forniti e la cura posta nell'illustrazione dettagliata delle varie opzioni possibili nell'analisi d'impatto.

1.4 Un'audizione promossa dal CESE, cui hanno preso parte numerosi rappresentanti autorevoli dei vari interessi in causa, e altre iniziative portate avanti nel frattempo sia dalla Commis-

sione sia dal Parlamento europeo hanno permesso di raccogliere i punti di vista dei partecipanti circa la formulazione, il contenuto, la presentazione e la giustificazione che è alla base delle proposte della Commissione.

1.5 L'analisi dei documenti presentati dalla Commissione, le esaurienti informazioni complementari da essa stessa fornite, le osservazioni dei rappresentanti della società civile direttamente coinvolti nei settori della sanità pubblica e della tutela dei consumatori, e i contributi scritti inviati al Comitato da una serie di organizzazioni rappresentative dei settori citati consentono al CESE di affermare che, in generale, la proposta di decisione all'esame non sia abbastanza motivata e spiegata nei suoi diversi aspetti: le ragioni addotte non sembrano sufficienti per convincere della validità della scelta effettuata.

1.6 In particolare, il CESE reputa che la Commissione non abbia sufficientemente dimostrato l'esistenza delle citate sinergie derivanti dall'effettiva presenza nelle due politiche in discussione di punti comuni e complementari, come se questi non potessero essere sviluppati e realizzati attraverso azioni specifiche di cooperazione e coordinamento, tenuto conto del carattere essenzialmente orizzontale di dette politiche, come avviene, ad esempio, nel caso della politica ambientale.

1.7 La natura giuridica delle due politiche, definite rispettivamente agli articoli 152 e 153 del Trattato è profondamente diversa. Occorre dunque fare attenzione ad evitare l'effetto perverso che si manifesterebbe da un lato con l'allineamento della politica di tutela dei consumatori ai criteri di rigorosa complementarità e sussidiarietà tipici della politica in materia di sanità pubblica, a scapito delle competenze proprie dell'UE nel campo della protezione e della difesa dei consumatori, e dall'altro, con un indesiderabile approccio «consumistico» alla sanità pubblica, confondendo le nozioni di «utente» e «consumatore» con la motivazione generica che essi rientrano ambedue nel concetto di «cittadinanza».

1.8 Il CESE ritiene anche che la politica dei consumatori possa risultare svantaggiata dal calcolo di un bilancio con base unica e considera che una decisione separata per ciascuna delle politiche comunitarie, come finora avvenuto, comporterebbe dei vantaggi per entrambi i settori, soprattutto in una situazione come quella attuale, caratterizzata da una crisi istituzionale e dall'incertezza per quanto concerne le prospettive finanziarie.

1.9 Il CESE condivide le preoccupazioni di coloro i quali affermano che la proposta di decisione trascura alcuni aspetti fondamentali delle due politiche, non garantendo adeguate risorse finanziarie, e tralascia forse alcuni elementi decisivi, essenziali e d'attualità. Le misure previste per la sua attuazione, monitoraggio e valutazione dovrebbero avere maggiore spinta innovativa, maggior rigore e impegno.

1.10 Il CESE chiede che l'«Istituto dei consumatori» sia dotato di competenze e funzioni meglio definite e non sia considerato un semplice «dipartimento» dell'Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica. Solo così può dare quel contributo decisivo che sarebbe auspicabile per una migliore applicazione della legislazione esistente e per una maggiore informazione, educazione e difesa dei consumatori.

2. Introduzione: sintesi della comunicazione e della proposta di decisione della Commissione

2.1 Nel quadro di una comunicazione sul tema *Migliorare la salute, la sicurezza e la fiducia dei cittadini: una strategia in materia di salute e di tutela dei consumatori*, la Commissione europea propone al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare una decisione volta a istituire un programma d'azione comunitario in materia di salute e tutela dei consumatori per il periodo 2007-2013.

2.2 Per la prima volta la Commissione presenta una strategia e un programma d'azione comunitario per il periodo 2007-2013 sulla base dell'integrazione delle politiche di sanità pubblica e di tutela dei consumatori.

2.3 Nella comunicazione, la Commissione spiega le ragioni di questo nuovo approccio, indicando gli obiettivi comuni delle

due politiche e il ruolo che esse svolgono nella vita quotidiana dei cittadini. Inoltre, essa individua i vantaggi del nuovo programma comune nelle sinergie in grado di condurre a economie nei bilanci e a una riduzione delle pratiche amministrative, il che si tradurrà a sua volta in una maggiore efficienza.

2.4 La scelta strategica della Commissione si giustifica fondamentalmente con la necessità di creare sinergie tra le due politiche che rendano possibili economie di scala e risparmi nella gestione delle risorse finanziarie e nell'efficacia delle procedure, oltre a garantire maggiore coerenza tra le misure adottate e una maggiore visibilità di tali questioni nell'agenda politica.

2.5 Stando alla Commissione, gli obiettivi comuni di questa politica congiunta nei due settori sono i seguenti:

- proteggere i cittadini dai rischi e dalle minacce che sfuggono al controllo dell'individuo,
- accrescere la capacità dei cittadini di decidere al meglio riguardo alla loro salute e ai loro interessi in quanto consumatori,
- integrare gli obiettivi in materia di salute e di tutela dei consumatori nelle altre politiche comunitarie.

2.6 Sul piano specifico della politica sanitaria, gli obiettivi sono:

- proteggere i cittadini dalle minacce per la salute,
- incoraggiare strategie intese a favorire uno stile di vita più sano,
- contribuire a ridurre l'incidenza delle grandi malattie,
- migliorare l'efficacia e il funzionamento dei sistemi sanitari,
- fornire maggiori e migliori informazioni in materia sanitaria.

2.7 Sul piano della politica di tutela dei consumatori, gli obiettivi indicati sono:

- assicurare a tutti i consumatori dell'Unione un livello elevato comune di protezione,
- accrescere la capacità dei consumatori di difendere i propri interessi,
- creare un Istituto europeo dei consumatori in seno all'Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica.

3. Valutazione della comunicazione e della proposta della Commissione

3.1 Osservazioni generali sul programma congiunto

3.1.1 Le basi giuridiche delle politiche europee in materia di sanità pubblica e di tutela dei consumatori sono di natura totalmente distinta. Nell'ambito della politica di sanità pubblica,

essenzialmente di competenza degli Stati membri, l'intervento dell'UE è ammesso solo a titolo complementare rispetto alle politiche nazionali per quanto concerne gli aspetti specifici enunciati all'articolo 152 del Trattato⁽¹⁾. La politica relativa ai consumatori ha invece assunto nel Trattato, in particolar modo a partire dal Trattato di Amsterdam, un carattere decisamente comune, al fine di «promuovere» i diritti dei consumatori e tutelare i loro interessi, specie nel quadro della realizzazione del mercato interno⁽²⁾.

3.1.2 Non sembra pertanto legittimo appellarsi a una presunta «identità» di carattere giuridico tra gli articoli 152 e 153 come base per una strategia e per un programma integrato d'azione nei settori della sanità pubblica e della tutela dei consumatori.

3.1.3 Negli Stati membri, inoltre, la natura giuridico-costituzionale del diritto alla salute è anch'essa totalmente distinta da quella dei diritti dei consumatori. La protezione di questi ultimi assume contorni ben distinti.

3.1.4 Ciò non significa che per il Comitato le questioni legate alla sanità pubblica non rivestano attualmente un'importanza fondamentale e non giustifichino di per sé la necessità di una politica incisiva in materia di sanità pubblica europea, tanto più che tale politica potrebbe anche essere vista come strumento di lotta alla povertà e all'esclusione. In effetti, si può solo deplorare che la mancata approvazione del testo costituzionale abbia contribuito all'assenza di progressi significativi in questo senso.

3.1.5 Invero, il CESE desidera sottolineare che i concetti di «consumatore» e di «paziente» non coincidono e che gli elementi che li definiscono non sono identici. Anzitutto per il fatto che per consumatori non si intendono solo singoli individui e poi perché i consumatori sul mercato scelgono in base a motivazioni prevalentemente economiche; viceversa, non si possono considerare i pazienti come semplici consumatori di medicine e di servizi medici: i loro diritti, infatti, hanno una natura diversa da quella puramente economica e sono paragonabili solo con i diritti alla giustizia o all'istruzione, che danno luogo alla prestazione di servizi di interesse generale da parte degli Stati.

⁽¹⁾ Come hanno giustamente ricordato sia il direttore generale della DG Sanco, Robert MADELIN, in occasione dell'apertura dell'*Open Health Forum 2005* (Bruxelles, 7-8 novembre 2005) che gli eurodeputati Miroslav MIKOLASIK (PPE) e Dorette CORBEY (PSE), negli interventi pronunciati nel quadro della prima sessione parallela dello stesso forum.

⁽²⁾ Cfr. ad esempio quanto affermano de VANDERSENDEN, DUBOIS, LATHAM, VAN DEN ABELE, CAPOUET, VAN ACKERE-PIETRY, GÉRARD e AYRAL, nei *Commentaire Mégret*, Vol VIII, 2a ed, 1996, pag. 16 e segg. e pag. 41 e segg. La situazione risulta ancora più evidente leggendo il testo del progetto di Trattato costituzionale (GU C 169 del 18.7.2003) e mettendo a confronto le disposizioni dell'articolo III-132 sulla protezione dei consumatori, inserito nel Capo III del Titolo III «Politiche in altri settori», in perfetta parità con la politica sociale, quella agricola e quella ambientale, e quelle dell'articolo III-179 sulla sanità pubblica, che figura al Capo V, relativo ai settori nei quali l'Unione può solo decidere di svolgere un'azione di sostegno, di coordinamento o di completamento delle azioni nazionali, accanto a settori quali la cultura, la gioventù, lo sport e la protezione civile.

3.1.6 Il Comitato riconosce che le due politiche presentano aspetti comuni, ma ritiene che ciò non sia una loro caratteristica esclusiva e nemmeno che le caratterizzi in modo essenziale rispetto ad altre politiche⁽³⁾. A ciò si aggiunga che la Commissione non ha dimostrato in modo inequivocabile che gli aspetti comuni delle azioni da attuare nell'ambito delle due politiche possono essere realizzati solo definendo e applicando un programma unico integrato, né che questo approccio sia il più adeguato e il più vantaggioso⁽⁴⁾.

3.1.7 Questo approccio integrato presenta secondo alcune organizzazioni dei consumatori diversi inconvenienti; il CESE condivide questo punto di vista in alcuni casi, per esempio:

- il rischio che la politica dei consumatori perda ulteriormente visibilità e valore a causa di un allineamento e/o subordinazione alla politica in materia di salute, venendo inserita in quei settori in cui l'intervento comunitario è puramente complementare rispetto alla politica nazionale⁽⁵⁾,
- difficoltà accresciute di dialogo e di articolazione con le organizzazioni e gli enti nazionali responsabili che, nella maggior parte dei casi, non si occupano della tutela degli interessi di entrambi i settori,
- possibilmente una maggiore difficoltà di accesso per le ONG di entrambi questi settori ai finanziamenti e alla negoziazione di cofinanziamenti di azioni nei rispettivi ambiti, a causa della mancanza di risorse, perché limitate o perché destinate ad altri attori.

3.1.8 Al contrario, nessuna delle sei ragioni addotte nell'analisi di impatto fornisce un argomento decisivo a favore di un approccio unitario a queste due politiche, invece di un loro adeguato coordinamento soprattutto sulla base dell'eccellente iniziativa della Commissione relativa alla cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Esistono infatti punti di contatto tra la politica in materia di consumatori e di sanità pubblica e altri settori come, ad esempio, l'ambiente, il turismo, la concorrenza, il mercato interno o la giustizia che, in teoria, potrebbero giustificare un trattamento comune.

⁽⁴⁾ Il semplice riferimento al contenuto delle prospettive finanziarie 2007-2013 (COM(2004) 487 def.) del 14.7.2004, punto 3.3, pag. 24, non è un argomento di per sé decisivo, vista l'attuale situazione di stallo dei negoziati. Esso dimostra solo la coerenza della Commissione nell'elaborare la sua proposta, il che è diverso dal giustificare o dal dimostrare l'efficacia della soluzione. Ciò è però esattamente il contrario di quanto è emerso con chiarezza dall'*Open Health Forum 2005*, vale a dire la necessità di rafforzare una politica autonoma e indipendente per la sanità pubblica a livello europeo.

⁽⁵⁾ È ciò che la stessa Commissione ammette, quando afferma che *la strategia e il programma proposti sono volti all'applicazione degli articoli 152 e 153 del Trattato, completando le azioni nazionali con misure ad elevato valore aggiunto che non possono essere adottate a livello nazionale* (Scheda finanziaria legislativa, pagina 41).

⁽⁶⁾ Regolamento 2006/2004, GU L 364 del 9.12.2004.

3.1.9 La Commissione inoltre non riesce a dimostrare quali reali sinergie strutturanti comporti questo accomunamento, al di là di quelle puramente temporanee, né tanto meno a quantificare le rispettive economie di scala. Dall'analisi di impatto sembra piuttosto risultare che la soluzione proposta è neutra sul piano dei costi, in quanto se ci si limitasse a sommare le due politiche si otterrebbe esattamente lo stesso quadro finanziario (7).

3.1.10 Invece in un momento particolarmente critico per le prospettive finanziarie dell'UE, la separazione delle due politiche potrebbe avere il vantaggio di aprire due fronti negoziali e di rendere maggiormente visibili gli aspetti pertinenti di ciascuna politica, con la possibilità di ottenere migliori risultati sul piano dell'assegnazione delle risorse, secondo le rispettive organizzazioni rappresentative.

3.1.11 È inoltre con estrema preoccupazione che il CESE guarda all'ipotesi di una drastica riduzione delle prospettive finanziarie 2007-2013, la quale se anche non compromette del tutto l'intero programma, già di per sé dotato di risorse modeste, potrebbe comportare come minimo la necessità di una sua completa riformulazione e di una nuova presentazione, con la definizione di un nuovo elenco di priorità e di interventi. Non è infatti concepibile, essendo impraticabile, la sua pura e semplice riduzione in percentuale, proporzionale alla riduzione generale delle risorse di bilancio complessive.

3.1.12 Infine, i vari elementi messi giustamente in risalto come aspetti comuni alle due politiche possono essere oggetto di azioni congiunte decise a livello sia comunitario sia nazionale, esattamente come in altre aree di competenza comunitaria quali l'ambiente, la concorrenza, l'istruzione e la cultura, nel rispetto del carattere orizzontale di entrambe. Ciò implica naturalmente l'obbligo di tenerne conto in tutte le altre politiche, come peraltro ammette la stessa Commissione in una serie di esempi all'allegato 2 della comunicazione (pagina 16).

3.2 Osservazioni specifiche

3.2.1 Lo svolgimento di un'audizione pubblica con quasi 70 partecipanti, tra cui i principali esponenti della società civile organizzata direttamente interessati dal programma della Commissione, ha consentito di procedere all'analisi della comunicazione e della proposta della Commissione, nonostante i limiti logistici imposti che ostacolano un esame approfondito dei vari aspetti ed elementi. La finalità dell'analisi è stata quella di valutare la definizione degli obiettivi, dei traguardi da raggiungere, degli strumenti necessari e del loro impiego adeguato, nonché delle azioni da portare avanti con tali strumenti per il conseguimento degli obiettivi.

3.2.2 I consumatori

3.2.2.1 La Commissione mette giustamente in risalto una serie di azioni che dovranno essere elaborate in vista di una più

(7) Nella valutazione dell'impatto (punto 4.4., pagina 32), la Commissione afferma che dal punto di vista puramente finanziario, i vantaggi derivanti dall'aumento delle spese di bilancio concesse separatamente ai due programmi o a un unico programma sono pressoché identiche.

equa protezione dei consumatori nell'UE, ma lo fa nella prospettiva di una protezione minimalista. Questo approccio è la conseguenza dell'orientamento adottato nelle sue ultime iniziative legislative, in cui si privilegia un'armonizzazione totale generalizzata con un grado basso di protezione. Dal canto suo, il Comitato esprime inquietudine per il ricorso sistematico al principio del paese di origine e mette in guardia contro il rischio di una visione riduttiva che releghi la difesa dei consumatori alla semplice trasmissione di informazioni su beni e servizi (8).

3.2.2.2 Il Comitato ritiene che la Commissione avrebbe potuto essere più innovativa (9) e le proposte presentate più concrete (10). Il Comitato ha avuto modo di richiamare l'attenzione della Commissione su queste lacune che ancora permangono, quando ha elaborato il parere sulla strategia per il periodo 2002-2006 (11). Esso rimanda inoltre alle conclusioni di un parere d'iniziativa adottato più di recente, in cui ha ampiamente illustrato e approfondito tale aspetto (12).

3.2.2.2.1 Il CESE propone di includere nell'attuale programma una serie di problematiche, tra cui:

- la questione del sovraindebitamento delle famiglie,
- la revisione del regime di responsabilità del produttore, la conclusione del riesame della direttiva sulle clausole abusive e l'aggiornamento della banca dati CLAB,
- l'eventualità di riprendere in considerazione il tema della responsabilità del prestatore di servizi difettosi,
- il potenziamento della sicurezza del commercio elettronico,
- la necessità di prevedere un maggiore accesso alla giustizia e, in particolare, di meccanismi di difesa collettiva dei diritti dei consumatori,
- la promozione delle sinergie tra le organizzazioni dei consumatori dei vecchi e dei nuovi Stati membri,

(8) Esempio di detto orientamento è la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, così come lo era la proposta relativa al credito al consumo, per fortuna profondamente modificata e sostituita con una versione migliorata e, in un certo qual modo, la direttiva concernente la vendita e le garanzie dei beni di consumo.

(9) È quello che la stessa Commissione riconosce quando afferma che *in realtà non vi sono cambiamenti sostanziali negli obiettivi, rispetto alla strategia della politica dei consumatori 2002-2006* (Scheda finanziaria legislativa, pagina 58).

(10) Non si può non far cenno a due materie di particolare rilevanza per il tema in oggetto: una positiva, cioè la pubblicazione di una nuova proposta di direttiva relativa al credito ai consumatori (COM(2005) 483 def., del 7.10.2005) e una negativa, la decisione cioè di ritirare la proposta di regolamento relativa alla promozione delle vendite (COM(2005) 462 def. del 27.9.2005).

(11) GU C 95 del 23.4.2003.

(12) GU C 221 dell'8.9.2005.

— l'attenzione alla situazione specifica dei nuovi Stati membri e di quelli che sicuramente aderiranno all'UE durante la fase di applicazione del programma ⁽¹³⁾,

— l'inserimento di tutto il programma nel contesto del consumo sostenibile e del commercio equo.

3.2.2.3 Pur accogliendo favorevolmente e sostenendo le iniziative effettivamente previste, il Comitato ritiene che manchi in molti casi un'indicazione relativa alla loro attuazione pratica e al loro calendario. È il caso, ad esempio, delle seguenti azioni:

— lo sviluppo di un quadro di riferimento comune per il diritto contrattuale europeo, come previsto al punto 4.2.2,

— la creazione di un sistema di identificazione precoce dei professionisti disonesti, come previsto al punto 4.2.3,

— la necessità di ascoltare i consumatori e di sostenere le loro associazioni, come previsto ai punti 4.2.2 e 4.2.4,

— l'integrazione della politica dei consumatori nelle altre politiche, cui si fa cenno ai punti 4.1 e 4.2.2, anche se manca qualsiasi cenno alla sua realizzazione pratica.

3.2.2.4 Il Comitato constata che, per quanto riguarda gli obiettivi di maggiore partecipazione della società civile e delle parti interessate all'elaborazione delle politiche e di integrazione della politica di consumo nelle altre politiche comunitarie, gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle sinergie del programma non si addicono, salvo il primo, alla politica dei consumatori.

3.2.2.5 D'altronde, il Comitato ritiene che sarebbe utile definire altri indicatori di valutazione della politica dei consumatori in modo da assicurare una maggiore attendibilità e da stabilire un legame più stretto con gli obiettivi definiti all'allegato 3 del programma.

3.2.2.6 Il Comitato sottolinea altresì che la Commissione, pur avendo previsto «programmi di lavoro annuali» per l'esecuzione dell'attuale programma di 7 anni, non sembra intenzionata a utilizzare lo strumento di cui al programma 2002-2006, ossia il riesame del programma modulato di azioni ⁽¹⁴⁾. Tale sistema risulta invece più che mai necessario, dato che la durata del programma è stata portata a 7 anni.

3.2.2.7 Il Comitato osserva che l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto dei consumatori creato in seno all'Agenzia esecutiva non sono stati ancora definiti. Raccomanda che se ne assicurino l'indipendenza e l'autonomia, delineando un quadro appropriato di funzioni e competenze per evitare di farne un elemento di inutile burocrazia.

⁽¹³⁾ Oggetto, come è noto, di un interessante progetto di relazione del Parlamento europeo, di cui è stato relatore Henrik DAM KRISTENSEN (doc. 2004/2457 (INI) del 31.5.2005).

⁽¹⁴⁾ Portato a termine il 15 settembre 2003 (SEC(2003) 1387 del 27.11.2003).

3.2.2.8 Per quanto concerne infine le risorse finanziarie previste dal bilancio per la politica dei consumatori, il Comitato osserva che rappresentano meno del 20 % del totale e corrispondono solo a 7 centesimi di euro all'anno per consumatore nei 7 anni di durata del programma. L'apparente raddoppio degli stanziamenti rispetto al programma precedente va contro-bilanciato con il fatto che la durata del programma è passata da 4 a 7 anni.

3.2.2.9 va aggiunto che la semplice previsione di un nuovo allargamento dell'Unione avrebbe dovuto determinare una proposta di bilancio più che proporzionale alla durata del programma. Viceversa, il bilancio previsto si rivela insufficiente sin d'ora per le azioni da realizzare, dato che il funzionamento dell'istituto dei consumatori assorbirà una porzione ingente delle risorse assegnate.

3.2.3 La sanità pubblica

3.2.3.1 Il Comitato tiene a sottolineare gli aspetti positivi del programma della Commissione, in particolare la volontà di dare uno slancio alla politica di sanità pubblica, considerandola di importanza prioritaria e conferendole maggiore visibilità e strumenti più efficaci. Tale approccio presenta un carattere di urgenza: non è infatti neanche necessario agitare lo spettro della pandemia di influenza aviaria per riconoscere la necessità di una concertazione a livello comunitario degli aspetti più significativi della sanità pubblica, aspetti che la Commissione mette giustamente in evidenza ⁽¹⁵⁾.

3.2.3.2 In questo senso, il Comitato accoglie favorevolmente gli orientamenti relativi alla sanità pubblica, in particolare l'idea di integrare le preoccupazioni esistenti in quest'ambito nelle altre politiche comunitarie e di puntare sulla prevenzione, sull'analisi dell'informazione, sul rafforzamento della cooperazione e sullo scambio di conoscenze, come pure sul miglioramento della diffusione dell'informazione.

3.2.3.3 Il Comitato si compiace anche che la Commissione consideri prioritari aspetti come la lotta alle disuguaglianze nell'accesso alle cure sanitarie e la necessità di promuovere la salute infantile e le situazioni causate dall'invecchiamento delle persone ancora attive sul mercato del lavoro.

3.2.3.4 Inoltre, condivide le preoccupazioni della Commissione riguardo alle minacce globali che incombono sulla salute e sull'importanza crescente assunta dalle malattie legate a determinati stili di vita. Accoglie anche con favore la strategia tratteggiata nel programma per rafforzare l'azione sui fattori determinanti della salute.

⁽¹⁵⁾ Ciò risulta con chiarezza dall'insieme delle decisioni che di recente sono state adottate e pubblicate dalla Commissione in materia: decisioni 3074 e 3705 del 6.10.2005, 4068 del 13.10.2005, 3877 e 3920 del 17.10.2005, 4135 e 4163 del 19.10.2005 e 4176 del 20.10.2005, 4197 e 4199 del 21.10.2005, incluse rispettivamente nelle GU L 263 dell'8.10.2005, L 269 del 14.10.2005, L 274 del 20.10.2005, L 276 del 21.10.2005 e L 179 del 22.10.2005.

3.2.3.5 Il Comitato apprezza lo sforzo della Commissione in materia di incoraggiamento dato alle organizzazioni attive nel settore della sanità attraverso una loro più forte presenza nell'ambito degli organi di dialogo, di preoccupazione nei confronti della mobilità dei pazienti, di appoggio alla cooperazione tra i sistemi sanitari nazionali affinché possano affrontare le problematiche emergenti e di rafforzamento dei meccanismi di scambio di informazioni in materia di sanità pubblica.

3.2.3.6 Il Comitato riconosce così che l'aspetto della sanità pubblica ha beneficiato, da parte della Commissione, di un trattamento più consono alle necessità del settore, sul piano sia della definizione degli obiettivi sia della tipologia delle misure da adottare e degli strumenti destinati alla loro realizzazione (quasi il triplo delle risorse previste nel programma precedente e più del quadruplo di quelle assegnate ai consumatori).

3.2.3.7 Tuttavia, anche in questo caso, il Comitato considera che non vi siano novità di rilievo⁽¹⁶⁾ rispetto ai programmi precedenti. Restano quindi del tutto valide le osservazioni già formulate in merito al programma 2001-2006 e al programma europeo «Ambiente e salute» 2004-2010, soprattutto per quanto concerne la persistente mancanza di obiettivi concreti e oggettivamente valutabili, come pure di un calendario ben definito per la loro realizzazione⁽¹⁷⁾.

3.2.3.8 Il CESE avrebbe auspicato una precisa indicazione di obiettivi da conseguire relativi ad aspetti che figuravano nel precedente testo normativo e non in quello attuale: ad esempio, quelli inerenti alla lotta contro le disparità in materia di assistenza sanitaria, soprattutto quelle tra uomini e donne, ma anche quelli legati alla situazione degli anziani, delle persone

svantaggiate e degli emarginati, alla riservatezza dei dati personali, ai fattori personali e biologici, agli effetti negativi delle radiazioni e del rumore o alla resistenza agli antibiotici.

3.2.3.9 Il CESE avrebbe voluto altresì vedere coerentemente inquadrati nel programma argomenti di chiara importanza come l'obesità, l'AIDS, la salute mentale⁽¹⁸⁾, la salute e le patologie infantili o l'invecchiamento, aspetti che, pur essendo tutti citati nella presentazione del programma, non trovano adeguato riscontro nella parte normativa della proposta di decisione.

3.2.3.10 La cosa però più sorprendente è come la proposta della Commissione trascuri alcune delle grandi questioni di attualità nel settore della sanità pubblica: salute dentale, vista, cure palliative e trattamenti per ridurre il dolore.

3.2.3.11 In linea di massima, il Comitato avrebbe voluto che la Commissione mostrasse maggiore impegno in aspetti come la qualità dell'informazione a tutti i livelli e in tutti i settori, la prevenzione globale dei rischi, il partenariato tra pubblico e privato e infine la cooperazione tra gli Stati membri e a livello internazionale.

3.2.3.12 Infine, avrebbe apprezzato l'inclusione nel programma di azioni concrete volte a rendere comparabili i vari sistemi sanitari dell'UE⁽¹⁹⁾, a favorire la protezione dei pazienti che si spostano sul territorio comunitario (assicurazione-malattia nell'UE), a incoraggiare con più decisione l'adozione di un codice di buone pratiche, a creare e sviluppare centri d'eccellenza e un centro di epidemiologia.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

⁽¹⁶⁾ In effetti, un'analisi comparata dei programmi per i periodi 2007-2013 e 2001-2006 rivela che il contenuto dei punti 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.4, 5.6, 5.7 e 6 della proposta in oggetto è simile a quello di alcuni punti (anche se con numerazione diversa) del programma precedente. Alcune innovazioni figurano al punto 1.5, al punto 2., nonostante il tema delle urgenze sanitarie fosse già stato trattato nel precedente programma, ai punti 3.5, 3.6, 3.7, in tutto il punto 4., che era stato solo vagamente enunciato nella comunicazione alla Commissione relativa al precedente programma, ai punti 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 e 5.8. Viceversa, dal programma attuale è scomparso il riferimento alle azioni nel campo della cooperazione con i paesi candidati e i paesi terzi, menzionata solo al punto 2.2 della comunicazione della Commissione in oggetto.

⁽¹⁷⁾ (GU C 116 del 20.4.2001 e GU C 157 del 28.6.2005.

⁽¹⁸⁾ Ciò è tanto più sorprendente in quanto la Commissione ha appena pubblicato un eccellente Libro verde su una strategia in materia di salute mentale nell'Unione europea (COM(2005) 484 def., del 14.10.2005) nella scia di tutta una serie di attività realizzate dal 1997 in questo settore, su cui riferisce in maniera adeguata la relazione del prof. Ville LEHTINEN del dicembre 2004. Il Libro verde testimonia chiaramente la capacità della Commissione di realizzare in autonomia azioni di grande interesse in settori importanti della sanità pubblica che non hanno niente a che vedere con la politica dei consumatori.

⁽¹⁹⁾ Tale esigenza è stata giustamente sottolineata dal Dott. Yves CHARPAK, dell'OMS, durante l'Open Health Forum 2005.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale

COM(2005) 305 def. — 2005/0126 (COD)

(2006/C 88/02)

Il Consiglio, in data 1° settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SÁNCHEZ MIGUEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato si congratula con la Commissione per il contenuto della proposta di modifica che facilita e chiarisce il regolamento, che è così importante per l'effettiva realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE. Tuttavia, alcuni nuovi paragrafi pongono in certa misura un problema di interpretazione, specificamente il paragrafo 3 in fine articolo 8, dato che stabilisce una deroga in materia di calcolo dei termini nel caso il destinatario rifiuti la ricezione dell'atto perché non conosce la lingua in cui il documento è redatto, deroga volta a proteggere il richiedente in base alle disposizioni nazionali.

1.2 Anche in fine articolo 14, quando si fa riferimento a tipi di invii «equivalenti» alla ricevuta di ritorno, si dovrebbe precisare meglio quali siano i mezzi di prova validi della notificazione o della comunicazione effettuata mediante i servizi postali.

1.3 Sarebbe necessario chiarire ambedue gli aspetti e, soprattutto, verificare le versioni linguistiche in molti casi divergenti tra loro. Il problema si può e si deve risolvere prima della pubblicazione del regolamento dato che la sua applicazione da parte di ciascuno Stato membro avviene in base alla rispettiva versione linguistica.

1.4 Il Comitato esprime la sua preoccupazione per la mancata valutazione della situazione relativa all'applicazione del regolamento negli Stati membri di recente adesione da parte della Commissione, nonostante essa abbia adattato gli allegati a questa nuova circostanza.

1.5 Ad ogni modo il Comitato considera appropriata la procedura prevista dalla revisione, in quanto tiene conto di tutte le parti interessate e, soprattutto, perché si è utilizzato uno degli strumenti a tal fine istituiti, la rete giudiziaria europea, la quale consente di tener conto dei problemi riscontrati nell'applicazione di entrambe le procedure.

2. Introduzione

2.1 La Commissione europea ha predisposto questa proposta di regolamento in osservanza del disposto dell'articolo 24 del regolamento (CE) n. 1348/2000⁽¹⁾, il quale stabiliva

⁽¹⁾ GU L 160 del 30.6.2000.

che, entro il 1° giugno 2004, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione avrebbe presentato una relazione sull'applicazione del regolamento, corredata di proposte intese ad adeguare il regolamento all'evolversi dei sistemi di notificazione. Tuttavia, la modifica proposta va al di là di una semplice revisione formale; essa si inserisce nel processo di semplificazione legislativa avviato dall'UE e tiene conto del notevole volume di atti normativi proposti nello stesso periodo con l'obiettivo di realizzare l'impegno preso al Consiglio di Tampere di sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che garantisca la libera circolazione delle persone entro i confini dell'UE.

2.2 Il regolamento riveste grande importanza per il buon funzionamento del mercato interno. Le operazioni e i contratti transfrontalieri e, soprattutto, i nuovi sistemi di contrattazione, supportati dalle nuove tecnologie, rendono necessaria una norma che stabilisca la procedura di notificazione e comunicazione degli atti giudiziari e extragiudiziali da uno Stato a un altro. È opportuno segnalare a tale proposito che il Comitato ha già espresso la sua preferenza⁽²⁾, in relazione alla disciplina di questa procedura, per lo strumento giuridico del regolamento, rispetto a quello della direttiva, dato che l'obiettivo perseguito è quello della piena armonizzazione.

3. La proposta di modifica

3.1 In riferimento all'obiettivo di semplificazione voluto, la proposta di modifica comprende cambiamenti volti a rafforzare la certezza giuridica per il richiedente e il destinatario, tenuto conto del fatto che si cerca di trovare un criterio fondamentale per mantenere la fiducia nel mercato interno.

3.2 In primo luogo si definiscono regole chiare per il calcolo dei termini (articolo 7, paragrafo 2), sostituendo alle disposizioni precedenti il termine di un mese dalla ricezione; solo nei rapporti tra le amministrazioni degli Stati membri sarà applicabile la legislazione nazionale in vigore per ciascuna fattispecie (articolo 9, paragrafi 1 e 2).

⁽²⁾ GU C 368 del 20.12.1999 (punto 3.2).

3.3 Si chiarisce la questione del rifiuto del destinatario di accettare il documento perché redatto in una lingua a lui sconosciuta: in questo caso si prevede la possibilità di procedere alla traduzione del documento in una lingua conosciuta dal destinatario, calcolando i termini a partire dal momento in cui tale traduzione viene comunicata o notificata (articolo 8, paragrafo 1). Tuttavia, nel nuovo paragrafo 3 si stabilisce una deroga per le fattispecie in cui le norme nazionali fissino termini precisi per tutelare i diritti del richiedente; in casi del genere la data da prendere in considerazione è quella di notificazione o di comunicazione dell'atto originale.

3.4 Un'altra modifica rilevante è quella proposta in relazione alle spese di notificazione o comunicazione (articolo 11, paragrafo 2), per le quali è prevista l'istituzione da parte degli Stati membri di un diritto forfetario il cui importo è fissato preventivamente.

3.5 Riguardo alla notificazione o comunicazione tramite i servizi postali (articolo 14), si dà a ciascuno Stato membro la facoltà di richiedere la prova della ricevuta di ritorno o dell'invio di tipo equivalente, senza che ciò incida sulla facoltà, per chiunque sia interessato a un procedimento giudiziario, di far notificare o comunicare atti giudiziari direttamente ad opera di ufficiali giudiziari, funzionari o altre persone competenti dello Stato membro richiesto (articolo 15).

4. Osservazioni sulla proposta di modifica

4.1 Il Comitato accoglie positivamente qualsiasi proposta di modifica legislativa che sia in sintonia con il principio di semplificazione⁽³⁾ e che, allo stesso tempo, garantisca la certezza giuridica nell'ambito di applicazione. In questo caso constata che la Commissione ha elaborato la relazione prevista dall'articolo 24 del regolamento; nelle riunioni della rete giudiziaria europea⁽⁴⁾ sono state esaminate e discusse le esperienze dell'applicazione e, raccolte le informazioni e conclusi gli studi pertinenti, la Commissione ha adottato la relazione⁽⁵⁾ che è servita di base per predisporre la proposta in esame.

4.2 In questo contesto va riconosciuto che con l'inserimento nella norma comunitaria del calcolo dei termini per la notificazione e la comunicazione si è fatto un gran passo in avanti verso la semplificazione, superando la molteplicità di disposizioni nazionali, che rendono più lunghe le procedure, e

permettendo alle parti di conoscere i termini senza dover verificare quelli in vigore in ciascuno Stato. Tuttavia, si riconosce l'applicabilità della legislazione nazionale ai rapporti tra Stati, come stabilisce l'articolo 9 modificato, pur evitando ripercussioni negative sulle persone interessate.

4.3 La nuova proposta di redazione dell'articolo 8⁽⁶⁾, che prevede il rifiuto del destinatario di ricevere l'atto nel caso in cui non conosca la lingua in cui è redatto e l'obbligo di realizzare la traduzione dello stesso, pare più in linea con la protezione degli interessi delle parti rispetto alla redazione attuale, soprattutto perché non si accorciano i termini stabiliti, ma si posticipa l'inizio del calcolo a partire dalla notificazione o comunicazione della traduzione. Tuttavia, la redazione del nuovo paragrafo 3 di questo articolo pone un grave problema di applicazione da parte degli Stati membri della disposizione succitata nella misura in cui stabilisce una deroga sotto forma di applicazione dei termini fissati dalle legislazioni nazionali, fatto che potrebbe comportare una mancata tutela per il destinatario dell'atto.

4.4 Il Comitato considera inoltre opportuno l'inserimento di un diritto forfetario fissato in anticipo da ciascuno Stato membro, dato che in molte occasioni si crea una situazione di sfiducia tra le parti a causa dell'indeterminatezza dei costi. È un modo di rafforzare la trasparenza della procedura.

4.5 In linea con quanto affermato in un precedente parere del CESE⁽⁷⁾, si ritiene necessario studiare la possibilità dell'uso da parte dei servizi mittenti e riceventi, nella notificazione e comunicazione degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile e commerciale, delle innovazioni tecniche e dei nuovi strumenti, per esempio la posta elettronica, a condizione che venga garantita la certezza giuridica per le parti.

4.6 Un altro aspetto da considerare è la forma in cui sono redatti i moduli allegati alla proposta, destinati alle amministrazioni giudiziarie degli stati membri, vale a dire ai loro servizi mittenti e riceventi. Il Comitato reputa che si dovrebbe tener conto inoltre degli interessi del richiedente e del destinatario, semplificando tali moduli e rendendoli comprensibili per le parti interessate nei procedimenti giudiziari e extragiudiziari.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ GU C 24 del 31.1.2006.

⁽⁴⁾ La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. GU C 139 dell'11.5.2001.

⁽⁵⁾ Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile o commerciale (COM(2004) 603 def., del 1.10.2004).

⁽⁶⁾ La nuova redazione dell'articolo 8 relativamente al rifiuto di accettare la notificazione di un documento non redatto in una lingua ufficiale dello Stato membro richiesto, corrisponde alla giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. la recente sentenza C-443/03 dell'8.4.2005.

⁽⁷⁾ GU C 368 del 20.12.1999.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema **Il ruolo delle stazioni nelle metropoli e nelle città dell'Unione europea allargata**

(2006/C 88/03)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Il ruolo delle stazioni nelle metropoli e nelle città dell'Unione europea allargata.

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 31 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore TÓTH.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo chiede che il contenuto del presente parere venga integrato al documento che risulterà dal riesame attualmente in corso del *Libro bianco — La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* (COM(2001) 370 def.).

1.2 Le stazioni per il traffico internazionale devono essere oggetto di esame approfondito, soprattutto dal momento che oltre a costituire un elemento della rete ferroviaria rappresentano anche parte dei servizi che le città offrono e del patrimonio architettonico europeo.

1.3 È necessaria un'ampia concertazione — a livello degli specialisti del settore e a livello pubblico — per continuare l'esame delle esigenze che le stazioni devono soddisfare tenendo conto dei progressi tecnologici e tecnici del terzo Millennio. È opportuno studiare alternative normative — su scala europea, nazionale e regionale — giustificate da necessità reali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

1.4 Fra le esigenze relative alle stazioni ferroviarie per il traffico internazionale delle quali la regolamentazione comunitaria deve tener conto figurano il miglioramento generale della sicurezza dei viaggiatori e la protezione nei confronti del terrorismo.

1.5 Occorre prestare un'attenzione particolare allo sviluppo delle stazioni, tenuto conto dell'impulso che ne può derivare per la coesione socioeconomica nei nuovi Stati membri.

1.6 È necessario esaminare le possibilità di finanziare lo sviluppo strutturato delle stazioni ferroviarie per il traffico internazionale nel quadro di un meccanismo di partenariato pubblico-privato, coinvolgendo la Banca europea per gli investimenti (BEI).

1.7 Occorre fare in modo che le stazioni svolgano in modo prioritario le funzioni connesse al loro ruolo principale, cioè il trasporto, ed evitino di lanciarsi in altre attività o di trasformarsi in centri commerciali e di consumo.

1.8 Bisogna chiarire che le ristrutturazioni e lo sviluppo delle stazioni devono da un lato contribuire a mantenere il livello occupazionale esistente e dall'altro favorire la creazione di nuovi posti di lavoro. Nel quadro dell'analisi dell'impatto di tali sviluppi, occorre naturalmente non limitarsi alle sole riper-

cussioni dirette, bensì prendere in considerazione anche gli effetti collaterali.

1.9 È opportuno assicurarsi che la manutenzione e lo sviluppo delle stazioni abbiano carattere prioritario non soltanto per le infrastrutture — situate nelle grandi città — che accolgono il traffico internazionale, ma anche per le stazioni frequentate dagli abitanti — e dai viaggiatori — delle regioni più svantaggiate.

2. Introduzione

2.1 Le stazioni sono in sintesi «la vetrina» dei trasporti ferroviari.

2.2 Il Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* (COM(2001) 370 def.), pubblicato nel 2001, mantiene invariati gli obiettivi generali della politica comunitaria pur accentuando lo sviluppo di tipi di trasporto capaci di ridurre la circolazione stradale e sottolineando la necessità di mettere l'utente al cuore della politica dei trasporti.

2.3 Il ruolo delle stazioni è cruciale per realizzare la libera circolazione dei beni, delle persone e dei servizi. Le stazioni possono contribuire a far sì che il trasporto dei passeggeri avvenga senza intoppi e nel modo più efficace e rapido possibile, ma ciò richiede un funzionamento regolare del mercato unico, la soppressione degli ostacoli amministrativi e la neutralità concorrenziale.

2.4 La politica dei trasporti dell'Unione costituisce anche uno strumento essenziale per realizzare la coesione economica e sociale. Infatti tale politica presta un'attenzione particolare al libero gioco della concorrenza, al miglioramento della sicurezza dei trasporti e alla valorizzazione dei vincoli e delle ripercussioni ambientali.

2.4.1 Il Libro bianco affronta la questione del rilancio del settore ferroviario, e sottolinea talune assurdità che contraddistinguono tale settore. Infatti, mentre da un lato si registrano alcune reti di ferrovie ad alta velocità ed a forte capacità, servite da stazioni moderne, dall'altro vengono spesso proposti ai viaggiatori servizi obsoleti e antiquati, in stazioni che mancano di manutenzione, o che addirittura comportano rischi d'incidente, con linee locali che si sovrappongono a sovraffollati servizi a lunga distanza, che a volte accumulano ritardi.

2.4.2 Il Libro bianco richiama l'attenzione sulla necessità di stimolare tramite investimenti la collaborazione tra la rete ferroviaria ad alta velocità ed i trasporti aerei, prestando un'attenzione specifica alle stazioni che servono gli aeroporti. Il testo sottolinea a più riprese il ruolo delle stazioni nell'offerta di servizi che facilitano la circolazione dei viaggiatori, in particolare per quanto riguarda la gestione dei bagagli.

2.5 Con l'adozione dei due primi pacchetti ferroviari (¹), l'Unione ha realizzato continui progressi nella liberalizzazione della circolazione dei beni, ed effettuato alcuni passi avanti in materia d'uniformazione delle esigenze di qualità. Il CESE auspica che il terzo pacchetto ferroviario possa avere effetti analoghi. L'Unione deve però ancora affrontare compiti quali il concreto completamento delle diverse tappe necessarie a garantire la libera circolazione delle persone. Il presente parere riguarda la precisazione degli standard qualitativi per il traffico internazionale di viaggiatori e la diffusione di tali standard negli Stati membri.

3. Contesto normativo

3.1 Esistono molti regolamenti e direttive delle Comunità europee che riguardano le ferrovie. Basti pensare al regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (²) e alle normative relative alla sicurezza ferroviaria (³), alle infrastrutture ferroviarie (⁴), alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria (⁵), alla interoperabilità del sistema ferroviario europeo (⁶) ed allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (⁷). Tutte queste disposizioni riguardano tuttavia solo incidentalmente il ruolo delle stazioni.

3.2 La Commissione si occupa soprattutto di stabilire un insieme unico di esigenze tecniche standardizzate (ad esempio uniformare l'altezza dei marciapiedi affinché le persone con

mobilità ridotta possano utilizzarli: direttiva 2001/16/CE). La promozione dell'interoperabilità comporta l'armonizzazione di diversi settori tecnici, come le reti elettriche ferroviarie, i sistemi di sicurezza e le licenze per i conducenti dei treni. Lo svantaggio attuale del settore ferroviario sul piano concorrenziale è in parte imputabile al tempo d'attesa alle frontiere tra alcuni paesi, dovuto agli standard tecnici diversi (larghezza dello scartamento, necessità di apportare modifiche tecniche alla locomotiva o di cambiare conducente).

3.3 In materia di stazioni, fanno testo soprattutto le direttive che migliorano la sicurezza dei viaggiatori e ne garantiscono i diritti (ad esempio, la direttiva 2001/16/CE). Le direttive del terzo pacchetto ferroviario volte a garantire i diritti dei viaggiatori mirano ad esempio a consentire ai viaggiatori di ottenere i biglietti tempestivamente, facilmente e beneficiando di un'informazione adeguata (ove possibile tali biglietti si dovrebbero anche poter cambiare) e a fare in modo che i viaggiatori siano informati circa le condizioni di impiego e di validità dei biglietti che acquistano. Le direttive riguardano anche il miglioramento della sicurezza nelle stazioni. Spesso, soprattutto nelle ore di minor affluenza, si verificano atti di violenza nelle stazioni delle grandi città, a volte persino sui treni stessi. Definire standard più elevati in materia di sicurezza, garantendo ad esempio la possibilità di ottenere aiuto da parte del personale ferroviario in caso di eventi indesiderati, incoraggerebbe senz'altro favorevolmente l'utilizzazione dei trasporti su rotaia.

3.4 Il CESE segue assiduamente i lavori della Commissione e, per le questioni relative ai trasporti ferroviari, ha recentemente preparato alcuni documenti che esaminano inter alia gli aspetti sociali, le questioni relative ai finanziamenti, le aree metropolitane europee e le reti transeuropee di trasporto (⁸).

4. Le stazioni ferroviarie e l'intermodalità

4.1 Le stazioni ferroviarie come punti nodali intermodali

4.1.1 La comparsa delle reti ad alta velocità (TGV, HST, ICE), fenomeno che, in parallelo, è stato accompagnato in Europa dalla creazione delle reti transeuropee (RTE), è stato l'elemento catalizzatore che ha permesso alle stazioni, che si trovavano in declino progressivo, di recuperare la loro importanza sul piano urbano. Il trasporto di passeggeri per ferrovia è divenuto possibile su distanze che in precedenza venivano in generale coperte per via aerea (600-800 km), con la conseguenza che il pubblico che utilizza le ferrovie non soltanto è cresciuto numericamente, ma ha anche cambiato composizione, il che ha causato una rivalutazione delle stazioni situate nel cuore delle città.

4.1.2 Un altro fattore che può trasformare la percezione della stazione ferroviaria come punto nodale del traffico non si ricollega direttamente al ruolo delle reti ad alta velocità ma piuttosto alla modifica del modo d'utilizzo dei sobborghi e delle zone di agglomerazione che, da città dormitorio monofunzionali, possono diventare spazi urbanizzati multipolari e multifunzionali. Tutti questi cambiamenti, come pure la constatazione che non è possibile permettere un'ulteriore crescita del traffico automobilistico dei pendolari provenienti dai sobborghi

(¹) Primo pacchetto ferroviario: direttiva 2001/12/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1 (parere del CES - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22); direttiva 2001/13/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 26 (parere del CES - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22); direttiva 2001/14/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 29 (parere del CES - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22).

Secondo pacchetto ferroviario: direttiva 2004/51/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131); direttiva 2004/49/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131); regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131); direttiva 2004/50/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

Terzo pacchetto ferroviario: COM(2004) 139 def., COM(2004) 142 def., COM(2004) 143 def., COM(2004) 144 def., COM(2004) 140 def. e SEC(2004) 236.

(²) Regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

(³) Direttiva 2004/49/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 44 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

(⁴) Regolamento (CE) n. 881/2004 - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 1 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

(⁵) Direttiva 2001/12/CE - GU L 75 del 15.3.2001, pag. 1 (parere del CES - GU C 209 del 22.7.1999, pag. 22) e direttiva 2004/51/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 164 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

(⁶) Direttiva 2004/50/CE - GU L 164 del 30.4.2004, pag. 114 (parere del CESE - GU C 61 del 14.3.2003, pag. 131).

(⁷) Direttiva COM(2004) 139 def. recante modifica alla direttiva 91/440/CEE.

(⁸) CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005 e CESE 968/2004.

costruendo nuove strade, hanno evidenziato la necessità di integrare il traffico urbano e quello che proviene dalle zone periferiche e ribadito l'importanza di stabilire relazioni di cooperazione tra le aziende di trasporto, di armonizzare orari, tariffe e sistemi per la vendita dei biglietti, e di utilizzare in maniera integrata le infrastrutture preposte al trasporto di viaggiatori. Le agitazioni di tipo «societale» che hanno scosso le aree periferiche parigine alla fine del 2005 hanno sottolineato la necessità di impiegare contemporaneamente tutta una serie di strumenti per promuovere la coesione sociale, e dimostrato che i processi che intervengono in tale ambito non possono certo venir considerati conclusi.

4.1.3 Le linee ferroviarie provenienti dalla periferia formano una parte importante delle reti di trasporto, e in alcuni casi rappresentano l'elemento portante della loro struttura. Da questo punto di vista, le stazioni sono nella posizione migliore per svolgere logicamente la funzione di centri di mobilità e di elementi chiave dei sistemi d'informazione dei viaggiatori che utilizzano reti di trasporto complesse e tra loro interconnesse.

4.1.4 Benché in generale le stazioni dei treni ad alta velocità non accolgano anche le reti provenienti dalle periferie, la tendenza all'integrazione fa convergere i due aspetti. Pertanto, in occasione di rinnovamenti o della costruzione di nuove stazioni, un'esigenza di base è quella di ottenere una intermodalità moderna e di alto livello, sia tra linee internazionali e nazionali, sia tra linee nazionali e trasporti urbani.

4.2 Definire standard europei di intermodalità

4.2.1 Le stazioni ferroviarie permettono l'elaborazione graduale di standard e l'apparire di esigenze specifiche. A livello dei singoli Stati membri, le stazioni ferroviarie hanno costituito in passato un fattore unificante, contribuendo a forgiare l'identità nazionale. Tale identità comune non era determinata dalle infrastrutture in quanto tali (anche se i binari e la ferrovia ne rappresentavano senz'altro gli elementi indispensabili), bensì dalle stazioni ferroviarie medesime, dalle regole, dai modelli e dagli standard.

4.2.2 Oggi, l'obiettivo non è quello di uniformare le stazioni ferroviarie che si trovano sulle RTE. L'identità europea non deve essere espressa tramite la definizione di norme architettoniche uniformi per le stazioni ferroviarie, bensì fissando standard per i servizi. Uno dei più importanti deve riguardare lo sviluppo di relazioni intermodali che, pur preservando la diversità degli strumenti locali, rispondano alle esigenze di qualità che si impongono — in un'Europa multilingue — sul piano dell'informazione dei viaggiatori, per orientarli correttamente ed aiutarli a continuare il viaggio. È opportuno distinguere tre diverse aree: la qualità delle informazioni per i viaggiatori, gli standard di intermodalità e lo sviluppo del ruolo dei centri di mobilità.

4.2.3 Queste esigenze di qualità in materia di facilità di utilizzo delle stazioni situate sulle reti di trasporto transeuropee devono tradursi in una normativa europea, o in una serie di raccomandazioni, ma non bisogna limitare tali prerogative alle sole grandi reti transeuropee ed è opportuno che venga rispettato al massimo il principio di sussidiarietà. Gli standard elaborati dovrebbero infatti venir applicati anche a tutte le altre stazioni e a tutti i punti nodali: una tale impostazione, lungi dal nuocere alla qualità dei servizi di trasporto, la migliorerebbe senz'altro.

5. Modelli di sviluppo

5.1 Se si esaminano gli sviluppi sul piano internazionale, si constata che in pratica ciascun paese europeo ha sviluppato le stazioni a partire da punti di partenza diversi, seguendo obiettivi di sviluppo dei trasporti o invece di sviluppo urbano, tramite iniziative provenienti dall'amministrazione pubblica, o dal settore privato, o mediante dosi diverse di tutti questi elementi. In Gran Bretagna, dove la ristrutturazione delle stazioni è stata demandata ai soli meccanismi di mercato, i cambiamenti sono stati limitati a) ai soli siti ferroviari; b) al centro storico londinese; c) ai periodi di boom immobiliare; d) alla costruzione di nuovi uffici.

5.2 In Svizzera è stato avviato un programma nazionale di modernizzazione della rete ferroviaria e dei trasporti pubblici basato su considerazioni ambientali, con un sistema ferroviario destinato anche alle aree periferiche (S-Bahn a Zurigo, Basilea e Berna). Benché le difficoltà finanziarie delle ferrovie abbiano reso necessario un uso commerciale delle proprietà situate nei pressi delle stazioni, il risultato non è stata una semplice operazione di svendita, bensì un programma definito congiuntamente con le ferrovie, che teneva conto degli interessi degli investitori, ma anche di quelli delle città, del governo e delle ferrovie medesime.

5.3 Le ferrovie svedesi, privatizzate ma non frammentate, hanno avviato la ristrutturazione del settore, in collaborazione con gli enti locali. L'obiettivo era di realizzare centri moderni dedicati al viaggio: treni, autobus, taxi e parcheggi, integrati nei medesimi spazi. Gli accordi che sono stati portati a termine hanno riguardato pertanto sia gli enti locali sia i diversi tipi di trasporto.

5.4 In Francia la principale forza motrice è stata la decisione centralizzata di costruire una rete di treni ad alta velocità, ed in questo contesto, dove la realizzazione delle connessioni con Parigi ha assunto carattere prioritario, il livello locale si è limitato ad esercitare pressioni per ottenere nuove stazioni.

5.5 Le ferrovie olandesi, operando congiuntamente con le amministrazioni dei trasporti e dell'ambiente dei Paesi Bassi, hanno annunciato nel 1986 un programma di urbanizzazione delle aree prossime alle stazioni, conformemente al principio dello sviluppo urbano compatto e all'obiettivo di promuovere i trasporti in comune. Prima della privatizzazione, le ferrovie e gli enti locali avevano incontrato notevoli difficoltà per associare altri partner.

5.6 Gli esempi citati insegnano che è importante che gli aspetti che rappresentano gli interessi del punto nodale (la dimensione «trasporto») e quelli che rappresentano gli interessi locali (la dimensione «urbana») siano esaminati insieme fin dall'elaborazione del progetto, e che non si lascino prevalere impostazioni unilaterali. Analogamente, gli aspetti di mercato e quelli finanziari devono essere controbilanciati dall'ottica — più ampia — dei rappresentanti degli interessi delle città e delle reti, per evitare situazioni e decisioni nelle quali si tenga conto esclusivamente degli interessi congiunturali a breve termine o, a rovescio, per evitare che le questioni della validità finanziaria dei progetti siano spazzate via da visioni tanto ambiziose quanto irrealistiche. Gli studi specialistici mostrano che è più facile ottenere un consenso quando la stazione viene costruita ex novo (ad esempio Lilla), poiché in caso contrario i progetti sono spesso ostacolati dal confronto tra gli interessi preesistenti.

6. Tendenze di sviluppo nell'Unione

6.1 Sembrerebbe giusto sviluppare una cooperazione orizzontale all'interno della Commissione europea, che consenta ai diversi responsabili di esaminare con un taglio settoriale i diversi progetti finanziati dai fondi strutturali. Quest'esame permetterà in seguito di determinare settore per settore l'ampiezza dell'aiuto comunitario accordato alle varie attività.

6.2 Vale la pena di tener presenti le responsabilità dello sviluppo delle reti ad alta velocità nell'emergere delle contraddizioni che ora caratterizzano le ferrovie, come ad esempio la commistione fra connotati tradizionali e connotati moderni. La costruzione delle reti ad alta velocità è divenuta estremamente attuale proprio perché queste si sono staccate dal sistema ferroviario tradizionale. Lo sviluppo delle reti ad alta velocità ha richiesto tuttavia investimenti colossali ed ha inevitabilmente prosciugato le risorse finanziarie disponibili, a scapito degli altri progetti di ristrutturazione. In Francia, ad esempio, lo sviluppo dei treni ad alta velocità ha comportato il deterioramento di alcune sezioni della rete tradizionale, al punto da rendere necessario limitare considerevolmente la velocità dei convogli in numerose tratte. Ciò ha comportato significative perdite di tempo sia per il trasporto di viaggiatori che per quello delle merci, e meriterebbe chiedersi se ciò venga davvero compensato dai guadagni di tempo degli utenti delle linee ad alta velocità.

6.3 Per il rafforzamento della coesione sociale e per l'integrazione delle regioni meno prospere, lo sviluppo e una maggior utilizzazione delle linee ferroviarie tradizionali risulterebbero assai più utili dell'introduzione di linee ad alta velocità, le quali non fanno che attraversare queste regioni il più celermente possibile, senza permettere loro di integrarsi alle reti di trasporto. Sarebbe forse in taluni casi opportuno assegnare maggior importanza al rinnovo delle linee ferroviarie tradizionali e delle infrastrutture correlate — in parallelo alla costruzione delle linee ad alta velocità. Le stazioni rappresentano comunque il primo punto di contatto tra tutti gli sviluppi e le ristrutturazioni citate ed i viaggiatori.

7. Considerazioni relative allo sviluppo delle stazioni

7.1 Esiste il rischio assai grave che grazie ai considerevoli investimenti in gioco prevalgano gli interessi a breve termine — magari semplicemente per ragioni di speculazione immobiliare — e che scompaia proprio quanto costituisce il valore aggiunto concreto delle ferrovie per le città e per i passeggeri. Nella pratica, ciò potrebbe assumere la forma della messa in vendita — motivata dalla cattiva situazione finanziaria delle ferrovie — di terreni di grande valore situati al centro delle

città, e con la costruzione di uffici e centri commerciali nelle aree dove si trovano gli attuali impianti ferroviari. In questa prospettiva, sarebbe opportuno tener conto di quanto segue.

7.2 Le connessioni dirette tra centri cittadini sono cruciali non soltanto per i collegamenti ferroviari ad alta velocità, ma anche per tutti i collegamenti ferroviari internazionali, e dunque per tutte le maglie delle reti europee di trasporto.

7.3 Sarebbe logico sviluppare proprio negli spazi del centro città una densa rete di linee di trasporto pubblico, capace di garantire un collegamento ottimale tra le stazioni ferroviarie e le rimanenti aree urbane.

7.4 Le stazioni ferroviarie costituiscono un punto centrale di mobilità e di informazione per tutti i tipi di trasporto che la rete integra.

7.5 È inoltre opportuno realizzare collegamenti tra le stazioni situate nei centri urbani e gli aeroporti che servono le città.

7.6 Gli spazi che appartengono alle ferrovie non devono essere valutati solo in quanto tali, isolatamente: occorre, dopo aver valutato l'importanza di queste aree sul piano urbano e sul piano logistico, garantire il massimo valore aggiunto sul lungo termine per la città.

7.7 L'esperienza mostra che le differenze funzionali tra il tessuto urbano e la stazione ferroviaria tendono ad attenuarsi gradualmente, e che le stazioni possono acquisire connotati redditizi ed allo stesso tempo attraenti proprio incorporando una vasta gamma di servizi urbani.

7.8 Detto questo, le grandi stazioni già esistenti non si trovano necessariamente in una posizione ideale per le future stazioni ferroviarie ad alta velocità. Le iniziative che sinora hanno avuto più successo dimostrano che costruendo nuovi centri urbani all'interno della città, che costituiscano un'alternativa ai centri tradizionali, è possibile integrare più efficacemente le energie che provengono dalla ristrutturazione delle ferrovie e quelle che provengono dalla ristrutturazione urbana (anche se gli esempi più spesso citati, tra i quali figura spesso quello di Lilla, vanno considerati situazioni eccezionali, che possono difficilmente essere imitate).

7.9 L'esame degli esempi a disposizione dimostra che lo Stato, le comunità locali e il capitale privato potrebbero, in cooperazione con le ferrovie, realizzare progetti di sviluppo e di modernizzazione delle stazioni ferroviarie destinate al traffico internazionale suscettibili di conciliare una vasta gamma di interessi.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie e alla Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario

COM(2005) 362 def. — 2005/0153 (CNS) — 2005/0154 (CNS)

(2006/C 88/04)

Il Consiglio, in data 15 settembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore FAKAS.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 145 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato reputa che le proposte presentate dalla Commissione siano un passo avanti nella direzione giusta e appoggia le misure raccomandate per la prevenzione e il controllo di talune malattie degli animali acquatici.

2. Motivazione

2.1 L'acquacoltura è un settore molto importante per la Comunità, specialmente nelle aree rurali e nelle regioni costiere. Nel 2004 l'acquacoltura comunitaria ha prodotto pesce, molluschi e crostacei per un valore di oltre 2,5 miliardi di euro. Le perdite finanziarie dovute alle malattie (mortalità, crescita ridotta e minore qualità), però, sono stimate al 20 % del valore della produzione. L'obiettivo della proposta all'esame è di creare una legislazione moderna e mirata, in grado di ridurre tali costi; se si riuscisse ad ottenere una riduzione anche solo del 20 %, il risultato sarebbe un valore aggiunto di 100 milioni di euro l'anno.

2.2 La legislazione esistente è stata redatta vent'anni fa, quando l'UE aveva solo 12 Stati membri, e il suo scopo principale era di proteggere le più importanti specie dell'acquacoltura dell'epoca, vale a dire i salmonidi (trota e salmone) e le ostriche di allevamento. È necessario ora aggiornare la normativa per tener conto della gamma più ampia di prassi e di specie presenti in questo settore nell'UE allargata, nonché dei notevoli sviluppi dell'industria, dell'esperienza acquisita nei 15 anni di applicazione della legislazione vigente e dei progressi scientifici in questo campo. È infine opportuno aggiornare le norme comunitarie per conformarle agli accordi e alle norme tecniche internazionali (ad esempio l'accordo sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie dell'Organizzazione mondiale del commercio e le linee direttive dell'Ufficio internazionale dell'e-pizoozie).

3. Contesto

3.1 La proposta all'esame comporta l'abrogazione della legislazione primaria esistente (le direttive del Consiglio 91/67/CEE, 93/53/CEE e 95/70/CE) e la sua sostituzione con una nuova direttiva. La finalità del nuovo atto legislativo è di aggiornare, rifondere e consolidare le norme di polizia sanitaria in relazione al commercio dei prodotti di acquacoltura, compresi il controllo e la prevenzione delle malattie, allo scopo di migliorare la competitività dei produttori comunitari nel settore dell'acquacoltura.

3.2 La proposta stabilisce requisiti generali applicabili alle imprese di acquacoltura e agli stabilimenti di trasformazione, come le autorizzazioni, e disposizioni relative al loro funzionamento.

3.3 Contempla inoltre norme di polizia sanitaria che disciplinano la commercializzazione di animali e prodotti dell'acquacoltura e che regolano l'importazione nella Comunità di specie di animali di acquacoltura provenienti da paesi terzi.

3.4 Vengono proposte disposizioni relative alla notificazione e al controllo di talune malattie e all'attribuzione della qualifica di zona indenne da malattia.

3.5 Sono previste anche disposizioni applicabili alle autorità nazionali competenti e ai laboratori, mentre negli allegati figurano orientamenti tecnici generali.

3.6 La base giuridica della proposta è l'articolo 37 del Trattato CE e viene applicato il principio di proporzionalità; l'impatto finanziario sul bilancio comunitario dovrebbe essere limitato.

3.7 L'incidenza della proposta sul bilancio riguarderà principalmente due settori:

- la compensazione finanziaria per le misure di lotta contro le malattie e
- l'attuazione del diritto primario e l'adozione e gestione del diritto derivato.

3.8 Il secondo testo all'esame, cioè la proposta di decisione del Consiglio, apporta le necessarie modifiche alle modalità che disciplinano attualmente la partecipazione finanziaria della Comunità alle misure veterinarie per gli animali di acquacoltura previste dalla decisione 90/424/CEE del Consiglio, al fine di tener conto della proposta di una nuova direttiva sulle norme di polizia sanitaria per gli animali acquatici e di quella relativa al Fondo europeo per la pesca.

3.9 Ai sensi della seconda proposta, gli Stati membri possono utilizzare i fondi stanziati nel quadro dei programmi operativi istituiti a norma del titolo III del regolamento sul Fondo europeo per la pesca per combattere ed eradicare talune malattie degli animali di acquacoltura.

3.10 Le procedure relative al sostegno finanziario devono essere conformi a quelle attualmente applicabili al contributo finanziario per il controllo e l'eradicazione delle malattie degli animali terrestri.

3.11 Anche alla seconda proposta si applica il principio di proporzionalità e la base giuridica è anche in questo caso l'articolo 37 del Trattato.

3.12 La seconda proposta prevede che in futuro i contributi finanziari dell'UE per l'eradicazione delle malattie degli animali acquatici siano messi a disposizione nel quadro del Fondo europeo per la pesca (articolo 32 del documento COM(2004) 497 def.). Risulta pertanto difficile valutare l'impatto della proposta sul Fondo europeo per la pesca poiché esso dipenderà dalle dimensioni della o delle aziende interessate, dal valore degli animali allevati in tali aziende, ecc.

4. Osservazioni generali

4.1 L'attuale normativa comunitaria si applica solo all'allevamento del salmone, della trota e delle ostriche. Dall'adozione di tale normativa in poi l'acquacoltura (allevamento di crostacei, cozze, vongole, ecc.) ha registrato un notevole incremento. Il Comitato reputa pertanto opportuno e necessario modificare la normativa in vigore per tener conto anche degli altri animali acquatici allevati dagli acquacoltori.

4.2 Il Comitato esprime parere favorevole sulle proposte all'esame in quanto costituiscono un notevole sforzo per prevenire e controllare le malattie degli animali acquatici.

4.3 Il Comitato reputa che, per garantire lo sviluppo razionale del settore dell'acquacoltura e incrementare la produttività, sia necessario stabilire a livello comunitario norme zoosanitarie applicabili agli animali acquatici. Tali norme sono indispensabili per contribuire al completamento del mercato interno ed evitare la diffusione di malattie infettive. La normativa dovrebbe essere flessibile per tener conto dei vari sviluppi e della varietà del settore dell'acquacoltura.

4.4 Il Comitato reputa che le misure adottate a livello comunitario dovrebbero essere accompagnate da sforzi intesi ad aumentare il livello di sensibilizzazione e di preparazione delle autorità nazionali competenti riguardo alla prevenzione, al controllo e all'eradicazione delle malattie degli animali acquatici.

4.5 L'attuale sistema comunitario per il rilascio delle autorizzazioni è particolarmente rigoroso e prevede criteri più severi di quelli dei concorrenti dell'UE, con conseguenze per la redditività del settore. Il Comitato reputa che la proposta di un registro delle imprese di acquacoltura contenente particolari relativi al sistema di trasformazione di ciascuno stabilimento, al responsabile dell'impresa di acquacoltura e all'autorizzazione rilasciata soddisfi tali criteri.

4.6 Si reputa necessario garantire che tra gli animali acquatici della Comunità non si diffondano le zoonosi. È pertanto fondamentale stabilire norme di polizia sanitaria armonizzate per l'immissione in commercio dei prodotti dell'acquacoltura, e stilare un elenco delle malattie e delle specie sensibili.

4.7 Il Comitato reputa che, per garantire la tempestiva individuazione di qualsiasi focolaio di malattia negli animali acquati-

ci, sia necessario obbligare le persone a contatto con animali appartenenti a specie sensibili a notificare qualsiasi caso sospetto alle autorità competenti.

4.8 Negli Stati membri andrebbero effettuate ispezioni regolari, straordinarie e di emergenza per garantire che gli operatori professionali della filiera dell'acquacoltura siano a conoscenza delle norme generali in materia di lotta contro le epizootie e le applichino.

4.9 Le conoscenze in materia di zoonosi degli animali acquatici finora sconosciute sono in continua evoluzione. Il Comitato reputa pertanto fondamentale che tutti gli Stati membri e la Commissione vengano informati in merito alla presenza o al sospetto di un nuovo focolaio di malattia e alle misure adottate per combatterlo.

4.10 Per salvaguardare lo stato di salute degli animali acquatici nella Comunità si reputa necessario garantire che le partite di animali di acquacoltura vivi che transitano sul territorio comunitario soddisfino le pertinenti disposizioni di polizia sanitaria. È altresì necessario garantire che gli animali e i prodotti di acquacoltura importati dai paesi terzi non siano affetti da alcuna malattia infettiva.

5. Osservazioni particolari

5.1 Il Comitato condivide la posizione secondo cui non occorre stabilire disposizioni particolari applicabili all'immissione in commercio di animali acquatici ornamentali o di altro tipo allevati in condizioni controllate (acquari o stagni). Tuttavia, laddove gli animali acquatici non siano tenuti in sistemi chiusi o in acquari, o entrino in contatto con le acque naturali della Comunità, a giudizio del Comitato andrebbero applicate le disposizioni generali di polizia sanitaria previste dalla direttiva all'esame. Questo vale in particolare per le popolazioni di carpe (*Cyprinidae*), poiché pesci ornamentali diffusi come la carpa della varietà koi sono sensibili a talune malattie.

5.2 Gli Stati membri devono stabilire norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni della direttiva. Il Comitato reputa che tali sanzioni debbano essere efficaci.

5.3 A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, della proposta di direttiva, prima che uno Stato membro decida se rifiutare o meno l'autorizzazione a un'«impresa acquicola» ai sensi dell'articolo 4, occorre prendere in considerazione strategie per l'attenuazione dei rischi, compresa la possibilità di spostare l'attività in questione. Il Comitato è però consapevole del fatto che un'ubicazione alternativa è spesso impossibile nel caso dei bacini in cui vi sono agenti patogeni nelle popolazioni ittiche selvatiche. Il Comitato reputa che il rischio di questo tipo di malattie possa essere ridotto applicando buone pratiche di gestione, tenendo tali popolazioni in sistemi chiusi e controllati, garantendo norme igieniche adeguate e applicando il programma di sorveglianza zoosanitaria e tutte le altre misure proposte nella direttiva del Consiglio.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

COM(2005) 123 def — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD)

(2006/C 88/05)

Il Consiglio, in data 20 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 2 voti contrari e 11 astensioni.

1. Progetto della Commissione ed obiettivi della comunicazione

1.1 La comunicazione, che istituisce il programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», presenta nel contesto di varie altre proposte⁽¹⁾ un programma di applicazione che mette in pratica le «Prospettive finanziarie 2007/2013»⁽²⁾ e le «Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007/2013»⁽³⁾. In quest'ultimo documento (cfr. il parere del CESE, relatore DASSIS⁽⁴⁾), si proponeva di dotare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia di stanziamenti di impegno (Linea 3: Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia) per un ammontare complessivo di 1 381 milioni di euro nel 2006, da aumentare progressivamente fino ad un totale di 3 620 milioni di euro entro il 2013.

1.2 L'intento è di sviluppare in parallelo e con lo stesso grado di intensità i tre obiettivi chiave della libertà, della sicurezza e della giustizia, nell'ambito di un approccio equilibrato, basato sui principi della democrazia e sul rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali.

1.3 Rispetto al volume complessivo inizialmente proposto (9 500 milioni di euro), l'importo globale previsto per il programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» era di 5 866 milioni di euro per il periodo 2007-2013; di questi, 1 184 milioni per l'asilo; 759 milioni per il Fondo per i rimpatri; 1 771 milioni per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi e infine 2 152 milioni per la gestione delle frontiere

esterne. Gli importi assegnati agli Stati membri e alle azioni comunitarie dirette (ONG e progetti) non sono trasferibili da un Fondo all'altro.

1.4 Il programma quadro Solidarietà non comprende le agenzie e gli altri strumenti comunitari dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come ad esempio l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (attiva nell'ambito del programma quadro proposto e in quello delle nuove prospettive finanziarie), il sistema Eurodac (comparazione delle impronte digitali), il sistema di informazione sui visti ed il sistema di informazione Schengen II: tutti questi rappresentano impegni a lungo termine, tanto più che gli atti legislativi che li istituiscono non prevedono disposizioni che ne limitino la durata.

1.5 Il programma quadro intende in particolare garantire la necessaria coerenza tra gli interventi nei diversi settori d'azione, ponendo in relazione obiettivi politici e risorse a disposizione. La Commissione cerca di semplificare e razionalizzare l'attuale sostegno finanziario. Il programma intende inoltre rafforzare la trasparenza e permettere maggiore flessibilità nello stabilire le priorità.

1.6 In base al progetto, la solidarietà finanziaria dell'Unione dovrebbe poter contribuire ai quattro pilastri che rappresentano un'impostazione globale ed equilibrata dei flussi migratori:

— istituire un sistema comune integrato di gestione delle frontiere nell'ambito degli accordi di Schengen per gli Stati membri che partecipano al «Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013»,

⁽¹⁾ COM(2005) 122 def., COM(2005), 124 def.

⁽²⁾ COM(2004) 487 def. del 14.7.2004 (non ancora adottate dal Consiglio).

⁽³⁾ COM(2004) 101 def. del 10.2.2004.

⁽⁴⁾ Parere del CESE del 15.9.2004 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.) (GU C 74/2005).

- adottare il programma d'azione europeo per i rimpatri, deciso nel 2002 ⁽⁵⁾: «Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013»,
- dare una «risposta credibile» all'aspetto multi-dimensionale della «integrazione» dei cittadini di paesi terzi: «Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013»,
- equilibrare gli sforzi degli Stati membri in materia di accoglienza dei rifugiati e degli sfollati: «Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013».

1.7 La proposta della Commissione ha formato oggetto di una valutazione di impatto ⁽⁶⁾, allegata al testo.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Benché il programma si richiami alla coerenza raggiunta con il vertice di Tampere ed il programma pluriennale dell'Aia, nonché agli articoli 62 e 63 del Trattato, il quadro programmatico poggia su un volume assai ridotto di legislazione armonizzata, nonostante gli sforzi del Consiglio per adottare alcune misure comuni nell'ambito del programma di Tampere ⁽⁷⁾. Il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 ha ad esempio adottato il secondo programma pluriennale per la creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, il cosiddetto programma dell'Aia.

2.2 Il Comitato osserva che a dispetto del «programma dell'Aia», non esiste ancora, a tutt'oggi, un orientamento politico comune concreto e davvero soddisfacente. Nel suo parere sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni — Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* ⁽⁸⁾, il Comitato ha preso posizione sui dettagli del piano d'azione della Commissione relativo al programma dell'Aia. Gli Stati membri hanno adottato pratiche oltremodo diverse a seconda della loro collocazione geografica. Sussistono orientamenti e responsabilità differenti nei confronti dei cittadini della Comunità e dei cittadini provenienti da paesi terzi ed anche tra gli Stati membri dell'Unione si registrano politiche a volte tra loro contraddittorie, a seconda se tali Stati hanno o non hanno sottoscritto, ad esempio gli accordi di Schengen (I e II), quelli di Dublino I e Dublino II ⁽⁹⁾ o, ancora, i programmi comunitari volti ad ottenere soluzioni a lungo termine per il reinsediamento dei rifugiati ⁽¹⁰⁾. L'esperienza mostra che la semplice istituzione di fondi e strumenti finanziari non basta per portare al successo delle politiche volte da un lato a migliorare le pratiche in vigore e dall'altro ad equilibrare ed integrare le responsabilità verso il raggiungimento di un traguardo comune.

⁽⁵⁾ Consiglio del 28 novembre 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435 del 6.4.2005.

⁽⁷⁾ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999.

⁽⁸⁾ Parere del CESE del 15.2.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

⁽⁹⁾ Parere del CESE del 20.3.2002 in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, relatore: SHARMA (GU C 125 del 27.5.2002).

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE del 15.12.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine: Migliorare l'accesso a soluzioni durature*, relatrice: LE NÔUAIL-MARLIÈRE (GU C 157 del 28.6.2005).

2.3 Per quanto riguarda l'asilo politico o quello concesso per ragioni umanitarie, il Comitato non ritiene opportuno che le questioni dell'asilo e quelle dell'immigrazione siano trattate nel medesimo ambito: da un lato, infatti, stilare un elenco di Stati terzi sicuri sotto tale profilo resta oggetto di controversia tra le ONG più note nel settore dei diritti dell'uomo e dell'aiuto umanitario e, dall'altro, i vincoli e i margini d'azione risultano sensibilmente differenti nei due ambiti.

2.4 Il Comitato, pur consapevole dell'obiettivo globale ed olistico del programma quadro, esprime riserve circa le modalità con le quali nella medesima iniziativa vengono trattate la tutela delle frontiere e l'integrazione dei migranti. Tuttavia ritiene necessario gestire i fondi in questione in modo coordinato e coerente, e ciò per le seguenti ragioni:

- in primo luogo gli obiettivi inerenti ai due programmi non sono gli stessi. Inoltre, anche i responsabili dell'attuazione (poteri pubblici, associazioni di aiuto ai migranti e così via), vale a dire i destinatari dei fondi, sono diversi. A meno di non presupporre che gli Stati membri intendano delegare la sorveglianza delle frontiere ad agenzie private, cosa che dovrebbe allora formare oggetto di un dibattito democratico ad hoc, le due tematiche non dovrebbero venir trattate nel medesimo modo,
- in secondo luogo l'integrazione dei migranti comporta sia ambiti d'azione che riguardano gli Stati e le loro funzioni di autorità pubblica, sia anche ambiti civili, nei quali operano i responsabili della società civile organizzata (associazioni) ed i cittadini medesimi. Questi diversi livelli di intervento e diversi beneficiari dei fondi che il programma quadro prevede necessitano procedure, modalità di trattamento e garanzie a loro volta diverse.

Inoltre, sempre tenendo conto dell'obiettivo globale, il Comitato insiste sulla necessità che i due programmi siano sufficientemente chiari per evitare eventuali confusioni.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1 Il Comitato osserva che il progetto di comunicazione non può restare identico sia che intervenga sia che non intervenga la ratifica del Trattato costituzionale e di una Carta dei diritti fondamentali **integrata** al Trattato medesimo.

3.2 Il Comitato resta favorevole all'istituzione di fondi di solidarietà, ma esorta la Commissione ad adeguare tale processo al programma dell'Aia, tenendo conto del parere del CESE ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Parere del CESE del 15.2.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

4. Coerenza del progetto

Per quanto riguarda gli obiettivi proposti nella comunicazione, il Comitato esprime inquietudine quanto alla coerenza tra gli obblighi che il diritto internazionale impone agli Stati membri, il grado di armonizzazione della legislazione europea ed il programma quadro proposto.

Il progetto di comunicazione ed il programma quadro contengono elementi di confusione che rischiano di metterne a repentaglio la credibilità.

4.1 Riguardo alla comunicazione

4.1.1 Asilo, immigrazione, integrazione, aspetto pluridimensionale, risposta credibile e sostenibile figurano tra gli obiettivi perseguiti. Per completare l'impostazione economica della Commissione nel Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica⁽¹²⁾ è opportuno che la comunicazione approfondisca gli aspetti dei diritti individuali ed universali in materia di migrazione, collegandoli con il programma quadro «Diritti fondamentali e giustizia» e basandosi sulla Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie⁽¹³⁾.

Il Comitato esorta inoltre la Commissione ad avvalersi maggiormente della relazione di valutazione predisposta ogni quattro anni da un comitato indipendente di esperti giuristi — e sottoposta al comitato intergovernativo che rappresenta la sede di controllo istituzionale della Carta sociale riveduta del Consiglio d'Europa — e di tenerne conto nelle sue proposte complementari.

Il Comitato osserva che la maggioranza dei fondi strutturali in questione è destinata ad una gestione delegata agli Stati membri nell'ambito delle loro prerogative, conformemente al principio di sussidiarietà. Riguardo al principio di proporzionalità, e come già specificato nel parere sul programma dell'Aia ed il piano d'azione, il Comitato considera che il programma dell'Aia assegni chiaramente la priorità all'istituzione di meccanismi per la valutazione delle politiche esistenti. È opportuno procedere ad un esame dettagliato ed indipendente dell'efficacia, del valore aggiunto, della proporzionalità e della legittimità (in termini di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà pubbliche) di tali iniziative, prima che vengano adottate⁽¹⁴⁾.

Il Comitato intende altresì esaminare attentamente il seguito che verrà dato all'audizione delle ONG, delle associazioni della società civile organizzata e degli interlocutori sociali, svoltasi il

⁽¹²⁾ Parere del CESE del 9.6.2005 in merito al *Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica* (COM(2004) 811 def.), relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 286 del 17.11.2005).

⁽¹³⁾ Parere di iniziativa del CESE del 30.6.2004 in merito a *La Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

⁽¹⁴⁾ Punto 3.2.20 del parere del CESE del 15.12.2005 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (CESE 1504/2005).

14 giugno 2005 e riguardante il Libro verde succitato: nel corso di tale audizione un significativo numero di organizzazioni si sono espresse contro un'impostazione tutta economica a detrimento dei diritti dell'uomo ed hanno sottolineato la necessità di tener conto delle conseguenze dell'immigrazione sul piano umano, culturale, sociale e giuridico, con tutte le dimensioni che queste possono avere per l'insieme delle popolazioni, sia ospitanti che ospiti.

4.1.2 Il Comitato avrebbe infine desiderato ritrovare, nell'iniziativa della Commissione, i suggerimenti espressi nei precedenti pareri.

4.1.3 Il Comitato ribadisce che le questioni connesse alle migrazioni non dovrebbero venir aprioristicamente viste come un problema. L'immigrazione recente crea una realtà politica e socioeconomica del tutto nuova, la quale si sovrappone all'immigrazione di più vecchia data: questa realtà la società deve affrontarla nel suo insieme, tenendo conto del diritto di ciascun individuo di scegliere il proprio destino in un quadro giuridico internazionale, europeo e nazionale, adottato e rispettato dagli Stati membri⁽¹⁵⁾.

4.1.4 I rimpatri considerati come «soluzione» dalla Commissione non dovrebbero opporre i diritti di quanti sono definiti «legali» a quelli di quanti sono definiti «irregolari». L'irregolarità non è una condizione permanente, scelta volontariamente per poter beneficiare di un ipotetico statuto. Esistono numerose — e diverse — cause d'irregolarità. Il Comitato ha elaborato una serie di pareri nei quali ha cercato di attirare l'attenzione delle istituzioni europee sulla realtà delle sfide economiche e su quella delle vittime di tale situazione⁽¹⁶⁾. La politica di rimpatrio, qualsiasi forma assuma, dovrà rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

4.1.5 La «gestione» delle frontiere e dei visti non deve avere la priorità rispetto agli aspetti umanitari, sociali, politici e giuridici.

Cause le cui dimensioni temporali sono estremamente lunghe, come ad esempio la siccità che affligge l'Africa subsahariana, richiedono risorse da destinare allo sviluppo, alla cooperazione e alla lotta contro il riscaldamento del pianeta, collegato al cambiamento climatico: tali risorse vanno ben oltre i 750 milioni di euro previsti per i rimpatri forzati e i 2,15 miliardi di euro per la gestione delle frontiere esterne nel settore consolare. È necessaria una valutazione politica corredata di un impegno assai preciso, capace di tradursi in iniziative a lungo

⁽¹⁵⁾ Tale quadro giuridico comprende in particolare la Carta internazionale dei diritti dell'uomo (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo) ed i suoi articoli 13 e 14, i Patti internazionali ed i loro protocolli regionali dei diritti civili e politici del 1966, nonché dei diritti economici, sociali e culturali, sempre del 1966, che rappresentano la trasposizione nel diritto secondario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Trattato dell'Unione ed i suoi articoli 6.1 e 6.2, (versione consolidata di Nizza: articolo 6.1: «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri»), l'Accordo di Cotonou (articolo 13) e la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa al diritto di asilo.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE del 18.9.2002 in merito al *Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 61 del 14.3.2003) e parere del CESE dell'11.12.2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 85 dell'8.4.2003).

termine. Dato che la lotta contro la fame e la siccità non figura affatto, purtroppo, tra gli obiettivi del Millennio, il Comitato esorta la Commissione e il Consiglio a preoccuparsi attivamente della questione e:

- 1) ad avviare una politica per cercare una soluzione al problema (sostegno allo sviluppo rurale locale), in particolare nel quadro più appropriato dell'Accordo di Cotonou e della politica di sviluppo e cooperazione;
- 2) a formulare eventuali nuove proposte e a sostenere le proposte esistenti nell'ambito della cooperazione internazionale, collegando tra loro la lotta contro un ambiente degradato e lo sviluppo sostenibile.

Il Comitato non considera che il far ricadere sui paesi di transito la responsabilità del rimpatrio possa rappresentare una soluzione appropriata od accettabile e ritiene piuttosto necessario migliorare il coordinamento tra le istituzioni dell'Unione europea e le amministrazioni dei paesi terzi dai quali i migranti provengono. La questione dell'immigrazione dovrebbe inoltre venir inclusa nel contesto delle relazioni esterne dell'Unione.

4.1.6 La libera circolazione delle persone non può venire «gestita» (per riprendere il titolo della comunicazione) allo stesso modo della circolazione dei capitali o dei servizi.

4.1.7 I quattro strumenti finanziari proposti dalla Commissione a sostegno dell'azione degli Stati membri in materia di migrazione dovrebbero tradursi nell'applicazione di una politica coordinata in tale settore, che preveda, accanto ad una gestione adeguata dei flussi migratori, l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno degli Stati membri — a parità di condizioni rispetto ai cittadini comunitari.

Il Comitato coglie l'occasione per denunciare il *dumping* sociale che può comportare la prestazione di servizi transfrontalieri, che rappresenta la principale possibilità di immigrazione legale; questo problema riguarda anche i lavoratori dei nuovi Stati membri dell'Unione europea per via delle norme transitorie loro applicabili.

Il lavoro degli interlocutori sociali e delle organizzazioni della società civile organizzata svolge in tale contesto un ruolo essenziale, che merita di essere sostenuto ed apprezzato.

I «movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare»: in seguito ad una regolamentazione estremamente restrittiva e, come il Comitato ricorda, alla mancata adozione da parte del Consiglio, nel 2002, della direttiva «Ammissione» (a dispetto del sostegno del Comitato e del Parlamento europeo), i movimenti secondari «regolari» sono de jure e de facto quelli dei residenti da più di un lustro che presentano una seconda domanda di soggiorno in un secondo Stato membro o quelli dei residenti da meno di un lustro che presentano una domanda di soggiorno di breve durata in un secondo Stato

membro. Il Comitato dunque deve presupporre che per «movimenti secondari di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare» la comunicazione intenda i movimenti delle persone in soggiorno irregolare e dei richiedenti asilo che non hanno ottenuto il permesso di soggiorno in un primo Stato membro. Ma tali persone hanno il diritto non solo di presentare una domanda — il che non sempre e non in tutti gli Stati membri è loro permesso — ma anche di ottenere un esame individuale e di poter ricorrere in giustizia per ottenere una decisione sospensiva. Tali ricorsi però in certi Stati membri non sono previsti, o sono resi impossibili o non hanno alcun carattere sospensivo. Il Comitato si rende conto del fatto che l'attuazione degli accordi di Dublino I e di Dublino II, in merito ai quali ha già preso posizione, deve essere agevolata mediante uno strumento finanziario. In tale ottica, la Commissione, pur garantendo una distribuzione equa dei fondi e contribuendo ad una corretta suddivisione delle responsabilità, deve rivolgere un'attenzione particolare agli Stati membri più colpiti dalla pressione migratoria, tenendo conto non soltanto della loro posizione alle frontiere esterne, ma anche delle loro dimensioni (si pensi, ad esempio, a paesi come Cipro, Malta e così via) e delle loro capacità globali di accoglienza (asilo, reinsediamento, immigrazione), nonché delle migliori prassi in materia di rispetto dei loro obblighi. La comunicazione non stabilisce orientamenti sufficientemente chiari per assicurare una ripartizione equa delle responsabilità. Non dovrebbe comunque fornire sostegni finanziari agli Stati membri che chiudono i loro centri di accoglienza o ne riducono le capacità.

4.1.8 «Gestione integrata» dei rimpatri. Il Comitato, il cui ruolo è strettamente consultivo in quanto assemblea che rappresenta la società civile, desidera ricordare che tutte queste misure riguardano esseri umani e singoli individui. Sarebbe opportuno, dunque, sviluppare forme di cooperazione a lungo termine, volte a conseguire obiettivi pacifici, e definire i criteri da applicare per determinare il carattere volontario dei rimpatri.

4.1.9 Il Comitato esprime sorpresa nel leggere che nell'ambito degli obiettivi specifici definiti per il Fondo europeo per i rimpatri alcune azioni intendono apportare un sostegno specifico a persone vulnerabili, quali i minori e «le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale». Esso ricorda che la Convenzione di Ginevra prevede le procedure, gli esami individuali e i ricorsi a cui hanno diritto tali persone. Dato che la legislazione europea ha fatto propria la direttiva «qualifica e status»⁽¹⁷⁾, e dato che gli Stati membri hanno sottoscritto la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà civili, il Comitato ha difficoltà a comprendere come possano figurare nella categoria dei «rimpatri volontari» persone che abbiano subito violenze di tal gravità.

⁽¹⁷⁾ La Convenzione di Ginevra è estremamente chiara al riguardo: «Per la Convenzione il termine rifugiato si applica a ogni individuo che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori dal paese di cui è cittadino e non possa o non voglia, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non possa o non voglia tornarvi per il timore di cui sopra», analogamente a quanto recita la direttiva 2004/83/CE del 29.4.2004 concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione.

4.1.10 La Commissione dovrebbe riflettere circa i criteri necessari a garantire il successo di un progetto di rimpatrio volontario. Il Comitato ben comprende che non si tratta né di cooperazione né di sviluppo di progetti individuali, bensì di rimpatri che fanno seguito ad una decisione giudiziaria o amministrativa di rimpatrio o di allontanamento. Il Comitato ribadisce la necessità di rispettare e sostenere la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali e di seguirne i principi applicabili nella fattispecie, e in particolare il seguente: nessuno dovrebbe venir rimpatriato a forza se ciò mette in pericolo la sua vita. In tale contesto dovrebbero essere privilegiate soluzioni che permettano un accesso alla giustizia. I ricorsi dovrebbero sempre avere carattere sospensivo. Infine, conformemente all'impostazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa, i rimpatri dovrebbero venir effettuati solamente in via eccezionale. A giudicare da taluni passaggi della proposta (Scheda finanziaria — *European Return Fund*, punto 5.1.3) ciò non sembra essere il caso.

La Commissione dovrebbe proporre disposizioni di attuazione più dettagliate, che garantiscano una consulenza, un'assistenza materiale ed altre forme adeguate di sostegno per il rimpatrio. La Commissione dovrebbe inoltre proporre disposizioni che integrino delle modalità di seguito e controllo indipendenti e credibili in materia di sicurezza, tutela e benessere delle persone rimpatriate.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

5. Conclusioni

Per un progetto europeo realmente democratico, restituito ai cittadini, conforme alle procedure di bilancio delle istituzioni e dell'Unione e fondato sul diritto, il Comitato:

- sostiene la proposta di istituire il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi per il periodo 2007-2013, il Fondo europeo per i rifugiati, che rappresenta un prolungamento del fondo esistente, ed il Fondo per le frontiere esterne,
- esorta il Consiglio ad esaminare ed adottare insieme la proposta di comunicazione che definisce il quadro del programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» e le decisioni che creano fondi specifici per attuare il programma quadro,
- invita la Commissione a tener conto delle raccomandazioni del CESE nel proprio programma d'azione nel quadro del programma dell'Aia,
- raccomanda al Consiglio e alla Commissione di garantire la trasparenza del funzionamento dei nuovi fondi strutturali assicurando un'esplicita coerenza tra il programma dell'Aia e la comunicazione in esame,
- chiede che vengano prese disposizioni concrete, nel contesto delle decisioni per istituire i diversi fondi in esame, affinché gli operatori non statali siano coinvolti il più a monte possibile nei quadri annuali e pluriennali di orientamento definiti dagli Stati membri e dalla stessa Commissione.

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione: La Carta europea di qualità per la mobilità

COM(2005) 450 def. — 2005/0179 (COD)

(2006/C 88/06)

Il Consiglio, in data 10 ottobre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore Tomasz CZAJKOWSKI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il CESE propone di dedicare particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- l'informazione sui programmi fornita a livello nazionale e locale dagli Stati membri,
- le informazioni sulle pari opportunità per i candidati,
- le informazioni destinate ai partecipanti ai programmi per quanto concerne l'assicurazione, gli accordi internazionali in materia e la copertura assicurativa nel paese ospitante,
- procedure chiare, trasparenti e precise per i partecipanti,
- un'indagine fra i partecipanti a conclusione del programma per ottenere un chiaro *feed-back* e una valutazione che serviranno a migliorare ulteriormente la qualità dei programmi e ad accelerare la velocità di reazione della Commissione e delle organizzazioni nazionali responsabili dei programmi,
- l'accento da porre sulla preparazione linguistica dei partecipanti ad un programma perché possano sfruttare appieno il piano di apprendimento offerto loro,
- il ruolo dei *tutor* che forniranno assistenza ai partecipanti all'estero per facilitare il loro processo di adattamento al nuovo contesto,
- una chiara delimitazione dell'ambito di responsabilità dei singoli attori del programma per evitare eventuali successive lamentele o malintesi fra le organizzazioni di invio, quelle di accoglienza, ecc.,
- un maggiore coordinamento della politica di mobilità a livello europeo (piuttosto che a livello dei singoli Stati membri), che consenta di realizzare gli obiettivi della Commissione e contribuisca all'efficace attuazione della strategia di Lisbona.

2. Osservazioni generali

2.1 Il CESE accoglie con soddisfazione la *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale ai fini di istruzione e formazione: La Carta europea di qualità della mobilità* (¹). La mobilità degli abitanti dell'Unione europea e la proposta di sopprimere ogni tipo di restrizione alla mobilità fra gli Stati membri dell'UE consentiranno di rafforzare la competitività europea in linea con gli obiettivi della strategia di Lisbona.

2.2 È incoraggiante constatare che gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea stanno lavorando per sopprimere gli ostacoli alla mobilità negli ambiti dell'istruzione e della formazione (²).

2.3 Da diversi decenni si registra sul territorio dell'Unione europea una mobilità a fini di formazione che ha consentito ai partecipanti ai vari programmi di acquisire nuove esperienze e di abbattere le barriere linguistiche e culturali in Europa.

2.4 Il CESE fa notare che dal 2000, grazie ai programmi d'istruzione e di scambio internazionale offerti dalla Commissione agli Stati membri, il numero delle persone che si recano all'estero a fini di istruzione è triplicato.

2.5 Il CESE vede inoltre tali programmi come un'opportunità per creare una società europea della tolleranza, aperta alle persone di diversa fede religiosa, origine etnica, orientamento sessuale, ecc.

2.6 Il CESE si dichiara particolarmente favorevole alla nuova generazione di programmi di istruzione e di formazione proposti dalla Commissione nel 2004. Il forte interesse manifestato per tali programmi indica che i giovani stanno contribuendo indirettamente a realizzare gli obiettivi della strategia di Lisbona.

(¹) COM(2005) 450 def., del 23 settembre 2005.

(²) Relazione del Parlamento europeo sul tema *L'istruzione, pietra miliare del processo di Lisbona* (2004/2272 (INI)), Relatore: Guy BONO, 19 luglio 2005.

Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 14 dicembre 2000, relativa al piano d'azione per la mobilità, Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000.

3. Osservazioni particolari

3.1 Il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero provvedere al coordinamento dei singoli programmi a livello sia nazionale che locale.

3.2 Le istituzioni, le organizzazioni, gli istituti d'istruzione superiore, le scuole e i responsabili del coordinamento dei programmi di mobilità dovrebbero impegnarsi al massimo per garantire la trasparenza di tutte le procedure di selezione e di scelta dei candidati. Nella pratica si osserva che coloro che selezionano i partecipanti ai programmi considerano i programmi di scambio internazionale come un premio per il raggiungimento di determinati obiettivi.

3.3 Il CESE raccomanda inoltre di intraprendere ampie campagne di informazione che consentano di raggiungere il maggior numero di potenziali partecipanti. Occorre fare il possibile per informare quanti più giovani europei sui programmi esistenti e sulle possibilità che ne derivano.

3.4 Il CESE ritiene che gli Stati membri dovrebbero garantire ai partecipanti ai programmi il riconoscimento dell'esperienza e delle qualifiche acquisite nel corso dei programmi.

3.5 Il CESE valuta molto positivamente anche il sostegno alla mobilità sia a fini di formazione professionale che per programmi di volontariato. Tali programmi contribuiscono indubbiamente allo sviluppo professionale e agevolano il processo di adattamento ad un posto di lavoro in un ambiente internazionale.

3.6 Le raccomandazioni formulate nella Carta europea di qualità per la mobilità in materia di istruzione e di formazione

vengono già applicate da alcuni Stati membri che stanno per portare a termine l'attuazione delle diverse fasi del processo di Bologna. I principi e le azioni proposte nel quadro della Carta vanno riconosciuti come un'azione positiva intesa a migliorare l'utilizzo dei programmi proposti dalla Commissione.

3.7 Occorre osservare che la proposta della Commissione contiene solo gli elementi che possono avere un impatto positivo a livello europeo.

3.8 Un aspetto apprezzabile della raccomandazione della Commissione oggetto del presente parere risiede nel fatto che essa non impone oneri finanziari supplementari dovuti al coordinamento: di conseguenza non esiste alcun ostacolo che si frapponga all'attuazione delle raccomandazioni.

3.9 Il carattere volontario dell'adozione della Carta europea di qualità per la mobilità comporta il rischio che gli Stati membri tentino di negoziare alcune disposizioni particolari, il che potrebbe a sua volta ostacolare l'efficace realizzazione degli obiettivi della Carta e ritardarne l'attuazione a livello nazionale.

3.10 Il CESE desidera altresì far presente che le organizzazioni dei cittadini segnalano casi in cui le organizzazioni che invitano e accolgono i partecipanti non sono adeguatamente preparate per la realizzazione dei programmi, il che incide negativamente sulla valutazione finale del programma da parte dei partecipanti.

3.11 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe raccomandare una data di entrata in vigore della Carta per spronare gli Stati membri ad agire.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione, i risultati e la valutazione globale dell'Anno europeo dei disabili 2003

COM(2005) 486 def.

(2006/C 88/07)

La Commissione europea, in data 27 ottobre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relattrice unica Gunta ANCA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424 sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione giudicandola un'opportunità per fare il punto sui meriti e sulle carenze dell'Anno europeo dei disabili 2003, per trarne degli insegnamenti in vista dell'organizzazione dei prossimi Anni europei e per dare un seguito alle iniziative intraprese in tale occasione.

1.2 Il CESE conviene che il successo di questo Anno europeo rispetto ai precedenti dipende dal fatto che esso è stato indetto su richiesta delle stesse organizzazioni dei disabili e che queste hanno partecipato alla sua programmazione e attuazione. Il Comitato auspica che in avvenire la Commissione europea e le istituzioni europee favoriscano un approccio dal basso verso l'alto per l'organizzazione di iniziative analoghe.

1.3 Il CESE si rammarica che nella comunicazione manchino informazioni sulle azioni intraprese a livello nazionale e regionale, e ritiene che in avvenire sarà necessario creare un dispositivo inteso ad assicurare un flusso soddisfacente delle informazioni, come pure la raccolta e la condivisione delle migliori pratiche.

1.4 Le misure adottate per sensibilizzare maggiormente il pubblico e accrescere la visibilità nei media sono state valutate in termini quantitativi, ma non qualitativi. Il CESE invita pertanto la Commissione europea a occuparsi di questo aspetto del problema nelle sue future iniziative.

1.5 Il CESE ritiene che il successo dell'Anno europeo dei disabili 2003 avrebbe dovuto trovare un riscontro concreto nelle politiche e nelle legislazioni, e che in realtà l'impatto sulle politiche sia deludente se si considerano le aspettative suscitate dall'iniziativa.

1.6 Il CESE auspica che nella prossima relazione biennale sulla situazione dei disabili la Commissione europea valuti il seguito riservato agli impegni politici assunti durante l'Anno europeo, con particolare riguardo alle risoluzioni del Consiglio riguardanti occupazione, *e-Accessibility* e cultura, e formuli inoltre raccomandazioni volte a incorporare le proble-

matiche delle disabilità nel metodo di coordinamento aperto nel contesto della strategia di Lisbona.

1.7 Il Comitato deplora altresì la scarsità d'informazioni sulle misure adottate dagli Stati membri per una presa in considerazione generalizzata delle esigenze dei disabili, ed esorta la Commissione europea a mettere a punto uno strumento per la raccolta e la valutazione delle informazioni sulle politiche degli Stati membri.

1.8 L'Anno europeo dei disabili 2003 ha spronato il CESE a intraprendere una serie di iniziative: la creazione al suo interno di una *task force* per i disabili, l'integrazione delle problematiche della disabilità in tutte le sue attività, l'adozione di pareri di iniziativa relativi ai disabili, l'attenzione alle esigenze di accessibilità nel quadro della ristrutturazione della sua sede e la considerazione delle modifiche apportate allo Statuto dei funzionari delle Comunità europee riguardo all'assunzione dei disabili.

1.9 Il CESE invita infine a incorporare le problematiche dei portatori di handicap in tutte le politiche dell'UE e a sviluppare un dialogo strutturato con le organizzazioni dei disabili, specie sulla redazione della legislazione sul mercato interno.

2. Introduzione

2.1 Il CESE ha accolto con grande interesse la comunicazione della Commissione europea sull'attuazione, i risultati e la valutazione globale dell'Anno europeo dei disabili 2003.

2.2 L'iniziativa dell'Anno europeo dei disabili aveva ricevuto l'avallo ufficiale del Consiglio dell'UE il 3 dicembre 2001 ⁽¹⁾. La relativa campagna è durata quasi un anno e i lavori preparatori sono iniziati a metà 2002. Il bilancio stanziato dall'UE è stato modesto (circa 12 milioni di euro).

2.3 L'Anno europeo dei disabili si proponeva soprattutto i seguenti obiettivi: sensibilizzare maggiormente sui diritti dei disabili, incoraggiare la riflessione e la discussione sui provvedimenti necessari per promuovere le pari opportunità e contrastare le numerose forme di discriminazione di cui sono vittime

⁽¹⁾ Decisione del Consiglio 2001/903/CE.

i disabili in Europa. Esso si prefiggeva anche di favorire e intensificare lo scambio delle migliori pratiche e strategie messe a punto a livello locale, nazionale ed europeo, di migliorare la comunicazione sui problemi delle disabilità e di promuovere un'immagine positiva dei disabili.

2.4 La Commissione europea sottolinea che l'Anno europeo sui disabili è scaturito da un processo di partenariato fra l'UE, gli Stati membri, le organizzazioni dei disabili, in particolare il Forum europeo delle disabilità, e gli altri soggetti interessati della società civile.

2.5 A livello europeo la Commissione europea ha promosso tutta una serie di iniziative, tra cui una campagna di sensibilizzazione con lo slogan «Tutti a bordo!» e un autobus che ha percorso l'Europa. Sono stati assegnati finanziamenti a programmi riguardanti la gioventù, l'istruzione e la cultura, come pure a iniziative negli ambiti della ricerca e della società dell'informazione. Inoltre, diverse istituzioni europee, come il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo, hanno varato iniziative specifiche nel quadro dell'Anno europeo dei disabili 2003.

2.6 Le iniziative a livello nazionale e regionale si sono concentrate essenzialmente sul miglioramento della sensibilizzazione sui diritti dei disabili, sull'accessibilità degli edifici, sulla società dell'informazione, sui trasporti, sulla messa a punto di nuove normative a livello nazionale, sull'elaborazione di rapporti in materia e sul sostegno alle famiglie. La Commissione evidenzia anche il contributo offerto dall'Anno europeo per l'inserimento delle problematiche delle disabilità nell'agenda politica.

3. Osservazioni e proposte in merito alla comunicazione della Commissione

3.1 Il CESE deplora che la comunicazione volta a valutare l'Anno europeo dei disabili 2003 sia stata pubblicata a quasi due anni dalla conclusione del ciclo di manifestazioni. Ciononostante, si compiace dell'opportunità di fare il punto sui risultati ottenuti e di indicare alcune azioni per dare loro seguito.

3.2 Il CESE conviene sull'analisi positiva dell'esito dell'Anno europeo, che è stato probabilmente il più riuscito non solo in termini di visibilità e di partecipazione del pubblico, ma anche per l'impulso dato alla messa a punto di provvedimenti e di legislazioni in tutta Europa.

3.3 La comunicazione offre una sintesi e un'analisi interessanti delle azioni intraprese a livello europeo, ma fornisce scarse informazioni sulle iniziative a livello nazionale e regionale. Sarebbe stato utile evidenziare progetti o attività significative finanziate attraverso l'Anno europeo per promuovere scambi di buone pratiche, e determinare quali iniziative potranno essere proseguite a livello sia nazionale che europeo.

3.4 È interessante notare il giudizio della valutazione esterna, secondo cui il progetto pilota varato dal Parlamento europeo a seguito dell'Anno europeo 2003 non era in sintonia con le attività dell'Anno europeo. Il CESE ritiene che i finanziamenti avrebbero potuto essere utilizzati meglio se durante l'Anno si fosse compiuta un'analisi delle attività e dei partenariati più interessanti.

3.5 La decisione relativa all'Anno europeo dei disabili 2003 prevedeva la partecipazione dei paesi dell'EFTA/EEA, dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, di Cipro, Malta e Turchia, la maggioranza dei quali è entrata a far parte dell'UE o è candidata all'adesione. La comunicazione non fornisce tuttavia alcuna informazione sulle attività organizzate in tali paesi, e ciò indipendentemente dal fatto che abbiano o no sottoscritto un accordo specifico con la Commissione europea.

3.6 La comunicazione indica anche che nel 2003 si è constatato un aumento del 600 % delle notizie e degli articoli dei mezzi di comunicazione riguardanti i disabili. Sarebbe interessante fare un raffronto con il numero delle notizie e articoli apparsi nel 2004 e 2005 per accertare l'impatto a medio, o magari a lungo termine, avuto da queste campagne di sensibilizzazione.

3.7 Un altro aspetto su cui manca un'analisi è la qualità dell'informazione. Fra i suoi obiettivi l'Anno europeo si proponeva di dare una rappresentazione positiva dei vari tipi di disabili, ma dal documento non risulta se ciò sia effettivamente avvenuto e se l'immagine dei disabili sia in qualche modo mutata.

3.8 Il metodo decentrato ha indotto le autorità e i comitati a livello nazionale ad adottare approcci diversi. Alcuni paesi hanno preferito concentrarsi su un numero ridotto di grandi progetti, mentre altri hanno preferito sostenere numerose iniziative locali di entità ridotta. Sarebbe stato interessante conoscere il grado di efficacia dei singoli approcci in termini non solo di visibilità delle campagne, ma anche di sostenibilità delle iniziative intraprese.

3.9 Il CESE rileva altresì che il livello della partecipazione politica nell'Anno europeo dei disabili 2003 a livello nazionale è variato di molto a seconda dei paesi. Deplora però la mancanza di analisi volte ad accertare se in qualche paese specifico ciò abbia effettivamente contribuito a promuovere iniziative politiche.

3.10 A livello europeo sono stati assunti vari impegni di carattere politico: basti pensare alle risoluzioni del Consiglio riguardanti l'istruzione e la formazione, l'accessibilità delle attività culturali, l'istruzione e l'*e-Accessibility* ⁽²⁾, come pure alle iniziative delle istituzioni europee su accessibilità ⁽³⁾ e occupazione.

⁽²⁾ Risoluzione del Consiglio del 15.7.2003 relativa alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione sociale delle persone con disabilità (GU C 175 del 24.7.2003).

Progetto di risoluzione del Consiglio del 6.5.2003 relativa all'accessibilità alle infrastrutture e attività culturali per le persone con disabilità (GU C 134 del 7.6.2003).

Risoluzione del Consiglio del 5.5.2003 sulle pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione (GU C 134 del 7.6.2003).

Conclusioni del Consiglio del 6.2.2003 *e-Accessibility - Migliorare l'accesso delle persone con disabilità alla società dei saperi* (GU C 39 del 18.2.2003).

⁽³⁾ 2010: *Un'Europa accessibile per tutti*, relazione del gruppo di esperti istituito dalla Commissione europea.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/final_report_e-ga_it.pdf

3.11 Come previsto nel quadro del piano d'azione sulle pari opportunità per i disabili, nella prossima relazione biennale sulla situazione dei disabili la Commissione europea dovrebbe valutare in quale misura si è dato seguito ai suddetti impegni e sono state realizzate le diverse iniziative.

3.12 L'Anno europeo ha offerto una grande opportunità per far meglio conoscere all'opinione pubblica il ruolo fondamentale che le imprese possono svolgere sia per l'integrazione sociale dei disabili sia per il loro inserimento nel mercato del lavoro. È grazie all'Anno europeo dei disabili che un numero crescente di imprese assume ora portatori di handicap e progetta i propri prodotti e servizi tenendo presenti le esigenze dell'accessibilità per tutti. Un'iniziativa particolarmente positiva è stato il Programma di partecipazione delle imprese promosso dalla Commissione europea, sfociato nella creazione della Rete delle imprese e dei disabili (*Business and Disability Network*). Questo è uno dei risultati di lungo periodo dell'Anno europeo dei disabili.

3.13 Anche le imprese dell'economia sociale sono state particolarmente attive durante l'Anno, varando centinaia di iniziative a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. Di particolare rilievo è stata la pubblicazione di una guida da parte della Conferenza europea permanente delle cooperative, mutue, associazioni e fondazioni (CEP-CMAF), in collaborazione con il CESE, sui modi in cui le organizzazioni dell'economia sociale possono contribuire all'integrazione sociale dei disabili e al loro inserimento nel mercato del lavoro.

3.14 Nel 2003 si è anche registrato un aumento delle iniziative sindacali a difesa dei diritti dei lavoratori disabili.

3.15 L'Anno europeo ha aiutato le organizzazioni ad accedere, o a migliorare l'accesso, al processo decisionale, e ha verosimilmente offerto ai portatori di handicap maggiori possibilità di far valere i propri diritti.

3.16 Il compito di scambiare buone pratiche e di rivedere le nuove politiche adottate incombe al Gruppo di alto livello per i disabili, che dovrà avere un mandato e un programma di lavoro ben definiti.

3.17 È inoltre essenziale che l'esigenza di assicurare pari opportunità ai disabili sia tenuta presente in tutte le procedure dell'UE che si avvalgono del metodo del coordinamento aperto. Ciò è tanto più cruciale in quanto la politica sui portatori di handicap rimane per lo più nella sfera di competenza nazionale. Purtroppo, dopo la conclusione dell'Anno europeo dei disabili, si è constatato un calo dei riferimenti ai disabili e degli obiettivi riguardanti tali persone, i quali sono ormai scomparsi dall'Agenda di Lisbona.

4. Insegnamenti da trarre per i prossimi Anni europei

4.1 Il successo dell'Anno europeo dei disabili 2003 è attribuibile in larga misura al suo approccio dal basso verso l'alto.

La comunicazione sottolinea che esso è stato indetto e promosso su iniziativa del Movimento europeo dei disabili, il quale ha anche contribuito notevolmente alla sua preparazione e attuazione. Il Comitato esprime quindi disappunto per la mancata applicazione di questo approccio negli anni successivi, il che ha avuto ovvie conseguenze in termini di partecipazione e di attenzione da parte sia dei gruppi d'interesse sia dell'opinione pubblica.

4.2 In occasione dell'Anno europeo per le pari opportunità 2007, data l'eterogeneità dei soggetti interessati, occorrerà proseguire e anzi intensificare lo stretto coinvolgimento delle organizzazioni dei disabili nello sviluppo della campagna di sensibilizzazione promossa nel quadro dell'Anno europeo dei disabili 2003. È vitale infondere nei destinatari la sensazione che gli strumenti e il quadro rispondano alle loro esigenze, e assegnare loro la responsabilità degli eventi in modo da assicurarne il successo. È pure importante che tra la decisione relativa all'Anno europeo e l'inizio ufficiale della manifestazione vi sia un lasso di tempo sufficiente per i preparativi.

4.3 I valutatori esterni hanno sottolineato che il rispetto delle disposizioni finanziarie implica un onere eccessivo non solo per gli Stati membri e le imprese contraenti, ma anche per la Commissione europea, che avrebbe potuto dedicare più tempo ad altre iniziative. La Commissione europea dovrebbe tener conto di questo problema nell'attuale riesame delle disposizioni finanziarie e delle regole attuative.

4.4 Inoltre, la definizione di indicatori e di un sistema di monitoraggio consentirebbe agli Stati membri di registrare dati sulle loro attività, in modo da seguire più da vicino le buone pratiche e provvedere a una più efficiente raccolta delle relative informazioni.

4.5 Gli anni europei non devono essere solo un'occasione per condurre campagne di sensibilizzazione o per festeggiare, ma costituire il primo passo verso nuove iniziative. L'Anno europeo dei disabili 2003 ha suscitato molte speranze a livello sia nazionale che europeo. È importante che le campagne di sensibilizzazione si traducano in pratiche permanenti e che vi sia un dispositivo adeguato, politico e legislativo per misurarsi con i problemi che emergeranno durante l'Anno europeo. La disponibilità di risorse è anch'essa cruciale ai fini del proseguimento dei partenariati e dei progetti innovativi messi a punto nel corso dell'Anno.

5. Le attività del CESE in occasione dell'Anno europeo dei disabili 2003

5.1 Durante l'Anno europeo 2003 il CESE si è impegnato ad attuare una serie di iniziative. Il presente parere offre l'occasione per passarle in rassegna e suggerirne altre per l'avvenire.

5.2 Il CESE ha creato una *task force* per i disabili composta di alcuni suoi membri e funzionari, con il compito di predisporre e realizzare le proprie attività nel quadro dell'Anno europeo.

5.3 Il CESE ha approvato i principi della dichiarazione di Madrid e si è impegnato a farla conoscere⁽⁴⁾. Nel quadro sia dei preparativi che del seguito dell'Anno europeo dei disabili 2003⁽⁵⁾ ha emesso inoltre vari pareri e prese di posizione che sono stati ampiamente diffusi fra le istituzioni europee e le organizzazioni interessate. Il CESE ha poi organizzato due seminari, rispettivamente sul lavoro dei portatori di handicap e sulla valutazione dell'Anno europeo dei disabili 2003.

5.4 Il CESE si è impegnato a prendere in considerazione i problemi dei disabili in tutte le proprie attività e a tenere presenti i loro interessi, diritti e obblighi in tutti i suoi pareri. Per quanto molto rimanga ancora da fare, il CESE è sulla buona strada e un numero crescente di suoi pareri tiene conto della prospettiva dei disabili, richiamando così l'attenzione delle altre istituzioni sui loro diritti.

5.5 Il CESE ha emesso pareri sui portatori di handicap sia di propria iniziativa che a seguito di comunicazioni e proposte legislative⁽⁶⁾, e in particolare ne ha pubblicato uno in cui formula indicazioni sull'integrazione e sulla consultazione delle organizzazioni dei portatori di handicap⁽⁷⁾. Numerosi pareri del Comitato trattano inoltre dei problemi dei disabili nel

contesto dell'occupazione, dell'inclusione sociale e delle attività produttive⁽⁸⁾. Il CESE si è altresì impegnato a una valutazione periodica che verrà effettuata da un suo gruppo di lavoro nel 2006.

5.6 Inoltre, nei lavori di ristrutturazione per la sua nuova sede, inaugurata nel maggio 2004, il CESE ha tenuto conto dell'esigenza di assicurare l'accessibilità per i disabili, il che ha permesso di garantire una quasi totale parità di accesso ai membri e ai funzionari dell'istituzione portatori di handicap. Il CESE ha anche organizzato seminari con la partecipazione delle organizzazioni di disabili, proponendosi così come esempio per altre istituzioni e organi dell'UE.

5.7 Il CESE ha preso atto del nuovo Statuto dei funzionari delle Comunità europee, adottato nel 2003, e delle sue disposizioni intese ad agevolare l'assunzione dei portatori di handicap. Al tempo stesso, però, rileva la necessità di un approccio più proattivo che garantisca l'inserimento di un maggior numero di disabili.

5.8 Il CESE invita la Commissione europea a effettuare, nel quadro dell'Anno europeo delle pari opportunità 2007, una valutazione delle modifiche apportate allo Statuto per quanto concerne l'assunzione dei disabili.

5.9 Il CESE esorta inoltre a istituire un programma di tirocinio per disabili. L'Anno europeo delle pari opportunità 2007 potrebbe essere l'occasione ideale per una tale iniziativa.

6. Seguito riservato all'Anno europeo dei disabili a livello europeo

6.1 Nei suoi pareri il CESE ha sempre sottolineato che il successo dell'Anno europeo dei disabili andrebbe valutato sulla scorta dei risultati concreti conseguiti.

⁽⁴⁾ Parere del CESE del 17.10.2001 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa all'Anno europeo delle persone con disabilità - 2003* (COM(2001) 271 def. - 2001/0116 (CNS)) (relatore CABRA de LUNA, GU C 36 dell'8.2.2002).

⁽⁵⁾ Parere del CESE del 26.3.2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Verso uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità* (COM(2003) 16 def.) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 133 del 6.6.2003).

Parere del CESE del 17.10.2001 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa all'Anno europeo delle persone con disabilità - 2003* (COM(2001) 271 def. - 2001/0116 (CNS)) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 36 dell'8.2.2002).

Parere del CESE del 25.2.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Pari opportunità per le persone con disabilità - Un piano d'azione europeo* (COM(2003) 650 def.) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 110 del 30.4.2004).

⁽⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina n. 5 e parere d'iniziativa del CESE del 17.7.2002 sul tema *Integrare i disabili nella società* (relatore: CABRA de LUNA) (GU C 241 del 7.10.2002).

Parere del CESE del 28.9.2005 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo* (COM(2005) 47 def. - 2005/0007 (COD)) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 24 del 31.1.2006).

Documento di lavoro congiunto sul tema *La situazione dei disabili in Turchia* (19^a riunione del comitato consultivo misto UE-Turchia, relatori: Daniel Le SCORNET (membro del CESE) e Süleyman ÇELEBI (copresidente del CCM UE-Turchia) (REX/194).

⁽⁷⁾ Parere d'iniziativa del CESE del 17.7.2002 sul tema *Integrare i disabili nella società* (relatore: CABRA de LUNA) (GU C 241 del 7.10.2002).

⁽⁸⁾ Parere del CESE del 28.9.2005 in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo* (COM(2005) 47 def. - 2005/0007 (COD)) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 24 del 31.1.2006).

Documento di lavoro congiunto sul tema *La situazione dei disabili in Turchia* (19^a riunione del comitato consultivo misto UE-Turchia, relatori: Daniel Le SCORNET (membro del CESE) e Süleyman ÇELEBI (copresidente del CCM UE-Turchia) (REX/194).

Parere del CESE dell'1.7.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Nuovi e migliori posti di lavoro attraverso la modernizzazione della protezione sociale, un approccio globale per contribuire a rendere il lavoro proficuo* (COM(2003) 842 def.) (relatrice: St HILL, GU C 32 del 7.12.2004).

Parere del CESE del 29.10.2003 sul tema *Un turismo accessibile a tutti e socialmente sostenibile* (relatore: MENDOZA CASTRO, GU C 32 del 5.2.2004).

Parere del CESE del 26.3.2003 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO) «Una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti»* (COM(2003) 6 def.) (relatore: KORYFIDIS, GU C 133 del 6.6.2003).

Parere del CESE del 18.7.2002 in merito al *Progetto di regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione* (GU C 88/2 del 12.4.2002) (relatore: ZÖHRER, GU C 241 del 7.10.2002).

6.2 Esso si rammarica che tale Anno europeo non abbia portato all'adozione di una legislazione completa contro le discriminazioni nei confronti dei disabili in tutti gli ambiti delle politiche dell'UE.

6.3 Il CESE ha accolto con favore il Piano d'azione europeo del 2003 *Pari opportunità per le persone con disabilità* nel suo parere del febbraio 2004. Allo stesso tempo, però, ha sottolineato che il piano d'azione non era abbastanza ambizioso e ha proposto quindi ulteriori iniziative alla Commissione europea ⁽⁹⁾.

6.4 Il CESE nota che la prima relazione biennale sulla situazione dei disabili è stata appena pubblicata, assieme alle nuove priorità per la prossima fase del Piano d'azione europeo ⁽¹⁰⁾.

6.5 A suo giudizio bisognerebbe formulare raccomandazioni sull'impatto delle strategie europee sulla protezione sociale, sull'occupazione e sulla formazione permanente dei portatori di handicap. Ciò è soprattutto importante se si considera che i disabili non vengono menzionati né nella nuova strategia razionalizzata di Lisbona né nei programmi nazionali di riforma presentati nel 2005. In questo contesto il CESE accoglie con favore il documento di lavoro sui possibili modi per integrare le problematiche dei disabili nella strategia occupazionale dell'UE ⁽¹¹⁾ e invita la Commissione europea a valutare l'attuazione delle idee ivi esposte.

6.6 Il CESE si compiace anche della proposta della presidenza britannica relativa a una conferenza ministeriale annuale sulle disabilità, allo scopo di promuovere discussioni politiche ad alto livello con la partecipazione delle organizzazioni dei disabili.

6.7 Il CESE ritiene che la Commissione europea dovrebbe mettere a punto uno strumento per valutare l'impatto della legislazione dell'UE, in cooperazione con le organizzazioni dei disabili, e organizzare corsi di formazione destinati ai funzionari delle diverse Direzioni generali sulle modalità d'uso di tale strumento.

6.8 Nel quadro del Trattato di Amsterdam la Commissione europea si era impegnata a tenere conto dei disabili nel predisporre provvedimenti in relazione al mercato interno. Purtroppo la Dichiarazione n. 22 non è stata attuata, il che ha comportato un crescente numero di ostacoli alla circolazione di merci e servizi.

6.9 Il CESE invita la Commissione europea a presentare un'iniziativa che riunisca i funzionari responsabili dei problemi del mercato interno e gli esperti delle organizzazioni di disabili per mettere a punto un piano strategico.

6.10 Il CESE si compiace della sollecita adozione del regolamento relativo ai diritti delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, che contribuirà a combattere le discriminazioni ai danni dei disabili nei trasporti aerei, come anche di tutta una serie di altre iniziative legislative nel settore dei trasporti, pure intese a salvaguardare i diritti dei disabili.

6.11 Il CESE invita a includere requisiti di accessibilità ai disabili in tutte le misure inerenti a sovvenzioni comunitarie e in tutte le politiche in materia d'appalti dell'UE.

6.12 Il CESE segue anche da vicino i negoziati relativi alla Convenzione internazionale sui diritti umani delle persone con disabilità, e sottoscrive la proposta dell'UE che le Comunità europee aderiscano alla Convenzione, nella prospettiva di tutelare i disabili residenti sul suo territorio anche in riferimento agli atti delle istituzioni e degli organi dell'UE.

6.13 Il CESE è convinto che servano ulteriori disposizioni legislative per contrastare le discriminazioni in tutti gli ambiti di competenza dell'UE e attende con vivo interesse i risultati dello studio di fattibilità sulle ulteriori iniziative legislative riguardanti la lotta contro le discriminazioni. Auspica inoltre che l'anno prossimo veda la pubblicazione di una specifica proposta di direttiva sui disabili.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Parere del CESE del 25.2.2004 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Pari opportunità per le persone con disabilità - Un piano d'azione europeo* (COM(2003) 650 def.) (relatore: CABRA de LUNA, GU C 110 del 30.4.2004).

⁽¹⁰⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *La situazione dei disabili nell'Unione europea allargata: il piano d'azione europeo 2006-2007* (COM(2005) 604 def. del 28.11.2005).

⁽¹¹⁾ *Disability mainstreaming in the European Employment Strategy by the European Employment Committee* (L'integrazione delle problematiche della disabilità nella strategia occupazionale europea da parte del Comitato europeo per l'occupazione) (EMCO/11/290605).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo: Avviare un dibattito su un approccio comunitario in materia di marchio di qualità ecologica per i prodotti della pesca

COM(2005) 275 def.

(2006/C 88/08)

La Commissione, in data 29 giugno 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 100 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo

1.1 Accoglie con favore l'avvio del dibattito su un approccio comunitario in materia di marchio di qualità ecologica per i prodotti della pesca.

1.2 Esprime la sua volontà di partecipare attivamente ai lavori che seguiranno.

1.3 Raccomanda che la Commissione, oltre al coordinamento che ci si può attendere tra i suoi servizi competenti in materia di marchio di qualità ecologica, mantenga legami di stretta cooperazione con le organizzazioni internazionali attive in questo campo, come la FAO (*Food and agriculture organization*), la OMC (organizzazione mondiale del commercio), l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l'Unctad (Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo), l'ISEAL (Alleanza internazionale per l'accreditamento e l'etichettatura sociale e ambientale) e l'ISO (*International Standards Organization*).

1.4 Suggerisce alla Commissione di mantenere nel contempo un canale di comunicazione costantemente aperto con i soggetti attivi nei settori ambientale e sociale e in particolare con quelli del settore coinvolto (settore della pesca, della trasformazione e della commercializzazione) e con i consumatori.

1.5 Ritiene che attualmente, a causa della complessità della materia, sia preferibile scegliere la terza delle opzioni presentate nella comunicazione della Commissione, vale a dire la fissazione di requisiti minimi per sistemi di assegnazione del marchio di qualità ecologica a partecipazione volontaria.

1.6 Nondimeno fa osservare che tali requisiti minimi devono essere sufficientemente rigorosi e essere affiancati da norme che ne impediscano la violazione e la sanzionino.

1.7 Richiama l'attenzione sul fatto che i marchi ecologici già adottati da organizzazioni regionali di pesca in base a regolamentazioni della stessa Unione europea (come è il caso del marchio *dolphin safe* dell'APICD (Accordo sul programma

internazionale per la conservazione dei delfini⁽¹⁾) vanno in ogni caso rispettati e fatti rispettare dagli operatori, attraverso l'applicazione delle norme di attuazione che si rendano necessarie.

1.8 Chiede alla Commissione di dedicare un'attenzione particolare ai problemi causati dai costi che comporta il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca nonché alla loro corretta ripartizione nella catena di valore tra produttori, imprese di trasformazione, responsabili della commercializzazione e consumatori.

2. Motivazione

2.1 Nel febbraio 2004, il Consiglio dell'Unione europea ha ritenuto necessario inserire nel suo programma l'avvio di un dibattito sul marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca. Nella relativa comunicazione, il Consiglio annunciava che avrebbe proposto condizioni per individuare i metodi di cattura e la tracciabilità continua del prodotto dalla nave da pesca fino al consumatore finale, in modo da garantire il rispetto di pratiche di pesca e di commercializzazione responsabili.

2.1.1 Il Consiglio riteneva che la Comunità dovesse guidare questo dibattito che è in corso in diverse sedi a livello internazionale.

2.1.2 Con la sua comunicazione, la Commissione ha finalmente lanciato un dibattito su un approccio comunitario in materia di marchio di qualità ecologica per i prodotti della pesca, invitando le altre istituzioni dell'Unione europea ad esprimere i loro punti di vista con l'obiettivo di proporre le iniziative legislative e le altre raccomandazioni pertinenti.

2.1.3 Il Comitato economico e sociale europeo deve quindi esprimersi in merito all'iniziativa e definire la propria posizione.

2.1.4 I riferimenti ai «prodotti della pesca» contenuti nel presente parere devono intendersi come comprensivi anche dei prodotti dell'acquacoltura, senza che ciò vada a discapito della considerazione delle specificità ambientali dell'una e dell'altra attività.

⁽¹⁾ Cfr. COM(2004) 764 def. del 29.11.2004 che contiene la proposta della Commissione al Consiglio e cfr. l'emendamento adottato dal Parlamento europeo in cui si indica espressamente che «(9 bis) In virtù di quanto affermato nel considerando precedente, la certificazione» senza rischi per i delfini «prevista nell'AIDCP, è per il momento, l'unica riconosciuta dalla Comunità.» (PE 357.789v01-00 del 2 maggio 2005).

2.2 Premesse

2.2.1 La comunicazione della Commissione presuppone uno sforzo rilevante di sintesi di una situazione complessa in termini di fatto e di diritto e, in tal senso, il Comitato economico e sociale europeo desidera in primo luogo complimentarsi con il servizio responsabile per il lavoro realizzato. È opportuno ricordare che nel parere *Commercio etico e programmi di garanzia per i consumatori* ⁽²⁾, il Comitato già si è espresso in termini generali su alcune delle questioni che adesso vengono affrontate in maniera concreta con il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca.

2.2.2 Per inquadrare il dibattito in termini precisi e aggiornati è indispensabile tener presente che l'Agenzia delle Nazioni Unite competente in materia di pesca, vale a dire l'apposito comitato della FAO (COFI), ha recentemente approvato (precisamente nella riunione dell'11-13 marzo 2005) le sue «direttive per il marchio di qualità ecologica del pesce e dei prodotti della pesca di cattura marina», che sulla base della consultazione di esperti, sono state redatte nell'ottobre 2004 ⁽³⁾. L'inizio del dibattito in ambito FAO risale addirittura al 1998.

2.2.3 Il presente parere non può riportare integralmente le direttive citate al punto precedente, ma va sottolineato che le stesse contengono i requisiti sostanziali minimi e i criteri per determinare se si può concedere un marchio di qualità ecologica a una zona di pesca, considerando che essa sia l'unità di certificazione. In sintesi, si esige una normativa, un quadro di controllo amministrativo, dati sufficientemente comprovati sugli stock esistenti e sugli effetti della pesca sull'ecosistema corrispondente. D'altro canto, la FAO ha elaborato direttive per la creazione di norme per la pesca sostenibile e soprattutto, per i meccanismi validi di accreditamento e certificazione. Va particolarmente sottolineato che le direttive della FAO contengono come requisiti essenziali del funzionamento del sistema del marchio di qualità ecologica la trasparenza, la partecipazione degli interessati, le regole di notificazione, la creazione di un registro, l'esame e la revisione delle procedure e delle norme, l'esistenza di risorse umane e finanziarie sufficienti, la predisposizione di rendiconti, l'accessibilità dell'informazione e l'istituzione di sistemi di mantenimento, sospensione e ritiro dell'accREDITAMENTO, con i corrispondenti diritti di recupero.

2.2.4 Al contempo è necessario prendere in considerazione che l'etichettatura ecologica è un'attività recente e diffusa principalmente nei paesi dell'OCSE ⁽⁴⁾ e che lavori in materia sono in corso presso l'OMC. Allo stesso tempo l'ISO ha elaborato propri criteri metodologici e concettuali sulla gestione della qualità ambientale per mezzo della serie di norme ISO 14000. La Commissione dovrà compiere uno sforzo significativo

affinché le norme approvate siano coerenti e armonizzate con le direttive e le norme internazionali esistenti.

2.2.5 Diversi Stati membri e alcuni enti regionali, secondo i loro specifici modelli costituzionali, hanno competenze in materia; sulla base di queste in alcuni casi hanno già elaborato delle norme, mentre in altri casi il processo è ancora in corso. Per questo motivo, nell'Unione europea coesistono molti diversi tipi di marchi ecologici pubblici e privati, sovranazionali, nazionali e regionali che possono ingenerare confusione nei consumatori e negli operatori dei singoli mercati ⁽⁵⁾.

2.2.6 Di conseguenza, risulta necessario un approccio pluridisciplinare con un obiettivo di armonizzazione, data la sensibile dispersione normativa e la notevole confusione di marchi ecologici esistenti attualmente nei diversi mercati.

2.2.7 L'Unione europea si è dotata di un marchio di qualità ecologica armonizzato per la prima volta nel 1992, con l'adozione del regolamento 880/92 del consiglio del 23 marzo 1992 ⁽⁶⁾. La revisione di quel regolamento, avvenuta cinque anni fa ad opera del regolamento attualmente in vigore ⁽⁷⁾, ha istituito il sistema di marchio di qualità ecologica di diverse categorie di prodotti tra i quali non si annoverano però i prodotti della pesca. La Commissione dovrà pertanto studiare dettagliatamente la possibilità di ampliare il campo di applicazione del marchio di qualità ecologica in vigore ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

2.2.8 Non va dimenticato che il dibattito sui sistemi di marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca si svolge nel quadro di politiche dell'unione europea già in corso di attuazione. Ci si riferisce più precisamente al Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente adottato con decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 ⁽⁸⁾ e al piano d'azione comunitario volto a integrare le esigenze di tutela dell'ambiente nella politica comune della pesca ⁽⁹⁾, in cui l'esame del marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca viene contemplato come misura complementare.

2.2.9 Anche se la fattispecie è relativamente differente, il Comitato desidera richiamare l'attenzione della Commissione e delle altre istituzioni e parti interessate dell'Unione sull'esistenza di un esempio di applicazione armoniosa e unificata di un marchio distintivo che può senza dubbio essere definito ecologico, dato che garantisce il rispetto delle direttive in materia di riciclaggio degli imballaggi ⁽¹⁰⁾. È il cosiddetto *grüne punkt* (bollino verde) che è apposto sulla maggioranza degli imballaggi riciclabili dei paesi dell'Unione europea. Questo marchio, di fatto, è un marchio registrato a favore di una società tedesca che nel 1996 ha trasferito la sua sede a Bruxelles, concedendo

⁽²⁾ GU C 28 del 23.2.2006.

⁽³⁾ Cfr. il documento FAO TC: EMF/2004/3 dell'agosto 2004.

⁽⁴⁾ Cfr. per esempio COM/ENC/TD(2003)30/def. del 25.2.2004 sull'accesso dei paesi in via di sviluppo ai mercati dei paesi sviluppati in programmi di marchio di qualità ecologica selezionati. Accessibile a (www.oecd.org).

⁽⁵⁾ A titolo puramente illustrativo si può osservare l'elenco di logo contenuto nella pagina web della stessa Unione europea sul marchio di qualità ecologica (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/other/int_ecolabel_en.htm).

⁽⁶⁾ Cfr. GU L 99 dell'11.4.1992, pag. 1.

⁽⁷⁾ Regolamento (CE) 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.7.2000. GU L 237 del 21.9.2000, pag. 1.

⁽⁸⁾ Cfr. GU L 242 del 19.9.2002, pag. 1.

⁽⁹⁾ Cfr. COM(2002) 186 def. del 28.5.2002.

⁽¹⁰⁾ Si tratta precisamente delle direttive 94/62/CE e 2004/12/CE.

l'uso del marchio su licenza come forma di cooperazione con la maggioranza degli stati membri e stati terzi, oltre che con gli operatori economici coinvolti nella gestione corretta del riciclaggio di imballaggi. Attualmente, la base giuridica è data dalle direttive comunitarie e dalle norme nazionali di attuazione; ciò dimostra che in pratica è possibile applicare un unico logo con un messaggio chiaro mediante l'intervento di un'organizzazione privata (*Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l.*) che cura l'armonizzazione dei criteri e il loro sviluppo da parte di diversi organismi nazionali nella maggioranza degli stati membri ⁽¹¹⁾.

2.2.10 Alla luce di quanto precede, il Comitato reputa che il dibattito sul marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura si svolga in un momento adatto e per questo ritiene che non debbano esservi ritardi né debbano essere allungati eccessivamente i tempi necessari per trattare una questione così complessa. Il dibattito deve seguire le direttive della FAO ma senza rinunciare ai criteri che sono propri dell'Unione europea anzi migliorandoli nei limiti del possibile con un approccio pluridisciplinare e con finalità di armonizzazione, avendo come obiettivi principali, da un lato, la tutela dell'ambiente e delle risorse e, dall'altro, la soddisfazione del consumatore.

3. Osservazioni generali

3.1 Pluralità di approcci

3.1.1 Nei suoi lavori, la FAO, organizzazione con competenze in materia di pesca che funge da riferimento per le diverse organizzazioni regionali di pesca che aderiscono al sistema di Diritto del mare vigente basato sulla Convenzione delle Nazioni Unite, ha adottato un approccio all'etichettatura dei prodotti del mare concentrato sulla protezione delle zone di pesca e tratta solo indirettamente le altre fasi della commercializzazione del prodotto.

3.1.2 Per contro, i lavori di altre organizzazioni internazionali, in particolare quelli dell'OMC ⁽¹²⁾ e dell'Unctad, che si svolgono nell'ambito generale dell'accordo sulle barriere tecniche al commercio, sono focalizzati ad evitare che i sistemi di etichettatura ecologica determinino ostacoli illegali al commercio internazionale e pongano in una situazione di svantaggio i paesi in via di sviluppo ⁽¹³⁾. I lavori di queste organizzazioni cercano di rendere compatibili le misure complementari in materia di pesca responsabile, come il marchio di qualità ecologica, con le norme internazionali che vietano di imporre barriere tecniche o misure di effetto equivalente nel commercio internazionale, tenendo conto oltretutto della necessità di cooperare affinché i paesi con minori risorse tecniche e finanziarie per l'applicazione di marchi di qualità ecologici possano ricevere il sostegno necessario a tal fine. A tale proposito, il

⁽¹¹⁾ Cfr. <http://www.pro-e.org>.

⁽¹²⁾ Informazioni esaustive sulla posizione dell'OMC in materia di commercio e ambiente possono trovarsi alla seguente pagina: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm oppure http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_f.htm.

⁽¹³⁾ Cfr. il documento TD/B/COM.1/EM.15/2. Sebbene si occupi essenzialmente di agricoltura, si applica a tutti i settori che sfruttano le risorse naturali come la pesca (<http://www.unctad.org/en/docs/cl1em15d2.en.pdf>).

Comitato ritiene che il marchio di qualità dei prodotti ittici non rappresenti in sé un ostacolo al commercio internazionale, a condizione che la sua regolamentazione preveda i necessari meccanismi di trasparenza e la parità di accesso.

3.1.3 Per parte loro, l'ISO e altre organizzazioni che si occupano di standardizzazione si concentrano piuttosto sulla metodologia e sulle buone pratiche in materia di gestione ambientale e sulla relativa etichettatura ecologica, senza che esistano documenti che contemplino specificamente i prodotti della pesca.

3.1.4 Solo i lavori della FAO si riferiscono esclusivamente al marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca. Il Comitato, tuttavia, condivide l'idea della Commissione secondo cui qualsiasi decisione venga presa deve avere come presupposto non solo il rispetto delle decisioni delle organizzazioni internazionali, ma anche l'armonizzazione dei loro approcci specifici dovuti alla loro diversa natura e missione.

3.1.5 Per tutto quanto precede, il Comitato considera che, insieme ai lavori internazionali, la proposta legislativa che la Commissione presenterà a tempo debito dovrà prendere in considerazione il rilevante *acquis* comunitario e l'esperienza maturata con l'attuale regime di marchio di qualità ecologica (e anche l'esperienza parallela del «bollino verde») della stessa Unione europea, in modo che i servizi competenti in materia di pesca coordinino la loro attività con quelli competenti in materia di ambiente e di armonizzazione dei mercati. Ciò al fine di evitare disfunzioni indesiderabili o una proliferazione di marchi di qualità ecologica che, lungi dal realizzare il loro compito nei confronti degli operatori di mercato e dei consumatori finali, contribuiscano invece a creare maggior confusione. Nonostante la difficoltà che tutto ciò presenta, è auspicabile che la Commissione fissi un calendario in modo da predisporre la sua proposta legislativa entro il primo semestre 2006.

3.2 Diversità di situazioni concrete nel campo dell'etichettatura ecologica dei prodotti della pesca

3.2.1 Posto che non esiste una regolamentazione di base che consenta di armonizzare i criteri con sufficiente rigore, come spiega esaurientemente il documento della Commissione, nella pratica si verificano diverse situazioni, alcune delle quali possono essere prese ad esempio di funzionamento corretto e altre come esempi di pratiche da eliminare.

3.2.2 Se si esamina la letteratura disponibile ⁽¹⁴⁾ e la regolamentazione internazionale in vigore, si può constatare l'esistenza di una pluralità di situazioni che non sempre soddisfano i requisiti di trasparenza e giustizia essenziali in qualsiasi sistema di etichettatura ecologica.

⁽¹⁴⁾ Cfr. per es. La relazione di C. Deere per la FAO e per la IUCN *Eco-labelling and sustainable fisheries*, pag. 9 o la relazione EVER (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/everinterimreport_en.pdf).

3.2.3 In certi casi, ci si trova dinanzi a meccanismi volontari nati dalla cooperazione tra operatori del mercato e organizzazioni della società civile. Le norme di accreditamento, certificazione e impiego dei marchi di qualità ecologica di cui sono dotate le corrispondenti organizzazioni sono chiare e accessibili pubblicamente e si applicano a diverse zone di pesca in diversi paesi del mondo. Tali organizzazioni dispongono di comitati consultivi e di meccanismi di controllo adeguati.

3.2.4 Tuttavia, in altri casi (citati anche dalla Commissione nella sua comunicazione), si tratta di logo privati la cui regolamentazione o non esiste o non è pubblica e la cui applicazione pratica è ben lontana dall'essere conforme ai codici di buone pratiche in materia di marchio di qualità ecologica. Alcuni casi del genere ⁽¹⁵⁾ possono servire per illustrare gli effetti perniciosi di un marchio ecologico applicabile ai prodotti della pesca; sono casi in cui si rilevano la violazione della legislazione internazionale, la creazione di ostacoli indesiderabili al commercio internazionale e l'impiego di metodologie totalmente estranee a qualsiasi raccomandazione in materia di etichettatura ecologica, con la conseguenza di istituire, nelle parole di un alto responsabile europeo «un autentico monopolio di fatto».

3.2.5 Esempi come quelli citati dimostrano che la situazione attuale, in cui è possibile creare marchi di qualità ecologica senza una base giuridica solida e addirittura contro la normativa internazionale e comunitaria esistenti, non può prolungarsi per molto tempo, in quanto essa danneggia i produttori, i consumatori e le altre parti interessate.

3.2.6 In particolare, nel caso del tonno proveniente dall'Oceano Pacifico orientale, l'organizzazione regionale di pesca competente, vale a dire la Commissione interamericana del tonno tropicale, ha auspicato l'approvazione dell'Accordo sul programma internazionale per la conservazione dei delfini (APICD) ⁽¹⁶⁾ al quale l'Unione europea ha aderito volontariamente con decisione 1999/337/CE del consiglio del 26 aprile 1999 ⁽¹⁷⁾. L'Accordo disciplina un marchio di qualità ecologica sostenuto dalla stessa Comunità europea ed attualmente è dibattuto al Parlamento europeo ⁽¹⁸⁾.

3.2.7 Questa situazione specifica va tenuta in considerazione come precedente per lo studio e la proposta di norme in materia, posto che nei casi in cui un'organizzazione regionale di pesca competente per una determinata zona di pesca promuovesse, appoggiandosi ai principi della FAO, il suo marchio ecologico, l'Unione europea dovrebbe, in primo luogo, partecipare ai lavori per assicurarsi che la metodologia di certificazione e emissione rispetti i requisiti e, in secondo luogo, prevedere nelle proprie regolamentazioni l'uso di tali marchi e il divieto dell'uso di quelli che contravvengano alle norme specifiche.

⁽¹⁵⁾ Ci si riferisce più precisamente al logo *Dolphin safe* dell'organizzazione statunitense Earth Island Institute. Con tutto il rispetto per i suoi membri, va detto che questa organizzazione non osserva la maggioranza delle direttive applicabili al marchio di qualità ecologica.

⁽¹⁶⁾ Le disposizioni relative all'Accordo possono essere consultate al seguente indirizzo <http://www.iattc.org/PICDDocumentSPN.htm>.

⁽¹⁷⁾ Cfr. anche la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea dell'Accordo sul programma internazionale per la conservazione dei delfini (COM(2004) 764 def.).

⁽¹⁸⁾ A6-0157/2005 del 26.5.2005, relatore Duarte FREITAS. Relazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea dell'Accordo sul programma internazionale per la conservazione dei delfini.

3.2.8 Il Comitato considera che qualsiasi marchio di qualità ecologica privato per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura debba essere sottoposto a rigorosi criteri di accreditamento e certificazione indipendenti e che la proposta legislativa che la Commissione elaborerà deve prevedere l'esistenza di un registro pubblico accessibile a tutti gli interessati e agli operatori del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura che consenta di sapere quali siano i marchi in uso che rispettino i requisiti stabiliti per legge.

4. Osservazioni particolari

4.1 Attuazione, certificazione, concessione, vigilanza e sanzione

4.1.1 Il marchio di qualità ecologica deve differenziarsi nettamente dalle norme generali sull'etichettatura dei prodotti alimentari propriamente dette. L'uso di un marchio di qualità ecologica non comporta di per sé un accreditamento del rispetto delle norme (esigibile in qualsiasi caso, anche per i prodotti non etichettati), bensì il rispetto di standard più elevati di protezione ambientale, che nel nostro caso comprende le pratiche di pesca responsabile, la conservazione degli stock del prodotto cui si appone il marchio e la minimizzazione dei danni causati alla biodiversità e all'ambiente marino in generale.

4.1.2 Il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca, come di qualsiasi altro prodotto della pesca di cattura o dell'acquacoltura, potrebbe applicarsi sia a prodotti non trasformati (pesce intero fresco o congelato) sia a prodotti della pesca trasformati, congelati, in salamoia, in conserva, precotti o a prodotti preparati a base di pesce. Nel primo caso, il marchio ecologico deve comportare la garanzia che i metodi di pesca impiegati dai pescatori sono conformi non solo alle norme di controllo della zona di pesca in questione, ma anche al *Responsible fishing code* (codice di condotta per la pesca responsabile) della FAO. Nel secondo caso, il marchio di qualità ecologica del prodotto della pesca deve significare che la corretta applicazione delle norme di tracciabilità dei prodotti alimentari comporta veramente che il prodotto trasformato e commercializzato presentato al consumatore è stato elaborato a base di pesce che meritava il marchio di qualità ecologica.

4.1.3 Per una corretta realizzazione di un'etichettatura ecologica applicabile ai prodotti della pesca non è sufficiente l'esistenza di un quadro normativo generale, ma si rende necessario stabilire un meccanismo chiaro di accreditamento di organismi di certificazione, ottenimento di marchi di qualità ecologica, soluzione delle controversie, vigilanza e sanzione degli abusi e delle violazioni che determinano la differenza tra il prodotto della pesca con il marchio di qualità ecologica e il prodotto della pesca in generale.

4.1.4 Il Comitato ritiene che il meccanismo chiaro menzionato al punto precedente sarebbe il registro cui si è fatto cenno al punto 3.2.8. Sia le norme che il registro sono intesi a garantire che la trasparenza costituisca uno degli elementi principali del sistema che, unito all'informazione dei consumatori, deve essere in grado di generare la fiducia necessaria a ridurre il differenziale attualmente esistente tra i consumatori interessati ai problemi ambientali connessi al prodotto che comprano (oggi il 44 % dei consumatori) e quelli che riportano questo interesse all'atto dell'acquisto (adesso il 10 %).

4.1.5 Sia i dati disponibili della succitata relazione EVER sia la posizione espressa da Europeche/Cogeca⁽¹⁹⁾ nella sua nota sul tema oggetto di questo parere inducono un certo grado di pessimismo sul fatto che il marchio di qualità ecologica in generale e quello applicato ai prodotti della pesca in particolare generino veramente un valore aggiunto per i produttori e significhino un'informazione trasparente e corretta dei consumatori. Tuttavia, la conservazione dell'ambiente, nel suo significato più ampio, sta diventando, insieme alla lotta contro la fame, una delle sfide principali dell'umanità. È quindi assolutamente necessario che l'Unione europea cerchi di guidare i processi che permettono ai consumatori responsabili di distinguere e optare per prodotti per il cui ottenimento, trasformazione e commercializzazione si sono seguiti criteri di rispetto dell'ambiente.

4.1.6 Il Comitato è stato informato della posizione espressa ufficialmente dal WWF e si rallegra per il fatto che, senza pregiudizio della logica diversità di approccio su singole questioni, essa coincida in generale con le idee espresse in questo parere, in special modo per quanto riguarda il rigore che ci si deve attendere dalla regolamentazione relativa al marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca.

4.1.7 Secondo il Comitato la regolamentazione che la Commissione proporrà a tempo debito deve tener conto in particolare della possibilità di impiegare il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca come strumento per aiutare il settore della pesca, trasferendone i costi lungo la catena di valore commerciale senza pregiudizio per il consumatore. In questo senso, il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca potrebbe essere un meccanismo di sensibilizzazione dei pescatori e delle imprese sulla necessità di praticare una pesca e

un'acquacoltura sostenibili per la conservazione delle risorse che costituiscono il sostentamento della stessa attività di pesca e di tutta la catena commerciale che ne segue.

4.1.8 Il Comitato desidera segnalare alla Commissione che il marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura ha un costo finanziario che dovrà essere assorbito dalla catena di produzione fino al momento in cui il prodotto giunge al consumatore. Le piccole e medie imprese o gli operatori dei paesi in via di sviluppo possono, in talune circostanze, sperimentare difficoltà di accesso al marchio ecologico. Per tale ragione la normativa che verrà adottata dovrà prevedere meccanismi di intervento attraverso l'organizzazione dei produttori, consorzi di pescatori o accordi di partenariato. In ogni caso, dal momento che la completa efficacia di un marchio di qualità ecologica richiede uno sforzo rilevante sul piano dell'educazione e della divulgazione, il Comitato ritiene che il finanziamento delle attività di informazione e sensibilizzazione degli operatori e dei consumatori spetti alle istituzioni pubbliche.

4.1.9 Per questo motivo, qualsiasi iniziativa adottata dall'Unione europea in materia va considerata come un primo passo di un lungo percorso. Nondimeno deve essere un passo abbastanza ambizioso da stabilire:

- (i) norme chiare e vincolanti di accreditamento, certificazione e uso del marchio o dei marchi di qualità ecologica applicabili ai prodotti della pesca;
- (ii) sistemi di monitoraggio dell'efficacia, della trasparenza e dell'equità di tali norme per tutti gli operatori;
- (iii) sistemi sanzionatori (basati sul principio di sussidiarietà) delle violazioni delle norme vigenti;
- (iv) programmi di informazione dei consumatori e degli operatori del mercato sul significato esatto del marchio di qualità ecologica per la pesca;
- (v) un relativo programma di investimenti, tenendo conto in modo speciale delle ripercussioni economiche del marchio di qualità ecologica dei prodotti della pesca;
- (vi) i necessari dispositivi di dialogo permanente con gli attori interessati allo scopo di migliorare costantemente il sistema.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

⁽¹⁹⁾ EP(05)115-CP(05)86S1 del 24.8.2005.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La rappresentanza femminile negli organi decisionali dei gruppi di interesse economici e sociali dell'Unione europea*

(2006/C 88/09)

Il Parlamento europeo, in data 11 marzo 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema: *La rappresentanza femminile negli organi decisionali dei gruppi di interesse economici e sociali dell'Unione europea*.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore ETTY.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli, 13 voti contrari e 11 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) concorda con la posizione del Parlamento europeo secondo cui il rafforzamento della rappresentanza femminile negli organi decisionali delle categorie socioeconomiche UE è una questione di rilievo. Sostiene l'appello del Parlamento alle organizzazioni nazionali interessate e alle rispettive federazioni europee, come pure alla Commissione europea, per destinare a tale questione un'attenzione più approfondita e sistematica di quanto non sia fatto finora. Come richiesto dal Parlamento, la Commissione dovrà partire dalla raccolta di informazioni statistiche e dalla creazione di una banca dati sulla presenza femminile negli organi decisionali delle categorie socioeconomiche UE. Il Comitato constata che nel frattempo ci si è già attivati in tal senso, e ritiene che l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere e la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro possano apportare un sostanziale contributo a questo riguardo. Quanto agli indicatori, il Comitato osserva che la Commissione lavora al momento con i nove criteri enunciati dalla presidenza italiana nel 2003.

1.2 Il Parlamento ha concentrato la propria analisi soprattutto sulle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Gli sviluppi verificatisi nelle organizzazioni di lavoratori appaiono più positivi di quanto non emerga dalla risoluzione e dalla relazione del Parlamento. D'altro canto, ai fini di una valutazione obiettiva della situazione e dei progressi registratisi in ambito imprenditoriale e con riguardo alle altre categorie socioeconomiche, bisogna tenere maggiormente conto del fatto che questi tipi di organizzazioni operano in modo diverso rispetto a quelle composte di persone fisiche.

1.2.1 Ciascuna categoria socioeconomica rappresentata al CESE ha caratteristiche proprie, per cui non è detto che le politiche che hanno effetti positivi per un tipo di organizzazione abbiano effetti analoghi in altre.

1.2.2 Ciò detto, il Comitato ha preso atto con compiacimento del quadro d'azione sulla parità di genere elaborato dalla Confederazione europea dei sindacati, dall'UNICE/UEapme e dal CEEP (Centro delle imprese a partecipazione pubblica), e plaude in particolare alla priorità accordata da queste organizzazioni al ruolo delle donne nel processo decisionale. Il Comitato attende con interesse le relazioni annuali (nazionali ed europee) sui progressi realizzati in materia.

1.3 Il CESE, al pari del Parlamento, sottoscrive le politiche attuate dall'UE per promuovere una partecipazione equilibrata

di uomini e donne al processo decisionale. Il CESE concorda con il Parlamento sulla necessità di mostrare una reale volontà politica per introdurre le opportune modifiche e raggiungere una rappresentanza equilibrata, e aggiunge che numerose organizzazioni, anche al di fuori della cerchia dei datori di lavoro e dei lavoratori, stanno effettivamente manifestando una tale volontà. Il CESE raccomanda che tutte le organizzazioni rappresentate informino regolarmente la Commissione sui risultati del proprio lavoro, e che la Commissione allestisca la banca dati proposta in stretta cooperazione con le federazioni europee, e stabilisca, a seguito dell'iniziativa della presidenza italiana del 2003, indicatori appropriati per il potenziamento del ruolo delle donne negli organi decisionali socioeconomici.

1.4 Chiaramente, per quanto riguarda le organizzazioni che inviano rappresentanti a forum nazionali e internazionali e eventualmente alle iniziative di dialogo sociale, particolare attenzione è rivolta al livello esecutivo. Comunque, è importante che i soggetti che intendono migliorare la rappresentanza femminile prestino attenzione anche al livello più prettamente politico, dal quale numerose organizzazioni attingono i rispettivi delegati mandatari.

1.5 La presenza di strutture distinte e di supporto e le reti di lavoratrici hanno contribuito significativamente agli sviluppi positivi verificatisi in alcune organizzazioni. Se è vero che tali strumenti non sono sempre e necessariamente una panacea per tutti, il CESE ritiene comunque opportuno che siano promossi in misura maggiore e più estesa, anche per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'organizzazione.

1.6 Le strategie più efficaci per migliorare le carriere delle donne nelle organizzazioni in questione sembrano essere quelle relative ai sistemi di formazione e istruzione e alle modalità di lavoro e di assistenza. Estremamente importante resta quindi la promozione di tali politiche da parte dei servizi della Commissione incaricati di mettere a punto misure volte a combattere la discriminazione e a favorire l'integrazione della politica di genere. Nella realizzazione di tali politiche un ruolo importante spetta alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

1.7 Il sistema delle quote viene raccomandato da numerosi esperti. I regimi di quote, che in alcuni paesi hanno avuto una buona riuscita sul piano politico e hanno dato buona prova di sé anche in certe organizzazioni sociali, andrebbero analizzati con attenzione sul piano dell'efficacia e dei risultati da parte delle organizzazioni interessate e dalla Commissione.

1.8 Il Comitato desidererebbe vedere raggiunto l'obiettivo del 30 % minimo di presenze femminili nelle nomine effettuate dagli Stati membri (e proposte dalle categorie economiche e sociali) per il mandato 2006-2010 del CESE, nella prospettiva di innalzare tale percentuale al 40 % per il mandato successivo.

1.9 I risultati del sondaggio appena condotto saranno riesaminati dal CESE nel 2006/2007, dopo il rinnovo del proprio mandato quadriennale: sarà tra l'altro l'occasione per capire in quale misura le politiche e le prassi delle organizzazioni dei nuovi Stati membri differiscano da quelle dei vecchi Stati membri. Pertanto, si propone al Parlamento di procedere, entro tale data, a un analogo riesame della situazione attuale sulla base della risoluzione e della relazione del 2002.

2. Osservazioni

2.1 Contesto

2.1.1 Nel gennaio 2003 il Parlamento europeo ha invitato il Comitato economico e sociale europeo a esprimere un parere sulla rappresentanza femminile negli organi decisionali delle parti sociali⁽¹⁾. Scopo della richiesta era completare i dati statistici a disposizione del Parlamento al momento di redigere la risoluzione e la relazione sulla «Rappresentanza delle donne in seno alle parti sociali dell'Unione europea» (2002/2026 INI), e fornire raccomandazioni sulla strategia da seguire per rafforzare la rappresentanza femminile negli organismi interni alle parti sociali.

2.1.2 Nella risoluzione il Parlamento osserva che le donne sono sottorappresentate negli organi e nelle strutture preposti alla concertazione tra le parti sociali in materia di politica sociale, e afferma che ai fini di una rappresentanza più equilibrata servono programmi e strategie appositi. Esorta quindi la Commissione europea e le parti sociali a raccogliere i relativi dati su base sistematica e a prendere provvedimenti atti a rafforzare il ruolo delle donne negli organi decisionali a carattere socioeconomico, non solo migliorando al proprio interno la rappresentanza femminile, ma anche integrando nelle proprie politiche la dimensione di genere.

2.1.2.1 In tale contesto il Parlamento afferma che le dichiarazioni di intenti non vincolanti non bastano e che per realizzare cambiamenti e ottenere una rappresentanza equilibrata serve un'effettiva volontà politica all'interno delle organizzazioni di parti sociali.

2.1.3 Il Parlamento non si rivolge al CESE né nella risoluzione né nella relazione.

⁽¹⁾ Contatti successivi hanno permesso di chiarire che il concetto di «parti sociali» comprende non solo le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma anche altre categorie socioeconomiche quali quelle rappresentate in seno al CESE.

2.1.4 Il CESE è l'assemblea più rappresentativa delle categorie socioeconomiche UE (cioè la società civile organizzata). Per quanto non spetti a esso consigliare le organizzazioni rappresentate sugli approcci relativi alla presenza femminile nei loro organi decisionali o sulle loro politiche di genere, la sua composizione può senz'altro essere vista come un parziale riflesso di tali politiche. Si tratta infatti di una delle organizzazioni, menzionate dal Parlamento, in cui le organizzazioni di interesse socioeconomico si incontrano e uno di quegli organi e di quelle strutture in cui esse si consultano in materia di politica sociale. È lecito quindi attendersi che i suoi membri si riveleranno delle fonti attendibili per il tipo di informazioni e di pareri richiesti dal Parlamento.

2.2 Osservazioni generali

2.2.1 Il CESE concorda con il Parlamento sull'importanza della questione della presenza femminile nelle strutture decisionali delle categorie socioeconomiche nell'UE. Condivide inoltre il giudizio secondo cui una migliore base statistica e una maggiore informazione sulle politiche di queste organizzazioni sono presupposti importanti per l'attuazione delle politiche UE relative a una rappresentanza equilibrata di uomini e donne nel processo decisionale.

2.2.1.1 Constata che la Commissione europea ha cominciato a raccogliere i dati relativi. La creazione della banca dati sollecitata dal Parlamento e la definizione di indicatori volti a rafforzare l'influenza delle donne negli organi decisionali dell'UE a carattere socioeconomico dell'UE rappresentano un inizio promettente. Tuttavia, la Commissione reputa difficoltoso ottenere dati sui gruppi di interesse in questione. È perciò da sperare che l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere possa in futuro apportare un contributo fattivo in tal senso, come già fa la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

2.2.1.2 Oltre a ciò la Commissione dovrebbe continuare a mettere a punto politiche generali volte a favorire una più forte partecipazione femminile ai processi decisionali: ad esempio, misure per combattere la discriminazione che ancora oggi permane sul mercato del lavoro, migliorare l'equilibrio tra vita professionale e familiare e promuovere la parità di trattamento e le pari opportunità sul mercato del lavoro in tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2.2 Le domande e gli appelli rivolti dal Parlamento ai datori di lavoro, ai lavoratori e all'intera società civile organizzata nell'UE, sono in generale sostenuti dal CESE. Nel 2003, peraltro, il Comitato ha incluso la maggior parte di tali domande in un sondaggio in forma di questionario trasmesso a tutti i suoi membri (222 all'epoca)⁽²⁾. Il questionario è stato compilato da 107 membri, con un tasso di risposta pari a circa il 50 %⁽³⁾.

⁽²⁾ Cfr. J. Oldersma, N. Lepeshko, A. Woodward: *Report on balanced decision-making in the EESC* («Relazione su un processo decisionale equilibrato in seno al CESE»), VUB Bruxelles/Università di Leida, settembre 2004, disponibile sul sito Internet della sezione SOC del CESE: http://www.esc.eu.int/sections/soc/docs/balanced_decisionmaking_eesc.pdf (in inglese).

⁽³⁾ Nei casi in cui il questionario era stato compilato da due o più persone in rappresentanza della stessa organizzazione, le risposte sono state trattate come una sola.

2.2.2.1 La distribuzione delle risposte fra i tre gruppi del CESE è risultata piuttosto equilibrata: 34 % per il I Gruppo (datori di lavoro), 31 % per il II Gruppo (lavoratori) e 34 % per il III Gruppo (attività diverse).

2.2.2.2 Il tasso di presenza femminile al CESE al momento del sondaggio era del 23 % ⁽⁴⁾.

2.2.2.3 È da supporre che vi sia stata una lieve preponderanza di risposte da parte di organizzazioni con un'elevata presenza femminile: per questo, il quadro globale potrebbe apparire per certi versi più favorevole alle donne di quanto non sia in realtà.

2.2.3 Le domande del questionario si sono di volta in volta soffermate sui seguenti aspetti: il tipo e la natura dell'organizzazione, le sue strutture gestionali, la sua rappresentanza presso forum e altri organi a livello nazionale e internazionale, la presenza femminile in seno all'organizzazione e la politica di quest'ultima in materia di parità di genere.

2.2.4 Si è inoltre esaminata la documentazione diffusa nel corso di un'audizione di esperti riguardante la situazione e le esperienze maturate in Belgio, Spagna e paesi scandinavi, e quella resa disponibile da alcuni membri del CESE. Tale materiale, tuttavia, si riferiva per lo più alle associazioni sindacali. Come è avvenuto anche per la risoluzione e la relazione del Parlamento, la base fattuale per le valutazioni inerenti ai datori di lavoro era scarsa e mancavano dati su altre organizzazioni ⁽⁵⁾.

2.2.5 Il sondaggio e il materiale aggiuntivo hanno rafforzato l'impressione iniziale destata dalla risoluzione del Parlamento, e cioè che: a) la base statistica è effettivamente assai labile (l'unica eccezione sono le associazioni sindacali, anche se i dati disponibili non tengono in debito conto gli sviluppi positivi registratisi nel recente passato ⁽⁶⁾), e b) non è facile, anzi è problematico, istituire un confronto tra i risultati relativi a organizzazioni diverse, ad esempio quelle composte di persone fisiche (come i sindacati) e quelle composte di altre organizzazioni (come le federazioni imprenditoriali). Le diverse caratteristiche organizzative (per esempio nelle organizzazioni di agricoltori o di PMI) possono rendere necessari metodi diversi per misurare la presenza equilibrata di uomini e donne. È anche da osservare che un'esigua rappresentanza femminile negli organi decisionali non significa di per sé che manchino politiche di genere in un'organizzazione.

2.2.6 Una critica rivolta alla risoluzione del PE è che essa si limita agli aspetti quantitativi della rappresentanza, trascurando

⁽⁴⁾ Dopo l'ultimo ampliamento dell'Unione (maggio 2004), questa percentuale è salita leggermente al 26 %.

⁽⁵⁾ Nel 2002 l'UNICE ha fornito al Parlamento, in due riprese, altri dati oltre a quelli inclusi in questo documento.

⁽⁶⁾ Per esempio, tra i primi anni '90 e i primi anni 2000, la presenza femminile ai congressi della CES è cresciuta dal 10-12 % al 30 %, mentre è attualmente del 25 % nel consiglio esecutivo e del 32 % nel comitato di coordinamento. Anche le organizzazioni affiliate fanno registrare evoluzioni positive: la maggior parte, ad esempio, dispone ormai di dipartimenti di politiche femminili.

la componente qualitativa delle politiche di quelle organizzazioni in cui le donne hanno spesso un ruolo più forte rispetto a quanto la loro presenza sul piano quantitativo potrebbe far supporre. Pur riconoscendo l'importanza di quest'ultimo aspetto, il CESE ha deciso di non approfondirlo, ma ha incluso nella sua analisi la rappresentanza femminile nelle strutture preposte alla definizione delle politiche. Esaminare la dimensione qualitativa del processo di definizione delle politiche significa rivolgere una maggiore attenzione, anche da parte del Parlamento e della Commissione europea, alle categorie socio-economiche e alle loro federazioni europee.

2.2.7 Nell'esaminare le politiche e le prassi delle categorie socio-economiche UE, il CESE ha scelto di analizzare le politiche di rappresentanza secondo un approccio integrato (livello nazionale ed europeo, compreso il dialogo sociale, e livello internazionale).

2.2.7.1 Nel sondaggio non sono stati inclusi i consigli di fabbrica europei. Tale inclusione avrebbe infatti reso necessaria un'apposita e approfondita ricerca, per compiere la quale altre organizzazioni appaiono più adatte del CESE ⁽⁷⁾.

2.2.8 Il Comitato rimanda al quadro d'azione sulla parità di genere elaborato dalla Confederazione europea dei sindacati, dall'UNICE/UEAPME e dal CEEP, in cui una delle quattro priorità è proprio la promozione del ruolo delle donne nel processo decisionale.

2.3 Osservazioni specifiche (in base ai risultati del sondaggio)

2.3.1 Quasi il 50 % delle due grandi categorie di organizzazioni rappresentate al CESE (le organizzazioni di categoria e quelle basate sull'affiliazione individuale) registra un alto livello di presenza femminile (40 % o più), mentre tale livello appare esiguo (0-19 %) solo per il 10-15 % di esse. Il tasso globale di presenza femminile è pari al 36 % (come si è detto, al momento del sondaggio la rappresentanza femminile presso il CESE era del 23 %).

2.3.2 Le donne attive in tali organizzazioni si ritrovano per lo più nel personale direttivo, meno spesso come membri di gruppi di gestione e in misura ancora inferiore nell'ambito dei consigli esecutivi.

2.3.3 Forse uno dei principali motivi della percentuale relativamente bassa di donne al CESE è proprio il fatto che molti dei suoi membri provengono dai consigli esecutivi.

⁽⁷⁾ La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha svolto uno studio sui consigli di fabbrica europei (*European works councils in practice*, 2004), che comprende diversi *case studies* e mostra che, salvo poche eccezioni, la rappresentanza delle donne non riflette correttamente la composizione del personale. Ciò è probabilmente dovuto alla composizione dei consigli di fabbrica delle società in questione a livello nazionale.

2.3.4 In effetti, le organizzazioni che con più frequenza inviano donne al CESE le scelgono tra il personale direttivo o sulla base di altre disposizioni (per esempio sistemi misti), e non solo all'interno dei massimi livelli decisionali.

2.3.5 Per quanto riguarda la rappresentanza a forum nazionali o internazionali, l'opzione preferita è il sistema misto, nel qual caso i consigli esecutivi risultano il secondo ambito di provenienza dei delegati.

2.3.6 Gran parte (circa un quarto) delle organizzazioni rappresentate al CESE non partecipano alle iniziative di dialogo sociale: tra quante lo fanno, circa un terzo segue un sistema di rappresentanza misto o invia personale di livello esecutivo.

2.3.7 Il Parlamento fa presente che uno dei modi per giungere a una rappresentanza maggiormente equilibrata di donne negli organi decisionali consiste nel creare organi inerenti alle problematiche femminili in seno alle organizzazioni, anche se — aggiunge — spesso la loro istituzione non è che un fatto simbolico e si tratta solo di gruppi di discussione isolati. Osserva pertanto che tali organi non devono escludere le donne dal processo decisionale, ma integrarle e concedere loro un maggior accesso al processo decisionale. Il Comitato condivide tale posizione.

2.3.7.1 Il Parlamento fa inoltre presente che affidare alle donne compiti di formazione e di coordinamento è molto importante per prepararle ad assumere incarichi dirigenziali.

2.3.8 Tra le organizzazioni che hanno risposto al questionario del CESE, solo una minoranza (33 %) dispone di strutture distinte, affiliate o accessorie, per i membri donne. Nella quasi totalità dei casi tali strutture sono rappresentate negli organi esecutivi delle rispettive organizzazioni, e circa la metà di esse dispone anche di altri canali di influenza. Nel 15 % delle organizzazioni sono state istituite reti dei dipendenti o dei membri donne, e entrambi i tipi nel 4 % dei casi (organizzazioni distinte/di sostegno e reti).

2.3.8.1 È soprattutto nelle organizzazioni del II Gruppo (lavoratori) che si trovano strutture e reti distinte per le donne: ciò avviene nel 50-75 % dei casi. Nel III Gruppo la percentuale si aggira tra il 19 e il 39 %, laddove il fenomeno è significativamente meno frequente nel I Gruppo e va dal 6 al 19 %. La presenza di strutture accessorie non è rara nelle organizzazioni di agricoltori (33 %), ma scende al 10 % circa nelle organizzazioni dei consumatori e sanitarie.

2.3.9 Il 46 % dei partecipanti al sondaggio riferisce che le organizzazioni di appartenenza hanno politiche di promozione delle carriere delle donne, in particolare allo scopo di prepararle ad assumere incarichi dirigenziali. Le politiche maggiormente apprezzate sono quelle in materia di formazione (26 %), agevolazioni sul piano lavorativo o assistenziale (22 %) e monitoraggi o *benchmarking* (19 %). Tuttavia, solo un quarto delle organizzazioni prevedono tali forme di promozione della carriera.

2.3.10 La particolare attenzione rivolta al personale femminile è inoltre attestata dalla raccolta di dati statistici sulla presenza delle donne nelle organizzazioni. Quasi la metà delle organizzazioni rappresentate (48 %) ha dichiarato di procedere a tale raccolta e la maggior parte afferma che i dati vengono aggiornati annualmente (67 %).

2.3.10.1 Le organizzazioni del II Gruppo sono decisamente le più attive in questo tipo di attività (ben oltre il 50 %), seguite da quelle del III Gruppo (circa un terzo). Le percentuali appaiono invece basse nel I Gruppo, dove si riscontra una notevole discrepanza tra il livello quasi nullo di raccolta di dati (1 %) e la presenza di politiche intese a promuovere le carriere delle donne (11 %).

2.3.11 Il 75 % dei 61 casi menzionati di politiche volte a migliorare le carriere delle donne viene giudicato positivamente dai partecipanti al sondaggio. 40 organizzazioni dispongono di un dipartimento o di un funzionario preposto alle politiche di genere, e nella metà dei casi tale incarico equivale a un impiego a tempo pieno.

2.3.11.1 Il 49 % dei partecipanti considera che tali politiche abbiano portato a una maggiore presenza femminile negli incarichi di inquadramento superiore, mentre il 46 % ne associa la riuscita a un aumento del numero di donne con funzioni direttive.

2.3.12 Le politiche di genere sono più comuni nei sindacati appartenenti al II Gruppo (68 %), mentre la percentuale scende al 25 % nel III Gruppo e al 5 % nel I Gruppo.

2.3.13 Alcune organizzazioni (33 membri) hanno affermato che le domande sulle politiche per migliorare le carriere delle donne e sulle pari opportunità non erano pertinenti alla loro situazione.

2.3.14 Il rapporto tra uomini e donne nella rappresentanza delle organizzazioni in seno al CESE appare fortemente legato a quello relativo alla rappresentanza presso gli organi internazionali, molto meno a quello riguardante il dialogo sociale e del tutto svincolato da quello relativo ai rappresentanti presso i forum nazionali.

2.3.15 Tenuto conto che la proporzione uomini/donne nelle organizzazioni del I Gruppo è stimata al 70/30 % dai partecipanti al sondaggio, essa appare relativamente elevata presso il CESE (35 %) e decisamente più alta delle percentuali relative al II Gruppo (25 %, con una proporzione uomini/donne pari al 60/40 %) e al III Gruppo (rispettivamente 27 % e 65/35 %).

2.3.16 Stando al sondaggio, la proporzione tra uomini e donne nel personale direttivo delle organizzazioni ha inciso in misura rilevante sull'alto tasso di rappresentanza femminile registrato presso il CESE (cfr. punti 3.2 e 3.3 del presente parere). Il Parlamento ha invitato le parti sociali (i gruppi di interesse socioeconomico) «a rivedere i [loro] meccanismi di rappresentanza e le [loro] procedure di selezione e ad iscrivere la rappresentanza equilibrata delle donne e degli uomini in una posizione centrale nei loro atti costitutivi» (*).

(* PE 315.516, A5-0279/2002.

2.3.16.1 Il sondaggio del CESE affronta il tema delle procedure di assunzione nei consigli esecutivi in termini di proporzione tra uomini e donne negli organi decisionali. Particolarmente svantaggiosa per le donne è risultata la prassi della cooptazione, seguita dalle nomine ai consigli esecutivi effettuate dalle organizzazioni affiliate. Alcuni partecipanti menzionano procedure con effetti a loro giudizio maggiormente positivi, ma tale tipo di risposte è troppo limitato per costituire una solida base di conclusioni.

2.3.17 Rapportando i rapporti proporzionali medi di rappresentanza maschile/femminile negli organi decisionali alle varie politiche di promozione della carriera delle donne si è scoperto che solo gli obiettivi sembrano collegati a una forte presenza femminile negli organi decisionali. Le prassi della duplice candidatura e delle quote (a proposito delle quali molto resta da fare nel quadro dei dibattiti sulle strategie dei partiti politici UE) vengono citate di rado dai partecipanti.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente testo del parere della sezione specializzata, pur avendo ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto a favore di emendamenti adottati dall'Assemblea.

Punto 1.8

Il sistema delle quote viene raccomandato da numerosi esperti, anche se non viene precisato che tali raccomandazioni valgono per le organizzazioni economiche e sociali. Ciò non esclude tuttavia l'opportunità di insistere affinché tale strumento, che in alcuni paesi ha avuto una buona riuscita sul piano politico, venga analizzato con maggiore attenzione da parte delle organizzazioni interessate e dalla Commissione.

Esito della votazione:

voti favorevoli: 42

voti contrari: 55

astensioni: 8

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali — Proposta di decisione del Consiglio che conferisce all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel titolo VI del Trattato sull'Unione europea

COM(2005) 280 def. — 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

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

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore SHARMA e dalla correlatrice LE NOUAIL MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 94 voti favorevoli e 4 astensioni.

1. Sintesi del documento della Commissione

1.1 La proposta in esame ha lo scopo di ampliare il mandato dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia istituendo l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, come stabilito dal Consiglio europeo il 13 dicembre 2005.

1.2 La differenza fondamentale tra la normativa attualmente in vigore e il contenuto delle proposte in esame consiste nel fatto che queste ultime ampliano il campo d'azione dell'Osservatorio dai fenomeni di razzismo e xenofobia, accanto ai sistemi normativi riconosciuti dall'ONU, dall'OIL e dal Consiglio d'Europa, a tutti i settori che interessano i diritti fondamentali enumerati nella Carta, fatti salvi quei settori di attività nei quali già operano altre agenzie della Comunità.

1.3 L'Agenzia si occuperà dei diritti fondamentali in sede di attuazione del diritto comunitario sia negli Stati membri che nei paesi candidati e candidati potenziali che aderiscono all'Agenzia stessa. Inoltre la Commissione potrà incaricare quest'ultima di fornirle informazioni e analisi sui paesi terzi con cui l'UE ha concluso accordi di associazione o altre convenzioni contenenti disposizioni in materia di diritti dell'uomo o con cui ha avviato o intende avviare negoziati per la conclusione di accordi di questa natura.

1.4 Scopo dell'Agenzia è fornire assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali alle istituzioni, agli organi e alle agenzie della Comunità e dei suoi Stati membri nell'attuazione della legislazione comunitaria, in modo da aiutarli a rispettare pienamente i diritti fondamentali nell'adozione delle misure o nella definizione delle iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

1.5 All'interno delle aree tematiche stabilite, l'Agenzia avrà il compito di raccogliere e valutare, in totale indipendenza, dati sulle conseguenze pratiche dei provvedimenti dell'UE in materia di diritti fondamentali e sulle buone pratiche relative all'osservanza e alla promozione di questi ultimi, esprimere pareri sull'evoluzione delle politiche in materia, sensibilizzare i cittadini favorendo la conoscenza di tutti i testi e gli strumenti

normativi riconosciuti dall'UE e promuovere il dialogo con la società civile, nonché coordinare e creare una rete di contatti con i vari soggetti operanti nel settore dei diritti fondamentali. Giova sottolineare il fatto che l'Agenzia non dispone di alcun meccanismo autonomo per la risoluzione delle controversie.

1.6 La proposta conferisce all'Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel Titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

2. Osservazioni generali

2.1 Il Comitato accoglie con favore la decisione del Consiglio europeo di istituire un'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (in appresso «l'Agenzia») onde rafforzare i principi e le pratiche sancite all'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea. Tale Agenzia fornirà all'Unione un meccanismo per sorvegliare il rispetto dei diritti fondamentali al suo interno il quale potrà contribuire a migliorare il coordinamento delle politiche degli Stati membri in questo settore. A giudizio del Comitato, la proposta della Commissione contiene molti elementi positivi, in particolare:

- il ricorso alla Carta dei diritti fondamentali come punto di riferimento per il mandato dell'Agenzia: per la prima volta viene così affermata l'indissociabilità e il pari valore dei diritti sociali e di quelli culturali. In questo settore, l'Agenzia dispone della specifica facoltà di lanciare un allarme precoce in caso di mancata applicazione dei diritti sociali, ivi compreso nelle relazioni dell'UE con i paesi terzi,
- l'ampliamento, tramite decisione del Consiglio, del campo d'azione dell'Agenzia alle questioni riguardanti la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale,
- l'uso dell'Agenzia per consulenze tecniche nel quadro dei procedimenti intrapresi ai sensi dell'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea,
- le misure proposte per promuovere l'indipendenza e l'interesse generale a livello del consiglio di amministrazione, del direttore e del Forum,

— la partecipazione dei paesi candidati o candidati potenziali.

2.2 Il Comitato apprezza il secondo visto del regolamento proposto, che riconosce il campo d'applicazione della legislazione in vigore nella protezione dei cittadini dell'Unione e dei cittadini di paesi terzi all'interno dell'Unione affermando che: «La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riafferma i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo.»

Il Comitato dà atto della necessità di trovare un giusto equilibrio tra le esigenze della sicurezza, in particolare le misure contro il terrorismo, da un lato e, dall'altro, quelle della tutela e della promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno dell'Unione europea. Alcuni dei nuovi provvedimenti adottati dagli Stati membri contro il terrorismo dopo l'11 settembre e i più recenti attentati di Madrid e Londra potrebbero in effetti compromettere i diritti umani e le libertà fondamentali. Tuttavia una delle maggiori debolezze della cooperazione europea nel campo della sicurezza deriva dal fatto che le politiche in materia esulano dal quadro comunitario e vengono invece elaborate essenzialmente secondo il metodo intergovernativo (il cosiddetto terzo pilastro dell'UE): il ruolo dell'Unione è perciò molto limitato, mentre l'esclusione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia da quest'ambito incide negativamente sulla trasparenza del processo decisionale. L'estensione delle competenze della nuova Agenzia alle materie del terzo pilastro (Titolo VI del Trattato UE) contribuirà in modo decisivo a garantire un corretto equilibrio tra libertà, giustizia e sicurezza nelle politiche dell'Unione ⁽¹⁾.

2.3 Il Comitato riconosce l'esperienza del Consiglio d'Europa in questo settore e la validità del meccanismo di monitoraggio dei diritti umani e delle libertà fondamentali da esso messo in atto, anche per quanto riguarda i diritti sociali applicabili della riveduta Carta sociale europea. Riconosce altresì la competenza del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo a perseguire le violazioni dei diritti umani protetti da convenzioni e norme internazionali che non sono di competenza dell'Agenzia. Il rafforzamento del coordinamento e della cooperazione tra l'Agenzia e il Consiglio d'Europa è quindi indispensabile.

Nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario primario e derivato, l'Agenzia deve fare riferimento ai testi internazionali, come fa la Corte di giustizia delle Comunità europee nei suoi pareri e nelle sue sentenze.

Il Comitato ribadisce la richiesta che l'UE aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Carta sociale riveduta del Consiglio d'Europa, una volta acquisite le necessarie competenze.

⁽¹⁾ Cfr. Parere del CESE in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia* (C 65 del 17.3.2006).

2.4 Il Comitato è però preoccupato del fatto che la proposta in esame non promuove né sostiene l'ampliamento della rappresentanza della società civile organizzata nel consiglio di amministrazione e nel Forum dei diritti fondamentali (in appresso «il Forum») della nuova Agenzia. Ciò è in contraddizione con il Libro bianco sulla *governance* europea, il quale afferma che «La società civile svolge un ruolo importante, poiché esprime le preoccupazioni dei cittadini e fornisce servizi in risposta alle esigenze di tutti [...] Sempre più la società civile ritiene che l'Europa costituisca una piattaforma adeguata per cambiare gli orientamenti politici e la società. Si dispone così di un potenziale concreto per ampliare il dibattito sul ruolo dell'Europa: vi è la possibilità di far partecipare più attivamente i cittadini al conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di offrire loro un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste» ⁽²⁾.

2.5 Il consiglio di amministrazione e il Forum non dovrebbero essere formati soltanto da avvocati e docenti universitari, bensì comprendere un più ampio spettro rappresentativo della società, in particolare le ONG, le parti sociali, le organizzazioni culturali, religiose e umanitarie impegnate nella difesa e nella promozione dei diritti fondamentali delle persone socialmente escluse e dei gruppi più svantaggiati della nostra società.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Base giuridica per l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

3.1.1 Si potrebbe affermare che l'articolo 308 del Trattato CE, unitamente alla decisione del Consiglio relativa alle materie del Titolo VI, non è sufficiente a garantire le competenze dell'Agenzia nei settori che rientrano nel diritto comunitario. Tale articolo conferisce alla Comunità (e non all'Unione) facoltà di adottare, deliberando all'unanimità, misure adeguate per il raggiungimento degli scopi comunitari in situazioni in cui tali poteri d'azione non siano previsti dal Trattato stesso. Assicurare che l'azione della Comunità avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali è un obiettivo generale della Comunità: il Trattato tuttavia non prevede il conferimento di poteri specifici a questo fine.

3.1.2 La proposta decisione del Consiglio ha quindi lo scopo di conferire all'Agenzia la facoltà di perseguire le proprie attività nei settori di cui al Titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

3.1.3 Il Comitato sottolinea il fatto che la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo fanno parte dei valori e degli obiettivi comuni dell'Unione, che trovano espressione all'articolo 6, quarto comma, del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce che: «L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.» Il Comitato chiede perciò al Consiglio di ancorare le competenze dell'Agenzia alla più solida base giuridica dell'articolo 6, quarto comma, onde assicurare che essa abbia i poteri necessari per eseguire le proprie funzioni.

⁽²⁾ COM(2001) 428 def., pagg. 14-15.

3.2 Compiti dell'Agenzia (articolo 4)

3.2.1 Il Comitato raccomanda di inserire nell'articolo 2 (Obiettivo) una sezione in cui si affermi che uno degli obiettivi dell'Agenzia è formulare raccomandazioni che le istituzioni, gli organi e le agenzie della Comunità e degli Stati membri possano utilizzare nell'adozione delle misure e nella definizione di iniziative in materia di diritti fondamentali, e di informare sulle possibilità di ricorso e di azione legale da parte delle organizzazioni nazionali per la difesa dei diritti umani a tutela delle persone e dei gruppi che sono vittime di norme o prassi nazionali discriminatorie, contrarie al principio dello Stato di diritto.

L'Agenzia dovrà elaborare una relazione annuale sull'applicazione dei diritti fondamentali nell'UE e relazioni periodiche nel quadro dei suoi rapporti con le istituzioni internazionali, in particolare quelle che operano nel settore del commercio e dell'assistenza allo sviluppo, e nel quadro degli accordi di associazione e della Convenzione di Cotonou.

3.2.2 Il Comitato raccomanda inoltre di attribuire al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la facoltà di chiedere all'Agenzia di verificare la compatibilità di qualsiasi nuova normativa e politica comunitaria proposta (ivi comprese le politiche esterne come la politica commerciale verso i paesi in via di sviluppo) con la Carta dei diritti fondamentali, fermo restando il diritto dell'Agenzia di effettuare valutazioni di propria iniziativa su qualsiasi aspetto delle normative comunitarie proposte, con il consenso o su proposta del consiglio di amministrazione e dell'ufficio di presidenza.

3.3 Settori di attività (articolo 5)

3.3.1 Il 90 % dei partecipanti alla consultazione realizzata dalla Commissione vuole che l'Agenzia mantenga la lotta al razzismo e alla xenofobia al centro della sua azione. Il Comitato accoglie perciò con favore l'articolo 5, paragrafo 1, lettera b) del regolamento, che prevede la presenza costante di questo settore tematico d'attività all'interno del quadro pluriennale di programmazione dell'Agenzia.

3.3.2 Il Comitato è tuttavia dell'avviso che, per integrare la lotta al razzismo e alla xenofobia nelle competenze di quest'ultima in quanto attività permanente, come previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), si debba istituire all'interno del consiglio di amministrazione una speciale commissione sul razzismo e la xenofobia che stabilisca gli orientamenti in materia e assegni le risorse necessarie a questo fine.

3.4 Consiglio di amministrazione (articolo 11)

3.4.1 Composizione

Il Comitato caldeggia la creazione di un'Agenzia di tipo inclusivo, che riunisca tutti i soggetti interessati ed è dell'avviso che

questa inclusività debba trovare corrispondenza nella composizione del consiglio di amministrazione⁽³⁾. Essa teme però che il proposto regolamento non promuova né sostenga una più ampia rappresentanza della società civile organizzata all'interno di quest'ultimo.

Il Libro bianco sulla *governance* europea afferma che: «Il Comitato economico e sociale ha un ruolo da svolgere nello sviluppo di nuove relazioni di reciproca responsabilità tra le istituzioni e la società civile, secondo le modifiche dell'articolo 257 del Trattato CE⁽⁴⁾ approvate a Nizza». Di conseguenza il Comitato raccomanda che venga designato un proprio rappresentante all'interno del consiglio di amministrazione.

3.4.2 Modalità di *governance*

Il Comitato nutre preoccupazioni circa l'indipendenza dell'Agenzia non soltanto rispetto alle istituzioni europee, ma anche agli Stati membri. Le precedenti esperienze dell'Osservatorio dimostrano che gli «Stati membri [...] disturbati dalle attività dell'Osservatorio [...] hanno cercato di rafforzare la loro influenza sulla sua direzione»⁽⁵⁾. Dato che in molti casi sono gli Stati membri, singolarmente o collettivamente, ad avere più probabilità di violare i diritti umani fondamentali nell'attuazione delle normative comunitarie, bisognerebbe proteggere la nuova Agenzia dalle loro ingerenze politiche, anche attraverso la nomina di membri indipendenti nel consiglio di amministrazione.

L'operato dell'Agenzia deve essere tale da poter reggere al pubblico esame. Il Libro bianco sulla *governance* europea definisce i cinque principi della buona *governance*: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Il Comitato raccomanda che la nomina del consiglio di amministrazione avvenga in modo aperto e trasparente. A questo fine la Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri il profilo professionale richiesto ai membri del consiglio. La selezione dei membri dovrebbe essere resa più trasparente attraverso la pubblicazione del relativo bando negli Stati membri, nonché la diffusione delle informazioni connesse tramite le reti nazionali ed europee esistenti.

La Commissione ha altresì il compito di approvare il bilancio (articolo 19, paragrafo 3) e il piano di lavoro (articolo 5, paragrafo 1) della nuova Agenzia. Per assicurare l'indipendenza di quest'ultima occorre dotarla di meccanismi che garantiscano per quanto possibile il rispetto dei principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

⁽³⁾ Cfr. parere del CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio (relatore: SHARMA), CESE 1615/2003, punto 3.3.3 (GU C 80 del 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Cfr. Trattato di Nizza, articolo 257.

⁽⁵⁾ Parere CESE 1615/2003, punto 3.3.4.

3.4.3 Numero di riunioni del consiglio di amministrazione

Il Comitato raccomanda che il consiglio di amministrazione dell'Agenzia si riunisca più di una volta l'anno per garantire una maggiore responsabilità e partecipazione dei suoi membri.

3.5 L'ufficio di presidenza (articolo 12)

Il proposto ufficio di presidenza sarà composto del presidente, vicepresidente e di due rappresentanti della Commissione. Il Comitato reputa che una così elevata percentuale di rappresentanti del consiglio di amministrazione della Commissione possa essere una minaccia all'indipendenza dell'Agenzia. Raccomanda pertanto di portare il numero di membri del consiglio di amministrazione presenti nell'ufficio di presidenza da 2 a 5.

Il Comitato ribadisce che è auspicabile rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra l'Agenzia e il Consiglio d'Europa, come già evidenziato al punto 2.3 del presente parere, e di porsi come primo obiettivo quello di creare una vera e propria cultura dei diritti dell'uomo all'interno dell'Unione. Raccomanda pertanto di attribuire uno dei seggi del consiglio di amministrazione all'interno dell'ufficio di presidenza al membro del Consiglio d'Europa onde garantire la sinergia e la complementarità tra quest'ultimo l'Agenzia.

3.6 Il Forum dei diritti fondamentali (articolo 14)

3.6.1 Anche per quanto riguarda la composizione del Forum dei diritti fondamentali, il Comitato teme che la proposta non promuova né sostenga una più ampia rappresentanza al suo interno della società civile organizzata. Quest'ultima dovrebbe invece essere presente con una larga rappresentanza dei suoi membri, che sono le ONG, le parti sociali e le organizzazioni culturali, religiose e umanitarie interessate alla difesa dei diritti umani. Il Comitato raccomanda quindi di attribuire almeno 1/3 dei seggi del Forum ai rappresentanti della società civile organizzata.

3.6.2 Il regolamento propone di affidare la presidenza del Forum al direttore dell'Agenzia. Dato però che il Forum dovrebbe fungere da cassa di risonanza per il consiglio di amministrazione nel suo insieme e non per il solo direttore,

sarebbe opportuno che esso fosse presieduto dal presidente del consiglio di amministrazione, onde garantire uno stretto collegamento tra i due organi.

3.6.3 L'esperienza e le conoscenze della rete UE di esperti indipendenti sui diritti umani non devono andare perdute. Il Comitato raccomanda di attribuire alla rete una rappresentanza all'interno del Forum.

3.7 Indipendenza e interesse generale (articolo 15)

3.7.1 Per assicurare l'indipendenza dell'Agenzia occorre dotarla di meccanismi che garantiscano nei limiti del possibile il rispetto dei principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Il Comitato raccomanda perciò di sostituire il testo dell'articolo 15, paragrafo 1 («L'Agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza.») con il testo seguente:

L'Agenzia assolve i suoi compiti in completa indipendenza conformemente ai principi di Parigi dell'ONU relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani.

3.8 Disposizioni finanziarie (capo 5), articolo 19 (redazione del bilancio)

Il Comitato ribadisce i principi di Parigi sulla necessità di dotare l'Agenzia delle risorse necessarie per svolgere le sue funzioni e attività. Obiettivo del finanziamento è consentire all'Agenzia di disporre di personale e locali adeguati nonché di fondi sufficienti per finanziare i suoi programmi. La mancanza di adeguate garanzie in questo senso renderebbe l'Agenzia troppo vulnerabile alle ingerenze politiche delle istituzioni europee e degli Stati membri.

3.8.1 Il Comitato raccomanda pertanto di inserire la seguente clausola all'articolo 19, prima del paragrafo 1:

L'Agenzia è dotata dall'Unione di finanziamenti adeguati per svolgere le proprie funzioni attraverso il bilancio annuale. In circostanze eccezionali l'Agenzia può richiedere finanziamenti aggiuntivi per svolgere compiti speciali o supplementari non previsti dal bilancio annuale.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile*

(2006/C 88/11)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 settembre 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile*.

Il sottocomitato costituito ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento interno e incaricato di preparare i lavori in materia,

ha formulato il proprio parere in data 12 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore OLSSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 103 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astensioni.

1. Premessa

1.1 Negli ultimi 10-15 anni l'interesse delle istituzioni europee nei confronti del dialogo con la società civile, in particolare con la società civile organizzata al livello europeo, è andato costantemente crescendo. Esse hanno infatti riconosciuto che l'attenzione alle istanze dei cittadini, la partecipazione e il consenso delle persone coinvolte dalle decisioni comunitarie sono condizioni essenziali ai fini della validità dell'azione politica.

1.2 Le esperienze e le competenze degli esponenti della società civile, il dialogo che svolgono al proprio interno oltre che con le autorità e le istituzioni pubbliche a tutti i livelli, la consuetudine alla negoziazione e alla ricerca di convergenze, o magari di un consenso, permettono l'elaborazione di proposte in cui prevalga l'interesse generale. In questo modo risultano accresciute la qualità e la credibilità delle decisioni politiche, in quanto migliorano la comprensione e l'accettabilità di tali decisioni da parte dei cittadini.

1.2.1 Consentendo ai cittadini di partecipare, in virtù di un impegno individuale o collettivo, alla gestione della cosa pubblica attraverso il contributo specifico della società civile organizzata, la democrazia partecipativa alimenta la democrazia rappresentativa e rafforza quindi la legittimità democratica dell'Unione europea.

1.3 A questo riguardo è opportuno ricordare e sottolineare che, per la sua composizione e per il ruolo e i compiti assegnatigli dai Trattati sin dalla sua creazione, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è da sempre un protagonista a tutti gli effetti, oltre che il primo in ordine di tempo, della democrazia partecipativa al livello europeo.

1.4 Questo «diritto di partecipazione», da tempo rivendicato dalla società civile e dalle organizzazioni attive a livello europeo, assume un particolare carattere di urgenza: infatti, i compiti e le sfide che oggi attendono l'Unione europea sono tali da richiedere la mobilitazione di tutti i soggetti attivi sul campo e dei loro rappresentanti.

1.5 Tale esigenza è stata riconosciuta tra gli altri dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 in riferimento all'attuazione della strategia di Lisbona ⁽¹⁾, e sottolineata ulteriormente nella riunione del 22 e 23 marzo 2005 riguardo al rilancio di tale strategia ⁽²⁾.

1.6 Nel Libro bianco sulla *governance* europea ⁽³⁾ del luglio 2001, la Commissione presenta la partecipazione della società civile all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione allo stesso tempo come uno dei pilastri di una buona *governance* e come uno degli ambiti prioritari per la riforma del metodo comunitario e per un funzionamento più democratico delle istituzioni.

1.7 Il principio della democrazia partecipativa è sancito anche dall'articolo I-47 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ⁽⁴⁾: di conseguenza, e nonostante le incertezze insite nel processo di ratifica del Trattato costituzionale, le istituzioni dell'UE devono attenersi a questa logica e instaurare una democrazia autenticamente partecipativa. Tuttavia, affinché quest'ultima possa ottemperare alle esigenze di una moderna *governance* europea, resta necessario porre in essere gli strumenti che consentiranno ai cittadini europei, e in particolare alle organizzazioni in cui essi operano, di discutere ed essere consultati sullo sviluppo dell'Unione e delle sue politiche, nonché di influenzare davvero tale processo nel quadro di un reale dialogo civile strutturato con la società civile organizzata.

⁽¹⁾ Al punto 38 delle conclusioni (doc. SN 100/00), il Consiglio europeo dichiara che

«l'Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato».

⁽²⁾ Al punto 6 delle conclusioni (doc. 7619/05), il Consiglio europeo sottolinea che

«a fianco dei governi, tutti gli altri attori interessati - parlamenti, autorità regionali e locali, parti sociali, società civile - devono far propria la strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi».

⁽³⁾ COM(2001) 428 def. del 25.7.2001, GU C 287 del 12.10.2001.

⁽⁴⁾ L'articolo I-47 del Trattato costituzionale stabilisce, in particolare al paragrafo 2, che «le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile», mentre il paragrafo 1 impone alle istituzioni di dare la possibilità, in particolare alle «associazioni rappresentative», attraverso gli opportuni canali, di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

1.8 Dal canto suo, il CESE si adopera attivamente per lo sviluppo della democrazia partecipativa, collaborando con le altre istituzioni dell'Unione e con le organizzazioni rappresentative della società civile.

1.8.1 Nell'ottobre 1999, ad esempio, il CESE ha indetto la prima convenzione sul ruolo e sul contributo della società civile organizzata nella costruzione europea. Da allora, ha emesso diversi pareri ⁽⁵⁾ in cui ha caldeggiato un dialogo maggiormente intenso e articolato tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni europee ⁽⁶⁾.

2. Parti e soggetti del dialogo civile al livello europeo ⁽⁷⁾

2.1 I soggetti del dialogo civile al livello europeo sono le organizzazioni che rappresentano gli interessi specifici e/o generali dei cittadini. Data la loro funzione rappresentativa, le organizzazioni europee delle parti sociali sono naturalmente predisposte a partecipare al dialogo civile. In questo senso, il dialogo sociale costituisce un eccellente esempio di attuazione concreta del principio della democrazia partecipativa. È però opportuno tornare a insistere sulla fondamentale differenza esistente tra dialogo sociale e dialogo civile. Il dialogo sociale europeo è definito con chiarezza in termini sia di partecipanti sia di finalità e di procedure, e le parti sociali europee dispongono di poteri semilegislativi ⁽⁸⁾. La sua specificità deriva dalle particolari competenze e responsabilità dei partecipanti, i quali agiscono in piena autonomia.

2.2 Al livello europeo, tali organizzazioni assumono un gran numero di forme e denominazioni: associazioni, federazioni, fondazioni, forum e reti sono fra le più comuni ⁽⁹⁾. Spesso le

⁽⁵⁾ Cfr., al riguardo, la documentazione inerente alla «Prima convenzione della società civile organizzata a livello europeo» del 15 e 16 ottobre 1999 (CES-2000-012-IT) e i seguenti pareri sull'argomento: *Il ruolo e il contributo della società civile organizzata nella costruzione europea*, del 23.9.1999 (CES 851/1999, GU C 329 del 17.11.1999); *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, del 13.7.2000 (CES 811/2000, GU C 268 del 19.9.2000), *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco*, del 26.4.2001 (CES 535/2001 - GU C 193 del 10.7.2001), *La governance europea - Libro bianco*, del 21.3.2002 (CES 357/2002, GU C 125 del 27.5.2002).

⁽⁶⁾ Il CESE ha anche organizzato due convegni su tale tematica: *La società civile organizzata e il sistema di governo europeo (governance)* (8-9.11.2001) e *Democrazia partecipativa: condizione attuale e prospettive aperte dalla Costituzione europea* (8-9.3.2004).

⁽⁷⁾ Per il Comitato economico e sociale europeo il dialogo civile assume tre forme: la prima è il dialogo tra le organizzazioni europee rappresentative della società civile sull'evoluzione e il futuro dell'Unione e delle sue politiche, il secondo è il dialogo strutturato e continuo tra tutte queste organizzazioni e l'Unione, il terzo è il dialogo settoriale quotidiano tra le organizzazioni della società civile e i loro interlocutori nell'ambito dei poteri legislativi ed esecutivi.

⁽⁸⁾ Cfr. articoli 137 e 138 del Trattato.

⁽⁹⁾ Nel repertorio delle organizzazioni della società civile senza scopo di lucro costituite a livello comunitario, creato su base volontaria dalla Commissione (banca dati Coneccs), figurano circa 800 organizzazioni, di cui però un certo numero rientra, a dire il vero, nella categoria socioprofessionale.

diverse denominazioni vengono inglobate nel concetto di «organizzazioni non governative» (ONG), di fatto utilizzato in riferimento a tutti i tipi di strutture autonome senza scopo di lucro. A ciò si aggiunge che numerose organizzazioni europee dispongono di strutture sul piano internazionale.

2.3 Le organizzazioni europee coordinano le attività dei rispettivi membri e affiliati nei vari Stati membri e spesso anche in paesi terzi. Sempre più frequentemente, inoltre, si raggruppano tra loro per costituire reti europee, come ad esempio in ambito sociale, ambientale, dei diritti umani, dello sviluppo, della difesa dei consumatori o dell'economia sociale.

2.4 Per illustrare meglio l'espansione raggiunta dalle organizzazioni europee della società civile e la loro articolazione, al presente parere è allegata una rassegna delle principali organizzazioni, federazioni e reti operanti nei vari settori della società civile organizzata al livello europeo, ad eccezione delle organizzazioni di categoria. L'allegato si concentra su una ventina di ambiti specifici.

2.4.1 La rassegna mostra una crescente strutturazione della società civile organizzata europea e una grande eterogeneità nella struttura stessa delle organizzazioni. Esse possono infatti comporsi esclusivamente di organizzazioni nazionali (ma in certi casi anche organizzazioni regionali e locali) rappresentative di un dato settore o contare tra i propri membri organizzazioni al tempo stesso europee e nazionali, o persone fisiche e giuridiche di ogni livello. Dal canto loro, i raggruppamenti in rete si attengono di solito a due principi: o la rete si compone di organizzazioni europee di un dato settore o raggruppa organizzazioni nazionali ed europee.

2.5 È evidente che alcune organizzazioni europee della società civile, senza parlare di certe organizzazioni o reti nazionali, dispongono in principio di un grado di esperienza e di competenze che ne giustificano pienamente la rivendicazione a partecipare ai processi consultivi nel quadro dell'elaborazione delle politiche dell'Unione. È altrettanto vero, però, che in assenza di criteri di valutazione oggettivi, il livello di rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile diverse da quelle delle parti sociali è spesso controverso. Il mondo dell'associativismo appare frammentato, in quanto è spesso suddiviso in una molteplicità di organizzazioni e dedito più a difendere gli interessi particolari dei propri membri che l'interesse generale, oltre che carente sul piano della trasparenza. Molti, inoltre, non gli riconoscono la capacità di esercitare un'influenza reale sul processo di elaborazione delle politiche e di preparazione delle decisioni.

3. L'esigenza di rappresentatività

3.1 Il CESE ha già osservato in diverse occasioni che solo una definizione univoca del concetto di rappresentatività potrà dare agli attori della società civile il diritto di partecipare in modo efficace al processo di elaborazione politica e di preparazione della legislazione comunitaria.

3.1.1 Oltre ad essere un fondamentale principio di democrazia, l'esigenza di rappresentatività risponde anche allo scrupolo di conferire maggiore trasparenza alla società civile organizzata a livello europeo e di accrescerne l'influenza.

3.1.2 In quest'ottica il CESE ha elaborato una serie di criteri di rappresentatività, definiti da ultimo nel parere del 20 marzo 2002 sul tema *La governance europea — Libro bianco* ⁽¹⁰⁾. Per essere considerata rappresentativa, un'organizzazione europea dovrebbe:

- essere organizzata stabilmente a livello comunitario,
- avere un accesso diretto alle esperienze dei propri membri,
- rappresentare interessi generali coincidenti con quelli della società europea,
- comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici,
- avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione,
- prevedere un obbligo di responsabilità (*accountability*) per i propri membri,
- detenere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo,
- essere indipendente e svincolata da istruzioni provenienti dall'esterno,
- essere trasparente soprattutto sul piano delle finanze e delle strutture decisionali.

3.1.3 Nel medesimo parere il CESE proponeva tuttavia «di discutere con le istituzioni e le organizzazioni della società civile tali criteri, come base per una cooperazione futura».

3.2 Per evitare malintesi quanto al campo di applicazione dei criteri di rappresentatività definiti nel parere, è necessario distinguere con chiarezza tra i concetti di «consultazione», aperta in linea di principio a tutte le organizzazioni che dispongono di competenze in un particolare settore, e «partecipazione», la quale comporta la possibilità per un'organizzazione di intervenire formalmente e attivamente in un processo di determinazione della volontà collettiva, nell'interesse generale dell'Unione e dei suoi cittadini. Tale processo, fondato su principi democratici, consente alle organizzazioni della società civile di partecipare a pieno titolo all'elaborazione politica e alla preparazione delle decisioni inerenti allo sviluppo e al futuro dell'UE e delle sue politiche ⁽¹¹⁾.

3.2.1 Pur sembrando puramente teorica, si tratta di una distinzione importante: la rappresentatività, infatti, costituisce un presupposto della partecipazione nella misura in cui le

⁽¹⁰⁾ Punto 4.2.5 del parere CESE 357/2002. Cfr. nota 5.

⁽¹¹⁾ Cfr., in particolare, il punto 3.4 del parere CESE del 26.4.2001 sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco* (CES 535/2001 - GU C 193 del 10.7.2001).

conferisce legittimità. Viceversa, nell'ambito di un processo consultivo, l'obiettivo è prendere conoscenza dei punti di vista delle componenti della società civile e attingere alle loro competenze specifiche senza imporre condizioni preliminari. Ciò detto, la consultazione resta una componente di assoluta rilevanza nel quadro del dialogo civile.

3.3 Nel già citato Libro bianco sulla *governance* europea la Commissione prevedeva, per taluni settori con prassi consultive consolidate, lo sviluppo di accordi di partenariato che andassero oltre le norme di consultazione minime applicabili a tutti i suoi servizi. Il Libro bianco vincolava la conclusione di tali accordi a garanzie di apertura e di rappresentatività da parte delle organizzazioni della società civile, senza però affrontare la questione dei criteri da applicare.

3.4 Dal canto suo, la comunicazione dell'11 dicembre 2002 ⁽¹²⁾ che stabilisce i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, distingue tra consultazioni «aperte», nel quadro di un approccio globale e non esclusivo, e «mirate», quando le parti interessate e oggetto della consultazione — cioè i destinatari — vengono selezionate in base a criteri «sensati» e «chiari», nelle parole della comunicazione. Anche in questo caso, però, tali criteri non sono ancora stati individuati.

3.4.1 Nella stessa comunicazione la Commissione sottolinea «l'importanza che essa annette ai contributi di organizzazioni europee rappresentative» e rimanda al lavoro già compiuto dal CESE sulla questione dei criteri di rappresentatività per la selezione delle organizzazioni da ammettere al dialogo civile.

3.5 Il CESE, grazie al ruolo conferitogli dal Trattato di Nizza di intermediario privilegiato tra la società civile organizzata e gli organi decisionali dell'Unione, appare investito di una maggiore responsabilità per quanto riguarda,

- da un lato, l'organizzazione degli scambi di vedute tra rappresentanti della società civile sospinti da motivazioni diverse e fautori di interessi divergenti e,
- dall'altro, la promozione di un dialogo strutturato e permanente tra le organizzazioni e le reti europee della società civile organizzata e le istituzioni dell'Unione.

3.6 È opportuno tuttavia sottolineare che il presente parere non riguarda:

- il dialogo settoriale quotidiano tra le organizzazioni della società civile, e tra queste e i rispettivi interlocutori presso gli organi legislativi ed esecutivi dell'Unione, specie all'interno della Commissione ⁽¹³⁾, né

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 def.

⁽¹³⁾ In tale contesto, la rappresentatività resta pur sempre una questione primordiale nella prospettiva di conferire alle organizzazioni della società civile un diritto reale non solo di essere consultate, ma anche di partecipare a processi di formazione delle politiche settoriali dell'Unione e di preparazione delle relative decisioni, come pure alla loro attuazione e alle eventuali azioni di seguito. Tale tematica tuttavia determina problemi per molti aspetti diversi, per natura e portata, da quelli affrontati nel corso del presente parere, e dovranno quindi formare a tempo debito oggetto di un'analisi specifica.

— il dialogo sociale europeo e le organizzazioni europee delle parti sociali, la cui rappresentatività è fissata esplicitamente sulla base di criteri propri a tali organizzazioni. Altrettanto dicasi per le organizzazioni di categoria coinvolte nel dialogo sociale settoriale, le quali vanno tuttavia considerate soggetti a pieno titolo del dialogo civile.

3.7 L'elaborazione del presente parere si iscrive in primo luogo nella prospettiva di chiarire e strutturare le relazioni tra il CESE e le organizzazioni e reti europee della società civile, e punta quindi, attraverso il consolidamento della legittimità di tali organizzazioni e reti, ad accrescere la credibilità del dialogo con la società civile organizzata.

3.7.1 Questa stessa prospettiva si colloca nel quadro del perseguimento di un dialogo rafforzato e strutturato con la società civile organizzata europea, riguardante:

— su un piano generale, qualsiasi questione d'interesse comune legata in particolare allo sviluppo e al futuro dell'Unione europea, e

— nel quadro dell'esercizio della funzione consultiva del CESE, la definizione e l'attuazione delle politiche comunitarie settoriali.

3.8 Il presente parere potrebbe altresì:

— costituire un utile elemento di riflessione o magari una base di riferimento per le altre istituzioni, specie nella prospettiva di un consolidamento della democrazia partecipativa al livello europeo e della realizzazione di un effettivo dialogo civile europeo, e

— aprire un campo di cooperazione interistituzionale che includa lo scambio di buone pratiche, in particolare con la Commissione e il Parlamento europeo, senza però che il CESE interferisca nelle loro procedure di organizzazione del dialogo con la società civile organizzata europea.

3.9 Il CESE sottolinea in tale contesto che la creazione di un sistema di accreditamento delle organizzazioni della società civile presso le istituzioni europee presenta allo stesso tempo vantaggi e svantaggi, ma che il presente parere non costituisce a suo giudizio la sede appropriata per pronunciarsi sui meriti di un tale sistema. Ritiene tuttavia che esista uno stretto rapporto tra tale questione e quella della rappresentatività e che esse vadano quindi esaminate parallelamente nel quadro di un ampio dibattito che riunisca tutte le parti interessate, le istituzioni europee e le organizzazioni della società civile.

4. Il CESE e le organizzazioni europee della società civile: un approccio pragmatico e aperto

4.1 Pur essendo consapevole di esprimere solo in parte l'eterogeneità e l'evoluzione del concetto di società civile

organizzata, il CESE ha adottato una serie di iniziative e riforme volte a garantire una rappresentanza quanto più ampia possibile.

4.2 Ad esempio, esso associa alle proprie strutture e ai propri lavori, in varie forme e in misura crescente, le organizzazioni e le reti europee della società civile che non sono (o non sono ancora) direttamente rappresentate al proprio interno, senza però che tale coinvolgimento sia legato a un esplicito criterio di rappresentatività.

4.2.1 Inoltre, ciascuno dei tre **Gruppi** ⁽¹⁴⁾ del CESE riconosce un certo numero di organizzazioni europee e conferisce loro lo status di organizzazione accreditata. I membri del Comitato intrattengono in principio legami diretti o indiretti con tali organizzazioni, anche se non sono tenuti a farlo.

4.2.2 Al livello delle **sezioni specializzate** ⁽¹⁵⁾, nei lavori spesso si coinvolgono le organizzazioni europee capaci di apportare un contributo sostanziale all'elaborazione di un parere. Queste sono informate dei lavori in corso, forniscono le loro osservazioni e possono essere rappresentate da esperti e partecipare ad audizioni e convegni.

4.2.3 Il **CESE** organizza manifestazioni (convegni, seminari, ecc.) su tematiche ad ampio raggio quali, per limitarci a qualche esempio recente, la strategia di Lisbona, lo sviluppo sostenibile e le prospettive finanziarie 2007-2013. A ciò si aggiungano gli incontri di monitoraggio dei lavori della Convenzione europea ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 I partecipanti a tali iniziative, provenienti dalla società civile organizzata, vengono scelti secondo principi pragmatici e su proposta dei Gruppi, dei membri del CESE, delle sezioni o del Segretariato. In linea di massima, tutte le manifestazioni sono aperte anche ai rappresentanti di organizzazioni della società civile che abbiano manifestato spontaneamente l'interesse a parteciparvi.

⁽¹⁴⁾ Il CESE si articola in tre Gruppi che rappresentano i datori di lavoro (I Gruppo), i lavoratori dipendenti (II Gruppo) e le altre componenti a carattere economico e sociale della società civile organizzata (III Gruppo).

⁽¹⁵⁾ Il CESE conta sei sezioni specializzate che coprono la totalità dei settori di attività dell'Unione europea nei quali esso esercita la propria funzione consultiva.

⁽¹⁶⁾ La Convenzione europea, conformemente alla dichiarazione del Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001, aveva tra l'altro il mandato di avviare un dialogo con la società civile. Questo compito è stato assolto dal vicepresidente della Convenzione Jean-Luc Dehaene, con il quale il CESE ha collaborato organizzando otto incontri di informazione e di dialogo con le organizzazioni e le reti europee della società civile in uno spirito di totale apertura. A tali incontri hanno preso parte alcuni membri della Convenzione, e più in particolare del Presidium. Il successo di queste iniziative è confermato dalla fruttuosa cooperazione instauratasi tra il Parlamento europeo e il CESE nella preparazione e nello svolgimento delle audizioni delle organizzazioni e reti che hanno preceduto l'adozione, nel novembre 2004, della relazione relativa al Trattato costituzionale, da parte della commissione Affari costituzionali. In un primo tempo, il CESE ha organizzato un'audizione dei rappresentanti di tutte le organizzazioni interessate, alla presenza del primo vicepresidente della commissione Affari costituzionali e dei due relatori per il Parlamento europeo; in un secondo momento, invece, i portavoce delle rispettive reti sono stati invitati a esprimersi direttamente di fronte alla commissione parlamentare.

4.3 Una tappa ulteriore di tale collaborazione è stata raggiunta con la creazione, nel 2004, di un **gruppo di contatto** tra il CESE e i rappresentanti dei principali settori della società civile organizzata europea. Il gruppo comprende al momento, oltre a dieci rappresentanti del CESE (la Presidente del CESE e i presidenti dei tre Gruppi e delle sei sezioni specializzate), 14 membri provenienti dalle principali organizzazioni e reti attive nei settori rappresentati all'interno del gruppo di contatto, indipendentemente dal fatto che siano o meno accreditate.

4.3.1 Il compito del gruppo di contatto consiste nel garantire, da un lato, un approccio organico del CESE nei confronti delle organizzazioni e delle reti europee della società civile e, dall'altro, il seguito delle iniziative decise di comune accordo.

4.4 Quanto si è detto finora dimostra l'impostazione pragmatica adottata finora dal CESE, la quale si traduce in generale in un approccio aperto e privo di preclusioni nel quadro di una graduale strutturazione dei suoi rapporti con la società civile organizzata europea. Tale impostazione è invece più mirata per quanto riguarda il conferimento dello status di organizzazione accreditata o le consultazioni settoriali svolte dalle sezioni.

4.5 A questo proposito la relazione finale del gruppo ad hoc «Cooperazione» strutturata con le organizzazioni e le reti europee della società civile, del 10 febbraio 2004, rileva che «la questione della rappresentatività merita incontestabilmente una grande attenzione», pur aggiungendo che «essa non deve ostacolare gli eventuali passi in avanti». In questo campo, la relazione raccomanda «la saggezza (..) che non esclude certo la prudenza, ma esige apertura e pragmatismo».

5. Una procedura tripartita di valutazione della rappresentatività

5.1 È evidente che non tutti i criteri enunciati dal CESE nel parere sul Libro bianco relativo alla *governance* europea sono esposti con pari chiarezza. Si rende quindi necessario precisarne il significato e la portata, al fine di renderli misurabili e applicabili nella pratica.

5.2 A questo riguardo, il CESE ritiene opportuno mettere a punto una procedura chiara, agevole e univoca per valutare la rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile, evitando di addentrarsi in problematiche complesse e controverse.

5.3 Tale procedura deve consentire un esame dei criteri commisurato alla struttura e al funzionamento attuale delle organizzazioni europee. Deve inoltre fondarsi sulla partecipazione diretta delle organizzazioni (la cui autonomia il CESE non ha peraltro alcuna intenzione di ledere) al processo di valutazione.

5.4 Per tutti questi motivi, essa deve fondarsi sui seguenti principi:

- trasparenza,
- obiettività,
- non discriminazione,
- verificabilità,
- partecipazione delle organizzazioni europee.

5.5 Si propone che la procedura contempli tre elementi di valutazione, cioè:

- le disposizioni contenute nello statuto dell'organizzazione e la loro attuazione,
- il radicamento dell'organizzazione negli Stati membri,
- criteri qualitativi.

5.5.1 I primi due elementi sono espliciti e si riferiscono alla struttura propria di ciascuna organizzazione: essi consentono pertanto una valutazione attendibile e relativamente oggettiva della sua rappresentatività, mantenendo nel contempo la dinamica della società civile. Il terzo criterio è più complesso.

5.6 Il Comitato ritiene che la procedura proposta non comporti oneri o vincoli particolari per le organizzazioni interessate, ma richieda trasparenza per quanto attiene alle strutture e alle modalità di funzionamento. La trasparenza costituisce peraltro un principio democratico basilare e di interesse generale, giacché permette ai diversi gruppi d'interesse presenti nella società e ai singoli cittadini, come pure alle autorità pubbliche, di essere al corrente delle strutture e delle attività delle diverse organizzazioni e di formarsi un giudizio autonomo su di esse.

5.7 Sulla base di tali principi e criteri valutativi, il CESE dovrebbe poter mettere a punto una procedura in grado di accertare il grado di rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile. Tale procedura potrebbe essere resa operativa grazie alla creazione di uno speciale strumento di valutazione, in collaborazione anzitutto con il gruppo di contatto tra il CESE e le organizzazioni e le reti europee della società civile.

6. Gli statuti e la loro attuazione

6.1 Il CESE considera che esista un legame diretto e stretto tra i criteri da esso proposti e gli statuti di cui sono provviste le organizzazioni europee della società civile.

6.2 In effetti, tutte le organizzazioni attive a livello europeo, siano esse *de jure* o *de facto*, dovrebbero in principio dotarsi di regole statutarie ⁽¹⁷⁾.

6.3 In linea con i criteri già definiti dal CESE ⁽¹⁸⁾ e in vista della loro piena applicazione, lo statuto di un'organizzazione europea dovrebbe indicare o prevedere:

- gli ambiti di attività dell'organizzazione e le finalità da essa perseguite,
- i suoi criteri di affiliazione,
- le modalità di funzionamento, che devono essere democratiche e trasparenti e includere in particolare la responsabilità (*accountability*) degli organi dirigenti nei confronti delle organizzazioni affiliate,
- gli impegni finanziari delle organizzazioni affiliate,
- la presentazione, su base annua, di un rapporto finanziario certificato e di un resoconto delle attività dell'organizzazione destinati al pubblico.

6.4 In mancanza di una legislazione europea, ciascuna organizzazione adotta il proprio statuto in piena autonomia, nel quadro della normativa nazionale vigente ⁽¹⁹⁾.

6.4.1 In proposito può essere utile ricordare che già nel 1991 ⁽²⁰⁾ la Commissione europea aveva presentato una proposta legislativa volta a consentire la costituzione di «associazioni europee». L'obiettivo era creare uno specifico status giuridico per le associazioni con affiliati in diversi Stati dell'UE, analogo a quello esistente per le società per azioni e le cooperative. Il tenore delle disposizioni contenute in tale proposta coincide con quanto proposto qui sopra riguardo alle norme da includere negli statuti.

6.4.2 La proposta della Commissione, su cui il CESE si era espresso favorevolmente ⁽²¹⁾, è stata bloccata per l'opposizione di alcuni Stati membri e di recente persino ritirata dalla Commissione. Il CESE resta convinto che lo statuto costituisca uno strumento essenziale per affermare il diritto di associazione come libertà fondamentale sancita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ed espressione della cittadinanza europea. Ritiene inoltre che i principi enunciati all'articolo I-47 del Trattato costituzionale dovrebbero servire da incentivo per riaprire tale dossier.

6.4.3 Il CESE torna quindi a sostenere l'idea di uno statuto europeo delle associazioni transnazionali, in analogia con

⁽¹⁷⁾ Sembra che alcune delle stesse grandi reti europee siano dotate di statuti: ad esempio, la piattaforma di ONG europee del settore sociale e la rete delle ONG attive nel settore dello sviluppo (*Concord*). Altre reti, viceversa, non dispongono di statuti propri: è il caso di *Green 9*, il raggruppamento delle ONG ambientali, e della Rete per i diritti umani, che raggruppa alcune delle ONG attive nel settore dei diritti dell'uomo.

⁽¹⁸⁾ Cfr. punto 3.1.2, *supra*.

⁽¹⁹⁾ La legislazione belga, ad esempio, prevede lo statuto di associazione internazionale senza scopo di lucro (*Association internationale sans but lucratif* - AISBL).

⁽²⁰⁾ COM(91) 273/1 e 2.

⁽²¹⁾ Parere CES 642/92 del 26.5.1992, GU C 223 del 31.8.1992.

quello dei partiti politici europei entrato in vigore nel novembre 2003 ⁽²²⁾ e in linea con le proposte formulate nel presente parere.

6.5 Ad ogni modo, è opportuno partire dal principio che spetta alle organizzazioni affiliate assicurare, attraverso meccanismi e procedure appropriate, il controllo delle norme statutarie e della loro applicazione nel quadro dei processi decisionali democratici interni a ogni singola organizzazione.

6.6 Per garantire l'effettiva trasparenza di funzionamento delle organizzazioni europee della società civile, sarebbe opportuno che gli statuti, il rapporto finanziario e il resoconto delle attività su base annua, oltre che tutte le informazioni relative agli impegni finanziari delle organizzazioni affiliate e alle loro fonti di finanziamento, fossero resi pubblici, se possibile anche sul sito Internet dell'organizzazione in questione.

7. Il radicamento delle organizzazioni negli Stati membri

7.1 Tra i criteri proposti dal CESE figura quello secondo cui un'organizzazione europea deve contare, nella maggioranza degli Stati membri, organizzazioni affiliate riconosciute come rappresentative degli interessi da esse promossi.

7.2 Ai fini dell'applicazione pratica di tale criterio il CESE ritiene che un'organizzazione europea, per essere considerata rappresentativa, debba essere presente in più della metà degli Stati membri dell'UE. Anche se il recente allargamento dell'UE complica la situazione, è necessario che tale requisito venga mantenuto.

7.3 Per consentire di accertare il proprio radicamento, ogni organizzazione europea dovrebbe idealmente rendere nota la lista delle proprie organizzazioni affiliate, siano esse organizzazioni indipendenti da interessi esterni (persone giuridiche) e rappresentative della società civile dei paesi membri, o raggruppamenti di tali organizzazioni al livello europeo.

7.4 Valutare la situazione di un'organizzazione europea o delle organizzazioni nazionali ad essa affiliate, sì da poterle considerare riconosciute e rappresentative, resta comunque un'operazione difficile che andrebbe ispirata alle considerazioni seguenti.

7.5 Occorre partire dal principio che l'affiliazione di un'organizzazione nazionale o transnazionale a un'organizzazione europea deve ottemperare non solo ai criteri di affiliazione previsti dagli statuti dell'organizzazione europea in questione, ma anche a quelli previsti dagli statuti propri dell'organizzazione affiliata.

7.6 Di conseguenza, è opportuno che le organizzazioni nazionali affiliate rendano noti — al pari dell'organizzazione europea di cui sono membri — il loro statuto e resoconto delle attività, in modo da dare visibilità alle proprie strutture e procedure operative. Sarebbe inoltre auspicabile, come esige il Consiglio d'Europa, poter conoscere il numero dei singoli membri direttamente o indirettamente affiliati.

⁽²²⁾ GU L 297 del 15.11.2003.

8. Criteri qualitativi di rappresentatività

8.1 Per loro natura, i criteri finora menzionati possono essere oggetto di una valutazione oggettiva relativamente agevole. Più delicata risulta viceversa l'applicazione e la ponderazione di criteri qualitativi. Alcuni elementi valutativi discendono ovviamente dagli statuti stessi: in particolare gli scopi e gli strumenti d'intervento di cui dispone l'organizzazione, e l'estensione della sua copertura geografica. Essi possono però rivelarsi insufficienti a valutare la rappresentatività di un'organizzazione: per questo, i criteri qualitativi vanno visti piuttosto come uno strumento atto a stimare la capacità contributiva delle organizzazioni in questione.

8.2 Al riguardo va ribadito che il presente parere non riguarda le organizzazioni con le competenze tecniche necessarie per partecipare a un processo di consultazione aperto (cfr. sopra), ma quelle atte a partecipare in maniera effettiva e formale al processo di elaborazione politica. Ciò giustifica quindi lo svolgimento di un'analisi approfondita.

8.3 Per esempio, i criteri qualitativi rinviando, da un lato, all'esperienza e alla capacità di quest'ultima di promuovere gli

interessi dei cittadini nelle sedi istituzionali europee e, dall'altro, alla fiducia e alla reputazione di cui essa gode sia presso le istituzioni europee sia nell'ambito di altre componenti della società civile organizzata europea.

8.4 Pertanto, la capacità contributiva di un'organizzazione europea, e quindi la sua rappresentatività qualitativa, vanno accertate in base alla capacità dell'organizzazione di attestare, attraverso la propria attività, il grado del suo impegno nei processi consultivi condotti dalle istituzioni europee.

8.5 È fondamentale in tal senso che le organizzazioni interessate forniscano i resoconti delle rispettive attività e ogni altra informazione pertinente in uno spirito di trasparenza. Al riguardo si potrebbero anche utilizzare appositi «indicatori di rendimento», come avviene ad esempio in ambito accademico e nella ricerca, da definire assieme alle organizzazioni europee della società civile.

8.6 In ogni caso, il CESE intende affrontare la questione in maniera trasparente, pragmatica e obiettiva nel quadro di un processo dinamico e aperto.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Creazione di una base imponibile comune e consolidata per le società nell'UE

(2006/C 88/12)

Il 13 maggio 2005 il membro della Commissione europea László KOVÁCS ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea di elaborare un parere sul tema: *Creazione di una base imponibile comune e consolidata per le società nell'UE*.

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 27 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore NYBERG.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 94 voti favorevoli, 6 voti contrari e 4 astensioni.

Conclusioni e raccomandazioni

La relazione Ruding già nel 1992 rilevava la necessità di disporre di regole comuni per definire la base imponibile e suggeriva di estendere la proposta alla questione delle aliquote fiscali minime e massime.

Secondo il Comitato l'elaborazione da parte di un gruppo di lavoro guidato dalla Commissione di una proposta per una base imponibile comune e consolidata per le società costituisce finalmente un passo nella giusta direzione. In considerazione della complessità dell'argomento, è comprensibile che per concludere i lavori occorreranno tre anni. Il gruppo di lavoro svolge le proprie attività nella massima trasparenza, tanto che tutti i documenti vengono immediatamente resi disponibili su Internet in modo da permettere a tutte le parti interessate di seguire il dibattito. Occorre d'ora in poi evitare che la riluttanza a modificare sistemi nazionali ormai consolidati possa ritardare l'introduzione di una base imponibile comune. Gli Stati membri devono dimostrare che l'appartenenza all'UE rappresenta un valore fondamentale, dato che una base imponibile comune e consolidata per le società è realizzabile solamente nel quadro dell'Unione stessa. Inoltre, per promuovere il raggiungimento di un accordo sulla base imponibile occorre mettere temporaneamente da parte la questione delle aliquote.

Dal momento che i regimi fiscali devono fondarsi essenzialmente su decisioni politiche, è necessario che il Consiglio e il Parlamento europeo elaborino delle disposizioni comuni per l'imposta sulle società, al fine di evitare che la regolamentazione del settore sia determinata progressivamente dalle decisioni giudiziali adottate dalla Corte di giustizia. È altrettanto importante che le discussioni siano portate avanti in collaborazione con le parti sociali e la società civile.

Alla questione concernente una base imponibile comune per le società si applica il principio «nulla è regolamentato finché tutto non è regolamentato». Considerato il rischio di considerevoli ritardi, occorre tuttavia riflettere sulla possibilità di attuare progressivamente tramite direttive specifiche le decisioni parziali sulle quali si è raggiunto un accordo.

Le questioni da esaminare riguardano in parte l'ambito giuridico, in parte quello della tecnica fiscale e in parte quello economico. Nonostante il gran numero di dettagli tecnici e le

notevoli differenze tra i vari paesi, il Comitato desidera invitare la Commissione e gli Stati membri a considerare innanzitutto i vantaggi economici derivanti da una base imponibile comune e consolidata per le società.

Le proposte riguardanti i principi di una base imponibile comune e consolidata per le società esposte nelle conclusioni del presente documento presentano una sintesi del dibattito che è stato portato avanti. Quanto ai lavori relativi agli aspetti tecnici, vorremmo al contempo invitare la Commissione a seguire sempre i principi indicati nel presente parere. Il Comitato ha infatti deciso di concentrare l'attenzione sui principi di base, ritenendo che l'accettazione di questi ultimi faciliti la scelta tra le diverse soluzioni tecniche.

1. Contesto generale

1.1 Il 13 maggio 2005 il commissario KOVÁCS si è rivolto al Comitato economico e sociale europeo invitandolo ad elaborare un parere esplorativo in merito alla creazione di una base imponibile comune e consolidata per le società. In tale occasione ha fatto notare che detta base imponibile permetterebbe di rimuovere numerosi problemi che affliggono le imprese che operano a livello transfrontaliero. La proposta gode del sostegno degli ambienti economici nonché di numerosi governi.

1.2 Sin dal 2001 la Commissione ha elaborato numerose comunicazioni e relazioni sull'imposta sulle società, tra cui una relazione estremamente dettagliata sulla tassazione delle imprese redatta nell'ottobre dello stesso anno.

1.2.1 Dopo la presentazione nel luglio 2004 di un *non-paper* su una base imponibile comune e consolidata per le società e una discussione in seno al Consiglio, si è costituito un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dagli Stati membri. Detto gruppo dovrà esaminare, da qui al 2007, tutti gli aspetti concernenti la realizzazione pratica di una base imponibile comune. Tali discussioni, come pure il presente parere, verte- ranno esclusivamente sulla base imponibile per le società senza soffermarsi sull'aliquota d'imposta sulle società, né sulla cosiddetta tassazione nel paese di residenza; ciò potrebbe costituire l'oggetto di un progetto pilota delimitato nel tempo, mentre la base imponibile comune rappresenta un progetto globale.

1.3 Queste discussioni si prefiggono di creare una base imponibile che sia non solo comune bensì anche consolidata. Ciò riguarda in modo particolare le società attive in più Stati membri. Per assicurare il funzionamento ottimale di una base imponibile comune, è necessario che tali società possano calcolare gli utili per tutto il gruppo in virtù di una base imponibile comune. Il calcolo effettuato si può pertanto definire consolidato. Ciò richiede l'introduzione di un sistema che permetta di ripartire gli utili realizzati tra le singole società facenti parte del gruppo.

1.4 Le discussioni vertono esclusivamente sull'imposta societaria (*corporate tax*) senza trattare le diverse forme di tassazione delle società. Esistono infatti diversi tipi di società, quali ad esempio le organizzazioni di interesse generale e le fondazioni, che sono diverse da uno Stato membro all'altro. Introducendo, ad esempio, una base imponibile comune per le società per azioni, le relazioni tra queste ultime e gli altri tipi di società e di strutture si modificano sul piano dell'imposizione degli utili. Può pertanto rivelarsi necessario, a livello nazionale, modificare l'imposizione degli utili per altri tipi di società e strutture. Tale aspetto non viene esaminato né dal suddetto gruppo, composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri, né dal presente parere.

2. Precedenti pareri del Comitato in merito alla base imponibile per le società

2.1 Il Comitato, che si è già espresso in diversi pareri sulla questione della base imponibile per le società negli Stati membri dell'UE, è a favore della creazione di condizioni di concorrenza libera e leale che promuovano le attività transfrontaliere senza tuttavia destabilizzare le basi imponibili previste dai singoli Stati⁽¹⁾. A suo parere, è opportuno mirare innanzitutto alla creazione di una base imponibile comune per le società, per passare poi in un secondo tempo all'esame delle aliquote fiscali⁽²⁾.

2.2 Una base imponibile comune per le società potrebbe ridurre o addirittura rimuovere gran parte degli ostacoli che compromettono le attività transfrontaliere delle imprese all'interno dell'UE. Tra tali ostacoli potremmo ricordare:

- la doppia imposizione,
- i prezzi di trasferimento per attività transfrontaliere,
- il trattamento dei diversi accantonamenti nel quadro delle fusioni di società transfrontaliere,

⁽¹⁾ *La politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire* - parere del CESE, GU C 48 del 21.2.2002, pag. 73.

⁽²⁾ *La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata* - parere del CESE, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 139.

- la ripartizione delle plusvalenze o delle perdite di capitale nel caso di ristrutturazione transfrontaliera delle società,
- la compensazione delle perdite all'interno di una società che opera in più paesi e
- le differenti disposizioni relative alla tassazione degli investimenti.

2.2.1 Benché l'imposta societaria costituisca un fattore determinante nella creazione di un contesto favorevole, occorre tenere presente che sia per gli scambi transfrontalieri che per la localizzazione delle imprese risultano estremamente importanti numerosi altri fattori⁽³⁾.

2.3 Il Comitato ha inoltre osservato che i problemi non scaturiscono esclusivamente dalle disparità tra le basi imponibili stesse. Sussistono infatti numerose differenze sul piano pratico, ad esempio tra le disposizioni concernenti le modalità di versamento delle imposte, la contabilità e la composizione delle controversie. Dovrebbe essere possibile risolvere buona parte di detti problemi applicando le disposizioni tecniche che devono necessariamente accompagnare la realizzazione di una base imponibile comune⁽⁴⁾.

2.3.1 Forse il maggiore vantaggio pratico offerto alle società da una base imponibile comune è costituito dal fatto che esse devono conoscere e applicare un'unica regolamentazione. Invece di tenere contabilità separate, i diversi rami di una società possono gestire una contabilità unica. Oltre a promuovere una concorrenza più equa, una base imponibile comune può migliorare l'efficienza non solo delle imprese ma anche delle amministrazioni fiscali⁽⁵⁾.

2.4 Il Comitato ha inoltre raccomandato che la discussione su una base imponibile comune non si limiti alle problematiche di fondo, ma che contempli anche le difficoltà di carattere transfrontaliero. L'introduzione di una base imponibile comune deve presentare dei vantaggi non solo per le imprese che svolgono attività transfrontaliere ma anche per quelle che operano esclusivamente a livello nazionale. L'obiettivo principale, ovvero la creazione di condizioni di concorrenza equa per le imprese con attività transfrontaliere, non deve determinare l'insorgere di nuove disparità tra queste ultime e quelle che operano in ambito esclusivamente nazionale.

2.4.1 Alla base di tutto ciò vi è anche l'intento di introdurre delle agevolazioni per le piccole imprese che operano quasi tutte esclusivamente in ambito nazionale. Lo sforzo di introdurre disposizioni fiscali semplici e chiare riveste anche in questo contesto un'importanza fondamentale⁽⁶⁾.

⁽³⁾ *La concorrenza fiscale e il suo impatto sulla competitività delle imprese* - parere del CESE, GU C 149 del 21.6.2002, pag. 73.

⁽⁴⁾ *L'imposizione diretta delle imprese* - parere del CESE, GU C 241 del 7.10.2002, pag. 75.

⁽⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁾ *Ibid.*

2.5 Già in passato il CESE ha sostenuto che una base imponibile comune non può presentare carattere volontario, ovvero che non può sussistere alcuna possibilità di scelta tra il regime fiscale nazionale, che continuerebbe ad esistere, e un regime specifico per le imprese che operano a livello transfrontaliero. Pertanto il Comitato ritiene che una nuova base imponibile comune per le società debba presentare carattere vincolante ⁽⁷⁾.

2.6 Il Comitato ha sempre sostenuto l'idea che, nel contesto di una regolamentazione su una base imponibile comune, occorra tenere conto quanto più possibile delle regole internazionali di contabilità. A tale proposito il Comitato è consapevole del fatto che i principi contabili internazionali IFRS (*International Financial Reporting Standards*) possono costituire solo un punto di partenza ai fini di una regolamentazione sulla base imponibile comune.

2.7 Tra i vari effetti indesiderati, l'incapacità del Consiglio e del Parlamento di giungere a un accordo su una base imponibile comune per le società determina la conseguenza che le decisioni in materia vengono prese dalla Corte di giustizia. Finché sussistono disparità fra i regimi fiscali dei vari Stati membri, sarà necessario ricorrere a decisioni giudiziali. I regimi fiscali degli Stati membri vengono di conseguenza modificati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di mercato interno senza l'intervento di alcuna decisione politica ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. Ciò è esemplificato dalla causa *Marks & Spencer* su cui si è recentemente pronunciata la Corte di giustizia CE.

2.8 L'auspicio espresso dal Comitato di inserire l'imposta sulle società in un contesto politico più ampio significa che la neutralità della leva fiscale va applicata non solo alla tassazione delle società bensì anche ai due fattori di produzione, lavoro e capitale. Questa posizione di fondo dipende tuttavia innanzitutto dalla scelta del tipo di aliquota fiscale ⁽¹⁰⁾.

2.9 Integrazione e aumento della competitività sono fattori strettamente legati tra loro e possono determinare un aumento dell'efficienza e della crescita. Tuttavia ciò significa anche che gli operatori che non riescono a far fronte ad una concorrenza accresciuta non possono compensare la minore produttività con un'imposta societaria ridotta. Occorre pertanto rimuovere quegli aspetti dell'imposta societaria che possono produrre distorsioni della concorrenza, al fine di far emergere gli effetti positivi dell'integrazione ⁽¹¹⁾.

2.10 Una base imponibile comune e, possibilmente, obbligatoria agevolerebbe il controllo del pagamento delle imposte, visto che le autorità sarebbero tenute a conoscere un unico sistema europeo e potrebbero quindi procedere più facilmente ad uno scambio di informazioni. Ciò contribuirebbe altresì a ridurre in parte l'evasione fiscale. Un sistema di base imponibile comune non vincolante, in virtù della quale sarebbe possibile

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ *Un mercato interno senza ostacoli inerenti alla tassazione delle società - risultati, iniziative in corso e problemi ancora da risolvere* - parere del CESE, GU C 117 del 30.4.2004, pag. 41.

⁽⁹⁾ Nel corso del 2003 e del 2004 la Corte di giustizia ha pronunciato 25 sentenze in materia di imposizione diretta.

⁽¹⁰⁾ *L'imposizione diretta delle imprese* - parere del CESE, GU C 241 del 7.10.2002, pag. 75.

⁽¹¹⁾ *La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata* - parere del CESE, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 139.

scegliere tra il sistema comune e quello nazionale ancora in vigore per determinare la base imponibile per le società che operano esclusivamente in ambito nazionale, creerebbe inoltre una situazione in cui invece delle società sarebbero gli Stati a dovere trattare con diversi sistemi di imposizione.

3. Alcuni fatti sull'imposta sulle società

3.1 L'imposta sulle società varia da uno Stato membro all'altro in base principalmente alle differenze nelle aliquote d'imposta (che oscillano tra il 12,5 % ed il 40 %). Dato che al contempo variano anche le basi imponibili, non è chiaro quanto dipenda effettivamente dalle differenze tra le aliquote ⁽¹²⁾.

3.2 La Commissione ha trattato la questione della cosiddetta «aliquota implicita dell'imposta» la quale indica la quota degli utili societari effettivamente versati sotto forma d'imposta. Più spesso ci si limita invece ad effettuare dei confronti basati esclusivamente sulle aliquote di imposta, confronti che possono rivelarsi fuorvianti, poiché, ad esempio, un'elevata aliquota di imposta può produrre un gettito fiscale basso se è prevista la possibilità di procedere ad ampie detrazioni. Il prelievo fiscale varia anche a seconda dell'efficienza della riscossione e della natura dei controlli fiscali, mentre l'entità delle risorse dell'impresa destinate al pagamento dell'imposta sulle società dipende anche dall'organizzazione più o meno efficiente o burocratica dell'amministrazione fiscale ⁽¹³⁾.

3.3 Nel 1990 l'OCSE ha rilevato che il 60 % del commercio mondiale si svolge all'interno dei gruppi di imprese. Le differenze tra i regimi fiscali nazionali rappresentano pertanto un problema per le imprese poiché si ripercuotono al loro interno.

3.4 Benché sia difficile stimare l'impatto economico di una base imponibile comune, in uno studio recente si è voluto procedere ad una serie di calcoli dai quali risulta che tale impatto corrisponde allo 0,2-0,3 % del PIL. Questi calcoli tengono conto unicamente delle regole comuni per una base imponibile, senza valutare fattori quali il consolidamento o i risparmi amministrativi, e vanno anche considerati alla luce del fatto che l'imposta societaria globale rappresenta il 3 % circa del PIL ⁽¹⁴⁾.

3.5 Al giorno d'oggi le attività economiche transfrontaliere costituiscono, in linea di principio, una prerogativa delle grandi imprese per le quali delle imposte societarie divergenti rappresentano un problema. Le imprese che operano a livello transfrontaliero si sono tuttavia procurate il *know-how* necessario, assicurandosi inoltre la copertura di questi costi aggiuntivi. Le conseguenze più preoccupanti derivanti dalle disparità tra i vari

⁽¹²⁾ *L'imposizione diretta delle imprese* - parere del CESE, GU C 241 del 7.10.2002, pag. 75.

⁽¹³⁾ *La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata* - parere del CESE, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 139.

⁽¹⁴⁾ *Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union* (Effetti economici della cooperazione fiscale in un'Unione europea allargata), Copenhagen Economics 2004 (*Copenhagen Economics* (2005), pag. 36).

regimi fiscali colpiscono in modo particolare quelle PMI che, dopo aver contemplato la possibilità di svolgere delle attività al di fuori del proprio paese, vi hanno dovuto rinunciare. L'introduzione di disposizioni comuni potrebbe ridurre gli ostacoli allo svolgimento di attività economiche transfrontaliere. Vi è qui ampio spazio per una maggiore integrazione e concorrenza, fattori che potrebbero costituire uno dei principali vantaggi offerti da un sistema comune per il calcolo della base imponibile per le società.

4. Decisioni comuni finora adottate sull'imposta societaria

4.1 Finora sono state adottate solo tre direttive sull'imposta societaria. In virtù della direttiva «società madri-figlie» (90/435) i dividendi di una società figlia con sede in un determinato paese sono esenti da imposte nello Stato membro in cui risiede la società madre. All'esenzione fiscale si può tuttavia sostituire una disposizione secondo la quale l'imposta versata nel paese dove ha sede la società figlia può essere detratta dall'imposta dovuta nel paese della società madre.

4.2 La direttiva sulle fusioni (90/434) disciplina l'imposizione nei casi di ristrutturazione delle imprese. Sebbene non sussistano disposizioni di diritto civile applicabili alle fusioni e alle scissioni transfrontaliere, la materia non entra ancora nel campo di applicazione della direttiva la quale riguarda essenzialmente la cessione di determinate attività.

4.3 È stata di recente adottata una terza direttiva in merito ai pagamenti di interessi e canoni fra società consociate (2003/49), la quale sopprime la ritenuta alla fonte per i trasferimenti transfrontalieri.

4.4 Dal 1997 esiste un codice di condotta per la tassazione delle imprese in virtù del quale gli Stati membri non devono attirare investimenti adottando misure pregiudizievoli sotto il profilo fiscale. Ai termini di detto codice, i paesi si impegnano a non introdurre nuove imposte pregiudizievoli e a riesaminare le disposizioni esistenti. Il codice è stato completato da un elenco di 66 disposizioni considerate pregiudizievoli e attualmente in fase di abolizione.

5. Esame degli aspetti tecnici

5.1 Le disposizioni riguardanti le diverse forme previste di deduzione dalla base imponibile prima di procedere al calcolo dell'imposta rientrano in un ambito in cui le disparità tra i paesi sono più marcate e costituiscono pertanto un importante tema di discussione tra gli Stati membri. In tale contesto il Comitato desidera sottolineare l'importanza di puntare su una base più ampia possibile per le imposte societarie. Occorre tuttavia ricordare che delle basi più ampie possono richiedere una revisione delle aliquote.

Purtroppo il dibattito deve iniziare con una revisione degli elementi di base. Attualmente le spese possono essere trattate distintamente a seconda che siano considerate spese ordinarie, e quindi contemplate nel calcolo della base imponibile stessa, oppure spese da detrarre dagli utili dopo la determinazione della base imponibile. I fiscalisti hanno ancora parecchia strada da percorrere per giungere ad una proposta comune.

5.2 Il sistema per la realizzazione di una base imponibile deve essere competitivo in maniera da creare condizioni favorevoli agli investimenti nell'UE. Tuttavia, in linea generale, il regime fiscale non deve incidere sul tipo di investimento realizzato né sulla scelta dello Stato membro al quale è destinato. Il fattore determinante dovrebbe essere costituito dalla redditività e non dalle modalità di finanziamento degli investimenti. Naturalmente deve essere anche possibile promuovere degli investimenti a favore, ad esempio, dell'ambiente oppure delle regioni svantaggiate, però a tal fine vi sono altri strumenti più adatti della base imponibile comune per le imposte societarie.

5.2.1 È altrettanto importante stabilire una chiara delimitazione rispetto all'imposta sul reddito. La questione dei dividendi distribuiti agli azionisti rientra nella sfera dell'imposta sul reddito e non deve formare oggetto del dibattito sull'imposizione degli utili delle società. Inoltre, tale questione non incide sulle decisioni in materia di localizzazione delle società.

5.3 Anche se è possibile realizzare un sistema comune per la base imponibile esso deve prevedere disposizioni differenziate per determinati settori, nei quali può rendersi ad esempio necessario stabilire disposizioni particolari in materia di accantonamenti. Citiamo a tale proposito i settori bancario e finanziario e, in particolare, il ramo delle assicurazioni sulla vita in cui gli accantonamenti rivestono sovente un'importanza particolare per il settore medesimo. Un altro esempio è dato dalla silvicoltura, settore in cui, in casi estremi, i profitti possono realizzarsi con intervalli di tempo dell'ordine di cento anni.

5.4 Occorre inoltre tenere conto di un altro aspetto, ovvero delle modalità di finanziamento di una società, che possono fondarsi principalmente sui prestiti o sui fondi propri. Se i costi risultanti dagli interessi sui prestiti sono deducibili dalle imposte, solo una minima parte dei profitti della società viene tassata sotto forma di utili sul limitato numero di azioni. Se non è stato contratto alcun prestito ed il finanziamento è assicurato interamente dal capitale sociale, la tassazione avviene interamente a livello di utili. Occorre, nella misura del possibile, evitare di orientare la scelta del finanziamento per mezzo dell'imposta sulle società.

5.5 Una volta stabilite le deduzioni possibili rimane da decidere quando e come effettuarle. La principale differenza tra gli Stati membri riguarda le possibilità di ammortamento che possono applicarsi ai singoli investimenti o a tutti gli investimenti cumulati. Quest'ultimo sistema presenta una notevole facilità di gestione per le società dal momento che non richiede alcun calcolo distinto per le macchine o le attrezzature.

5.6 Al fine di realizzare una base imponibile consolidata in cui gli utili vengano calcolati per tutto un gruppo di società occorre innanzitutto stabilire una definizione di «gruppo di imprese». Tra le definizioni possibili citiamo le seguenti: una percentuale della proprietà di ogni società del gruppo oppure la partecipazione di ogni società all'attività della società madre. Appare necessario optare per una combinazione di tali criteri visto che non vi è ragione di realizzare una base consolidata per delle società che, pur avendo lo stesso proprietario, operano in settori distinti.

5.7 Una volta raggiunto un accordo sulle modalità di definizione di una base imponibile comune per le società, restano da risolvere i problemi legati al consolidamento, ovvero la ripartizione tra i vari paesi degli utili realizzati dalle società che operano a livello transfrontaliero. L'introduzione di una base imponibile comune non è sufficiente per evitare che si usi la diversità dei sistemi di imposizione per delocalizzare gli utili: occorre disporre anche di un sistema semplice e logico per gestire la ripartizione tra gli Stati membri (e quindi tra paesi che presentano aliquote d'imposta diverse) degli utili. Il cumulo degli utili di diverse società facenti parte di un gruppo richiede inoltre una maggiore cooperazione tra le autorità fiscali.

5.7.1 Alla luce di tali vincoli potrebbe essere interessante esaminare il sistema adottato dal Canada (che ha applicato un regime in virtù del quale gli utili sono ripartiti per il 50 % in base alla proporzione della manodopera e per il 50 % in funzione del fatturato).

5.8 Affinché la ripartizione degli utili funzioni effettivamente anche nella pratica, oltre al calcolo della base imponibile occorre uniformare anche altre disposizioni. I calcoli, ad esempio, vanno fatti su tutto l'anno e il pagamento dell'imposta andrebbe effettuato contemporaneamente in tutti i paesi. Dovrebbe altresì essere obbligatorio effettuare trasferimenti elettronici standardizzati.

5.9 Tra le principali conseguenze dell'introduzione di una base imponibile comune citiamo un aumento della trasparenza del sistema. Attualmente, agli occhi del profano, l'aliquota d'imposta rappresenta l'unico termine di riferimento. Per dimostrare quanto ciò sia fuorviante è tuttavia sufficiente paragonare l'aliquota sulle società con la quota del PIL costituita dagli introiti fiscali. La quota più bassa di introiti derivanti dalle imposte societarie in termini di PIL (ovvero lo 0,8 %) si è registrata nel 2003 in Germania dove si applicava un'aliquota del 39,5 %. Ciò dipende probabilmente per lo più da un problema di definizione della base imponibile. I nuovi Stati membri presentano una media del 2,7 % del PIL con aliquote d'imposta che oscillano tra il 15 % e il 35 %. Nella maggior parte dei vecchi Stati membri tali introiti rappresentano il 3 % circa del PIL, con un'aliquota compresa tra il 38 % e il 12,5 %⁽¹⁵⁾. È indispensabile mettere al corrente di differenze così marcate e inaspettate non solo le società ma anche, alla luce dei principi democratici, gli elettori.

6. Principi di una base imponibile comune e consolidata per le società⁽¹⁶⁾

6.1 Basi imponibili ampie

Dal momento che le imposte servono a finanziare il benessere dei cittadini, è opportuno che la base imponibile sia più ampia possibile. Una base ampia contribuisce infatti anche a ridurre quanto più possibile gli effetti di distorsione sul funzionamento dell'economia, visto che permette di mantenere basse le aliquote d'imposta.

⁽¹⁵⁾ *Structures of the taxation systems in the European Union* (Strutture dei sistemi fiscali nell'Unione europea), edizione 2005 di Copenhagen Economics.

⁽¹⁶⁾ L'ordine in cui vengono presentati non implica una classificazione per importanza di tali principi.

6.2 Neutralità

Una base comune per le imposte societarie, oltre ad essere neutra rispetto alle diverse possibilità di investimento, non deve falsare la concorrenza tra i settori. Le decisioni sulla localizzazione delle attività delle imprese e su quella della base imponibile dal punto di vista tecnico devono fondarsi su considerazioni finanziarie realistiche. Una base imponibile neutra contribuisce a garantire delle condizioni di concorrenza libera e equa tra le imprese.

6.3 Semplicità

Le disposizioni comuni devono essere contraddistinte al contempo da semplicità, chiarezza e trasparenza. Per motivi di semplicità e laddove opportuno dal punto di vista fiscale, esse devono rifarsi alle disposizioni internazionali di contabilità che vengono di già applicate da numerose società. Disposizioni analoghe in materia di tempi e modalità di pagamento contribuiscono anch'esse alla semplificazione dei sistemi.

6.4 Efficacia

L'imposizione deve essere efficace anche nel senso che la verifica deve essere agevole, al fine di evitare errori nell'imposizione e di combattere le frodi fiscali.

6.5 Stabilità

È essenziale che il regime fiscale sia stabile. Gli investimenti delle imprese devono essere giustificati nel lungo periodo e visto che i sistemi impositivi costituiscono un elemento determinante nelle decisioni di investimento, detti sistemi non devono essere suscettibili di eccessivi cambiamenti.

6.6 Legittimità

Il sistema deve essere accettato dai diretti interessati, dalle parti sociali e dalla popolazione nel suo insieme dal momento che riguarda il finanziamento del settore pubblico.

6.7 Equità

La ripartizione tra gli Stati membri degli utili calcolati in virtù di una base imponibile comune per le società costituisce il fondamento di un sistema equo. Grazie a un'equa ripartizione degli utili gli Stati membri si trovano liberi di determinare i loro livelli d'imposizione.

6.8 Concorrenza internazionale

Al momento di definire la base imponibile occorre anche tenere conto del modo in cui essa si rapporta con i sistemi di imposizione in vigore nei paesi terzi.

6.9 Carattere vincolante

Per non creare nuove disparità in materia di imposizione **all'interno** degli Stati membri, in un sistema ottimale le disposizioni per la messa a punto della base imponibile devono presentare carattere vincolante sia per le imprese che operano a livello transfrontaliero sia per le società le cui attività si limitano ad un unico paese. Se un sistema comune si conforma agli altri principi applicabili e si rivela sufficientemente semplice e competitivo per le imprese, l'opposizione tra un sistema vincolante e un sistema facoltativo si fa piuttosto ipotetica. Il fatto di sapere se un sistema vincolante sarà messo in discussione o meno dipende da come viene percepito.

6.10 Disposizioni provvisorie/transitorie

Ciononostante la possibilità per le società di scegliere liberamente potrebbe essere accettabile nel quadro di un sistema provvisorio. Un cambiamento importante quale l'introduzione

di una base imponibile comune per le società può altresì richiedere l'adozione di disposizioni transitorie. Un sistema provvisorio potrebbe rappresentare, parallelamente all'adozione di disposizioni transitorie, una soluzione in grado di garantire una maggiore flessibilità nella realizzazione di un sistema comune.

6.11 Flessibilità in materia di processo decisionale

Malgrado la necessità di disporre di un sistema d'imposizione per le società che garantisca stabilità nel lungo periodo, è necessario potersi avvalere della possibilità di introdurre delle modifiche, alla luce dei cambiamenti che sopravvengono nel mondo circostante o per porre rimedio alle imperfezioni del sistema, tra cui, ad esempio, eventuali effetti indesiderati creati da quest'ultimo. La decisione relativa a un sistema comune dovrebbe dunque prevedere disposizioni che permettano di introdurre agevolmente i necessari aggiustamenti.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Efficienza energetica*

(2006/C 88/13)

La Commissione, con lettera del 7 giugno 2005, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato CE, un parere sul tema: *Efficienza energetica*.

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 31 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 78 voti favorevoli, 2 voti contrari e un'astensione.

1. Conclusione: promuovere l'efficienza energetica

1.1 La ricerca dell'efficienza energetica è diventata una necessità per le imprese, e gli accordi volontari consentono di rispondere, nella maggior parte dei casi, alle principali sfide poste dal rincaro dell'energia.

1.2 L'Unione europea potrebbe svolgere un ruolo di grande utilità dando una veste sistematica alle informazioni sulle buone pratiche e sulle innovazioni in questo settore. La DG Energia potrebbe diventare un punto di riferimento dell'informazione in materia di efficienza energetica.

1.3 Le campagne di sensibilizzazione dei cittadini possono essere molto utili. Per essere efficaci, però, devono essere condotte il più vicino possibile ai consumatori finali e ai settori professionali interessati. Tale responsabilità spetta dunque agli enti nazionali e locali.

1.4 Infine, il ricorso alla regolamentazione non deve costituire la regola bensì un'eccezione: dato che sono già stati adot-

tati numerosi strumenti giuridici, occorre fare un bilancio della loro attuazione.

1.5 L'efficienza energetica non è uno slogan, un lusso o un gadget. In un contesto internazionale in cui la domanda di energia continua a crescere, dato in particolare il rapido sviluppo di paesi emergenti come la Cina, l'India o il Brasile, è in gioco l'interesse dei cittadini, delle imprese, degli Stati membri e dell'Unione europea. L'Agenzia internazionale dell'energia prevede entro il 2030 un aumento del 60 % della domanda energetica mondiale. Nello stesso periodo, le importazioni di energia dell'Unione europea — dipendente all'80 % dai combustibili fossili — passeranno dal 50 % al 70 %. Tuttavia, di fronte ai paesi produttori e agli altri grandi paesi consumatori, l'Unione europea non ha mai parlato con un'unica voce sul mercato energetico mondiale. È per questo motivo che nel corso del vertice informale di Hampton Court, svoltosi nell'ottobre dello scorso anno, Tony Blair, allora presidente di turno del Consiglio, ha invocato la creazione di una politica comune nel campo dell'energia.

1.6 Non ci si può nascondere che l'esplosione della domanda e l'aumento dei costi dell'energia possono influire pesantemente sulla crescita economica dell'Unione europea ed indurre a delocalizzare talune attività ad alto consumo di energia, esercitando così un effetto negativo sulla situazione sociale di Stati membri i cui sistemi di protezione sociale sono già esposti a forti tensioni a causa dell'invecchiamento della popolazione e del calo demografico. A tale proposito, le misure a favore dell'efficienza energetica sono molto opportune, poiché, in ultima analisi, contribuiscono alla riduzione dei costi e quindi all'aumento della competitività.

1.7 Inoltre, la competizione per assicurarsi le risorse energetiche può dar luogo a crisi politiche o addirittura costituire una minaccia per la pace in talune regioni del mondo, minaccia che può facilmente estendersi attraverso il terrorismo internazionale.

1.8 Infine, un impiego ragionevole, efficiente ed oculato delle fonti di energia è una necessità di equilibrio di importanza vitale per il pianeta e per le generazioni future.

1.9 Il CESE ritiene che il Libro verde *Fare di più con meno* sollevi delle questioni pertinenti e indichi delle possibilità di azione realistiche. Esso sostiene con grande determinazione la volontà di ridurre del 20 % il consumo di energia e giudica necessario non soltanto conseguire molto rapidamente l'obiettivo di una riduzione annuale dell'1 %, ma anche prefiggersi, in un secondo tempo, una riduzione effettiva del 2 %.

1.10 A suo avviso, gli accordi volontari con i grandi settori dell'economia costituiscono senza dubbio una soluzione efficace e da preferirsi, ove possibile, a misure regolamentari vincolanti.

Poiché i due settori a più alto consumo di energia sono i trasporti e l'edilizia, è proprio in questi campi che bisogna compiere gli sforzi maggiori e puntare sull'innovazione.

L'introduzione costante e progressiva di innovazioni efficaci sul piano dell'efficienza energetica risponde alle esigenze sia dei consumatori che degli industriali. L'Unione europea e gli Stati membri devono quindi da un lato impegnarsi a fondo in politiche convergenti intese a promuovere l'efficienza energetica, lo scambio di buone pratiche e la diffusione delle migliori tecnologie, e dall'altro lanciare campagne di informazione e di incentivazione rivolte alle famiglie e ai consumatori.

2. Introduzione

Nel 2000 la Commissione aveva sottolineato l'impellente necessità di promuovere più attivamente l'efficienza energetica, a livello sia dell'Unione europea che degli Stati membri. Tale necessità era motivata, da un lato, dagli obiettivi adottati con gli accordi di Kyoto e, dall'altro, dall'esigenza di avviare una politica energetica più sostenibile per un continente così fortemente dipendente in materia di risorse e di renderne più sicuro l'approvvigionamento.

Era stato quindi pubblicato un piano d'azione, inteso ad aumentare l'efficienza energetica nella Comunità europea, che si prefiggeva i seguenti obiettivi:

- richiamare l'attenzione sul tema dell'efficienza energetica,
- proporre misure ed azioni comuni nel quadro degli accordi di Kyoto,
- chiarire i ruoli rispettivi della Comunità e degli Stati membri,
- realizzare le potenzialità di miglioramento dell'efficienza energetica, al fine di ottenere una riduzione dell'1 % annuo dell'intensità energetica, da considerare comunque come un obiettivo cumulativo superabile,
- diffondere nuove tecnologie.

2.1 Cinque anni dopo: a che punto siamo?

Sebbene l'obiettivo dell'1 % non sia ancora stato raggiunto, sono stati creati una serie di strumenti giuridici, sono stati definiti degli obiettivi in accordo con alcuni settori economici, sono state avviate delle riflessioni più ampie da parte della Commissione o su domanda del Consiglio, sono entrati in vigore gli accordi di Kyoto e, infine, sono stati fissati degli obiettivi per lo sviluppo delle energie rinnovabili. È probabile, del resto, che l'obiettivo generale di ridurre l'intensità energetica non sarà conseguito in modo lineare ma che si passerà, settore per settore, attraverso delle soglie progressive.

2.1.1 Strumenti giuridici

Taluni strumenti giuridici sono stati adottati, altri sono in corso di adozione: alcuni sono «mirati», altri hanno carattere più ampio. Tra i principali si possono ricordare i seguenti: regolamento concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio⁽¹⁾, direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia⁽²⁾, direttiva sulla promozione della cogenerazione⁽³⁾, proposta di direttiva concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici⁽⁴⁾.

Inoltre, sono stati negoziati degli accordi con alcuni settori economici al fine di stabilire delle norme minime di efficienza: tali accordi, conclusi su base volontaria, rappresentano una possibile alternativa all'elaborazione di nuovi atti legislativi.

Bisognerebbe comunque evitare che in questo modo venga a crearsi un groviglio di norme giuridiche che si sovrappongono l'una all'altra: ciò condurrebbe infatti ad un'ulteriore proliferazione di regole burocratiche difficilmente decifrabili e quindi costituirebbe, in generale, un ostacolo economico e altresì pregiudicherebbe il raggiungimento dell'obiettivo auspicato di una maggiore efficienza del settore energetico.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 2422/2001, GU L 332 del 15.12.2001.

⁽²⁾ Direttiva 2002/91/CE, GU L 001 del 4.1.2003.

⁽³⁾ Direttiva 2004/8/CE, GU L 52 del 21.2.2004.

⁽⁴⁾ COM(2003) 739 def.

2.1.2 Riflessioni più ampie

Allo stesso tempo, l'Unione europea ha avviato delle riflessioni più ampie, a partire dalle quali sono state elaborate delle strategie, tra cui la strategia di sviluppo sostenibile adottata dal Consiglio europeo di Göteborg nel 2001. Essa avrebbe dovuto essere rinnovata entro la fine del 2005, ma purtroppo ciò non è avvenuto. In proposito vanno ricordate anche le strategie tematiche sul riciclaggio, sull'uso sostenibile delle risorse naturali e sullo sviluppo urbano, che affrontano aspetti attinenti all'energia.

2.1.3 Kyoto

Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore dopo la ratifica da parte della Federazione russa, ma senza l'adesione degli Stati Uniti d'America, che investono però somme considerevoli nella ricerca sui mezzi per ridurre le emissioni di CO₂.

A questo proposito la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo *Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici* e il Consiglio europeo di primavera ha affermato la propria volontà di dare un nuovo impulso ai negoziati internazionali.

2.1.4 Lo sviluppo delle energie rinnovabili

Per lo sviluppo delle energie rinnovabili sono state adottate delle politiche e fissati degli obiettivi: questi riguardano, in particolare, l'energia eolica ma interessano anche l'insieme delle ecotecnologie.

Del resto, la domanda energetica continua a crescere e la dipendenza dell'Unione europea in questo campo resta forte: ciò potrebbe avere gravi ripercussioni su risultati economici già di per sé insufficienti, in un quadro mondiale che registra un aumento molto marcato della domanda, in particolare a causa della crescita di paesi emergenti come la Cina, l'India e il Brasile.

Pertanto, la scelta di riflettere su una politica di efficienza energetica europea e di metterla in atto non è un lusso, bensì risponde ad una triplice necessità:

- necessità di sviluppo sostenibile,
- necessità economica,
- necessità di indipendenza politica.

Le riflessioni del CESE saranno quindi incentrate sul tema *L'efficienza energetica, necessità di sviluppo sostenibile, di competitività e di indipendenza economica*, che coincide ampiamente con le preoccupazioni espresse nel Libro verde di cui in appresso.

3. Il Libro verde sull'efficienza energetica

3.1 La Commissione ha pubblicato il 22 giugno 2005 un Libro verde sull'efficienza energetica dal titolo *Fare di più con meno*. Tale iniziativa segue la pubblicazione della proposta di direttiva concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e l'avvio dei dibattiti parlamentari in materia, nonché la presentazione al CESE della richiesta di elaborare un

parere esplorativo sull'efficienza energetica. Anche se la sequenza può apparire sconcertante, poiché i Libri verdi precedono, di regola, i testi giuridici, va osservato che l'oggetto del Libro verde è più ampio di quello della proposta di direttiva. Per quanto riguarda il parere esplorativo del CESE, esso potrà essere considerato come un contributo alla consultazione avviata dalla Commissione.

3.2 Partendo dalla constatazione che la domanda energetica continua a crescere, nonostante tutti gli appelli ad un utilizzo più razionale dell'energia, la Commissione ritiene opportuno dare «un forte impulso a un rafforzato programma di promozione dell'efficienza energetica a tutti i livelli della società europea». A suo avviso, l'UE potrebbe risparmiare almeno il 20 % del consumo attuale di energia. Il CESE si rallegra dell'ambizioso proposito formulato dalla Commissione e dal Parlamento europeo per quanto riguarda gli obiettivi e la diversificazione dell'approvvigionamento. Ritiene che in questo modo si potrà innescare un processo virtuoso che dovrebbe anche portare alla creazione di nuovi posti di lavoro attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie. Bisogna tuttavia evitare che le politiche energetiche avviate conducano ad un aumento dei costi di produzione in un quadro di concorrenza mondiale agguerrita. Ad esempio, i certificati di emissione di CO₂ rappresentano un costo non indifferente per le industrie ad elevato consumo di energia (l'industria cementifera, ad esempio) e potrebbero condurre a delle delocalizzazioni. Non si devono quindi trascurare le conseguenze socioeconomiche delle misure previste o attuate.

3.3 Conformemente alla prassi in uso per i Libri verdi, il testo contiene 25 domande riguardanti le opzioni individuate per strutturare la consultazione pubblica. Da un lato, vengono presentate le azioni da condurre sul piano comunitario, nazionale, regionale e locale, e, dall'altro, le politiche da attuare e i settori interessati nel quadro della cooperazione internazionale. Il tutto è illustrato da esempi.

3.4 È sorprendente, però, che non vengano affrontate alcune tematiche che rivestono invece un'importanza reale. Ad esempio, non viene menzionata la questione dell'illuminazione urbana e pubblica in generale, né quella della produzione a partire da prodotti riciclati, che in alcuni casi consente di risparmiare energia (metalli, alluminio, ecc.), o ancora quella del recupero del biogas contenuto nelle discariche.

3.5 L'obiettivo essenziale del Libro verde è quello di individuare le «strozzature» (ad esempio la mancanza di incentivi adeguati, di informazioni, di formazione, oppure l'indisponibilità di meccanismi di finanziamento...) che attualmente impediscono di realizzare gli auspicati miglioramenti in materia di efficienza energetica. Le misure da promuovere sono quelle che permettono un risparmio netto anche dopo aver ammortizzato l'investimento necessario. Le risposte alle domande poste dovrebbero assumere la forma di proposte o di esempi conformi all'obiettivo indicato. A seguito del Libro verde, nel 2006, dovrà essere elaborato un piano di azione.

3.6 La Commissione si mostra piuttosto ottimista, poiché ritiene che un'attuazione rigorosa dell'insieme delle misure prese dopo il 2001 (direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia e direttiva sulla cogenerazione), combinate con nuove misure, potrebbe consentire un risparmio energetico pari all'1,5 % circa del consumo annuo, per ritornare al livello del 1990.

4. L'efficienza energetica: una necessità per lo sviluppo sostenibile, la competitività e l'indipendenza economica

4.1 La catena dell'energia è composta da produttori, trasportatori, distributori e consumatori. Occorre intervenire su tutti gli anelli di questa catena, dall'offerta alla domanda. Probabilmente è alle sue due estremità, ossia produzione e consumo, che l'azione potrà essere più efficace.

4.2 Nel campo della produzione vengono continuamente introdotti dispositivi atti ad aumentare l'efficienza delle modalità di produzione.

4.2.1 Ad esempio, la cogenerazione di calore ed elettricità si basa proprio sul principio del recupero di un'energia che altrimenti verrebbe sprecata. Esistono però anche delle nuove tecnologie che consentono di utilizzare fonti di energia alternativa. L'estrazione e l'utilizzo del gas di miniera permettono ad esempio di alimentare degli impianti di cogenerazione (come nel caso di Freyming Merlebach in Lorena). Anche il calore prodotto dagli altiforni può essere recuperato e utilizzato (tecnica attuata in Italia, a Brescia).

Nei paesi nordici, delle unità di cogenerazione di calore ed elettricità sono state convertite per utilizzare il legno e sono quindi alla base di una filiera del legno.

Inoltre, effettuando delle ricerche per risolvere problemi quali l'incrostazione degli impianti e i fenomeni di combustione anomala, si dovrebbe riuscire a migliorare il rendimento.

4.2.2 Il recupero del biogas e il suo impiego nei centri di smaltimento dei rifiuti (discariche) consentono di utilizzare una fonte di energia un tempo sprecata, continuando però a combattere i gas ad effetto serra. Questo tipo di innovazione e di utilizzo induce a situare gli impianti in prossimità del luogo di consumo, in modo da evitare o ridurre le perdite di energia dovute al trasporto.

4.2.3 Per quanto riguarda la produzione di elettricità, si possono conseguire notevoli incrementi di efficienza ad esempio nel campo dell'energia solare ed eolica, come anche, in futuro, in tutti i tipi di grandi centrali classiche e nucleari di nuova generazione.

4.3 Per quanto concerne il consumo, vengono costantemente introdotte tecnologie più economiche nei settori che consumano energia. L'aumento del costo dell'energia a carico del consumatore finale/cliente spinge infatti le industrie all'innovazione tecnica.

4.3.1 Nel settore dei trasporti automobilistici, le innovazioni e i progressi interessano al contempo la motorizzazione, la qualità e l'efficienza dei carburanti nonché la progettazione dei pneumatici. Il consumo in carburante delle automobili è in diminuzione da dieci anni: questo miglioramento è però vanificato dall'aumento del numero di veicoli. Un maggiore utilizzo dei biocarburanti è agevolato da incentivi fiscali come, ad esempio, la loro esenzione dalle imposte che gravano sui prodotti petroliferi ⁽⁵⁾.

L'industria automobilistica si è impegnata, con un accordo volontario con l'Unione europea, a raggiungere un valore medio di emissioni di CO₂ pari a 140 g/km entro il 2008. Il Parlamento europeo e il Consiglio vorrebbero che l'ACEA (Associazione dei costruttori europei di automobili) si impegnasse a raggiungere l'obiettivo di 120 g/km entro il 2010. In ogni modo, se l'accordo viene rispettato, gli autoveicoli privati immessi sul mercato tra il 2008 e il 2009 consumeranno il 25 % di carburante in meno rispetto al 1998.

4.3.2 Per quanto concerne i trasporti, dappertutto in Europa gli enti locali attuano delle politiche di mobilità urbana intese a migliorare la qualità dei trasporti pubblici per ridurre l'utilizzo dei veicoli privati. In Francia, ad esempio, ogni comune è tenuto a preparare, presentare e fare approvare un piano di mobilità urbana. In altri casi sono state anche adottate misure più coercitive, come in particolare il pedaggio urbano (ad esempio a Londra).

4.3.3 Si dovrebbero incoraggiare i modi di trasporto attualmente in declino, come le ferrovie per le merci, la cui percentuale di mercato non cessa di diminuire in Europa (- del 7 %), e le vie navigabili. Bisogna tuttavia riconoscere che, nonostante le dichiarazioni e le promesse, questi due settori importanti per l'efficienza energetica fanno fatica a svilupparsi, in particolare perché mancano le relative infrastrutture e perché il costo della loro creazione o del loro ammodernamento è molto elevato (canale Reno/Rodano, ad esempio, oppure collegamento transalpino di trasporto combinato strada-ferrovia). Inoltre, la creazione di tali infrastrutture incontra spesso, a torto o a ragione, l'opposizione di gruppi di pressione ambientalisti.

4.3.4 La gestione dell'illuminazione urbana è anch'essa oggetto di innovazione al fine di risparmiare energia. Ad esempio, i sistemi di telegestione delle reti consentono, da un lato, di controllare in tempo reale il loro funzionamento e, dall'altro, di regolare la tensione elettrica e di adattare il flusso emesso alle esigenze reali, generando quindi dei risparmi per la collettività.

Le lampade di tecnologia più vecchia (vapore di mercurio ad esempio) vengono spesso sostituite da lampade al sodio ad alta pressione, meno potenti ma anche meno costose. I diodi bianchi, a basso consumo di energia, sono in via di perfezionamento, come pure l'energia solare. Per quanto concerne l'uso privato, le lampade a basso consumo prendono progressivamente piede sul mercato e comportano una diminuzione dei consumi. In alcuni casi (ad esempio in Italia) talune imprese che forniscono energia elettrica offrono ai loro clienti dei buoni acquisto per lampadine a basso consumo.

⁽⁵⁾ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, GU L 283 del 31.10.2003, Quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

4.3.5 Nel campo dell'edilizia l'applicazione della direttiva sul rendimento energetico dovrebbe presto portare i suoi frutti. In ogni caso le norme sull'isolamento, come anche le innovazioni in materia di infissi e vetri, hanno consentito di compiere notevoli progressi in tutti gli edifici di nuova costruzione.

4.3.6 Nel campo dell'industria diversi grandi settori come quello automobilistico hanno sottoscritto degli impegni volontari per aumentare l'efficienza energetica dei loro prodotti, che sono del resto soggetti alle norme di etichettatura europea. La creazione di unità di cogenerazione per uso industriale si sta sviluppando. Va osservato che taluni settori ad alto consumo di energia, come l'alluminio, ottengono risparmi di energia non trascurabili ricorrendo a prodotti riciclati.

4.4 Dagli esempi citati si evince che, in un contesto di rincaro a lungo termine dell'energia, l'efficienza energetica è diventata un processo virtuoso naturale per i soggetti economici: ciò induce a pensare che a lungo e medio termine le azioni volontarie possono avere la stessa efficacia dei regolamenti.

5. Le domande del Libro verde

5.1 *Domanda 1: In che modo si possono incentivare più efficacemente gli investimenti europei nelle tecnologie di efficienza energetica?*

Il CESE ritiene che l'adozione di misure di incentivazione fiscale possa servire a stimolare gli investimenti ma che, oltre a ciò, i servizi di efficienza energetica a funzionamento continuo possano aumentare l'efficienza energetica degli impianti.

Osserva tuttavia che esistono altre misure, a carattere volontario e non fiscali, che possono rivelarsi efficaci, come ad esempio il conferimento di premi per il risparmio energetico, la diffusione delle «migliori tecnologie disponibili», l'organizzazione di campagne interne alle aziende che consentano il radicamento di abitudini comuni, semplici e quotidiane (spegnimento automatico delle luci, «modo di attesa» per le installazioni elettriche ed elettroniche, ecc.), il lancio di campagne destinate al grande pubblico. Nella stessa ottica, alcune imprese fornitrici di energia invitano i consumatori e i clienti ad adottare delle modalità di consumo responsabile, ad esempio aumentando l'uso di lampadine a basso consumo. Si tratta, anche in questo caso, di una questione di responsabilità personale e collettiva. Un proverbio indiano ricorda, a giusto titolo, che «viviamo in un mondo che dovremo lasciare in eredità ai nostri figli». Sarebbe moralmente inconcepibile assumere un atteggiamento irresponsabile nei confronti delle generazioni future.

Per quanto riguarda l'impiego dei fondi nel settore della ricerca, si potrebbe senz'altro ottenere un effetto moltiplicatore tramite la creazione di partenariati tra centri di ricerca pubblici e privati.

5.2 *Domanda 2: Pertinenza del meccanismo delle quote di emissione ai fini dell'efficienza energetica*

La politica delle quote di emissione potrebbe essere eventualmente utilizzata per mettere a punto progetti domestici desti-

nati al settore dell'habitat e alle imprese di trasporto, di cui è noto l'elevato consumo di energia. Del resto, alcuni paesi hanno già introdotto dei certificati di risparmio energetico che impongono degli obblighi ai produttori di energia per quanto riguarda le emissioni di CO₂ e il risparmio energetico. Se non adottano azioni concrete, tali produttori sono sottoposti a tassazione (in Francia di 2 centesimi di euro per KWH), e ciò li induce a lanciare delle iniziative presso i loro clienti al fine di realizzare dei risparmi di energia.

È chiaro che tali provvedimenti possono provocare un aumento del costo dell'energia: ora, se da un lato occorre controllare che quest'ultimo non produca effetti socioeconomici negativi (delocalizzazioni), dall'altro questo stesso possibile aumento deve essere valutato alla luce del rischio di una grave crisi energetica nel futuro. Una spesa sostenuta oggi può infatti costituire un guadagno per il futuro. Allo stesso modo, diversi dispositivi come i certificati relativi alle emissioni o al risparmio energetico devono essere considerati in funzione della loro capacità di promuovere gli investimenti nelle tecnologie pulite e a basso consumo energetico.

Per quanto riguarda i piani di assegnazione dei certificati di emissione di CO₂, è deplorabile che gli impianti che hanno già investito nelle tecnologie più pulite e a più basso consumo di energia non godano di un trattamento più favorevole rispetto a quelli che non si sono impegnati in tal senso.

Sarebbe inoltre opportuno integrare meglio in detti piani quella cogenerazione che l'Unione europea è così decisa a incoraggiare.

5.3 *Domanda 3: Opportunità di prevedere che tutti gli Stati membri stabiliscano programmi annuali di efficienza energetica e li raffrontino successivamente a livello comunitario*

Qualunque programma di efficienza energetica deve essere coerente con i cicli di investimento: in pratica, gli investimenti non possono essere ammortizzati in un anno. Occorrerebbe quindi che gli eventuali piani tenessero conto dei tempi necessari di attuazione e ammortamento.

Anche se di fatto tali piani potrebbero soltanto definire degli obiettivi, il loro raffronto potrebbe rivelarsi comunque utile per la diffusione di pratiche valide ed efficaci.

5.4 *Domanda 4: Opportunità di mettere a punto strumenti di carattere fiscale*

Gli strumenti fiscali possono essere efficaci solo se sono scelti bene e adeguatamente mirati. Tuttavia, è evidente che l'introduzione di strumenti fiscali è una questione delicata che rientra principalmente nelle competenze nazionali: bisogna rispettare il principio di sussidiarietà e quello di libertà di amministrazione degli enti locali. Riguardo alle aliquote IVA, per poterle modificare il Consiglio deve deliberare all'unanimità.

In compenso, il ricorso sistematico all'etichettatura ecologica è più semplice e può rivelarsi efficace.

5.5 Domanda 5: Elaborare un sistema di norme sugli aiuti di Stato più favorevole all'ambiente, incoraggiando in particolare l'ecoinnovazione e gli incrementi di produttività

Tali misure devono interessare in particolare i settori a più elevato consumo di energia, ossia l'*habitat* e i trasporti. Occorre tuttavia controllare che eventuali aiuti di Stato non provochino delle distorsioni della concorrenza.

5.6 Domanda 6: Le autorità pubbliche devono dare l'esempio?

Il CESE ritiene necessario incoraggiare l'introduzione dei criteri di efficienza energetica nelle gare d'appalto pubbliche e l'attuazione di audit in materia di efficienza energetica negli edifici pubblici. Ci si può porre la domanda se non sarebbe forse opportuno sviluppare il concetto di «miglior offerente» sul piano energetico.

In ogni caso, bisognerebbe esaminare gli esperimenti realizzati negli edifici pubblici per poterne valutare il rapporto costi/benefici.

5.7 Domanda 7: Pertinenza dei fondi destinati all'efficienza energetica

I fondi per l'efficienza energetica potrebbero sicuramente costituire uno strumento importante per garantire un migliore uso dell'energia nonché dei risparmi energetici. Tali fondi infatti potrebbero agevolare gli investimenti privati, consentire alle imprese che operano nel settore di offrire ai loro clienti delle opzioni per un uso ridotto di energia, accelerare lo sviluppo di servizi efficienti e stimolare la R&S nonché l'immissione sul mercato di prodotti a basso consumo di energia. Essi costituiscono dunque un utile accompagnamento all'introduzione del meccanismo di scambi di quote di emissioni.

Bisognerebbe comunque tenere conto in modo più coerente dell'efficienza energetica anche nel quadro del Fondo di coesione e dei fondi di sviluppo regionale.

È altresì urgente aumentare gli stanziamenti specificatamente destinati alla ricerca e allo sviluppo, analogamente a quanto avviene negli Stati Uniti, dove considerevoli quote del bilancio sono destinate al settore delle tecnologie dell'energia.

5.8 Domanda 8: L'efficienza energetica nell'edilizia

Il settore riveste un'importanza strategica e consente di realizzare notevoli risparmi di energia. Occorre però evitare che i proprietari, locatori o occupanti, debbano sostenere spese sproporzionate rispetto alle loro possibilità, e non imporre loro degli oneri amministrativi eccessivi e troppo complicati. A questo proposito bisogna far sì che gli Stati membri non producano testi troppo complessi, la cui applicazione sarebbe molto difficile da controllare. Dato che infatti talune imprese non li applicherebbero, mentre altre si sforzerebbero di farlo verrebbero inevitabilmente a crearsi delle distorsioni della

concorrenza. Nel settore dell'edilizia il rendimento energetico è globale, mentre le maestranze specializzate intervengono singolarmente: deve quindi esservi una gestione strutturata del cantiere. In pratica sarà l'architetto, coadiuvato da un ufficio studi, a dover applicare le norme in materia di energia: occorrono quindi testi semplici e chiari per un'applicazione che è, nella realtà, complessa.

La possibilità di ampliare il campo di applicazione della direttiva va esaminata solo dopo aver effettuato un bilancio dell'attuazione della direttiva del 2001 e, in particolare, dopo un eventuale abbassamento della soglia attualmente fissata a 1.000 m². Si rammenta che la norma che prevede la revisione dei regolamenti termici ogni cinque anni concede, in pratica, tempi di attuazione molto brevi per un settore in cui gran parte delle imprese sono di piccole dimensioni. Un intervallo di 7 anni sarebbe indubbiamente più realistico: le imprese avrebbero così il tempo necessario per attuare i regolamenti senza dover applicare nuove regole quando le precedenti sono appena entrate in vigore.

Sarebbe utile fare un bilancio delle misure adottate negli Stati membri e procedere ad uno scambio delle buone pratiche.

5.9 Domanda 9: Quali incentivi prevedere, in materia di efficienza energetica, per i proprietari di immobili?

Bisognerebbe senz'altro privilegiare gli strumenti fiscali che incoraggiano gli investimenti: si potrebbe pensare ad esempio ad una riduzione dell'imposta sugli immobili per i proprietari in funzione dei loro investimenti finalizzati all'efficienza energetica. In ogni caso gli interventi devono continuare ad essere effettuati a livello nazionale.

Sarebbe comunque auspicabile la creazione di un mercato dei servizi energetici come già esiste in alcuni paesi dell'Unione, in particolare i paesi nordici e la Francia.

5.10 Domanda 10: Migliorare il rendimento dei prodotti domestici che consumano energia

Occorre mettere a frutto le esperienze fatte nel quadro della politica integrata dei prodotti, e:

- collegare questa sfida con l'attuazione della direttiva sulla concezione ecologica dei prodotti che consumano energia,
- fare un bilancio dell'attuazione degli impegni volontari che l'industria sta assumendo.

L'etichettatura energetica è obbligatoria per taluni elettrodomestici (frigoriferi, congelatori, lavatrici, lavastoviglie, lampadine elettriche). Tale prassi potrebbe essere estesa ad altri elettrodomestici (ad esempio forni elettrici o a microonde), ma anche ad apparecchiature ad elevato consumo di energia impiegate in altri campi, come negli impianti per il riscaldamento e la climatizzazione (ad esempio caldaie a gas, pompe di circolazione e unità separate di climatizzazione).

5.11 Domanda 11: Migliorare l'efficienza energetica dei veicoli

Bisogna attendere i risultati dell'impegno volontario dell'ACEA presso la Commissione.

In ogni caso le innovazioni relative all'efficienza energetica dei veicoli, al progresso della motorizzazione e alla diminuzione dei consumi vengono introdotte dall'industria automobilistica in modo costante e progressivo.

Resta la questione delle autovetture più vecchie ancora in circolazione: è un tema che talvolta presenta risvolti sociali. Tuttavia, per motivi sia di efficienza energetica che di sicurezza, sarebbe utile promuovere il rinnovo del parco macchine. Bisognerebbe forse adottare misure specifiche in materia di credito per non penalizzare i cittadini con un reddito più basso.

Infine, l'imposizione fiscale sui mezzi di trasporto continua a presentare notevoli disparità, e quindi penalizza alcuni di essi, come il CESE ha già sottolineato nella sua relazione sui trasporti sostenibili.

5.12 Domanda 12: Campagna di informazione del pubblico

Per garantire l'efficacia delle campagne di informazione destinate alle famiglie, è bene condurle a livello nazionale piuttosto che europeo. Sarebbe utile lanciare delle campagne specificamente rivolte ai bambini, per fare sì che questi ultimi acquisiscano sin da piccoli le buone abitudini in materia di risparmio energetico (gesti semplici come spegnere la luce quando si esce da una stanza, ad esempio). Sarebbe molto utile anche informare i consumatori in modo adeguato, affinché essi, al momento di acquistare prodotti che consumano energia, possano scegliere i più adatti.

Dato che vi sono già state campagne a livello nazionale, si potrebbe procedere ad uno scambio di esperienze.

5.13 Domanda 13: Efficacia della trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, promozione della cogenerazione

La produzione di elettricità subisce delle perdite al momento della trasformazione (circa il 30 %) e del trasporto (circa il 10 %). Le perdite dovute al trasporto possono essere contenute abbreviando gli spostamenti.

Si possono realizzare delle economie anche grazie ad una migliore gestione della domanda, in particolare per quanto riguarda i grandi utilizzatori di energia: è quindi auspicabile perfezionare gli accordi tra questi ultimi e i produttori.

L'apertura del mercato dovrebbe consentire una maggiore efficienza grazie all'emulazione suscitata tra i distributori: è però ancora troppo presto per fare un bilancio.

Per quanto riguarda la cogenerazione, sarebbe opportuno dare un'adeguata definizione dello status dell'elettricità prodotta tramite tale tecnica. Inoltre, sembra difficile riuscire a conformarsi ai parametri fissati dalla direttiva in materia, tanto più che essi vengono interpretati in modo diverso da uno Stato membro all'altro.

5.14 Domande 14 e 15: Ruolo dei distributori di energia nel quadro della fornitura di un servizio energetico e introduzione dei certificati bianchi

Ci si può chiedere se il produttore-fornitore di energia possa avere interesse a favorire la riduzione dei consumi. È per questo motivo che alcuni Stati membri hanno introdotto i certificati di risparmio energetico.

È chiaro che per ottenere una riduzione del consumo di energia occorre tenere conto dell'intera catena degli attori: a questo fine sarebbe utile un codice di condotta su base volontaria.

Indubbiamente bisognerebbe definire meglio ciò che si intende per «servizio di efficienza energetica» e «contratto di rendimento energetico».

Per quanto riguarda i certificati bianchi, prima di adottarli a livello comunitario, sarebbe opportuno fare un bilancio del loro utilizzo negli Stati in cui sono stati introdotti.

5.15 Domanda 16: Incoraggiare l'industria a sfruttare le nuove tecnologie che comportano una maggiore efficienza energetica

Efficacia delle misure esistenti (carbonio, impegni volontari).

Bisogna dare la preferenza agli impegni volontari rispetto alle misure coercitive. In ogni caso le misure in questione, se economicamente valide e finanziariamente redditizie, sono già state adottate in molti paesi europei: per evitare dunque di concedere dei vantaggi ingiustificati si dovrebbero incentrare gli eventuali interventi sulle misure che necessitano incentivi o aiuti.

5.16 Domanda 17: Equilibrio tra le varie modalità di trasporto e aumento della quota di mercato dei trasporti ferroviari e per vie navigabili

Il settore ferroviario manca spesso di flessibilità e di offerte alternative; inoltre, la rete delle vie navigabili non è ancora sufficientemente sviluppata e presenta troppe strozzature. Occorre investire maggiormente nell'interoperabilità dei diversi modi di trasporto, internalizzare i costi esterni e potenziare quei modi che consentono una maggiore efficienza energetica. L'introduzione di una possibilità di concorrenza regolamentata, piuttosto che una concorrenza «pura e dura», risponderebbe meglio alle caratteristiche del settore e potrebbe conferirgli un certo dinamismo.

5.17 Domanda 18: Finanziamento delle infrastrutture della rete transeuropea di trasporto ⁽⁶⁾

Talune grandi reti transeuropee sono previste da tempo ma la crisi delle finanze pubbliche, che interessa tutta l'Europa, ne ha spesso ritardato la realizzazione. Il CESE suggerisce di utilizzare i finanziamenti UE in via prioritaria per potenziare quei modi di trasporto che si sono dimostrati particolarmente efficienti sul piano energetico.

In questo campo bisogna anche incoraggiare i partenariati pubblico-privato.

⁽⁶⁾ C 108 del 30.4.2004 *Le infrastrutture di trasporto del futuro.*

5.18 *Domanda 19: Norme o misure di natura regolamentare per i trasporti*

Bisogna dare la priorità alle innovazioni tecnologiche e all'adozione di norme elaborate congiuntamente dall'industria e dagli enti pubblici.

5.19 *Domanda 20: Le autorità pubbliche dovrebbero essere obbligate ad acquistare autoveicoli ad elevata efficienza energetica?*

Il principio della libera amministrazione degli enti locali e il principio di sussidiarietà si oppongono all'introduzione di un obbligo in tal senso. Tuttavia, molti enti pubblici effettuano già i loro acquisti sulla base dell'efficienza energetica e le norme sulle gare d'appalto potrebbero incoraggiare questa prassi.

Già infatti la proposta di direttiva relativa alla promozione degli autoveicoli stradali «puliti» (COM(2005) 634) va in questo senso, dato che impone una quota di veicoli puliti per le gare di appalto degli enti pubblici.

5.20 *Domanda 21: Imputazione agli utenti dell'uso delle infrastrutture di trasporto e dei «costi esterni» (inquinamento, incidenti, ecc.)*

Il CESE si è ripetutamente pronunciato a favore dell'internalizzazione dei costi esterni ed ha invitato la Commissione a presentare un progetto in tal senso. Appare quindi auspicabile fare un bilancio delle misure adottate finora in questo campo da taluni paesi per poterne valutare esattamente l'efficacia.

5.21 *Domanda 22: Programmi di finanziamento di progetti volti all'incremento dell'efficacia energetica gestiti da società ad elevata efficienza energetica*

Se esistono iniziative in questo campo che hanno avuto successo, bisogna incoraggiarne la diffusione e il sostegno da parte dell'Unione europea.

5.22 *Domanda 23: L'efficienza energetica nelle relazioni con i paesi terzi*

Il costo dell'energia renderà ancora più delicata la questione dell'efficienza energetica. Le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero tenere conto di tale aspetto nel quadro della loro assistenza tecnica e finanziaria.

5.23 *Domanda 24: Applicazione del know-how europeo nei paesi in via di sviluppo*

Sarebbe opportuno semplificare e rendere più efficaci le misure già esistenti (CDM, JI (7)).

5.24 *Domanda 25: Possibilità di negoziare, nell'ambito dell'OMC, vantaggi tariffari per i prodotti con un buon rendimento energetico*

Sembra poco probabile che l'Unione europea riesca a fare accettare tali misure in seno all'OMC: si potrebbe infatti temere che esse danneggino la produzione dei paesi in via di sviluppo.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

(7) CDM: meccanismo per lo sviluppo pulito. JI: applicazione congiunta.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità

COM(2005) 87 def. — 2005/0020 (COD)

(2006/C 88/14)

Il Consiglio, in data 4 aprile 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo 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 23 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore J. PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2006, nel corso della 424ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Sintesi, conclusioni e raccomandazioni

1.1 La Commissione, con la sua proposta di regolamento che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità⁽¹⁾, dà seguito a una serie di iniziative per la realizzazione e lo sviluppo gradualmente di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, eliminando gli ostacoli e rendendo più facile lo svolgimento dei procedimenti civili a livello europeo, come si afferma in particolare nel Piano d'azione approvato dal consiglio Giustizia e affari interni del 3 dicembre 1998⁽²⁾.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo, in linea con le posizioni assunte in precedenza riguardo a tutte le iniziative della Commissione e del Consiglio volte a consolidare un vero spazio giudiziario europeo, accoglie con favore e sostiene la proposta in esame e desidera sottolineare come risulti appropriata la base giuridica proposta, che ha lo scopo di non limitare il campo di applicazione del regolamento proposto alle controversie transfrontaliere, ma di estenderlo anche, in modo facoltativo, a quelle nazionali, con l'intenzione di garantire un'auspicabile uguaglianza di diritti delle parti nell'ambito di procedimenti giusti, rapidi e accessibili per la risoluzione delle controversie in tutti gli stati membri.

1.3 Il Comitato si congratula con la Commissione per la correttezza tecnico-giuridica della proposta, che emerge chiaramente dai suoi commenti sui singoli articoli⁽³⁾, per l'equilibrio raggiunto tra i diversi interessi in causa e per la sua solida base costituita da uno studio di impatto ben strutturato, con uno svolgimento adeguato e una presentazione chiara⁽⁴⁾.

1.4 Le osservazioni del Comitato, quelle di carattere generale e quelle riguardanti singoli aspetti della proposta, intendono solo aumentare il valore della proposta presentata e perfezionarne alcuni dispositivi, in modo da rendere il procedimento proposto uno strumento efficace per il perseguimento degli obiettivi voluti, con le migliori garanzie di rispetto dei diritti delle parti interessate.

1.5 Il Comitato esorta pertanto la commissione ad accettare le raccomandazioni avanzate nel capitolo osservazioni di questo parere e rivolge un appello agli Stati membri perché approvino la proposta della Commissione lasciandone immutato l'ambito e le caratteristiche.

2. Introduzione. Oggetto della proposta

2.1 La presente proposta concretizza uno degli obiettivi centrali del Libro verde del 20 dicembre 2002⁽⁵⁾; l'altro obiettivo parallelo, la creazione di un procedimento europeo di ingiunzione, è stato oggetto di una proposta di regolamento che è stata presentata dalla Commissione un anno fa⁽⁶⁾ e sulla quale il Comitato ha formulato un parere⁽⁷⁾.

2.2 Per quanto riguarda ora l'istituzione di un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, la Commissione, tenuto conto delle osservazioni e delle raccomandazioni relative al Libro verde espresse sia dal Parlamento europeo che dal comitato stesso, presenta una proposta di regolamento diretta a istituire un procedimento unico, a carattere facoltativo, in tutto il territorio dell'Unione europea per controversie di modesta entità, sia transfrontaliere sia interne ai singoli Stati membri.

2.3 L'iniziativa è giustificata dalla Commissione sulla base delle differenze nei regimi di diritto procedurale civile degli Stati membri e della sproporzione tra i costi elevati e le lungaggini eccessive dell'azione giudiziaria e gli importi che ne formano l'oggetto, in particolare nel caso delle controversie transfrontaliere.

2.4 La Commissione ha inteso estendere l'applicazione del procedimento ora proposto alle controversie interne, per motivi di uguaglianza tra i soggetti di diritto e di una concorrenza equa tra gli operatori economici, impostazione conforme al parere del Comitato sul Libro verde; la proposta assicura però la compatibilità della normativa con i principi di proporzionalità e sussidiarietà.

2.5 Conformandosi anche in questo caso al parere del Comitato, il carattere alternativo del procedimento ora proposto è ben enunciato nell'articolato, in cui si prevede che il creditore possa scegliere un altro procedimento previsto a livello degli Stati membri.

⁽¹⁾ COM(2005) 87 def. del 15.3.2005

⁽²⁾ Cfr. GU C 19 del 23.1.1999

⁽³⁾ Cfr. Allegato SEC(2005) 352 del 15.3.2005

⁽⁴⁾ Cfr. Allegato SEC(2005) 351 del 15.3.2005

⁽⁵⁾ Cfr. COM(2002) 746 def. del 20.12.2002, sul quale il CESE ha elaborato un parere (relatore: Frank von FÜRSTENWERTH) (GU C 220 del 16.9.2003)

⁽⁶⁾ Cfr. COM(2004) def. del 19.3.2004

⁽⁷⁾ (GU C 221 dell'8.9.2005)

2.6 Nella formulazione dei meccanismi procedurali in questione, la Commissione si è ispirata ai seguenti principi fondamentali:

- a) massima semplicità procedurale con l'impiego di moduli tipo;
- b) grande rapidità grazie alla fissazione di termini brevi;
- c) procedimento in linea di principio scritto, senza udienza orale; se il tribunale lo riterrà necessario l'udienza potrà essere tenuta tramite conferenze audio, video o per posta elettronica;
- d) garanzie sufficienti di contraddittorio e di presentazione delle prove;
- f) forza esecutiva della decisione, senza pregiudizio della possibilità di impugnazione, in base al diritto nazionale, e garanzia del riconoscimento e dell'esecuzione in qualsiasi Stato membro senza necessità di exequatur (dichiarazione di esecutorietà) e senza possibilità di opporsi al suo riconoscimento;
- g) non obbligatorietà del patrocinio legale per le parti.

3. Antecedenti e iniziative parallele

3.1 Da molto tempo le preoccupazioni di uniformazione e semplificazione procedurale civile, come mezzi per garantire un'applicazione celere e efficace della giustizia, trasparivano da vari documenti delle istituzioni comunitarie, dal Parlamento europeo⁽⁸⁾ al Comitato stesso⁽⁹⁾.

3.2 Anche la Commissione, facendo eco a queste preoccupazioni, espresse in genere dagli operatori economici, dagli operatori del settore e dai consumatori, stava portando avanti da tempo una riflessione su quale fosse la direzione migliore da seguire, tenendo presente i progressi particolarmente interessanti compiuti nel settore pionieristico del diritto dei consumatori⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Cfr. le relazioni del PE A2 – 152/86 del 13.3.1987, A3 – 0212/94 e A – 0355/96 del 14.11.1996.

⁽⁹⁾ Pareri in merito al *Libro verde: l'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico*, relatore: Ataide Ferreira (GU C 295 del 22.10.1994) e sul tema «Mercato unico e protezione dei consumatori: opportunità e ostacoli nel grande mercato», relatore CEBALLO HERRERO (GU C 39 del 12.2.1996).

⁽¹⁰⁾ Cfr. al riguardo i seguenti documenti:

- Memorandum della Commissione su «L'accesso dei consumatori alla giustizia» e Comunicazione complementare rispettivamente del 12.12.1984 (COM(84) 692) e del 7.5.1987 (COM(87) 210),
- Comunicazione della Commissione - Nuovo impulso per la politica dei consumatori (COM(85) 314 def. del 23 luglio 1985, GU C 160 dell'1.7.1985),
- Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno del 14.2.1996 (COM(96) 13),
- Comunicazione della Commissione - Verso una maggiore efficienza nell'ottenimento e nell'esecuzione delle decisioni nell'ambito dell'Unione europea (COM(97) 609 def. del 22.12.1997, GU C 33 del 31.1.1998),
- Libro verde «L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico» (COM(93) 576),
- Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale (COM(2002) 196 def. del 19.4.2002).

3.3 Tuttavia è stato chiaramente con il *Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità* che la questione è stata posta in termini di possibile iniziativa legislativa e sono state definite già in forma corretta le questioni essenziali da chiarire in una futura regolamentazione di questa materia⁽¹¹⁾.

3.4 Questa iniziativa si inquadra tuttavia in un complesso di misure di straordinario rilievo che sono state via via adottate a livello di cooperazione giudiziaria in materia civile nel corso degli ultimi anni⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Tali questioni sono in numero di dieci, vale a dire: Limiti di valore, Tipi di contenzioso, Il procedimento per le controversie di modesta entità come facoltà od obbligo, Introduzione del procedimento, Rappresentanza ed assistenza, Metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), Alleggerimento di talune norme in materia di assunzione delle prove, Alleggerimento delle norme relative al contenuto e al termine di pronuncia della decisione, Spese, Esclusione/limitazione delle possibilità di impugnazione.

⁽¹²⁾ Fra le quali segnaliamo:

- Raccomandazione della Commissione, del 12 maggio 1995, riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali e comunicazione della Commissione a essa relativa; rispettivamente nelle GU L 127 del 10.6.1995 e GU C 144 del 10.6.1995,
- Direttiva 98/27/CE, del 10 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L 166 dell'11.6.1998,
- Direttiva 2000/35/CE, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, GU L 200 dell'8.8.2000,
- Regolamento (CE) n. 44/2001, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Bruxelles I), GU L 12 del 16.1.2001, e parere del CESE sul tema, elaborato da MALOSSE, GU C 117 del 26.4.2000,
- Regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati, GU L 143 del 30.4.2004, parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 85 dell'8.4.2003,
- Regolamento (CE) n. 1206/2001 del 28 maggio 2001 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, e parere del CESE sul tema, elaborato da HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 139 dell'11.5.2001,
- Progetto di programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale, GU C 12 del 15.1.2001,
- Regolamento (CE) n. 1346/2000, del 29 maggio 2000, relativo alle procedure di insolvenza, GU L 160 del 30.6.2000, e parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 75 del 15.3.2000,
- Regolamento (CE) n. 1347/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, e parere del CESE sul tema, elaborato da BRAGHIN, GU C 368 del 20.12.1999,
- Regolamento (CE) n. 1348/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, e parere del CESE sul tema, elaborato da HERNÁNDEZ BATALLER, GU C 368 del 20.12.1999,
- Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, GU L 174 del 27.6.2001 e parere del CESE sul tema, elaborato da RETUREAU, GU C 139 dell'11.5.2001,
- Comunicazione della Commissione relativa a un nuovo quadro normativo per i pagamenti nel mercato interno (COM(2003) 718 def. del 2.12.2003), e parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 302 del 7.12.2004.

3.5 Vanno ricordati in particolare il regolamento CE/805/2004 del 21 aprile 2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati⁽¹³⁾ e la proposta della Commissione relativa al procedimento di ingiunzione, già citato, testi che naturalmente non possono non essere tenuti presenti nel procedere alla valutazione dell'attuale proposta della Commissione, nella misura in cui entrambi costituiscono aspetti della stessa realtà: la necessità di rendere semplice e efficace l'applicazione della giustizia civile in uno spazio giudiziario unico.

4. Strumento legislativo e base giuridica

4.1 Analogamente al complesso delle iniziative prese in questo campo, la Commissione ha deciso di proporre lo strumento del regolamento e ha basato la sua proposta sugli articoli 61, lettera c), e 65 del Trattato CE.

4.2 Il Comitato appoggia pienamente la proposta della Commissione. Inoltre, nei suoi pareri sul Libro verde e sul procedimento di ingiunzione, si era pronunciato apertamente e direttamente a favore di un regolamento.

4.3 Inoltre la base giuridica è, a suo parere, pienamente corretta, corrispondendo a un'interpretazione non meramente formalistica delle norme giuridiche menzionate e quindi alla sola interpretazione compatibile con l'obiettivo della creazione di uno spazio giudiziario unico nell'UE. La commissione merita quindi un elogio particolare per il modo coerente, tecnicamente perfetto e giuridicamente corretto con cui giustifica la necessità di azione a livello comunitario, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

4.4 Il comitato riafferma, anche per questo caso, che un'iniziativa di questo tipo e con questo ambito, con tutto l'investimento che comporta, si giustifica solo se è applicabile, benché con carattere facoltativo, anche alle controversie interne di ciascuno Stato membro, reputando che la sua eventuale limitazione a quelle transfrontaliere possa mettere in discussione la sua rilevanza, se non addirittura la sua necessità⁽¹⁴⁾.

5. Osservazioni generali

5.1 Il Comitato accoglie con favore la presentazione di questa proposta di regolamento che recepisce il complesso delle osservazioni espresse da questo Comitato al momento della pubblicazione del libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità (COM(2002) 746 def.).

5.2 Il Comitato nel suo parere sul Libro verde afferma segnatamente: «Nel concepire un procedimento europeo uniforme per le controversie di modesta entità bisognerà anzitutto mettere a punto misure idonee ad accelerare l'iter di tali controversie senza per questo compromettere le garanzie che lo Stato di diritto riconosce alle parti».

⁽¹³⁾ COM(2002) 159 def., GU C 203 del 27.8.2002. Cfr. parere del CESE sul tema, elaborato da RAVOET, GU C 85 dell'8.4.2003.

⁽¹⁴⁾ Questo perché, come risulta evidente dallo studio di *Impact assessment*, il numero di casi di controversie di importo modesto a carattere esclusivamente transfrontaliero sarà sempre relativamente limitato anche in prospettiva.

5.3 A giudizio del CESE, la proposta di regolamento in esame — anche se necessita di alcuni miglioramenti — ha il merito di tener conto in maniera equilibrata di queste esigenze: rapidità nella risoluzione delle controversie, abbordabilità sotto il profilo dei costi e garanzia dei diritti delle parti.

5.4 Tuttavia, per poter svolgere pienamente il suo ruolo nella risoluzione giusta, rapida e meno dispendiosa di piccole controversie è essenziale — e il CESE richiama l'attenzione su questa circostanza — che il nuovo regime sia fatto conoscere ai cittadini, e non solo agli operatori del diritto, attraverso un'informazione sistematica, che metta in evidenza i benefici della sua utilizzazione, ma anche i limiti rispetto ai regimi ordinari tradizionali (costi, produzione delle prove, regime di impugnazione, assistenza legale, rappresentanza da parte di terzi, termini, ecc.).

5.5 Un altro aspetto decisivo per il successo della sua applicazione alle controversie transfrontaliere sarà la soluzione efficace della questione della diversità delle lingue e dell'esatta comprensione da parte dei soggetti coinvolti — tribunali, operatori del diritto, parti processuali — dei termini del procedimento. Per questa ragione si dovrà compiere uno sforzo fondamentale a questo livello, per quanto si riferisce alla comprensibilità dei moduli utilizzati.

5.6 Il Comitato, in linea con le posizioni assunte in varie occasioni su questa questione, non può non riaffermare il suo impegno a favore dello sviluppo e dell'approfondimento parallelo dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR), i quali, con regole e principi ben definiti e rigorosi, devono essere sanciti a livello comunitario, in modo armonizzato; a suo parere nella relazione che precede la proposta potrebbe figurare un riferimento a queste procedure.

6. Osservazioni particolari

6.1 Articolo 2 — Ambito di applicazione

6.1.1 A parere del Comitato, il limite massimo previsto dei 2 000 EUR è chiaramente troppo basso per comprendere un numero significativo di situazioni, considerato il valore attuale dei beni e servizi. Oltre tutto, essendo prevista la possibilità di un'impugnazione (artt. 13, 15 e 16), il Comitato ritiene che questo valore dovrebbe essere pari ad almeno 5 000 EUR. Da un punto di vista puramente economico, e considerando le stime dei costi riprese nell'«Extended impact Assessment», l'innalzamento del limite massimo contribuirebbe a una diminuzione più che proporzionale dei costi del procedimento.

6.1.2 Non è chiaro cosa significhi che il regolamento proposto «non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale o amministrativa». Poiché si tratta di una delimitazione negativa dell'ambito di applicazione, non deve essere enunciata, secondo la buona tecnica giuridica, in modo esemplificativo, bensì in forma tassativa. Questa esclusione dovrebbe perciò essere eliminata dalla fine del primo paragrafo e spostata nel secondo paragrafo.

6.1.3 Non si capisce neanche l'inclusione dell'arbitrato alla lettera e) del 2° paragrafo di questo articolo. In realtà, l'arbitrato non ha nulla a che vedere con il resto delle materie elencate nelle singole lettere del paragrafo e costituisce una forma alternativa di risoluzione delle controversie che è, per sua natura, esclusa, senza che sia necessario specificarlo espressamente. Il Comitato suggerisce pertanto di eliminare la lettera e) di questo paragrafo.

6.1.4 Il Comitato prende atto con rincrescimento della posizione della Danimarca — dovuta a ragioni ben note di carattere generale sulle materie di questa natura ⁽¹⁵⁾ — di escludersi totalmente dall'applicazione del regolamento. Tuttavia, esprime l'auspicio che, in futuro, siano superati i vincoli che rendono difficile la piena realizzazione di uno spazio unico europeo ⁽¹⁶⁾ e si compiace per l'indicazione secondo cui il Regno Unito e l'Irlanda considerano la possibilità di aderire a questa iniziativa, analogamente a quanto è avvenuto per iniziative simili.

6.2 Articolo 3 — Introduzione del procedimento

6.2.1 Il Comitato considera che la prescrizione e la sua interruzione debbano rimanere nella sfera di competenza legislativa degli Stati membri; in caso contrario, la norma di cui al paragrafo 4 dovrà tener conto delle diverse forme in cui è possibile presentare la richiesta e prevedere che la prescrizione si interrompa alla data, debitamente comprovata, di invio del modulo di richiesta, situazione che assume un significato particolare nel caso di controversie transfrontaliere, in cui i tempi postali possono essere considerevoli ⁽¹⁷⁾.

6.2.2 Il Comitato si complimenta con la Commissione per la disposizione di cui al paragrafo 6 dell'articolo che concede all'attore la possibilità di correggere o completare il modulo. In realtà, il Comitato ha già avanzato la stessa proposta quando ha analizzato la proposta di regolamento sul procedimento europeo di ingiunzione e quindi accoglie con grande soddisfazione l'inserimento di questa possibilità nella proposta di regolamento in esame. A suo parere, comunque, la norma dovrebbe prevedere un termine ragionevolmente breve per effettuare la correzione.

6.2.3 Il Comitato manifesta, tuttavia, la sua preoccupazione per la disposizione di cui alla fine dell'articolo 3, paragrafo 7. In concreto, chi presterà questa «assistenza pratica»? Queste persone hanno una formazione adeguata a tal fine? Senza voler limitare questa funzione agli avvocati, il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che gli «aspetti pratici» menzionati possono includere materie che esigono una formazione giuridica adeguata, oltre a una disponibilità a esercitare tale assistenza gratuitamente; quest'ultima si configura come difficilmente realizzabile nei tribunali di molti Stati membri e potrà facilmente essere considerata «un esercizio non autorizzato della professione» in base ai codici deontologici vigenti degli operatori del foro.

⁽¹⁵⁾ Ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo relativo alla posizione della Danimarca, allegato al Trattato di Amsterdam, la Danimarca non partecipa all'adozione da parte del Consiglio di misure proposte in applicazione del Titolo IV del Trattato che siano attinenti a questioni giuridiche e interne.

⁽¹⁶⁾ Analogamente a quanto è accaduto con il riconoscimento e l'esecuzione di decisioni in materia civile e commerciale (Decisione del Consiglio del 20.9.2005 in GU L 299 del 16.11.2005).

⁽¹⁷⁾ Analogamente a quanto accade già nella proposta della Commissione di modifica del regolamento relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale.

6.3 Articolo 4 — Svolgimento del procedimento

6.3.1 Pur comprendendo le ragioni che sono alla base della scelta, in linea di principio, della forma scritta per il procedimento in questione, il Comitato richiama l'attenzione sui vantaggi delle udienze orali, anche per facilitare i tentativi di conciliazione e per salvaguardare i principi fondamentali di cui all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

6.3.2 Ai paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4, la proposta ammette la presentazione di una domanda riconvenzionale, anche se la causa della domanda non è la stessa.

6.3.2.1 Il Comitato ha serie riserve sul fatto che, in una procedura come quella in esame, che si vuole rapida e molto informale, sia possibile presentare una domanda riconvenzionale, senza che ciò trasformi automaticamente il procedimento in un procedimento ordinario.

6.3.2.2 Il Comitato tuttavia ritiene che, se l'origine della domanda riconvenzionale non è il rapporto giuridico sottostante all'azione legale, la domanda riconvenzionale non debba essere ammessa in nessun caso.

6.3.2.3 Ad ogni modo, il Comitato è del parere che una domanda riconvenzionale per essere ammissibile non possa avere un valore superiore al limite massimo stabilito per il procedimento in esame, senza togliere significato agli obiettivi del procedimento in questione.

6.3.3 Infine, nel paragrafo 7, nella parte finale, si prevede che nel caso in cui un documento sia presentato in una lingua non prevista nel regolamento 1348/2000, la parte che lo ha presentato venga informata con l'avvertimento di allegare una traduzione al documento stesso. Se non lo farà quali saranno le conseguenze per la domanda e per la procedura? È un aspetto che bisognerà chiarire dato che, trattandosi di un regolamento, non si può sperare che le sue lacune vengano colmate da parte degli Stati membri, a meno che non si consideri che ciò sia previsto dall'applicazione del principio generale dell'articolo 17.

6.4 Articolo 5 — Conclusione del procedimento

6.4.1 Alla lettera c) nella versione portoghese si legge «Citar as partes para comparecerem numa audiência»; ebbene, essendo ben nota la distinzione tra *citação* e *notificação*, a rigor di termini, in questo caso non si tratta di una «citação», ma di una «notificação». Per questo motivo il Comitato propone che la Commissione nella versione portoghese della proposta di regolamento modifichi la lettera c) sostituendo «citar» con «notificar» (*).

6.4.2 Si dovrà stabilire un limite di tempo massimo per stabilire la data dell'udienza.

6.5 Articolo 6 — Udienza

6.5.1 Il Comitato si compiace per l'introduzione di disposizioni che prevedono la possibilità di ricorrere alle nuove tecnologie per lo svolgimento dell'udienza.

(*) Il relatore distingue tra i concetti di citazione e convocazione, affermando che nel caso specifico si tratta di una convocazione e non di una citazione. Nel testo italiano del documento della Commissione si legge «... c) convocare le parti a un'udienza».

6.5.2 Tuttavia, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che non essendo definito l'ambito preciso di applicazione di ciascuna di queste nuove tecnologie, la sua utilizzazione in certe situazioni può compromettere garanzie di difesa e principi processuali essenziali, come la sicurezza, la certezza, il contraddittorio e l'immediatezza della prova. Si pensi, per esempio, all'uso della posta elettronica per interrogare un testimone o per ricevere la dichiarazione di un consulente.

6.5.3 Il Comitato avverte della necessità di assicurare l'autenticità delle dichiarazioni, per esempio, per mezzo di firme elettroniche. Si dovranno assumere i provvedimenti necessari affinché i tribunali locali dispongano delle infrastrutture tecniche che consentano di inviare a un altro tribunale, anche all'estero, una dichiarazione giuridicamente valida (invio per posta elettronica sicuro, assunzione delle prove attraverso conferenze audio, video o posta elettronica).

6.5.4 Il Comitato invita pertanto la Commissione a modificare la redazione dell'articolo 6, paragrafo 1, in modo da delimitare concretamente il suo ambito di applicazione, segnatamente menzionando quali siano gli atti o le situazioni in cui possono essere impiegati i mezzi audiovisivi e la posta elettronica.

6.5.5 D'altro canto, se le due parti hanno accettato i mezzi tecnici come affidabili, non si capisce perché venga data facoltà a una qualsiasi delle parti di rifiutare il loro impiego; per tale motivo si propone per questa disposizione una nuova redazione che limiti la facoltà di rifiuto delle parti ai casi in cui i mezzi tecnici non dovessero offrire le necessarie garanzie di affidabilità e parità di trattamento delle parti.

6.6 Articolo 7 — Assunzione delle prove

6.6.1 Il Comitato esprime la sua inquietudine riguardo alla possibilità di assunzione delle prove tramite telefono. L'unico modo per assicurarsi della fedeltà della dichiarazione prestata per telefono è la sua registrazione e successiva trascrizione. È per questo che il Comitato esorta la Commissione a eliminare come mezzo valido di assunzione delle prove il telefono, se la procedura precedentemente descritta non fosse possibile.

6.6.2 Il Comitato consiglia l'eliminazione al paragrafo 2 dell'espressione «in circostanze eccezionali», perché si riferisce a un concetto soggettivo e per il fatto che, in qualsiasi circostanza, spetta al giudice decidere se ricorrere o no ai consulenti tecnici.

6.7 Articolo 8 — Rappresentanza delle parti

6.7.1 Poiché la proposta di regolamento prevede che le parti possano essere rappresentate da persone diverse (non necessariamente da un avvocato) il Comitato ritiene che si dovrebbe espressamente contemplare la possibilità che le associazioni dei consumatori rappresentino i consumatori, nel caso siano in gioco controversie riguardanti questo settore, e che le associazioni professionali rappresentino i loro membri. Si tratta di una rappresentanza abituale, per esempio, nei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, la quale, però non è prevista in modo generalizzato nei codici di procedura nazionali.

6.8 Articolo 9 — Incombenti dell'autorità giudiziaria adita

6.8.1 Sebbene a una prima lettura possa sembrare il contrario, la proposta prevede, come ha confermato la Commissione, una risoluzione delle controversie basata esclusivamente su criteri di pura e stretta legalità, e non anche, eventualmente, improntata a giudizi di equità (ex aequo et bono) — criteri particolarmente importanti quando si tratti di questioni di natura non pecuniaria. Ciò continua a essere motivo di rammarico e induce a proporre che questa possibilità venga contemplata, con la condizione che tale approccio venga spiegato anticipatamente e esaurientemente alle parti in tutte le sue implicazioni.

6.8.2 In relazione a quanto disposto al paragrafo 3, si rimanda alle considerazioni espresse al punto 6.2.3.

6.8.3 In riferimento al paragrafo 4, si ritiene che la «composizione» debba sempre essere tentata da parte dell'autorità giudiziaria e si propone quindi di eliminare l'espressione «ove possibile».

6.9 Articolo 10 — Sentenza

6.9.1 Alla fine del paragrafo 2, oltre alla presenza delle parti, si deve prevedere che le parti siano debitamente rappresentate, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2.

6.10 Articolo 11 — Notifica degli atti

6.10.1 Al paragrafo 2 di questo articolo si stabilisce che, se «l'indirizzo del destinatario è conosciuto con certezza», si possono utilizzare mezzi di notifica meno formali, quali lettera semplice, fax o posta elettronica.

6.10.2 Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che l'espressione «l'indirizzo del destinatario è conosciuto con certezza» è troppo vaga e può creare situazioni di grande incertezza giuridica, con gravi conseguenze per le parti.

6.10.3 In più Stati membri vige la regola dell'elezione di domicilio, in base alla quale, se la notificazione viene inviata al domicilio eletto dalle parti contraenti opera la presunzione che essa sia stata ricevuta, senza che sia necessario un avviso di ricevimento. Tuttavia, non si ritiene che questa regola sia sufficiente per rispettare con certezza il requisito dell'avvenuta notifica.

6.10.4 Il Comitato propone pertanto, rifacendosi a quanto affermato insistentemente nel parere sul Libro verde summenzionato e nel parere in merito al procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, di non ammettere i metodi di convocazione e di notifica come la posta ordinaria che non prevedono o non consentono di ottenere alcun avviso di ricevimento.

6.11 Articolo 12 — Termini

6.11.1 Il Comitato reputa non ammissibile, in un procedimento di questo tipo, la possibilità di proroga indefinita dei termini da parte del tribunale e propone alla Commissione di fissare un limite di tempo per la proroga del termine, la quale dovrebbe essere possibile una sola volta.

6.11.2 Del pari inammissibile è, secondo il Comitato, la disposizione del paragrafo 2 di questo articolo. In realtà, essendo noto il funzionamento dei tribunali, per i quali raramente esistono sanzioni per il mancato rispetto dei termini, qualora questi esistano, un dispositivo come quello previsto in questo paragrafo è praticamente una garanzia di fallimento del procedimento in esame. Il Comitato esorta la Commissione a sopprimere il paragrafo 2 dell'articolo 12.

6.12 Articolo 13 — Esecutorietà della sentenza

6.12.1 Il Comitato chiede alla Commissione se sia veramente necessario prevedere un'impugnazione in un procedimento di questo tipo. In effetti, o il valore massimo del presente procedimento è fissato a un livello sostanzialmente maggiore di quanto proposto dalla Commissione, per esempio 5 000 EUR, e allora si giustificherebbe la possibilità dell'impugnazione in relazione al valore della causa, oppure se il valore è inferiore (fino a 3 500 EUR) non deve esistere possibilità d'impugnazione⁽¹⁸⁾.

6.12.2 È importante anche dire chiaramente che quando si discute la possibilità o no di impugnazione si sta solo parlando delle impugnazioni ordinarie e non delle fattispecie previste dalle legislazioni di tutti i paesi secondo cui le sentenze che presentano certi vizi, sono sempre suscettibili di impugnazione, indipendentemente dal valore delle cause.

6.12.3 Il comitato rinnova quindi il suo appello alla Commissione perché elevi il valore limite dei processi che rientrano nel procedimento in questione per lo meno a 5 000 EUR. Se la Commissione ritiene, tuttavia, che questo valore debba essere uguale o inferiore a 3 500 EUR, allora non deve contemplare l'esistenza di un'impugnazione. Nel caso in cui si definisca un valore superiore ai 3 500 EUR, sarà allora giustificata l'ammissibilità di un'impugnazione, per le controversie il cui importo sia superiore a questo tetto.

6.12.4 Nel caso in cui si prevedesse un'impugnazione, il Comitato fa rilevare alla Commissione che dovrà essere salvaguardata nella lettera della disposizione la possibilità che il tribunale sospenda la sentenza, qualora l'esecuzione immediata della sentenza possa comportare pregiudizio grave e ingiustificabile per la parte che intende impugnarla o possa rendere inutile l'impugnazione stessa. In questi casi, per esempio, si potrebbe esigere la prestazione di una cauzione come condizione per l'attribuzione dell'effetto sospensivo all'impugnazione.

6.12.5 Infine, se si ammette la possibilità di impugnazione, dovrà rimanere ben chiaro che, in deroga alla non obbligatorietà del patrocinio legale, prevista all'articolo 8, si applicherà il

⁽¹⁸⁾ È già questa la situazione in molti Stati membri, per esempio in Portogallo, dove la regola generale è che in processi il cui valore sia inferiore a 3.750 € non vi è possibilità di impugnazione.

regime processuale proprio di ciascuno Stato membro, se questo fa esplicito riferimento all'obbligatorietà della rappresentanza da parte di un avvocato in caso di impugnazione.

6.13 Articolo 14 — Spese di giudizio

6.13.1 Non si può tralasciare di mettere in evidenza la correttezza delle disposizioni relative alle spese di giudizio in questo articolo. Tuttavia, si deve avvertire che l'uso di concetti vaghi, soggettivi e indeterminati, come «ingiusto o sproporzionato» mal si addice all'obiettivo dell'armonizzazione, in quanto introduce un elemento di distorsione in un campo tanto decisivo come è quello delle spese del procedimento.

6.13.2 Si reputa, d'altra parte opportuno che, esattamente come si è proposto per il procedimento di ingiunzione, si faccia qui espresso riferimento all'applicabilità, in questi casi, delle disposizioni di attuazione nel diritto interno di ciascuno Stato membro della direttiva 2003/8/CE del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie⁽¹⁹⁾.

6.13.3 Il Comitato, ritiene inoltre in questa sede, che sia indispensabile prevedere un obbligo previo di informazione delle parti relativamente al regime delle spese di giudizio e al rimborso (o meno) degli onorari degli avvocati, in comparazione ad altri procedimenti giudiziari eventualmente applicabili, in modo da dare alle parti una reale possibilità di scelta.

6.14 Articolo 16 — Revisione della sentenza

6.14.1 Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che non è previsto alcun termine per l'esercizio di questo diritto, non potendosi considerare ammissibile una formulazione vaga come «agire tempestivamente». Pertanto, a parere del Comitato, se si desidera veramente garantire l'esercizio effettivo dei mezzi di difesa del convenuto (perché il modulo di richiesta non è stato notificato correttamente o per impossibilità di contestare la domanda dovuta a forza maggiore non imputabile alla parte) senza compromettere la rapidità che si vuole imprimere a questo tipo di procedimento, evitando la messa in pratica di atti intesi a ostacolare la notificazione o di manovre dilatorie, si dovrà precisare concretamente il termine entro il quale il convenuto potrà chiedere la revisione della sentenza.

6.15 Moduli allegati

6.15.1 Tutto il sistema proposto si fonda sull'impiego di moduli che costituiscono gli allegati da 1 a 3 della proposta di regolamento in esame. Il funzionamento efficace dei procedimenti proposti dipende così dall'adeguatezza dei moduli alle funzioni cui sono destinati.

6.15.2 Il comitato nutre dubbi fondati quanto all'efficacia e alla praticabilità dell'uso dei formulari nei conflitti transfrontalieri.

⁽¹⁹⁾ Cfr. GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41.

6.15.3 Si consideri il seguente esempio: un'impresa italiana presenta una richiesta a un tribunale italiano contro un consumatore polacco. In che lingua riceverà quest'ultimo la notificazione e la copia della richiesta? In italiano? In polacco? Nella prima ipotesi, come si può essere certi che il consumatore abbia compreso il contenuto della notificazione in modo da poter decidere se presentare una dichiarazione di difesa? Nella seconda ipotesi, a chi spetta la responsabilità di tradurre la notificazione? E chi sostiene le spese?

6.15.4 I moduli in questione presuppongono inoltre che l'attore non soltanto apponga delle croci su delle caselle prestampate, ma anche che introduca delle precisazioni. A chi spetta la responsabilità di tradurre il testo scritto dall'attore? Chi ne certifica la conformità?

6.15.5 Il regolamento (CE) n. 1348/2000, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, non risolve gli interrogativi sollevati, vista la natura scarsamente formale e rapida del procedimento in esame.

6.15.6 Infatti, quand'anche l'ipotetico consumatore polacco ricevesse la notificazione nella sua lingua, in che lingua risponderebbe? E chi tradurrebbe poi dal polacco in italiano? E in quale lingua formulerebbe la sua domanda riconvenzionale? E

questa da chi è tradotta? In ognuna di queste situazioni, insomma, vengono a formarsi ostacoli che mettono in discussione la rapidità del procedimento.

6.15.7 Il Comitato esorta dunque la Commissione a valutare la maniera più efficace per garantire che gli obiettivi di rapidità e di spese contenute e di garanzia del diritto di difesa delle parti non siano compromessi dall'utilizzo dei moduli nelle controverse transfrontaliere.

6.15.8 Il CESE ritiene inoltre che tutti i moduli continuino a essere eccessivamente complessi per essere compilati da persone che non dispongano di una formazione giuridica.

6.15.9 Per i profani, infatti, concetti quali «tasso di interesse legale», «% superiore al tasso base della BCE», «cancellazione di vendita», «adempimento di obbligazioni», «sentenza contumacia», «domanda riconvenzionale» non sono di facile comprensione. Inoltre, dato che la Commissione propone la non obbligatorietà del patrocinio legale, è indispensabile garantire che i reali utilizzatori siano in grado di comprendere e compilare i moduli.

6.15.10 Infine, dato che la possibilità per le parti di farsi rappresentare da un avvocato o da un terzo non è esclusa, essa dovrebbe constare espressamente dai formulari.

Bruxelles, 14 febbraio 2006

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il rafforzamento della governance economica — La riforma del Patto di stabilità e di crescita

(2006/C 88/15)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Il rafforzamento della governance economica — La riforma del Patto di stabilità e di crescita*.

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 27 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice Susanna FLORIO e dal correlatore Umberto BURANI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 febbraio 2006, nel corso della 424^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli, 7 voti contrari e 5 astensioni.

1. Sommario

1.1 Il Comitato è fortemente preoccupato della situazione di stallo venutasi a creare nell'ambito della *governance* economica europea. Per tale ragione ritiene opportuno riprendere una riflessione su tutti gli strumenti di politica economica di cui l'Unione europea si è dotata nel corso di questi anni, e rilanciare una valutazione del percorso di riforma del Patto di stabilità e crescita.

1.2 Il presente documento si pone i seguenti obiettivi:

- delineare le differenti posizioni che hanno animato il dibattito politico ed economico nel corso dei sei anni nei quali il Patto di stabilità e crescita ha manifestato i suoi effetti,
- fornire una valutazione del processo di riforma che ha interessato il Patto di stabilità e crescita nel corso di questi ultimi mesi,
- delineare delle linee guida che siano in grado di rafforzare la *governance* economica europea.

1.3 Il Patto di stabilità e crescita, fin dalla sua istituzione, ha esercitato un ruolo fondamentale nell'assicurare che la crescita economica europea si mantenesse in un quadro condiviso di stabilità monetaria.

1.4 All'interno di questo percorso è purtroppo venuto a mancare un coordinamento della *governance* economica europea, proprio nel momento in cui si sono manifestate con maggior forza, da un punto di vista sia economico che politico, le tensioni internazionali che tuttora permangono.

1.5 Nel corso dei sei anni di vita del Patto si sono manifestate da parte di alcuni Stati delle pressioni che hanno imposto di avviare una riforma del Patto stesso.

1.6 Tale riforma è da giudicarsi incompleta poiché non è riuscita a garantire un reale rafforzamento del processo di coordinamento della politica economica europea, processo questo che permetterebbe di cogliere al meglio le opportunità offerte dall'Unione economica e monetaria in termini di crescita economica e di sviluppo occupazionale.

1.7 È proprio sulla necessità di rafforzare la *governance* economica europea che si concentrano gli interventi proposti dai membri del Comitato economico e sociale europeo volti a

coordinare le politiche economiche e fiscali dei rispettivi Stati membri, nel rispetto dell'esigenza di risanamento dei bilanci e nella prospettiva del rilancio degli investimenti volti al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona.

2. Dal Trattato di Maastricht al Patto di stabilità e crescita (PSC)

2.1 L'adozione nel 1997 del Patto di stabilità e crescita ha rappresentato lo strumento con il quale continuare a garantire il mantenimento di quella *disciplina di bilancio* all'interno dell'Unione economica e monetaria, avviata con il Trattato di Maastricht⁽¹⁾. Sulla base di tale principio *l'equilibrio delle finanze pubbliche* ha rappresentato — per i suoi estensori — la modalità attraverso la quale rafforzare le condizioni favorevoli per garantire al tempo stesso la *stabilità* dei prezzi e una *crescita* vigorosa e sostenibile in grado di promuovere la creazione di posti di lavoro.

2.2 Tale approccio prevede che «il perseguimento dell'obiettivo concernente l'equilibrio del bilancio, con un saldo positivo al pareggio o positivo, consentirà agli Stati membri di far fronte alle normali fluttuazioni cicliche, mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3 % del PIL»⁽²⁾.

2.3 Il Patto di stabilità e crescita si fonda sui seguenti elementi essenziali:

- *un impegno politico delle parti coinvolte nel Patto stesso* (Commissione, Stati membri, Consiglio europeo), che si sostanzia nella disponibilità ad attuare tempestivamente il rafforzamento del processo di sorveglianza di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri,
- *un'azione preventiva di sorveglianza*, in grado di prevenire la possibilità che i disavanzi pubblici oltrepassino la soglia di riferimento del 3 % rispetto al PIL. In questo ambito il regolamento del Consiglio 1466/97 rafforza il processo di sorveglianza multilaterale delle posizioni di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche, prevedendo, per ciascuno Stato membro dell'UE, la predisposizione di un proprio *Programma di stabilità e di crescita* da sottoporre all'approvazione del Consiglio europeo,

⁽¹⁾ L'adozione formale del Patto avvenne nel 1997 (con l'obiettivo di rafforzare la disciplina fiscale nell'Unione economica e monetaria prevista dagli articoli 99 e 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea), mentre la sua applicazione sostanziale si ebbe con il lancio dell'euro il 1° gennaio 1999.

⁽²⁾ Risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità, Amsterdam, 17 giugno 1997.

- un'azione dissuasiva che prevede che nei confronti dei paesi per i quali si dovesse ravvisare il rischio di un eventuale disavanzo eccessivo, scatterebbe un richiamo preventivo (*early warning*), tale da indurre il paese in questione ad adottare le idonee misure di correzione,
- una procedura per disavanzi di bilancio eccessivi ⁽³⁾ da attivare per i paesi che dovessero effettivamente presentare dei deficit eccessivi, a conclusione della quale, in assenza di adeguati rientri dal deficit da parte del paese in esame, è prevista l'applicazione di una sanzione che può raggiungere lo 0,5 % del PIL.

3. Valutazione dei primi sei anni di funzionamento del Patto

3.1 Prima di passare ad esaminare i primi sei anni di funzionamento dell'euro, occorre riconoscere che la realizzazione dell'Unione economica e monetaria europea ha rappresentato uno dei fenomeni più importanti e più sorprendenti della storia europea. Il semplice fatto che oggi circa 300 milioni di cittadini appartenenti a 12 paesi europei condividano — dal gennaio del 2002 — la medesima moneta dà un'idea dell'importanza di questo storico evento per l'Europa.

3.2 I fattori di successo e di critica, nei primi sei anni di questa esperienza, possono essere ricondotti essenzialmente ai due termini ricorrenti nel Patto: un indubbio successo per quanto riguarda la *stabilità* monetaria ed un'altrettanta evidente delusione per l'inadeguata *crescita* economica europea. Nel corso di questi sei anni, all'interno della zona euro si è infatti avuto un significativo contenimento dell'inflazione intorno al 2%: il mantenimento della stabilità monetaria è riuscito soprattutto grazie alla pervicace azione compiuta dalla Banca centrale europea attraverso il controllo dei tassi di interesse.

3.3 Un ulteriore fattore positivo legato alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria è rappresentato dall'integrazione dei mercati europei (soprattutto finanziari) attraverso l'eliminazione dei costi di transazione e dei rischi di cambio. Un'integrazione questa che, unita ad un'accresciuta stabilità monetaria, ha prodotto una progressiva discesa dei tassi di interesse nella zona dell'euro.

3.4 L'azione contemporanea esercitata dalla stabilità dei prezzi e dalla discesa dei tassi di interesse ha fatto sì che i mercati finanziari, dopo un primo periodo di attesa (1999-2001), decretassero una progressiva fiducia nei confronti dell'euro, come si può notare nel grafico in figura 3, dove è riportato l'apprezzamento della valuta europea.

3.5 Accanto a questi elementi inequivocabilmente positivi, ve ne sono altri — sul fronte della crescita economica — per i quali si nutrono invece delle forti perplessità. Ricordiamo che nel corso della seconda metà degli anni Novanta si erano realizzati, per i paesi che avrebbero partecipato alla moneta unica europea, dei significativi tassi di crescita del prodotto interno lordo. Per tale ragione, alla vigilia della realizzazione dell'UEM,

⁽³⁾ La procedura per disavanzi eccessivi non viene applicata nei casi eccezionali nei quali: i) si manifesta un evento straordinario indipendente dalla volontà dello Stato membro in esame; ii) si ha una recessione economica, con una riduzione del PIL reale di almeno due punti percentuali. Vale la pena ricordare che a tutt'oggi sono state applicate ben 26 procedure per deficit eccessivi, di cui ben 10 hanno riguardato paesi appartenenti alla zona euro, secondo la successione seguente: nel 2002, Germania e Portogallo; nel 2003, la Francia; nel 2004, la Grecia, l'Ungheria, la Repubblica ceca, Cipro, Malta, la Polonia, la Slovacchia, i Paesi Bassi, la Francia, la Germania, il Regno Unito; nel 2005, l'Ungheria, la Grecia, i Paesi Bassi e infine l'Italia.

le attese che la moneta unica avrebbe portato ad un ulteriore rafforzamento della crescita europea erano notevoli. Nella realtà, invece, l'atteso processo di rafforzamento della crescita per la zona dell'euro non si è prodotto. Diversamente da quanto si poteva prevedere, proprio i paesi rimasti fuori dall'euro hanno beneficiato di una congiuntura economica positiva, registrando tassi di crescita del PIL addirittura superiori a quelli rilevati nella zona euro.

3.6 Un altro fenomeno inatteso è stata la presenza all'interno della zona euro di shock asimmetrici. Tra gli Stati membri dell'UEM si sono infatti registrate delle *performance* di crescita molto variegata, con differenze molto più ampie di quanto ci si sarebbe aspettato: alcuni paesi sono infatti caduti in recessione, mentre altri si trovavano a sperimentare delle fasi di espansione economica.

3.7 Tra le attese maturate nella collettività degli Stati della zona euro vi era quella che l'unificazione monetaria avrebbe condotto ad una maggiore trasparenza dei prezzi e che, grazie alla maggiore concorrenza sul mercato dei beni di consumo, si sarebbe verificato un abbassamento dei prezzi con un netto miglioramento dei benefici per i consumatori (e una crescita dei loro redditi reali): in realtà, però, purtroppo questo non è sempre accaduto. A seguito dei mancati controlli — da parte di alcuni Stati membri — in particolare nella fase del *change over*, si sono infatti per contro manifestati degli incrementi nei prezzi non giustificati. È quanto è accaduto per i prezzi di alcuni prodotti alimentari in Italia in particolar modo, ma anche in Germania e Grecia. A seguito delle distorsioni (nei meccanismi di trasferimento dei prezzi) manifestatisi in questi paesi, l'euro non è più stato percepito dalla collettività come uno strumento in grado di migliorare il benessere dei consumatori.

3.8 È indubbio che la storia di questi primi sei anni dell'UEM abbia rappresentato un successo essenzialmente sul piano monetario e finanziario. Con una valuta che è divenuta più popolare all'interno dei circoli dei mercati finanziari e delle banche. Ricordiamo che in soli sei anni l'euro è divenuta la seconda valuta detenuta nel mondo ⁽⁴⁾. Tutto questo è stato favorito da una politica monetaria rigorosa che, come recita l'articolo del Trattato relativo alla Banca centrale europea, ha avuto come principale obiettivo quello di favorire la stabilità dei prezzi, e per tale via accrescere la fiducia dei mercati finanziari per la nuova valuta ⁽⁵⁾.

4. L'UEM: il conflitto tra stabilità e crescita

4.1 I successi ottenuti sul piano monetario e finanziario purtroppo non hanno però dato luogo ad analoghi successi nell'economia reale, in termini di incremento della produzione e dell'occupazione. Per tali ragioni l'euro, nonostante rappresenti un evento di notevole importanza, non viene tuttora percepito — da una parte significativa dell'opinione pubblica della zona euro — come dovrebbe, ossia come una storia di successo.

⁽⁴⁾ L'internazionalizzazione di una valuta è un processo essenzialmente guidato dalle forze di mercato e quindi dal grado di fiducia che gli agenti economici imputano a quella valuta in termini di stabilità.

⁽⁵⁾ L'obiettivo principale del SEBC (Sistema europeo delle banche centrali) è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti dall'articolo 2 (TCE, art. 105, par. 1). Gli obiettivi dell'Unione (art. 2 TCE) sono un elevato livello di occupazione e una crescita sostenibile e non inflazionistica.

4.2 Questa particolare situazione di «stallo» dell'Unione economica e monetaria ha dato luogo a diverse interpretazioni sulla natura delle sue cause. Possono essere individuati due filoni interpretativi principali. Da un lato, coloro (che potremo definire *gli strutturalisti*) che ritengono che il *gap*, in termini di crescita economica, sia da imputare essenzialmente a delle rigidità strutturali, che non hanno nulla a che fare con le regole imposte dall'Unione economica e monetaria. In una posizione diametralmente opposta troviamo coloro (*i macroeconomisti*) che ritengono che, prima con il Trattato di Maastricht e poi con il Patto di stabilità e crescita, siano state introdotte delle regole che hanno dato luogo ad una politica macroeconomica inefficace che ha «bloccato» le potenzialità della crescita economica europea.

4.3 La presenza di sostanziali differenze di carattere strutturale tra gli Stati che compongono l'UEM è inequivocabile: da sola però questa interpretazione non riesce a spiegare la crescita insufficiente che ha caratterizzato l'economia della zona euro a partire dal 2001. I paesi europei non appartenenti a tale zona sono usciti da una situazione di stagnazione in modo più netto e in tempi più brevi rispetto ai paesi della zona euro. A partire dal 2001, la differenza di tasso di crescita economica, fra i paesi della zona euro e i paesi non appartenenti a tale zona, era in media dell'1,1 % a favore di questi ultimi. Se poi compariamo la dinamica economica dei paesi della zona euro con quella degli Stati Uniti, possiamo vedere che nei primi la fase congiunturale sfavorevole, pur essendo meno intensa, si è protratta più a lungo che negli USA.

4.4 Queste differenze non possono essere spiegate esclusivamente con fattori di carattere strutturale. Questa interpretazione deve essere integrata con altre spiegazioni supplementari ed è, come vedremo, in questa direzione che va il secondo filone interpretativo. Un filone che giudica l'attuale politica macroeconomica europea inadeguata sia dal punto di vista monetario che fiscale.

4.5 Dal punto di vista della politica monetaria la Banca centrale europea, influenzata da quello che era il suo mandato esclusivo, ossia di «assicurare la stabilità monetaria» della zona euro, ha adottato una politica monetaria particolarmente rigida, stabilendo un tasso di inflazione obiettivo al 2 % ritenuto eccessivamente vincolante per il periodo di stagnazione del 2001-2002. Va comunque riconosciuto che la presenza di situazioni fortemente differenziate all'interno della zona euro non ha favorito la BCE a reagire prontamente alla difficile situazione congiunturale attraverso una più decisa riduzione dei tassi di interesse.

4.6 Anche dal lato della politica fiscale il comportamento dei paesi della zona euro non ha permesso una fuoriuscita tempestiva dalla difficile congiuntura venutasi a creare dal 2001. Nella fase di stagnazione i paesi della zona euro hanno infatti mantenuto pressoché costante la propria *ratio* debito/PIL (che dal 2001 al 2003 è passata dal 69,6 % al 70,8 %), mentre gli Stati Uniti reagivano più prontamente (passando nello stesso periodo dal 57,9 % al 62,5 %) e perseguendo così una politica keynesiana di fuoriuscita dalla stagnazione attraverso il *deficit spending*.

4.7 L'incapacità da parte dei paesi della zona euro di adottare politiche di bilancio anticicliche è da imputare in parte ad un'eredità del passato (data dagli alti debiti pubblici dei governi nazionali e dalla incapacità di ridurli nel corso della fase espan-

siva del 1996-2000) ed in parte al vincolo del Patto di stabilità e crescita. Un Patto che impone, sia ai paesi che presentano un rapporto debito pubblico/PIL al di sotto del limite del 60 % (Spagna 48,9 %; Irlanda 29,9 %; Paesi Bassi 55,7 %; Finlandia 45,1 %), sia a quelli che presentano un dato non allarmante, perché di poco superiore al limite definito (Germania 66,0 %; Francia 65,6 %; Austria 65,2 %; Portogallo 61,9 %), un vincolo di bilancio ritenuto da molti ingiustificato⁽⁶⁾. Una delle principali critiche che è stata rivolta al Patto si è concentrata essenzialmente sulla regola del deficit pubblico al 3 %: una regola che veniva considerata del tutto arbitraria ed inutile, sia nelle fasi recessive che in quelle espansive. Nelle fasi recessive, infatti, non consentiva ai singoli governi di disporre di una politica fiscale espansiva, in grado di permettere alle loro economie di uscirne in tempi ragionevoli, mentre in quelle espansive non assicurava che i singoli governi avrebbero adottato un comportamento «virtuoso» rafforzando la propria disciplina di bilancio. Il Patto è stato così accusato di rappresentare uno dei principali strumenti dell'inerzia istituzionale europea in campo macroeconomico. Concentrato esclusivamente sugli obiettivi intermedi (dell'equilibrio di bilancio e della stabilità finanziaria) il Patto trascurava o addirittura impediva il raggiungimento degli obiettivi finali della stabilità macroeconomica (vale a dire la crescita economica e il pieno impiego)⁽⁷⁾.

4.8 Gran parte delle proposte di riforma chiedevano di concentrare l'attenzione non tanto sul rapporto deficit/PIL, quanto sul rapporto debito pubblico/PIL. In questo nuovo contesto il Patto si indirizzava sulla *sostenibilità del debito* dei paesi appartenenti alla zona euro, introducendo una maggiore flessibilità per quelli che avevano livelli di debito inferiori o prossimi al 60 %.

4.9 Nel settembre del 2003 l'economista Paul De Grauwe elaborava un'interessante proposta di riforma, in base alla quale il governo di ciascuno dei paesi appartenenti alla zona euro doveva definire il proprio obiettivo relativamente al rapporto debito/PIL (sulla base delle proprie condizioni economiche e finanziarie), adottando successivamente una serie di interventi di politica economica compatibili con l'obiettivo stesso. La proposta De Grauwe, pur prevedendo la possibilità che ciascun paese potesse incorrere in eventuali scostamenti di breve periodo dall'obiettivo prefissato (giustificati sulla base di particolari situazioni congiunturali), assicurava che nel medio/lungo periodo il rapporto debito/PIL si sarebbe indirizzato verso il raggiungimento dell'obiettivo prestabilito.

4.10 Un'altra proposta di riforma del Patto fu quella che assicurava l'introduzione di una *golden rule of public finances*: in base a tale regola non dovevano essere considerate tra le spese in grado di incidere sul deficit pubblico le spese per investimenti che consentivano il conseguimento degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona (introduzione e diffusione dell'innovazione tecnologica, spese in R&S, istruzione e formazione, ecc.).

4.11 L'applicazione della *golden rule* presta il fianco alla critica della indeterminatezza del concetto di investimento pubblico, una debolezza questa che potrebbe far rientrare all'interno di tale categoria di investimenti qualunque altra spesa. Per neutralizzare questa critica c'è chi propone — e l'economista francese J. P. Fitoussi è tra questi — che gli investimenti pubblici rientranti nella *golden rule* debbano essere stabiliti dal Consiglio previa consultazione con il Parlamento europeo. In

⁽⁶⁾ Paul De Grauwe, 2003.

⁽⁷⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

questo modo l'indeterminatezza della definizione di investimento pubblico sarebbe trasformata in un'opportunità per sviluppare una politica di coordinamento, mediante l'individuazione di quel sistema di incentivi attraverso i quali i singoli paesi saranno portati ad investire in particolari aree di interesse comune⁽⁸⁾. Interessante e degna di approfondimento è per questo la recente proposta del Presidente della Commissione Barroso di istituire un fondo comunitario destinato agli investimenti di interesse europeo necessari a crescita e sviluppo economico.

4.12 Si era oramai aperto un ampio dibattito su quali potessero essere gli interventi in grado di permettere una reale implementazione del Patto. Il confronto si basava essenzialmente tra due visioni alternative: quella di coloro che preferivano mantenere un sistema di regole certe e quella di coloro che auspicavano che il Patto favorisse decisioni di carattere politico — espresse dai governi — sulla base di sottostanti principi di natura economica. Emergeva così l'esigenza che il Patto fosse riformato sulla base di un sistema di regole in grado di affermarne la legittimità tecnica, economica e politica⁽⁹⁾.

5. La riforma del Patto: dalla proposta avanzata dalla Commissione⁽¹⁰⁾ a quella varata dal Consiglio europeo⁽¹¹⁾

5.1 Le critiche mosse al Patto ebbero un'ampia eco quando, a seguito della delicata situazione congiunturale del biennio 2002-2003, il Patto venne sottoposto ad una serie di pressioni che evidenziarono l'esigenza di procedere ad una sua riforma. Ricordiamo il rifiuto di Germania e Francia di sottoporsi alla regola del 3 % e la diatriba che ne seguì tra la Commissione da un lato e il Consiglio europeo dall'altro. Si era nei fatti proceduto ad un vero e proprio *strappo* istituzionale passando da un *metodo comunitario di coordinamento aperto*, fissato dalle regole del Patto, ad un *metodo di controllo intergovernativo* del tutto autoreferenziale. Gran parte delle proposte di riforma insistevano sulla necessità di concentrare l'attenzione non tanto sul rapporto deficit/PIL, quanto sul rapporto debito pubblico/PIL.

⁽⁸⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

⁽⁹⁾ Per sottolineare l'importanza del dibattito apertosi nel 2004 sulla riforma del Patto di stabilità e crescita vale la pena di riportare le conclusioni di un recente articolo di Jean Pisani-Ferry, in cui si afferma che il significato del dibattito che vi sarà nei prossimi mesi non andrebbe sottovalutato. L'aspetto principale che emerge chiaramente è la questione se la *governance* economica nella zona euro debba fondarsi su regole giuridicamente vincolanti o su decisioni collettive basate su principi economici. Il primo modello è stato sperimentato finché la politica ha rivendicato i propri diritti. Il secondo modello non è stato ancora sperimentato, ma è già evidente che non potrà imporsi se non vi sarà una legittimità tecnica, economica e politica. Se non verrà raggiunto alcun accordo o se il secondo modello non produrrà risultati positivi, la zona euro adotterà probabilmente una specie di nuova versione della «dottrina di Sinatra», il che non è certamente il modo migliore per gestire un'unione monetaria. La «dottrina di Sinatra» deve il suo nome alla canzone «My way» di Frank Sinatra ed è l'espressione utilizzata da Michail Gorbachov per descrivere la politica che lasciava ai paesi limitrofi del Patto di Varsavia libertà di decisione in merito alle questioni interne. Sappiamo bene cosa ne è seguito cosa ne è seguito. Pisani-Ferry, J. (2005).

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 581 def.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 154 e COM(2005) 155 def.

5.2 Il conflitto istituzionale in seno all'Unione europea rifletteva il conflitto esistente tra i due pilastri della politica fiscale ed economica dell'Unione: assicurare la *crescita economica* compatibilmente con una *disciplina di bilancio* degli Stati membri. Si rendeva così urgente procedere ad una riforma del Patto che fosse in grado di garantirne un rafforzamento attraverso la compatibilità dei due pilastri. La Commissione nell'autunno del 2004 elaborava una proposta di riforma da sottoporre al Consiglio europeo, nella quale venivano fissate cinque linee guida:

5.2.1 nei procedimenti di sorveglianza degli equilibri contabili, concentrarsi sul debito e sulla sostenibilità delle situazioni di bilancio, pur continuando a mantenere un controllo sull'andamento del deficit;

5.2.2 stabilire obiettivi di bilancio di medio periodo per ciascuno Stato membro, in modo da tener conto delle singole specificità. Si permetteva così da un lato di evitare di infrangere la regola del 3 % nel rapporto deficit/PIL nel corso di congiunture sfavorevoli e, dall'altro, di ridurre il rapporto debito/PIL, anche in previsione dell'impatto che avrebbe avuto, sui bilanci di alcuni paesi, l'invecchiamento della popolazione;

5.2.3 nelle procedure per deficit eccessivi, riservare una maggiore considerazione alle circostanze economiche. La definizione di *circostanze eccezionali*, che nel Patto permette di sottrarsi a procedure di deficit eccessivo, poteva essere modificata in modo da consentire di considerare situazioni di recessione protratte nel tempo. Il percorso per la correzione di un deficit eccessivo poteva essere rivisto prendendo in considerazione sia le condizioni cicliche, sia i rischi di sostenibilità. In questo modo il processo di aggiustamento risultava più rispondente alle caratteristiche del paese esaminato, assicurando che la correzione del deficit potesse avvenire entro un periodo di tempo più ampio rispetto all'anno seguente a quello dell'identificazione del deficit stesso;

5.2.4 assicurare l'efficacia delle azioni preventive nel correggere posizioni di bilancio inadeguate. La tempestività dell'azione preventiva garantiva che i necessari riequilibri di bilancio fossero realizzati nel corso di fasi congiunturali favorevoli;

5.2.5 rafforzare l'applicazione delle regole di sorveglianza. Nella proposta il richiamo preventivo veniva affidato alla Commissione senza alcun obbligo di una preventiva approvazione del Consiglio. Si rafforzava così sia il potere di sorveglianza della Commissione, sia quello degli organismi istituzionali nazionali di controllo.

5.3 Per la Commissione la proposta di riforma del Patto non rappresentava una rivoluzione, bensì una evoluzione, in grado di permettere al Patto di risolvere quelle situazioni critiche che potevano condurre ad una situazione di *stallo* istituzionale come già accaduto in passato. La riforma, inoltre, adattando il Patto alla realtà, ne voleva, nelle intenzioni della Commissione, migliorare la credibilità ed accrescere la condivisione delle regole da parte degli Stati membri (*ownership* degli Stati membri).

5.4 Il Consiglio europeo, nella primavera del 2005, fornirà una risposta sostanzialmente diversa rispetto alle attese della Commissione. Nella sua riunione di primavera (22-23 marzo 2005), il Consiglio europeo approvava il documento predisposto dal Consiglio Ecofin *Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e di crescita*, introducendo delle modifiche significative al Patto. Modifiche che hanno riguardato *l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione e della procedura per i disavanzi eccessivi* (regolamento CE n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005) e *il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche* (regolamento CE n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005). Modifiche che hanno introdotto elementi di flessibilità tali da prevedere specifiche attenuanti per i paesi coinvolti in situazioni di deficit eccessivi e l'allungamento dei tempi previsti per la correzione di tali deficit. Vale la pena di concentrarsi sulle principali modifiche introdotte nel Patto dal Consiglio europeo.

5.4.1 Una delle principali di tali modifiche riguarda la definizione di *obiettivi di bilancio di medio periodo*. Nella precedente versione del Patto questi erano considerati come posizioni di bilancio prossime al pareggio o in *surplus*; eventuali posizioni di deficit fino allo - 0,5 % in termini di PIL erano ammesse per particolari situazioni di incertezza nella misurazione delle diverse poste contabili. Deviazioni dall'obiettivo di medio periodo non erano previste.

5.4.1.1 Con la modifica introdotta dal Consiglio il campo di variazione del deficit pubblico per gli Stati membri dell'UEM e quelli aderenti al meccanismo di cambio europeo (ERM II) può spaziare da una situazione di pareggio o *surplus* (per paesi con un alto debito e un basso potenziale di crescita) fino a prevedere la possibilità di incorrere in un eventuale deficit di bilancio dell'1,0 % in termini di PIL (per paesi con un basso debito ed un alto potenziale di crescita). Eventuali scostamenti dall'obiettivo di medio periodo sono ammessi in casi in cui il governo del paese in esame abbia effettuato delle riforme di carattere strutturale.

5.4.2 *Il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio di medio termine*. Nella precedente versione il percorso di rientro non era stabilito dal Patto, bensì dalle decisioni prese dal Consiglio europeo.

5.4.2.1 Nella nuova versione è possibile che un paese si discosti dall'obiettivo di medio periodo ed è previsto che questo scostamento sia corretto attraverso **un aggiustamento annuo dello 0,5 %**. Il percorso di riequilibrio può essere *modesto* durante fasi economiche negative, ma deve per contro essere *vigoroso* nelle fasi economiche espansive, in modo da utilizzarne il rendimento *inatteso* per ridurre i livelli del deficit e del debito. Sono ammesse deviazioni in caso di riforme strutturali, mentre non è prevista alcuna sanzione nel caso in cui il riequilibrio dello 0,5 % annuo non sia attuato.

5.4.3 *Fattori giustificativi del mancato rispetto del limite di riferimento del 3 % nel rapporto deficit/PIL*. Nel precedente Patto erano previsti fattori temporanei ed eccezionali quali: disastri naturali, declino del PIL del 2,0 %, declino del PIL compreso tra lo 0,75 % e il 2,0 % a seconda della discrezionalità del Consiglio. Non erano previsti altri fattori.

5.4.3.1 Nella riforma i **fattori eccezionali** sono individuati ma non quantificati: un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL, una diminuzione cumulata della produzione accompagnata da tassi di crescita del PIL inferiori alla crescita potenziale. A queste giustificazioni si affiancano **altri fattori rilevanti** di cui la Commissione dovrà tenere debitamente conto «nel valutare qualitativamente il superamento del valore di riferimento del 3 %»:

- i) sviluppo del potenziale di crescita;
- ii) prevalenza di condizioni di ciclo economico negativo;
- iii) implementazione della strategia di Lisbona;
- iv) spesa per ricerca, sviluppo e innovazione;
- v) precedenti riequilibri di bilancio avvenuti in fasi congiunturali favorevoli;
- vi) sostenibilità del livello del debito;
- vii) investimenti pubblici;
- viii) qualità delle finanze pubbliche;
- ix) peso dei contributi finanziari per sostenere la solidarietà internazionale;
- x) peso del contributo finanziario derivante dal raggiungimento di obiettivi di politica europea nell'ambito del processo di unificazione ⁽¹²⁾;
- xi) riforma delle pensioni.

5.4.4 *Scadenza per la correzione del deficit*. Nel precedente Patto, essa coincideva con l'anno successivo all'identificazione del deficit, a meno che non emergessero delle circostanze speciali. Tali circostanze non erano però specificate e il Consiglio era comunque libero di fissare la nuova scadenza.

5.4.4.1 Con il nuovo Patto viene mantenuta — in via generale — la scadenza all'anno seguente all'identificazione del deficit ma, a seguito di *circostanze speciali* che rientrano negli *altri fattori* precedentemente indicati, la scadenza può slittare a due anni dopo l'identificazione del deficit. Tutta una serie di scadenze legate alla procedura per deficit eccessivo vengono dilazionate nel tempo.

5.5 Rispetto alla proposta della Commissione, la riforma realizzata dal Consiglio europeo intraprende una via sostanzialmente differente: sembra dunque piuttosto difficile interpretarla come un compromesso tra quella che era la proposta della Commissione e le esigenze del Consiglio. La riforma introduce molteplici elementi di indebolimento del Patto attraverso una distorsione nella distribuzione delle competenze tra gli organismi istituzionali europei. Si verifica così un'asimmetria di competenze tra la Commissione (nel ruolo di guardiano del Trattato) che risulta sostanzialmente indebolita, il Consiglio che risulta eccessivamente rafforzato ed il Parlamento europeo che viene del tutto trascurato in questo processo.

⁽¹²⁾ Un fattore inserito a seguito dell'insistenza del governo tedesco per tener conto dei costi della riunificazione della Germania. Non è escluso però, che questa eccezione possa essere richiamata - nel futuro - anche da governi di paesi che richiedono una maggiore indulgenza per i loro deficit di bilancio essendo contribuenti netti del bilancio dell'UE (J Bouzon, G. Durand, 2005).

6. Prime valutazioni del processo di riforma del Patto di stabilità e crescita

6.1 La riforma scelta dal Consiglio europeo indebolisce sostanzialmente il principio della disciplina di bilancio introdotta con il Trattato di Maastricht (1991) e confermata successivamente con il Patto nel vertice di Amsterdam del 1997. Come rilevato da J. Bouzon e G. Durand (2005), la schizofrenia del processo di riforma adottato era individuabile già nel documento del Consiglio Ecofin del 21 marzo, là dove si affermava che: «è essenziale assicurare **un giusto equilibrio tra un grado più elevato di valutazione economica e di discrezionalità politica** nella sorveglianza e nel coordinamento delle politiche di bilancio e **la necessità che un sistema basato sulle regole resti semplice, trasparente ed applicabile**». Nella realtà si realizza un vero e proprio confronto tra l'esigenza di pervenire ad una discrezionalità politica ed economica ed il mantenimento di un quadro regolamentare semplice, trasparente e rafforzato. L'attuale processo di riforma sembra aver fatto prevalere l'elemento congiunturale e politico a scapito del quadro normativo semplice e trasparente.

6.2 La riforma indebolisce il Patto sostanzialmente attraverso due vie: la prima è quella del protrarsi delle scadenze, la seconda è quella dell'introduzione di un sistema di eccezioni e di esenzioni all'interno della quale può teoricamente rientrare di tutto, proprio perché i fattori introdotti prestano il fianco ad interpretazioni divergenti. La combinazione dei due elementi tende ad indebolire la sorveglianza di bilancio e a renderla meno trasparente. In questo contesto l'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche diventa così — come rilevato dalla Deutsche Bundesbank — un obiettivo in continuo movimento, *a moving target* ⁽¹³⁾. Con un Patto che risulta indebolito nel suo obiettivo di garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri, la Banca centrale europea potrebbe essere portata ad assumere il ruolo esclusivo di guardiano del Patto e di unico garante della stabilità monetaria dell'Unione europea. Creando così — in termini macroeconomici — una situazione tipica dei *giochi a somma zero* nella quale i *guadagni* derivanti dall'allentamento della politica fiscale risulterebbero compensati dalle *perdite* derivanti dall'irrigidimento della politica monetaria ⁽¹⁴⁾.

6.3 Al di là di quello che è risultato un chiaro tentativo — piuttosto ben riuscito — da parte dei governi nazionali di riappropriarsi di uno strumento di politica economica che era stato loro sottratto o quantomeno imbrigliato attraverso il Patto, vale la pena di soffermarsi su alcune considerazioni di carattere generale.

6.4 È indubbio che la via per la quale si verifica un'espansione del rapporto debito/PIL passa inevitabilmente per un incremento continuo del rapporto deficit/PIL. Ma è altrettanto vero che in un quadro di sostenibilità delle finanze pubbliche, il deficit diventa un obiettivo intermedio e il debito diventa un obiettivo finale ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Deutsche Bundesbank, *Monthly Report*, aprile 2005.

⁽¹⁴⁾ In un comunicato stampa la Banca centrale europea ha espresso serie preoccupazioni riguardo alle modifiche al Patto di stabilità e crescita proposte e ha sottolineato che è quanto mai fondamentale che tutte le parti interessate assolvano le rispettive responsabilità. BCE, 2005.

⁽¹⁵⁾ Così come era stato avanzato giustamente nella proposta di Paul De Grauwe, 2003, riportata nel paragrafo precedente.

6.4.1 Dunque uno dei problemi chiave dell'UEM è legato alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche degli Stati membri. Strumenti comunitari concordati in grado di garantire un risanamento delle finanze pubbliche per i paesi con alti livelli di debito pubblico sarebbero utili poiché la sostenibilità delle finanze pubbliche, oltre a garantire una stabilità monetaria, permette di avviare un percorso di sviluppo e di crescita.

6.4.2 La sostenibilità delle finanze pubbliche non passa per una riduzione automatica della spesa sociale bensì per una sua ottimizzazione e per una sua migliore efficienza ed efficacia. Questo coincide con quanto più volte riaffermato dalla Commissione europea, secondo cui: «la protezione sociale può svolgere un ruolo importante come fattore produttivo in grado di garantire la creazione di economie efficienti, dinamiche e moderne fondate su basi solide e sulla giustizia sociale» ⁽¹⁶⁾.

6.5 Un altro elemento che ha caratterizzato la proposta del Consiglio Ecofin e il conseguente processo di riforma del Patto attraverso i regolamenti 1055/2005 e 1056/2005, è rappresentato dal richiamo alla riforma pensionistica. Nel documento viene dedicato molto più spazio all'esigenza di pervenire ad una riforma dei sistemi pensionistici europei (favorendo così l'introduzione di un sistema *multipilastro* pubblico e privato) di quanto ne è riservato al ruolo che dovrebbe assumere il livello del debito pubblico nel valutare la sostenibilità fiscale degli Stati membri. In questo contesto viene permesso — ai paesi che hanno attuato tali riforme — di poter deviare dall'obiettivo di medio periodo o di oltrepassare la soglia del 3 % del deficit.

6.5.1 Si inserisce, così, il concetto di «passività implicite» (*implicit liabilities*), ossia di passività legate alle spese crescenti che i diversi paesi dovranno affrontare nel prossimo futuro a seguito dell'invecchiamento della loro popolazione. Il concetto di passività implicite entra così a far parte di quel sistema di criteri, attraverso i quali la Commissione e il Consiglio valutano la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. Il problema di un approccio del genere è rappresentato dal fatto che — come rilevato da Bouzon e Durand — non c'è un giudizio uniforme sulla loro definizione né su ciò che questa può comprendere ⁽¹⁷⁾.

7. Le proposte del CESE per il rilancio di una governance economica europea

7.1 Purtroppo, nel corso del processo di riforma avviato dalla Commissione nell'autunno del 2004 e conclusosi con la riforma del Patto decretata dal Consiglio europeo nella primavera del 2005, è venuto a mancare il coraggio di ridiscutere e

⁽¹⁶⁾ Commissione europea 1995, 1997, 2003.

⁽¹⁷⁾ Potenzialmente, tali passività potrebbero andare ben oltre le sole pensioni. Secondo il documento dell'OCSE, la definizione di debito pubblico in alcuni Stati membri tiene conto solo delle passività legate al sistema pensionistico degli impiegati pubblici (per i quali esiste una relazione contrattuale). Questo sembra anche l'approccio privilegiato nella relazione dell'Ecofin. J. Bouzon e G. Durand, 2005.

ridefinire l'apparato teorico ed ideologico sotteso al Patto. Un'assenza che ha pregiudicato la possibilità di pervenire ad una radicale trasformazione ed implementazione del Patto stesso⁽¹⁸⁾. Una trasformazione richiesta dalla necessità di affrontare e tentare di risolvere «una volta per tutte» il *paradosso della sovranità* che pervade il Patto (comunque presente in molti altri campi della politica europea).

7.2 Un paradosso che consiste nel fatto che, da un lato, gli Stati nazionali e il Parlamento europeo, vale a dire gli organi di rappresentanza nei quali risiede la legittimità democratica, sono privi di un'adeguata strumentazione di politica economica e, dall'altro, organismi quali la Commissione e la Banca centrale europea sono, pur non provvisti di legittimità diretta, dotati di un'adeguata strumentazione di politica economica. Si realizza così una contrapposizione tra legittimità senza potere e potere senza legittimità. Un potere, quest'ultimo, che fonda la sua legittimità non sulla base di un chiaro processo democratico, bensì su quella di un *sistema dottrinale* in base al quale il ruolo dei governi viene neutralizzato. Il superamento del paradosso della sovranità implica lo scioglimento del nodo della contrapposizione della legittimità senza potere e del potere senza legittimità.

7.2.1 I criteri da adottare per valutare la buona performance economica degli Stati membri derivano da questo sistema dottrinale e sono rappresentati da: equilibrio di bilancio, flessibilità dei mercati, riforme strutturali, ecc. Sono questi gli obiettivi principali della finanza pubblica sostenibile che fanno passare — purtroppo — in secondo piano gli obiettivi finali della stabilità macroeconomica della crescita e del pieno impiego (alla base della strategia di Lisbona)⁽¹⁹⁾.

7.3 In questo particolare contesto la riforma del Patto ha cercato di risolvere il *citato paradosso della sovranità*. Il Consiglio europeo ha nei fatti neutralizzato il potere di controllo della Commissione, attribuendo un potere di controllo ad un Consiglio formato proprio da coloro che potenzialmente potranno rientrare nella categoria dei *controllati*. Al quesito *chi controlla i controllati?* si deve rispondere, non privi di un certo imbarazzo: *i controllati!* Il deficit di democrazia presente nella versione originaria del Patto di stabilità e di crescita non sembra essere superato con la sua riforma: anzi a questo deficit se ne aggiunge un altro, legato ad un'assenza di trasparenza e di semplicità. In questo ambito vale la pena di chiedersi quale ruolo avrebbe potuto svolgere il Parlamento europeo per migliorare il livello di legittimità democratica del Patto. È all'interno di questo contesto che è necessario interrogarsi su quali possano essere gli interventi in grado di migliorare, riequilibrando, i poteri tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

7.4 Dopo il processo di riforma del Patto si sono verificati una serie di eventi che hanno seriamente incrinato il processo di unificazione europea. Si pensi in particolare agli esiti negativi dei referendum sulla Costituzione europea di Francia e Paesi

Bassi, alla decisione di sospendere il processo di consultazione per la ratifica della Costituzione europea negli altri paesi, all'imbarazzante mancato accordo sul bilancio europeo 2007-2013. È come se il lento, ma inesorabile processo di costruzione del puzzle europeo si fosse interrotto perché ciascuno degli Stati membri ha deciso di ritagliare le singole tessere del mosaico sulla base dei propri interessi nazionali. Così facendo le tessere del puzzle non potranno più incastrarsi tra loro, e potranno essere solo posate sul piano o addirittura sovrapposte, lasciando così un mosaico perlopiù incompleto e soggetto ad essere distrutto dalle prime scosse — involontarie o meno — da parte dei partecipanti alla sua co(di)struzione.

7.5 È in momenti delicati come quelli che sta vivendo oggi l'Unione europea che si rendono necessarie delle scelte che siano in grado di imprimere delle svolte al dibattito in corso. Per tale ragione occorre valutare se non sia il caso di seguire il consiglio formulato da J. Habermas, in un suo recente articolo⁽²⁰⁾. Il filosofo tedesco evidenzia come oggi l'Unione europea si trovi ad essere *paralizzata dal conflitto irrisolto tra concezioni diverse e inconciliabili degli obiettivi* e come *le istituzioni europee debbano ad un tempo interiorizzare questo conflitto e portarlo alla luce, per poter trovare soluzioni produttive*. Il CESE accoglie con favore la proposta di aprire lo spazio per una serie di *approfondimenti politici* da ricercarsi tra i paesi dell'Unione europea sulla base della volontarietà e non necessariamente dell'unanimità. Tali approfondimenti permetterebbero di superare le situazioni di «stallo» risultanti dalla necessità di pervenire ad intese inter-governative unanimi in un'Unione europea composta da 25 Stati membri.

7.6 Questi approfondimenti dovrebbero realizzarsi attraverso lo strumento — previsto dagli articoli 43 e 44 del Trattato di Nizza — delle *cooperazioni rafforzate* tra almeno otto Stati membri. Cooperazioni che, se da un lato permettono di pervenire a decisioni condivise attraverso norme procedurali meno restrittive, dall'altro restano comunque «aperte» poiché, sulla base dell'articolo 43 bis del Trattato di Nizza, viene concessa ai membri esterni la possibilità di entrare a far parte del gruppo in qualunque momento.

7.6.1 Un primo campo di applicazione naturale delle cooperazioni rafforzate potrebbe essere proprio quello dell'Unione economica e monetaria. Il principio in base al quale si rende necessario il ricorso alla cooperazione rafforzata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria è legato al fatto che i paesi che attualmente partecipano alla moneta unica hanno un'indubbia necessità di pervenire ad un coordinamento delle proprie politiche economiche rispetto ad altri paesi che al momento non ne fanno parte. La politica fiscale inoltre è parte integrante delle politiche economiche, e dunque, come per altro già affermato in altri pareri del CESE⁽²¹⁾, misure concordate su queste materie nell'area dei paesi euro potrebbero favorire una maggiore coesione economica e sociale per l'intero sistema UE.

⁽¹⁸⁾ J. Bouzon e G. Durand, 2005.

⁽¹⁹⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

⁽²⁰⁾ Habermas, J., 2005, Soltanto un sogno può salvare l'Europa, La Repubblica, 9.6.2005.

⁽²¹⁾ La fiscalità nell'Unione europea: principi comuni, convergenza delle norme fiscali e possibilità di introdurre il voto a maggioranza qualificata, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 139.

7.6.2 I paesi partecipanti all'UEM potrebbero nominare un coordinatore e portavoce europeo per la politica economica degli Stati membri dell'UE, al quale affidare, come mandato il coordinamento delle politiche economiche europee. Il coordinatore, a cui si dovrebbero anche conferire dei reali poteri, dovrebbe operare di concerto sia con il Presidente della Banca centrale europea sia con il Presidente della Commissione europea.

7.6.3 I membri del gruppo di cooperazione rafforzata potrebbero, inoltre, decidere di stabilire delle udienze periodiche tra il coordinatore del gruppo di cooperazione rafforzata dell'UEM, la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo e la Banca centrale europea. Attraverso tale azione si potrebbe così tentare di riequilibrare quel sistema di poteri che risulta attualmente sbilanciato a favore di una parte, vale a dire quella del Consiglio europeo.

7.6.4 Il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri dell'UEM dovrà concretizzarsi nello stabilire una serie di priorità di politica economica e di strumenti atti a realizzare tali obiettivi. Si dovrà provvedere a realizzare un monitoraggio in tempo reale in modo da consentire i necessari aggiustamenti in corso d'opera. In tale contesto il rafforzamento della *governance* economica europea dovrà essere realizzata nel sostegno al dialogo macroeconomico e nel rispetto del dialogo sociale europeo.

7.7 In aggiunta alla soluzione delle cooperazioni rafforzate, sarebbe interessante riprendere l'indicazione presente nel Libro Bianco di J. Delors del 1993 ⁽²⁾, ossia l'idea di costituire un fondo europeo per la promozione della crescita economica ed il rilancio della competitività europea, attraverso l'emissione di obbligazioni dell'Unione a lunga scadenza, collegate a progetti strategici di infrastrutturazione materiale ed immateriale. Per

altro il fondo per lo sviluppo proposto dal Presidente Barroso sembra andare in questa direzione.

7.8 Il processo di rafforzamento della *governance* economica europea richiede il coinvolgimento di tutti gli Stati membri, poiché rappresenta un'opportunità per la crescita dell'Unione europea.

7.9 Il dibattito scaturito sulla riforma del Patto di stabilità e crescita ha evidenziato contraddizioni proprie alla natura istituzionale dell'Unione europea.

7.10 L'implementazione del Patto implica uno sforzo di chiarimento di quello che dovrà essere il futuro istituzionale dell'Unione. Solo in questo modo il Patto potrà diventare uno degli strumenti in grado di garantire la crescita economica — e quindi nuova occupazione — prevenendo, nel contempo, fenomeni di instabilità economica.

7.11 Di fronte ad una situazione delicata come quella che si trova ad affrontare oggi l'Europa, si avverte la necessità di attuare delle scelte coraggiose, per poter tornare a dare un nuovo impulso a quella idea di Europa che ha sin dalle origini animato i suoi padri fondatori e che da essi ci è stata consegnata.

7.12 L'applicazione del Patto di stabilità e crescita ha bisogno, per poter essere un successo e per vedere realizzati gli obiettivi che ne hanno determinato la nascita, di un vasto consenso e sostegno anche da parte dell'opinione pubblica e non solo delle istituzioni comunitarie e dei governi nazionali. Per questo il CESE si impegnerà nel corso dei prossimi mesi ad organizzare una conferenza in cui chiamare ad un confronto ampio ed approfondito tutti i soggetti coinvolti in tale processo, dai responsabili istituzionali ai protagonisti della società civile, alle parti sociali.

Bruxelles, 15 febbraio 2006

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

⁽²⁾ Commissione delle Comunità europee, 1993, Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo - Libro bianco, COM(93) 700 def., Bruxelles, 5 dicembre 1993.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Gli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008)*

(2006/C 88/16)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Gli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008)*.

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 27 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore METZLER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 79 voti favorevoli, 18 voti contrari e 9 astensioni.

Conclusioni e raccomandazioni

Il CESE ha deciso di elaborare il presente parere di iniziativa del CESE in vista del vertice di primavera del 2006 per fornire agli attori della politica economica UE una serie di raccomandazioni per il futuro, emerse dalla varietà di interessi che compongono la società civile.

Nel contesto di una crescita tuttora debole nell'area dell'euro e nell'intera UE e delle sfide connesse in particolare alla globalizzazione e ai mutamenti demografici, il Comitato sostiene che, nel quadro della strategia di Lisbona, è indispensabile una politica macroeconomica coordinata che favorisca attivamente la crescita e l'occupazione per superare gli attuali problemi congiunturali e occupazionali dell'UE. Inoltre, la diffusa crisi di fiducia che investe le grandi economie dell'area dell'euro potrà essere risolta solo ispirandosi ai principi basilari della sostenibilità finanziaria e sociale. Pertanto, il Comitato concorda anche con il giudizio della Commissione secondo cui è essenziale che gli Stati dell'UE pongano in essere una politica di bilancio rispettosa degli impegni assunti.

Il Comitato sostiene la richiesta della Commissione di una riforma sostenibile dei regimi di previdenza sociale. Per ridurre la disoccupazione, è necessario tra l'altro rafforzare la capacità di adattamento dei mercati del lavoro. Al riguardo occorre mantenere la previdenza sociale, nella quale molte persone, a ragione, confidano e, nel contempo, mobilitare il potenziale disponibile di forza lavoro. In tale contesto le parti sociali e i governi degli Stati membri sono invitati a creare un equilibrio tra flessibilità e sicurezza sociale tale da favorire l'innovazione.

Al di là di un'adeguata politica macroeconomica per stimolare la crescita e l'occupazione, il Comitato reputa che occorranza riforme microeconomiche volte a rafforzare il potenziale di crescita: ad esempio misure di sostegno alla competitività e alla sburocratizzazione, ma anche finalizzate all'ulteriore sviluppo del mercato interno UE. Secondo il Comitato sarebbe tuttavia fuorviante ritenere che il livello massimo di integrazione dei mercati coincida in ogni caso con il livello di integrazione ottimale.

Nel quadro della società della conoscenza, il Comitato giudica essenziale prevedere interventi adeguati nei settori dell'appren-

dimento lungo tutto l'arco della vita, delle pari opportunità, del sostegno alle famiglie, dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, ad esempio migliorando ulteriormente le condizioni quadro e i meccanismi per incentivare la creazione di un contesto propizio all'innovazione. Il Comitato aggiunge che particolare considerazione merita in generale il sostegno all'iniziativa imprenditoriale.

1. Osservazioni preliminari

1.1 Il presente parere di iniziativa sugli indirizzi di massima per le politiche economiche (2005-2008), nell'ambito degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008), è complementare a quello sugli orientamenti per l'occupazione (2005-2008) ⁽¹⁾. Il Comitato ha ripetutamente criticato le modalità della procedura di consultazione, la quale non favorisce la coerenza tra i due pareri. Una trattazione unitaria degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti per l'occupazione avrebbe evidenziato meglio le molteplici interconnessioni esistenti tra questi due ambiti.

1.1.1 Ai fini di una migliore realizzazione della strategia di Lisbona, durante lo scorso vertice di primavera il Consiglio europeo ha deciso di collegare gli indirizzi di massima per la politica economica agli orientamenti per l'occupazione, integrandoli nel processo di attuazione della suddetta strategia.

1.1.2 Già nel parere sugli indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005 ⁽²⁾, il Comitato aveva esortato a orientare maggiormente il *policy mix* in direzione della crescita economica e della piena occupazione. Tale raccomandazione resta quanto mai attuale.

1.2 Nel quadro degli obblighi previsti dai Trattati, la Banca centrale europea deve non solo garantire la stabilità dei prezzi, ma anche soddisfare le esigenze di crescita e di occupazione dell'economia reale. In linea con il coordinamento dei singoli ambiti della politica macroeconomica definito nel processo di Colonia, la BCE deve quindi impegnarsi in un dialogo costruttivo con i decisori in materia di politica di bilancio e di politica salariale.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)* (GU C 286 del 17.11.2005, pag. 38).

⁽²⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120), di cui il presente parere va visto come il seguito ideale.

1.3 Gli orientamenti integrati vanno intesi come raccomandazioni per le politiche economiche degli Stati membri, anche se in base al principio di sussidiarietà la responsabilità dell'attuazione di tali politiche ricade nella sfera di competenza statale. Infatti, ai sensi dell'articolo 5 TCE, «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Ciò nonostante, la politica economica resta una questione di interesse comune a norma dell'articolo 99, paragrafo 1, del TCE.

1.4 Il presente parere analizza l'economia europea nel suo complesso, ferma restando l'eterogeneità delle situazioni nei singoli Stati membri.

2. Le problematiche di fondo

La situazione di partenza: l'attuale sviluppo economico

2.1 Dopo quattro anni deludenti, nel 2005 si è tornati a registrare una crescita di appena l'1,5 % per l'UE a 25 contro l'1,3 % per la zona euro. Ciò detto, si osservano importanti differenze nello sviluppo dei singoli Stati membri. Malgrado la crescita, l'economia europea non è riuscita a sfruttare appieno le opportunità offerte dalla ripresa a livello mondiale: ad esempio, il divario rispetto ad altre regioni e paesi industrializzati extraeuropei si è ulteriormente allargato.

2.1.1 Anche a causa del deprezzamento dell'euro, il commercio estero ha dato in definitiva un considerevole impulso all'attività economica. Viceversa, la fiducia del consumatore europeo è cresciuta solo lievemente dal 2003 ed è addirittura tornata a calare per molti mesi del 2005: di conseguenza, l'aumento della domanda è stato piuttosto limitato. Non si può ancora parlare di forte domanda interna in grado di dare impulso allo sviluppo congiunturale. L'incertezza mostrata oggi dai consumatori europei si traduce inoltre in una propensione al risparmio comparativamente più elevata rispetto al resto del mondo.

2.1.2 Gli investimenti fissi, che dall'inizio della fase recessiva nel 2001 avevano fatto registrare un calo praticamente ininterrotto, hanno ripreso a crescere l'anno scorso. Inoltre, le opportunità di finanziamento offerte dai bassi tassi di interesse e l'aumento dei profitti delle imprese concorrono a creare un contesto favorevole agli investimenti, anche se più a quelli finanziari a elevata redditività speculativa che a quelli produttivi. Il Comitato esprime comunque preoccupazione per l'entità dei flussi di capitale diretti negli Stati Uniti, i quali rispecchiano anche la debolezza degli investimenti europei. Migliorare le condizioni locali resta quindi di importanza cruciale se si vuole giungere a un aumento sostenibile degli investimenti. Una delle maggiori cause del basso livello di investimenti è l'attuale debolezza della domanda di consumo. Allo stesso tempo, malgrado i prezzi sempre più elevati dell'energia, il tasso di inflazione resta a un livello accettabile: ciò dicasi in particolare per l'inflazione di fondo (non tenendo conto dell'energia e dei generi alimentari non trasformati), la quale si attesta ancora molto al

di sotto dell'inflazione apparente. Nondimeno, i rischi legati alla situazione geopolitica e le limitate capacità dell'industria estrattiva di rispondere alle impennate del mercato fanno temere nuove pressioni inflazionistiche. Sulle problematiche legate all'andamento dei prezzi del greggio si tornerà nuovamente nei punti che seguono.

2.1.3 Il Comitato trova sorprendente che, nonostante la situazione finanziaria favorevole e i buoni livelli di rendimento, l'impennata dei profitti realizzati dalle grandi imprese nel biennio 2003-2004 non si sia tradotta in investimenti nella ricerca e nella produzione tali da consentire all'UE di allentare la morsa della concorrenza. Viceversa, le liquidità accumulate vengono destinate a distribuire dividendi supplementari agli azionisti, a riacquistare le proprie quote societarie per influenzare l'andamento borsistico, o a procedere a fusioni e acquisizioni che innescano a loro volta processi di ristrutturazione. Il Comitato è particolarmente preoccupato per questo approccio poco lungimirante che intralcia i necessari investimenti a lungo termine delle imprese.

2.1.4 Uno dei principali problemi dell'economia europea consiste, oltre che nell'attuale debolezza della domanda e in una crescita economica inferiore a quella mondiale, nell'elevato tasso di disoccupazione strutturale. In effetti, la recente ripresa economica ha avuto un impatto positivo solo molto limitato sulla situazione del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione, che si aggira intorno al 9 %, permane a un livello troppo alto: di conseguenza, l'economia europea non riesce a realizzare appieno il suo potenziale di creazione di ricchezza. A ciò si aggiunga che l'attuale debolezza degli investimenti compromette ulteriormente le future possibilità di crescita.

2.1.5 Questa tendenza a una ripresa senza aumento dell'occupazione (il cosiddetto *jobless recovery*) è stata osservata anche nei mercati del lavoro di altri paesi e regioni industrializzate comparabili, dove però la situazione appare nella maggior parte dei casi decisamente più favorevole che in Europa. Secondo stime della Commissione⁽³⁾, la crescita del biennio 2005-2006 porterà a creare oltre tre milioni di nuovi posti di lavoro nell'UE. Tuttavia, ciò avrà un effetto limitato sul tasso di disoccupazione, poiché è da attendersi che il miglioramento della situazione economica stimoli, grazie al ritorno sul mercato del lavoro, un incremento del tasso di partecipazione della forza lavoro.

2.1.6 Pertanto, garantire un'occupazione al potenziale di forza lavoro non utilizzato resta una delle maggiori sfide che incombono sull'UE. Bisognerebbe porre in atto programmi specifici per facilitare l'accesso delle donne e dei giovani al mercato del lavoro e per reintegrare i lavoratori anziani.

Altri due problemi: la globalizzazione e i mutamenti demografici

2.2 Oltre alle attuali problematiche di politica economica e finanziaria, quali la situazione insoddisfacente del mercato del lavoro, in particolare la disoccupazione, e l'aumento dei deficit pubblici, altre sfide attendono l'Unione europea. Si tratta di problemi già noti, i cui effetti però saranno avvertiti pienamente solo in futuro.

⁽³⁾ Previsioni d'autunno della Commissione (2005).

2.2.1 Innanzitutto, l'UE deve far fronte a una più aspra concorrenza economica. Oltre a ciò, la rapida espansione delle economie cinese e indiana sta portando sulla scena internazionale due nuove concorrenti che fino a dieci anni fa non avevano alcun ruolo nell'economia globale. La forza lavoro mondiale è raddoppiata e, nel nuovo contesto, le relazioni tra capitale e lavoro hanno subito un mutamento radicale. A causa del loro sviluppo economico, due paesi ad alta densità demografica come la Cina e l'India dispongono di un capitale per lavoratore nettamente inferiore rispetto a quello dei tradizionali paesi industrializzati.

2.2.2 Bisogna compiere ogni sforzo affinché le conseguenze finora prodotte dalla globalizzazione e da una più netta divisione internazionale del lavoro possano anche essere considerate un'opportunità per il futuro dell'Europa. L'ascesa economica della Cina e di altri paesi del Sudest asiatico ha determinato non solo l'aumento della concorrenza negli investimenti, ma anche l'apertura di enormi mercati alle esportazioni europee, mercati che, data la crescente prosperità di questa parte del mondo, presentano un potenziale considerevole. La politica economica deve accompagnare in maniera adeguata i cambiamenti strutturali che ne deriveranno: ciò comporta anche l'organizzazione del quadro regolamentare al livello mondiale sulla tutela delle norme minime in materia ambientale e sociale e dei diritti di proprietà.

2.2.3 L'UE deve anche confrontarsi con un brusco rincaro del greggio legato alla globalizzazione e alla crescente domanda di petrolio su scala mondiale. Grazie a un consumo oculato e a un maggiore impiego di fonti energetiche alternative, nell'UE la dipendenza dal petrolio si è ormai sensibilmente ridotta rispetto al passato, e altri paesi industrializzati concorrenti, ad esempio la Cina, risultano più colpiti da tale situazione. L'UE potrebbe inoltre beneficiare in misura più che proporzionale del fatto che i paesi esportatori di petrolio «riciclano» le loro entrate acquistando prodotti provenienti dall'Unione.

2.2.4 La seconda grande sfida per le economie europee consisterà nell'evoluzione demografica e nel conseguente invecchiamento della popolazione. Al riguardo, tuttavia, l'Unione europea può esercitare solo un'influenza limitata, dato che, come la Commissione ha giustamente rilevato in altra sede, molte delle questioni connesse a quei cambiamenti rientrano negli ambiti di competenza degli Stati membri o delle parti sociali. Il cambiamento demografico, inoltre, rappresenta un fenomeno sociale che può essere affrontato solo limitatamente attraverso misure di politica economica. Per questo motivo è particolarmente importante intervenire in modo da poter operare tempestivamente i necessari adeguamenti.

2.2.5 Le cause principali di tali cambiamenti demografici sono il continuo aumento dell'aspettativa media di vita, l'espandersi della fascia di popolazione con età superiore ai 60 anni e il perdurare di un basso tasso di natalità. I mutamenti nella piramide delle età si ripercuotono su tutti i mercati economici: quello del lavoro dovrà far fronte a una crescente penuria di lavoratori giovani a partire dal 2020, quelli dei prodotti dovranno adattarsi a un nuovo genere di clientela e quello dei capitali

registrerà un mutamento nei modelli di risparmio e nella domanda di investimenti patrimoniali. È inoltre da attendersi che il generale inasprimento della concorrenza legato alla globalizzazione si ripercuota sul mercato del lavoro e renda necessaria una diversa organizzazione del lavoro nel quadro del dialogo sociale. È in tale contesto che la strategia dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita trova la propria ragion d'essere⁽⁴⁾. Per risolvere il problema demografico sarà anche necessario l'intervento del dialogo sociale e della società civile.

2.2.6 Se l'UE vuole conseguire l'obiettivo di diventare un'economia competitiva e basata sulla conoscenza, le imprese devono essere in grado di promuovere e sviluppare cambiamenti tecnologici e organizzativi, produttività e innovazione. Ciò sarà possibile solo grazie a un costante adeguamento delle qualifiche dei lavoratori alla continua evoluzione della domanda e all'adozione di strategie imprenditoriali efficaci. A questo scopo, le imprese devono integrare nella loro strategia la formazione, intesa come un investimento a medio e lungo termine e non come un'attività volta a ottenere un rendimento dell'investimento rapido, se non addirittura immediato. La formazione professionale, l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita non vanno considerate isolatamente, ma come parte integrante della gestione delle carriere dei lavoratori. Il problema è garantire, attraverso la formazione, che le persone rimangano motivate a qualunque età, valorizzando le competenze e dinamizzando i percorsi professionali. Da questo punto di vista, il bilancio e la convalida delle competenze acquisite sono tutti strumenti da sviluppare nel quadro di progetti professionali individuali articolati con il progetto aziendale⁽⁵⁾.

La strategia di Lisbona

2.3 Lo sviluppo dell'economia mondiale negli ultimi cinque anni favorisce il perseguimento degli ambiziosi obiettivi della strategia di Lisbona: rafforzare la competitività su base duratura e garantire l'occupazione. È necessario assimilare i principi dell'Agenda di Lisbona: infatti, è solo confidando nelle proprie forze e avendo il coraggio di cambiare che l'UE potrà conseguire l'obiettivo di diventare la principale economia mondiale basata sulla conoscenza, con posti di lavoro migliori e più sicuri. Tuttavia, stando ai documenti elaborati dal CESE⁽⁶⁾ e dal gruppo di esperti ad alto livello (relazione Kok)⁽⁷⁾ per conto del Consiglio europeo sulla valutazione dei risultati inerenti alla strategia di Lisbona, gli obiettivi prefissati dall'Unione sono ancora lontani. In fatto di crescita economica, l'UE è rimasta stretta nei vincoli di una politica monetarista che non le permette di rilanciare la domanda attraverso la spesa, ed è quindi notevolmente indietro rispetto agli Stati Uniti: nel periodo 2001-2004, infatti, il suo tasso medio di crescita è stato di appena l'1,5%. Inoltre, essa non è riuscita a ridurre lo scarto esistente, rispetto ad altri paesi e regioni industrializzati, in termini di PIL pro capite e di aumento della produttività.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Crescita economica, fiscalità e sostenibilità dei sistemi pensionistici nell'Unione europea* (GU C 48 del 21.2.2002, pag. 89).

⁽⁵⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Competitività delle imprese* (GU C 120 del 20.5.2005, pag. 89), punti 5.4.6.3-5.4.6.4, e il parere del CESE sul tema *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro* (GU C 157 del 28.6.2005, pag. 120), punto 4.3.5.4.

⁽⁶⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona* (GU C 120 del 20.5.2005, pag. 79).

⁽⁷⁾ *Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim KOK, novembre 2004.

2.3.1 A questo riguardo, la strategia di Lisbona presenta numerosi spunti di riflessione volti a rafforzare le dinamiche economiche interne dell'UE e dei suoi Stati membri ⁽⁸⁾.

2.3.2 Nella maggior parte degli Stati membri, la crescita economica potrebbe essere intensificata innalzando il tasso di occupazione.

2.4 La debole crescita economica europea e il deludente sviluppo del mercato del lavoro sono ascrivibili, tra l'altro, a problemi strutturali ancora irrisolti, con cui devono confrontarsi in primo luogo le grandi economie dell'area dell'euro. Tutti gli Stati membri concordano sulla necessità sia di un consolidamento dei bilanci pubblici sia di un nuovo impulso alla crescita economica.

2.4.1 L'UE deve assurgere essa stessa a motore di crescita economica, se non vuole perdere altro terreno rispetto alle altre principali aree economiche del mondo e se ancora intende raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati nel quadro della strategia di Lisbona.

2.4.2 A questo proposito il Comitato attribuisce un ruolo fondamentale alle parti sociali e alle altre organizzazioni rappresentative della società civile. Il Comitato rimanda ancora una volta al proprio parere sul tema *Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona* ⁽⁹⁾, del quale il presente parere rappresenta il seguito.

Superare la crisi di fiducia

2.5 In alcuni Stati membri, la precarietà della situazione occupazionale ha indotto i consumatori ad accantonare o a rinviare acquisti già decisi. Ciò determina a sua volta un meccanismo di attesa che indebolisce la domanda interna, differisce le transazioni a lungo termine e si ripercuote sulla crescita economica. È preoccupante che al calo dei consumi registrato in alcuni Stati membri durante la recessione del 2001-2003 non abbia fatto seguito un significativo aumento nonostante la successiva ripresa economica, e altrettanto dicasi per le decisioni di investimento delle imprese. Il rischio è che il cosiddetto «effetto aspettativa» si cronicizzi, facendo persistere l'instabilità economica. Si tratta di un pericolo da prevenire con le misure appropriate.

2.5.1 In molti paesi dell'Unione europea, la crisi di fiducia dei lavoratori e dei consumatori è acuita dalla rivelazione degli errori e delle irregolarità commessi dai dirigenti delle imprese o da intere strutture di gestione. Il Comitato ritiene importante che gli Stati europei, sostenuti dall'Unione europea, dedichino maggiore attenzione al problema della mancanza di qualifiche e di integrità morale dei dirigenti di impresa e si attivino

⁽⁸⁾ Conclusioni della presidenza del Consiglio dell'Unione europea (19255/2005 del 18.6.2005), in particolare i punti 9-11, e *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Azioni comuni per la crescita e l'occupazione. Il programma comunitario di Lisbona* (COM(2005) 330 def. del 20.7.2005).

⁽⁹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona* (GU C 120 del 20.5.2005, pag. 79).

maggiormente per contrastare tali carenze. Bisogna inoltre riflettere su come, grazie a una maggiore trasparenza ed eventualmente a norme più severe sulla responsabilità dei dirigenti, si possano incoraggiare quanti ricoprono incarichi direttivi a concentrarsi rigorosamente sui propri compiti e ad agire in modo socialmente responsabile.

2.5.2 Superare la crisi di fiducia in atto nelle grandi economie della zona dell'euro è quindi uno dei compiti fondamentali per l'Unione. Solo una strategia orientata alla sostenibilità finanziaria e sociale riuscirà a mantenere e a rafforzare la fiducia dei cittadini nella capacità di azione dei governi nazionali e delle istituzioni comunitarie ⁽¹⁰⁾.

2.5.3 L'alleggerimento dei bilanci pubblici e il rafforzamento dei regimi di sicurezza sociale potrà avvenire solo se unitamente a un miglioramento duraturo della situazione del mercato del lavoro. Le riforme occupazionali rese necessarie dalla sempre più rapida evoluzione dell'economia e dei regimi previdenziali vanno collocate al centro di una politica economica sostenibile. In linea con la strategia di Lisbona, lo Stato può svolgere un ruolo guida per sostenere gli investimenti e la creazione di posti di lavoro in nuove aree, reagendo così in modo costruttivo alle sfide poste dalla globalizzazione.

2.5.4 È quindi estremamente importante, attraverso un maggiore coordinamento delle misure in materia di commercio, concorrenza, industria, innovazione, istruzione e formazione e occupazione, dedicare particolare attenzione a questi nuovi ambiti e alle opportunità che essi offrono. L'intera società civile dovrebbe assumersi, in questo contesto, le debite responsabilità.

2.5.5 È essenziale che anche la politica monetaria e finanziaria sostengano la crescita e l'occupazione ⁽¹¹⁾. Ciò che realmente serve agli Stati è un coordinamento della politica economica. Bisogna però evitare che le misure economiche volte a stimolare la domanda finiscano per minare la fiducia nella stabilità.

3. Una politica macroeconomica per la crescita e l'occupazione

La politica di bilancio

3.1 Le riforme strutturali non sostenute da una domanda sufficiente hanno effetti negativi sull'occupazione. Sin da oggi si dovrebbe tenere conto dell'elevata pressione a lungo termine che l'invecchiamento della popolazione esercita sulla spesa pubblica. A questa condizione, la politica finanziaria potrebbe contribuire, nel quadro di una politica macroeconomica equilibrata, anche a un rafforzamento della domanda effettiva ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Cfr. anche il parere della sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale sul tema *Il rafforzamento della governance economica - La riforma del Patto di stabilità e di crescita* (ECO/160 - CESE 780/2005 fin del 31.1.2006).

⁽¹¹⁾ Il CESE ha ripetutamente espresso tale necessità, ad esempio nel recente parere sul tema *La politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona* (GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 94).

⁽¹²⁾ Cfr. anche il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120), punto 1.4.

3.1.1 A tal fine gli Stati membri devono predisporre una programmazione finanziaria più realistica e trasparente. Un esame critico dell'operato dei governi e una maggiore disciplina di spesa consentirebbero di apprezzare meglio l'importanza della spesa pubblica e contribuirebbero ad accelerare la crescita economica. Ciò dicasi altresì per tutti i livelli dell'Unione europea. All'interno dei singoli paesi servono meccanismi di attuazione più rigorosi al fine di combattere alla radice i rischi di deficit pubblico. Nelle previsioni dell'autunno 2005 sul tasso di disavanzo pubblico, la Commissione sottolinea l'esigenza di un consolidamento. Malgrado la continua (ma debole) ripresa economica, la Commissione stima che nel biennio 2005-2006 il disavanzo di bilancio dell'UE a 25 aumenterà del 2,7 %, cioè solo poco al di sotto del valore di riferimento del 3 %.

3.1.2 Una politica finanziaria rigorosa è un importante prerequisito per consentire al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di garantire la stabilità dei prezzi mantenendo relativamente bassi i tassi di interesse. Per garantire la stabilità dei prezzi, la Banca centrale europea (BCE) dovrebbe continuare a vigilare attentamente sui rischi di aumento dell'inflazione dovuti a cause primarie (come l'eccesso di liquidità a livello mondiale) o secondarie (come l'aumento del prezzo dell'energia). Pertanto, il Comitato condivide la conclusione della Commissione secondo cui il mantenimento della stabilità dei prezzi dovrebbe continuare a essere l'obiettivo prioritario della BCE.

La sostenibilità dei sistemi previdenziali

3.2 La pressante esigenza di adeguare i regimi di previdenza sociale dipende non tanto dalla globalizzazione, quanto piuttosto dall'elevato tasso di disoccupazione strutturale e dai drastici cambiamenti demografici causati dal calo del tasso di natalità e dall'aumento dell'aspettativa di vita: ciò, infatti, può tradursi in un sempre maggiore allungamento del periodo di erogazione delle pensioni. Il Comitato sostiene la Commissione in tutte le sue misure a favore dell'occupazione e nell'invito a una riforma sostenibile dei regimi di previdenza sociale, in quanto un elevato livello di sicurezza sociale è essenziale per «garantire l'equilibrio fra competitività, domanda e coesione sociale»⁽¹³⁾. In tal senso è necessario mantenere la previdenza sociale, nella quale molte persone, a ragione, confidano.

3.2.1 La riforma dei regimi di previdenza sociale deve andare di pari passo con l'adozione di piani specifici volti ad agevolare l'accesso delle donne al mercato del lavoro, garantendo quindi, fra l'altro, servizi di assistenza infantile, scuole, ecc. È necessario sostenere le misure che consentono di conciliare maggiormente famiglia e lavoro, ad esempio migliorando l'assistenza infantile a tempo pieno⁽¹⁴⁾. In paesi dove l'offerta di tale assistenza non è sufficiente, il tasso di occupazione femminile è relativamente basso. Al contrario, in paesi in cui questo tasso è elevato, vi è una buona disponibilità di strutture che forniscono tale servizio. È statisticamente dimostrato che nell'Unione europea esiste un divario significativo tra il numero dei figli desiderati (2,3) e quelli effettivi (1,5). Un tasso di natalità di 2,1 sarebbe sufficiente ad arrestare il previsto calo della popola-

zione europea. La creazione di infrastrutture adeguate, insieme con un'organizzazione del lavoro rispettosa delle garanzie per i lavoratori — che renda il lavoro a tempo parziale più attraente sia per i datori di lavoro che per i lavoratori e faciliti le sospensioni dell'attività lavorativa senza tuttavia incoraggiarle, o ancora introduca un orario di lavoro più flessibile potrebbe aumentare sensibilmente a lungo termine, almeno in alcuni Stati membri, gli incentivi al rientro dei genitori sul mercato del lavoro, dopo un periodo dedicato all'educazione dei figli. Inoltre, una riforma sostenibile del mercato del lavoro che portasse a un aumento della richiesta di manodopera rafforzerebbe anche la posizione dei lavoratori e quindi la disponibilità degli imprenditori a migliorare la compatibilità tra vita familiare e professionale.

3.2.2 Anche i governi e le parti sociali sono invitati ad appoggiare, mediante accordi collettivi, la creazione di nuovi sbocchi occupazionali e di un equilibrio fra flessibilità e sicurezza sociale tale anzitutto da favorire l'innovazione. A tal fine, in materia di «lavoratori anziani», il Comitato ha sostenuto le raccomandazioni e l'analisi effettuate dalla Commissione nella sua comunicazione (COM(2004) 146 def.), secondo cui «le parti sociali dovranno allargare e intensificare i loro sforzi, sia a livello nazionale che a livello comunitario, per creare una nuova cultura in materia di invecchiamento e di gestione del cambiamento. I datori di lavoro continuano tuttora, troppo spesso, a privilegiare regimi di pensionamento anticipato». È di fondamentale importanza aumentare il tasso di occupazione. Su questo punto il CESE ritiene che, per accrescere il tasso occupazionale globale, o quello della fascia di età compresa fra i 55 e i 64 anni, occorra anche aumentare il tasso di occupazione delle categorie di potenziali lavoratori poco utilizzati. A tale scopo occorre, da un lato, intervenire energicamente per mobilitare tutte le riserve di manodopera disponibili nell'Unione, in particolare i giovani, afflitti da una disoccupazione demotivante che desta preoccupazione per la dinamica futura del tasso di occupazione complessivo, nonché le donne e i disabili⁽¹⁵⁾.

Riduzione della disoccupazione e mobilitazione della forza lavoro

3.3 Il Comitato sottolinea la necessità, già fatta presente dalla Commissione, di incrementare in misura sostanziale i tassi di occupazione, in particolare nelle grandi economie nazionali, e di aumentare in modo sostenibile l'offerta di forza lavoro. Per garantire la sostenibilità dell'economia europea nel lungo periodo, la lotta alla disoccupazione di massa deve assurgere a priorità assoluta.

3.3.1 L'elevata disoccupazione strutturale e l'espansione del commercio mondiale pongono ulteriori esigenze sul piano di un adeguamento efficace e dinamico ai mercati del lavoro. In particolare nei mercati di esportazione, ma anche nel settore dei servizi, si vanno aprendo numerose nuove opportunità sull'onda di un commercio mondiale in forte espansione. La capacità di adattamento dei mercati del lavoro deve confrontarsi con esigenze completamente nuove, la risposta alle quali presuppone l'esistenza di un quadro stabile.

⁽¹³⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120), punto 1.5.3.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)* (GU C 286 del 17.11.2005, pag. 38). Al punto 3.2.3 vi si afferma tra l'altro: «Il Comitato esorta gli Stati membri a continuare a promuovere la compatibilità fra vita familiare e lavorativa. È un compito che interessa l'intera società [...]».

⁽¹⁵⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro* (GU C 157 del 28.6.2005, pag. 120), punti 6.3.2 e 4.4.4.

3.3.2 I mercati del lavoro europei devono essere in grado di reagire meglio e più rapidamente a tendenze come l'*outsourcing* (esternalizzazione) e l'*offshoring* (delocalizzazione). I regimi di assicurazione contro la disoccupazione, i sistemi di protezione sociale e i servizi di collocamento dovrebbero coprire non solo la transizione dalla disoccupazione all'impiego, ma anche i passaggi tra diverse situazioni occupazionali, quali ad esempio lavoro, formazione, sospensione dell'attività lavorativa o svolgimento di un'attività autonoma. Poiché in questo campo l'Unione europea dispone solo di competenze limitate, sono gli Stati membri a dover gestire in tal senso le loro istituzioni del mercato del lavoro.

3.3.3 A ciò si aggiunga che esistono ancora ostacoli transitori alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori all'interno dell'UE. Il Comitato invita gli Stati membri a verificare in modo rigoroso la possibilità di porre fine ai periodi transitori previsti. A tal fine è necessaria un'adeguata partecipazione e consultazione delle parti sociali a tutti i livelli pertinenti⁽¹⁶⁾. L'eventuale mantenimento di tali periodi transitori dovrà essere giustificato in ogni caso da ragioni gravi e oggettive.

3.3.4 Poiché tra le persone con qualifiche professionali scarse o nulle il tasso di disoccupazione è decisamente superiore a quello medio, la promozione della formazione iniziale e permanente costituisce uno degli strumenti più importanti della politica del mercato del lavoro. Questi tipi di formazione, infatti, rappresentano altrettanti investimenti in capitale umano, poiché aumentano le opportunità degli individui sul mercato del lavoro e ampliano le possibilità di produzione delle imprese. Il fattore formazione contribuisce in misura rilevante alla crescita della produttività e della competitività sul piano internazionale. Le parti sociali dovrebbero accordarsi, nei contratti collettivi e in tutte le relazioni contrattuali che li riguardano, sulla necessità per il lavoratore di mantenere e arricchire il proprio capitale umano attraverso la formazione permanente e la crescita professionale.

3.3.5 In particolare tra i giovani la formazione professionale è giustamente considerata la premessa necessaria per una futura occupazione, benché di per sé non costituisca ancora una garanzia di perfetta corrispondenza rispetto alla domanda di lavoro. Le persone anziane, tra le quali, così come tra i giovani, si registra un tasso di disoccupazione superiore alla media, devono anch'esse poter acquisire nuove competenze grazie a misure di formazione permanente e di qualificazione professionale. Infatti, il degrado del potenziale produttivo dei lavoratori anziani non è legato al passare degli anni, bensì all'obsolescenza delle qualifiche, situazione alla quale si può ovviare grazie alla formazione. Detto ciò, va notato che non basta prevedere una politica rivolta ai lavoratori ultraquarantenni e ultracinquantenni⁽¹⁷⁾.

3.4 I notevoli oneri fiscali e contributivi che gravano sul fattore lavoro costituiscono per il Comitato un grave problema.

⁽¹⁶⁾ *La dimensione sociale della globalizzazione - Il contributo della politica dell'UE perché tutti possano beneficiare dei vantaggi* (COM(2004) 383 def. del 18.5.2004).

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'indagine internazionale dell'OCSE sull'alfabetizzazione degli adulti (*International Adult Literacy Survey - IALS*) e i pareri del CESE dal titolo *Lavoratori anziani* (GU C 14 del 16.1.2001) e *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro* (GU C 157 del 28.6.2005, pag. 120), punto 4.3.5.

4. Riforme microeconomiche per il rafforzamento del potenziale di crescita

Il mercato interno dell'UE

4.1 Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui una politica economica orientata all'occupazione e alla crescita deve avere come parti integranti l'ampliamento e l'approfondimento del mercato interno. Il Comitato non ritiene tuttavia che i problemi incontrati nell'attuazione della strategia di Lisbona siano dovuti per la maggior parte a un'insufficiente integrazione del mercato interno.

4.1.1 L'integrazione a tutt'oggi incompleta del mercato dei servizi può difficilmente essere considerata la causa primaria dell'andamento negativo dell'occupazione e della crescita economica. Un'ampia fetta di disoccupati è costituita da persone scarsamente qualificate che trarrebbero solo pochi benefici dall'integrazione del mercato europeo dei servizi. Se è vero che la rimozione degli ostacoli di natura fiscale migliorerebbe le condizioni per gli investimenti e che il superamento degli ostacoli alla mobilità agevolerebbe i datori di lavoro e i lavoratori, è pure vero che probabilmente ciò non contribuirebbe a migliorare in maniera sostanziale la situazione dei mercati del lavoro nazionali. Un ulteriore sviluppo del mercato interno in vista della creazione di un vero e proprio mercato interno dei servizi può comunque dare un apporto importante in tal senso.

4.1.2 Secondo il Comitato sarebbe soprattutto errato ritenere che il livello massimo di integrazione dei mercati coincida in ogni caso con il livello di integrazione ottimale. Specie nei casi dei mercati tipicamente regionali o locali, in cui operano molti prestatori di servizi, il volume delle prestazioni transfrontaliere sarà sempre molto limitato. È proprio in questi casi che un'armonizzazione forzata potrebbe dare l'impressione che le politiche comunitarie non tengano sufficientemente conto delle particolarità locali, e condurre quindi a un aggravamento delle attuali diffidenze. Per questo motivo si devono almeno individuare chiaramente gli ostacoli presenti e valutarli in rapporto alle normative che resteranno in vigore anche in futuro a causa delle peculiarità dei singoli Stati membri, e a cui gli operatori del mercato dovranno adeguarsi. Al riguardo occorrerà dare la priorità a un'attenta considerazione di ciascun mercato e di ciascun settore.

4.1.3 Il Comitato sostiene inoltre la raccomandazione della Commissione secondo cui gli aiuti di Stato tali da ostacolare la concorrenza andrebbero gradualmente aboliti o indirizzati verso la ricerca, l'innovazione e la formazione professionale, in linea con la strategia di Lisbona. Oltre a perseguire l'obiettivo di una maggiore competitività, tali misure avrebbero anche l'effetto di ridurre la spesa pubblica o di aumentare gli investimenti pubblici orientati al futuro.

4.1.4 L'integrazione dei mercati europei dei capitali è importante per il rilancio della crescita economica dell'UE. Negli ultimi anni sono stati profusi notevoli sforzi per creare un quadro normativo per un mercato integrato dei capitali e dei servizi finanziari. In tale contesto, il Comitato prende atto delle critiche espresse nei confronti di un esercizio di armonizzazione eccessivamente rapido e costoso.

4.1.5 Prima di presentare ulteriori proposte di armonizzazione e regolamentazione è necessario sottoporle a un'attenta valutazione preliminare in base ai criteri della necessità e dell'urgenza. Nel breve periodo le proposte di direttiva non indispensabili andrebbero accantonate. Attualmente, infatti, sembra molto più opportuno concentrarsi sull'attuazione e sul consolidamento — in un'ottica di orientamento al mercato e di efficienza in termini di costi — delle recenti iniziative legislative non ancora portate a definitivo compimento. Al riguardo il Comitato sostiene inoltre le posizioni espresse nel Libro bianco della Commissione sulla politica in materia di servizi finanziari (2005-2010).

Concorrenza e sburocratizzazione

4.2 Il Comitato si compiace per gli obiettivi di liberalizzazione del commercio indicati dalla Commissione. Un'amministrazione snella e moderna impegnata nei suoi compiti fondamentali presenta anche un certo potenziale di risparmio, ma può disorientare gli Stati membri che in caso di crisi si troverebbero privi dei mezzi di intervento. Come linea guida gli Stati membri dovrebbero considerare maggiormente la possibilità di concentrarsi in modo più ambizioso sull'esercizio delle funzioni statali di maggior rilievo, tra cui l'istruzione, le infrastrutture pubbliche, la sicurezza interna ed esterna, la protezione sociale e un livello elevato di sanità pubblica. Al riguardo il Comitato condivide interamente le prese di posizione della Commissione circa l'importanza che una migliore legislazione ha per l'economia. Una più intensa consultazione delle parti interessate nel corso delle procedure legislative servirà ad accrescere la trasparenza dei processi decisionali nell'interesse del legislatore come degli operatori del mercato.

4.2.1 Una competizione più intensa servirà anche da traino per promuovere l'innovazione. Il quadro politico per l'innovazione e, più in generale, la ricerca andrebbe migliorato. A questo riguardo, il Comitato si richiama alle proposte ancora attuali già avanzate in numerosi pareri, che conferma in questa sede ⁽¹⁸⁾.

4.2.2 Il CESE ritiene che il problema dell'alleggerimento delle pratiche amministrative non abbia ricevuto un'attenzione sufficiente negli indirizzi di massima. Insiste pertanto sull'importanza dei piani comunitari per migliorare la legislazione, ma deplora la mancanza di un appello chiaro agli Stati membri affinché adottino misure per snellire tali pratiche, per esempio semplificando i sistemi fiscali e contributivi. Altrettanto dicasi per la legislazione comunitaria e la sua applicazione nei singoli Stati. Non solo lo snellimento dei processi decisionali, ma anche la semplificazione degli adempimenti amministrativi, ridurrebbero i costi e allevierebbero la pressione sui bilanci pubblici.

4.2.3 Nell'ambito della regolamentazione, della deregolamentazione e della liberalizzazione dei mercati è necessario ponderare con cura gli interessi inerenti alla tutela dei

⁽¹⁸⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE: *I ricercatori nello Spazio europeo della ricerca: una professione, molteplici carriere* (GU C 110 del 30.4.2004, pag. 3), *Integrare e rafforzare lo Spazio europeo della ricerca* (GU C 32 del 5.2.2004, pag. 81), *Lo spazio europeo della ricerca: imprimere un nuovo slancio - Rafforzare, riorientare, aprire nuove prospettive* (GU C 95 del 23.4.2003, pag. 48) e *Rafforzare la coesione e la competitività attraverso la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione* (GU C 40 del 15.2.1999, pag. 12).

consumatori o alla protezione dell'ambiente, e contemperare gli obiettivi di politica sociale con le opportunità di crescita dell'intera economia. Le future attività legislative e di sorveglianza dovrebbero formare oggetto di una valutazione d'impatto normativo più efficace di quanto non sia avvenuto finora ⁽¹⁹⁾.

4.2.4 Una regolamentazione troppo ampia limiterebbe eccessivamente la produttività delle PMI e di altri operatori indipendenti, i quali dispongono solo di strutture gestionali e amministrative di dimensione ridotta. Il Comitato rinnova pertanto l'invito a creare uno status specifico per le PMI ⁽²⁰⁾.

4.2.5 Il Comitato ritiene che una cooperazione rafforzata tra il settore pubblico e le imprese nell'esercizio delle funzioni pubbliche (partenariato pubblico-privato) costituisca un'interessante opportunità. Questa recente modalità di cooperazione tra gli Stati membri e la stessa Unione nell'offerta e prestazione di servizi pubblici dovrebbe garantire condizioni uniformi tra i settori pubblico e privato, massimizzando così i benefici per i cittadini. Si dovrebbe considerare il ricorso al capitale privato per finanziare i progetti ogni qual volta ciò sia vantaggioso sul piano dei costi, indipendentemente dal modo in cui i progetti sono elaborati, realizzati o gestiti.

Istruzione e formazione

4.3 Il concetto di formazione permanente, soprattutto se attraverso metodi di apprendimento flessibili, svolge un ruolo importante nel contesto della società basata sulla conoscenza. Se si vuole realizzare tale formazione, occorre sviluppare nella società una cultura dell'apprendimento e un'infrastruttura in grado di sostenerla. Inoltre, le parti sociali e la società civile dovrebbero promuovere il modello di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Anche nel settore dell'istruzione e della formazione sarebbe opportuno considerare un maggiore ricorso alla possibilità di partenariato pubblico-privato. Per finanziare tale infrastruttura serve al momento un sostegno ancora più forte da parte dello Stato, sostegno che fino a oggi è stato però insufficiente. Nel 2002 la spesa totale per l'istruzione e la formazione nell'UE a 25 era pari al 5,2 % del PIL, in linea cioè con i dati relativi ad aree economiche confrontabili. Tuttavia, in proposito il settore privato forniva una percentuale pari al solo 0,6 % del PIL: si tratta di un valore ben inferiore a quello delle regioni di riferimento, il quale potrebbe essere aumentato, ove risulti economicamente vantaggioso, durante il periodo di validità del progetto o del prestito.

4.3.1 In un precedente parere il CESE si è già pronunciato sul rapporto tra scambi culturali e giovani con riguardo a un programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente ⁽²¹⁾. In questa sede è opportuno ribadire l'importanza di tale rapporto per la creazione di una società basata sulla conoscenza. La promozione degli scambi culturali (soprattutto tra i giovani) stimola l'interesse in altri campi della cultura e favorisce quindi il reciproco scambio di conoscenze.

⁽¹⁹⁾ In questo senso il CESE ha già caldeggiato in altra sede la creazione di un quadro giuridico e di un sistema fiscale semplificato a livello statale, cfr. il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120), punto 4.4.2.4.

⁽²⁰⁾ Cfr. parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)* (GU C 286 del 17.11.2005, pag. 38).

⁽²¹⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente* (GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 134).

4.3.2 Il Comitato si compiace che la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche abbia rimosso una serie di gravi ostacoli alla mobilità dei lavoratori dipendenti e autonomi, e chiede agli Stati membri di attuarla in tempi rapidi. Oltre a ciò, è lecito supporre che i regolari confronti tra le prestazioni e le analisi comparative tra università e scuole, come quelli effettuati nell'ambito del progetto Pisa e del processo di Bologna, avranno l'effetto di stimolare l'ambizione dei partecipanti e la loro disponibilità ad impegnarsi ⁽²²⁾.

4.3.3 Inoltre, il sistema europeo dell'istruzione terziaria non è abbastanza orientato all'obiettivo di assurgere a centro di eccellenza mondiale per la ricerca avanzata. I concetti di «centri di eccellenza» e «poli di eccellenza» dovrebbero essere oggetto di maggiore attenzione al livello nazionale ed europeo, nei casi in cui ciò non avvenga ancora abbastanza. Così facendo si potrebbe contrastare la «fuga di cervelli», ossia l'esodo dei ricercatori di punta europei fuori dal territorio dell'Unione.

Ricerca e innovazione

4.4 Il prevedibile calo e invecchiamento della popolazione in Europa comportano la necessità di una sempre maggiore innovazione tecnologica, al fine di garantire il benessere futuro dell'insieme della società europea. Tuttavia, la Commissione ha rilevato, e giustamente fatto notare, come gli sforzi per stimolare una maggiore innovazione nell'UE siano stati finora inadeguati ⁽²³⁾.

4.4.1 Per aumentare la capacità di innovazione a livello europeo, il Comitato ritiene indispensabile eliminare gli ostacoli che si frappongono alla sua diffusione transfrontaliera. Il livello della capacità di innovazione, che permane inferiore alle possibilità, costituisce, assieme alla difficile situazione del mercato del lavoro, uno dei fattori determinanti per il rallentamento della crescita della produttività nell'area dell'euro. Per ottenere risultati migliori nel campo dell'innovazione andrebbero tuttavia rimosse le cause della frammentazione del mercato europeo, che oggi ostacolano la diffusione delle nuove tecnologie.

4.4.2 Il Comitato conviene con la Commissione sulla necessità di continuare a migliorare le condizioni di base e i meccanismi di incentivo per la creazione di un clima produttivo e propizio all'innovazione.

4.4.3 Gli aiuti statali all'innovazione dovrebbero essere più efficienti e mirati, onde evitare che producano un effetto dissuasivo sugli investitori privati e che vi sia un impiego inappropriato di risorse pubbliche. Bisognerebbe attuare più progetti in stretta consultazione con le università e le imprese, ferma restando la necessità della ricerca di base, per migliorare il legame tra la ricerca e il settore privato.

4.4.4 La disciplina delle iniziative statali volte a promuovere la ricerca dovrebbe essere più trasparente per consentire un accesso più agevole ai finanziamenti pubblici a esse destinati. Il Comitato riterrebbe inoltre positiva una più stretta cooperazione anche tra i servizi della Commissione. Il Comitato ribadisce ancora una volta la richiesta che le condizioni di base per l'attribuzione degli aiuti siano realizzate in modo tale da renderle accessibili alle PMI e alle microimprese, e da loro utilizzabili.

4.4.5 Anche l'introduzione di un brevetto comunitario valido in tutta l'UE contribuirebbe a favorire l'innovazione. Gli ostacoli che si oppongono alla sua adozione (come il problema linguistico) dovrebbero essere superabili. Il Comitato insiste ancora una volta sull'opportunità di introdurre quanto prima tale brevetto.

Piccole e medie imprese

4.5 Come osservato dal CESE in un precedente parere, la promozione dell'iniziativa economica privata merita speciale attenzione ⁽²⁴⁾. Soprattutto le PMI presentano particolari potenzialità riguardo alle capacità di innovazione. Per compensare la loro situazione di svantaggio sul piano dei costi rispetto a imprese di maggiori dimensioni e consolidate, esse devono affermarsi sul mercato con prodotti e servizi innovativi. Pertanto il CESE esprime apprezzamento per la richiesta della Commissione di rimuovere gli ostacoli che in Europa si frappongono all'accesso delle giovani imprese ai finanziamenti in generale, e al mercato dei capitali di rischio in particolare ⁽²⁵⁾.

Bruxelles, 15 febbraio 2006

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Il CESE ha già sottolineato altrove «l'importanza della trasparenza e dell'armonizzazione delle qualificazioni in tutta l'Europa e a livello internazionale», cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)* (GU C 286 del 17.11.2005, pag. 38), punto 3.8.1.

⁽²³⁾ L'UE destina attualmente solo il 2 % del proprio PIL alla ricerca e allo sviluppo, cfr. Commissione europea, *Raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (ai sensi dell'articolo 99 del Trattato CE)* (COM(2005) 141 def.), sez. B.2. Si tratta di una percentuale di poco superiore a quella registrata al momento di avviare la strategia di Lisbona e ancora molto distante dall'obiettivo dell'UE di portare gli investimenti per la ricerca al 3 % del PIL. Al riguardo, il Comitato ricorda che due terzi di tale percentuale devono risultare a carico del settore privato.

⁽²⁴⁾ Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio - Promuovere lo spirito imprenditoriale in Europa: priorità per il futuro* (GU C 235 del 27.7.1998) e parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)* (GU C 286 del 17.11.2005, pag. 38).

⁽²⁵⁾ Già in precedenti pareri il CESE si era espresso in tal senso, caldeggiando nel contempo la promozione dello spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, cfr. il parere del CESE sul tema *Indirizzi di massima per le politiche economiche 2003-2005* (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 120), punto 4.4.2.4.

ALLEGATO 1

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Emendamento respinto

Nel corso della discussione è stato respinto il seguente emendamento, che ha ottenuto un numero di voti favorevoli superiore ad un quarto dei voti espressi:

Punto 2.5.1

Si propone di eliminare l'intero punto.

Motivazione

Ventitre milioni di imprese di ogni genere e un numero molto superiore di dirigenti (perlopiù lavoratori dipendenti) esercitano la loro attività negli Stati membri dell'Unione europea. Questi ultimi si trovano ad operare in un contesto soggetto a forti tensioni e sono responsabili di quasi tutti gli eventi che si producono in una società per fatto o colpa dei loro collaboratori. Molti dirigenti rinunciano alle loro funzioni o si assicurano contro i rischi connessi a detti eventi.

Tutti gli Stati membri dell'UE sono dotati di strumenti giuridici (codici civili, codici di commercio, codici penali ecc.) che disciplinano la responsabilità di coloro che ricoprono incarichi direttivi nelle imprese.

Ciononostante, al punto 2.5.1 si chiede agli Stati membri e all'Unione europea di dedicare maggiore attenzione alla qualificazione e all'integrità morale dei dirigenti di impresa e di attivarsi maggiormente per contrastare le carenze in questi campi.

In proposito emergono alcune questioni, che occorrerà porsi se si vuole che il parere del CESE riceva la dovuta considerazione:

1. In che modo l'UE e i suoi Stati membri devono controllare il livello di qualificazione e l'integrità morale di diverse decine di milioni di persone? A tal fine è necessario istituire dei nuovi organismi? I sistemi giuridici esistenti non sono sufficienti e non bisognerebbe semplicemente applicare il diritto vigente?
2. Se e in quanto i dirigenti sono responsabili dei fatti commessi dai loro collaboratori, perché non estendere questa regola anche a coloro che non rivestono funzioni direttive, affinché anch'essi lavorino in modo efficiente e coscienzioso, siano sufficientemente qualificati e diano prova di un comportamento irreprensibile? In quanto organo che mira all'accordo tra le componenti della società civile, il CESE dovrebbe chiedere che anche i lavoratori, nonché tutte le fondazioni e le organizzazioni non governative senza fini di lucro, siano dotati delle qualifiche necessarie e soggetti alle pertinenti norme deontologiche, ed esortare gli Stati membri e l'Unione europea a vigilare al riguardo. Perché, infatti, tali requisiti dovrebbero riguardare solo i dirigenti?
3. Nel corso del dibattito svoltosi nella sezione ECO preliminarmente all'adozione del parere, alcuni hanno sostenuto che non si dovesse prendere sul serio l'appello lanciato all'UE e agli Stati membri, dato che si trattava «solo di un appello». Di questo passo, potremmo forse trattare subito tutti i problemi economici, sociali e di altro genere con un unico parere e un unico appello, consapevoli che si tratta solo di un appello. L'opposizione formulava questo tipo di proposte nelle assemblee parlamentari dei paesi con regime comunista, nei quali, più si incontravano problemi economici, più si adottavano disposizioni, decreti ed appelli in materia, nella convinzione che tali misure potessero cambiare qualcosa. Propongo di adottare un parere che contenga il seguente appello, rivolto all'Unione europea e agli Stati membri: «bisogna che le cose funzionino!» Risolveremmo così non solo il problema dei dirigenti, ma anche tutte le altre questioni, di qualsiasi natura esse siano. A quel punto il Comitato economico e sociale europeo non sarà più necessario, e l'Unione europea e l'integrazione europea non potranno che trarne giovamento.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37

Voti contrari: 53

Astensioni: 9

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le relazioni UE-Messico

(2006/C 88/17)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema *Le relazioni UE-Messico*.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 gennaio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 febbraio 2006, nel corso della 424a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 107 voti favorevoli, 4 voti contrari e 6 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il presente parere si prefigge di esaminare l'evoluzione delle relazioni tra l'Unione europea (UE) e il Messico dal dicembre 1995, quando il CESE adottò il suo primo parere su questo argomento ⁽¹⁾, e di proporre degli spunti di riflessione per sviluppare ed intensificare tali relazioni, per quanto concerne sia il loro futuro sia il coinvolgimento delle società civili di entrambe le parti.

1.2 Le relazioni tra UE e Messico hanno registrato notevoli progressi, concretizzatisi nell'accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra (Accordo globale) dell'ottobre 2000, accordo che prevede anche la creazione di una zona di libero scambio. In tal senso il presente parere intende fornire elementi che, nel rispetto delle specificità delle due parti, contribuiscano a mettere in evidenza l'importanza strategica delle relazioni UE-Messico e ad approfondire e migliorare l'Accordo di partenariato.

1.3 Uno degli aspetti specificamente previsti dalle disposizioni dell'accordo (articoli 36 e 39) è la partecipazione delle società civili di entrambe le parti allo sviluppo delle relazioni tra l'Unione europea e il Messico.

La dichiarazione ⁽²⁾ adottata in occasione del Terzo incontro della società civile organizzata UE-America Latina e Caraibi, che ha avuto luogo nell'aprile 2004 in Messico e nel quale il CESE ha svolto un ruolo molto attivo, prevede l'avvio di una serie di azioni con un triplice obiettivo: approfondire il partenariato tra l'Unione europea, l'America Latina e i Caraibi; definire un'agenda per la coesione sociale; potenziare il ruolo della società civile organizzata. La dichiarazione afferma, tra le altre cose, la necessità di creare «organi di dialogo strutturati a livello nazionale e a livello regionale» e la volontà di «impegnarsi pienamente nel processo di creazione e di rafforzamento di queste istituzioni». È stato inoltre richiesto il «sostegno del Comitato economico e sociale europeo per il trasferimento di esperienze e per la promozione del dialogo».

1.4 Secondo il CESE, nel caso delle relazioni tra l'UE e il Messico, l'obiettivo del coinvolgimento della società civile

nell'Accordo dovrebbe concretizzarsi nella promozione delle relazioni tra le società civili di entrambe le parti e tra i loro organi rappresentativi. Dovrebbe inoltre essere riconosciuta la loro effettiva partecipazione al quadro istituzionale dell'Accordo attraverso un organo consultivo che agisca su consultazione obbligatoria in merito al contenuto dell'Accordo o mediante proposte d'iniziativa. Tale partecipazione dovrebbe, secondo il CESE, concretizzarsi nella creazione, all'interno dell'Accordo, di un comitato consultivo misto.

2. Situazione e prospettive in Messico: la situazione politica, economica e sociale**2.1 Situazione politica**

2.1.1 In Messico, la transizione verso la democrazia costituisce un processo lungo e particolare. Gli avvenimenti politici degli ultimi 20 anni hanno creato una solida base per un regime pluralistico e democratico. Il Messico ha sperimentato l'alternanza, il potenziamento e l'indipendenza dei poteri legislativo e giudiziario, cambiamenti nella distribuzione del potere politico e riforme istituzionali di grande importanza, ad esempio la creazione della Corte suprema di giustizia, dell'Istituto federale elettorale e del Tribunale elettorale del potere giudiziario della federazione.

2.1.2 Nel 2000, la vittoria di Vicente FOX QUESADA, candidato del Partito di azione nazionale (PAN) alla presidenza della Repubblica ha rappresentato una svolta nella situazione politica del paese, mettendo fine a 71 anni di governi dominati dal Partito rivoluzionario istituzionale (PRI). Questo evento ha messo in evidenza che l'alternanza risulta necessaria per il buon funzionamento del sistema democratico e ha aperto una fase di cambiamento.

2.1.3 Il Piano di sviluppo nazionale del governo messicano per il periodo 2001-2006 è stato concepito come un elemento di transizione politica, economica, sociale e demografica. Esso ha definito un insieme di priorità che avrebbero dovuto ispirare l'azione del governo attuale intorno ai seguenti assi: sviluppo sociale e umano, crescita improntata alla qualità, ordine e rispetto.

⁽¹⁾ Punto 5.5 del parere sul tema *Le relazioni tra l'Unione europea e il Messico*, adottato il 21.12.1995 (GU C 82 del 19.3.1996, pag. 68).

⁽²⁾ Punto III della sintesi e punti 33, 34 e 35 della dichiarazione finale del Terzo incontro della società civile organizzata Unione europea, America Latina e Caraibi, Città del Messico, 13, 14 e 15 aprile 2004. Il documento sottolinea i progressi effettuati in termini di riconoscimento della diversità culturale ed etnica e dei diritti dei popoli indigeni. (La dichiarazione non è disponibile in italiano).

2.1.4 Diversi progetti di riforma che l'attuale governo messicano giudica fondamentali (la riforma fiscale e la riforma della politica energetica), sono al momento bloccati, in primo luogo perché non esiste una maggioranza sufficiente alle camere (Congresso e Senato) per la loro approvazione e, in secondo luogo, per la vicinanza della scadenza elettorale delle presidenziali del luglio 2006.

2.1.5 Il livello di crescita economica e la relativa stabilità politica registrati durante una buona parte della seconda metà del '900, avevano concesso al Messico un posto di rilievo come potenza media nel contesto internazionale. Questo scenario è cambiato con la crisi economica che ha colpito il paese negli anni '80 e con i grandi cambiamenti verificatisi sulla scena internazionale negli anni '90, che hanno obbligato il paese a ridefinire i suoi obiettivi economici, politici e quelli relativi alle relazioni con l'estero.

2.1.6 In seguito, la visione strategica del Messico nei confronti degli europei (e viceversa) ha preso forma attraverso il cosiddetto Accordo globale, il quale va al di là degli aspetti concreti delle relazioni bilaterali. A tale proposito, è opportuno mettere in risalto la crescente coincidenza di posizioni delle due parti su temi importanti sul piano internazionale e, parallelamente, la loro crescente capacità di coordinare le loro posizioni nei forum multilaterali. Il Messico e l'UE hanno così collaborato, tra le altre cose, su aspetti quali l'ambiente (Protocollo di Kyoto), la politica di sviluppo (vertici di Johannesburg e Monterrey) e i diritti umani. Dal canto suo, il Messico ha mantenuto relazioni molto intense con gli altri paesi dell'America Latina, esemplificate dai contenuti politici di concertazione con il Gruppo di Rio. Il Messico appoggia inoltre il processo di integrazione del Mercosur e la sua associazione a questo processo, come pure l'Area di libero scambio delle Americhe (ALCA).

2.1.7 Il Messico, in quanto paese «cerniera» del continente americano, deve rappresentare per l'UE un riferimento strategico fondamentale in tutti gli aspetti attuali e futuri delle sue relazioni con i paesi di questo continente.

2.2 Situazione economica

2.2.1 Negli ultimi dieci anni, si è verificata in Messico anche un'importante transizione economica, che ha trasformato il paese in un'economia molto più aperta. Il Messico è l'unico paese ad aver stipulato trattati di libero scambio con gli USA, il Canada, il Giappone e l'Unione europea, con l'Associazione europea di libero scambio (EFTA), con Israele e la maggioranza dei paesi dell'America Latina. A parte ciò, il Messico è entrato nel 1984 nel GATT, oggi Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e nel 1993 ha aderito al meccanismo di cooperazione economica Asia-Pacifico (APEC). Dal 1994 fa inoltre parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Il ritmo e la profondità del processo di riforma messicano hanno superato quelli della maggior parte dei paesi in via di sviluppo che negli ultimi anni hanno effettuato analoghi adeguamenti economici. L'evoluzione dei consumi interni e la crescita della domanda da parte degli Stati Uniti, l'aumento del prezzo degli attivi USA, l'incremento del prezzo del petrolio, le importanti entrate provenienti dagli IDE (investimenti diretti esteri), il gettito del settore turistico e le rimesse degli emigrati sono stati, tra gli altri, fattori estremamente importanti per l'economia messicana.

2.2.2 Circa il 98 % delle imprese messicane possono essere considerate microimprese o piccole e medie imprese (PMI); esse svolgono un ruolo fondamentale nella creazione di posti di lavoro, nell'attività economica regionale e nella formazione di tecnici e di imprenditori. Il loro contributo potenziale allo sviluppo economico e sociale del Messico è enorme, non solo perché soddisfano le necessità di base della popolazione, ma anche in quanto fornitrici alle grandi imprese di materie prime e componenti ed esportatrici dirette ed indirette.

2.2.3 Dalla fine degli anni '80, le PMI sono state il settore più colpito dai cambiamenti nella politica economica, dalle crisi finanziarie e dall'eliminazione dei vantaggi finanziari concessi agli investimenti, all'occupazione e allo sviluppo regionale. Tali imprese hanno visto la loro attività ridursi sostanzialmente. Attualmente è opinione generale che le politiche e gli strumenti in vigore non bastino a garantirne la sopravvivenza e lo sviluppo futuro, soprattutto nel caso delle PMI.

2.2.4 Secondo la relazione del Fondo monetario internazionale (FMI) sul Messico ⁽³⁾, negli ultimi cinque anni il paese ha fatto notevoli passi avanti in termini di gestione del debito pubblico, grazie ad un'adeguata strategia e ad un incremento della trasparenza. Tuttavia, nonostante tali progressi, il settore pubblico resta esposto al rifinanziamento e ai rischi legati al tasso d'interesse.

2.2.5 Inoltre, il processo di apertura commerciale iniziato nel 1986 con l'adesione al GATT ⁽⁴⁾ ha fatto delle esportazioni messicane il principale motore della crescita economica del paese. Da esportatore di materie prime, il Messico è diventato un esportatore di prodotti manufatti, grazie soprattutto alle officine di assemblaggio o *maquiladoras* ⁽⁵⁾. Il rallentamento degli scambi commerciali messicani a partire dal 2000 ha però messo in evidenza la vulnerabilità del paese dinanzi alle fluttuazioni della domanda esterna.

⁽³⁾ Relazione del Fondo monetario internazionale sul Messico n. 04/418 del 23 dicembre 2004.

⁽⁴⁾ *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio internazionale).

⁽⁵⁾ Secondo il *Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación* (www.cnime.org.mx), il concetto di assemblaggio definisce il processo industriale o di servizio destinato alla trasformazione, elaborazione o riparazione di merci di provenienza estera, importate temporaneamente per essere successivamente esportate, processo realizzato da imprese di assemblaggio o la cui attività è parzialmente destinata all'esportazione secondo quanto stabilito dal *Decreto para el Fomento y Operación de la industria Maquiladora de Exportación y sus Reformas* (Decreto per la promozione e il funzionamento dell'industria di assemblaggio per l'esportazione e la loro riforma). L'attività industriale in Messico è rappresentata dall'industria mineraria, quella manifatturiera, dall'industria delle costruzioni, dall'elettricità, dal gas e dall'acqua. Il declino dei flussi di investimento verso il settore manifatturiero tra il 2001 e il 2003 ha avuto come conseguenza la diminuzione della produzione manifatturiera e delle costruzioni, principalmente. In questo periodo i settori manifatturieri che hanno subito il declino più forte sono stati quelli più colpiti dalla riduzione delle esportazioni, specie le industrie metalmeccaniche (autoveicoli, apparecchi elettrici ed elettronici, macchinari e attrezzature) quelle tessili, dell'abbigliamento e della pelle, dei prodotti chimici (petrolio, prodotti farmaceutici, caucciù, plastica). I settori manifatturieri che hanno registrato le più forti contrazioni della produzione reale hanno una componente assemblaggio superiore al 50 %, vale a dire che oltre la metà delle loro esportazioni sono rappresentate da prodotti assemblati come tessili e abbigliamento (62 %), macchinari e attrezzature (60 %) e industria del legno (56 %).

2.2.6 Il rallentamento dell'economia messicana trae origine dai seguenti rapporti di causa-effetto:

- le minori prospettive di crescita negli USA e il loro impatto diretto sulle esportazioni messicane,
- la diminuzione delle esportazioni messicane e, dunque, degli investimenti orientati verso il settore delle esportazioni,
- l'impatto generale della riduzione degli investimenti sulla produzione nazionale,
- l'effetto del calo dei livelli di produzione nazionale si ripercuote sugli indici occupazionali ⁽⁶⁾.

2.2.7 Il fatto che la ripresa economica negli USA non abbia raggiunto livelli ottimali non è l'unico fattore a influire negativamente sull'economia messicana, la cui situazione è da attribuirsi anche, da un lato, all'emergere della Cina ⁽⁷⁾ come potenza economica e, dall'altro, alla perdita di competitività globale del Messico.

2.2.8 Per quanto concerne la perdita di competitività globale del Messico, secondo quanto pubblicato dall'Istituto messicano per la competitività ⁽⁸⁾, negli ultimi anni la posizione competitiva del Messico nel contesto internazionale si è deteriorata. Tra le cause della perdita di competitività del paese potrebbero individuarsi essenzialmente l'esaurirsi del modello economico messicano basato su salari bassi e la mancanza di miglioramenti sufficienti in altri fattori favorevoli all'attività imprenditoriale, ad esempio i costi delle infrastrutture di base (trasporti, comunicazioni, risorse idriche), l'energia, il regime fiscale, l'istruzione, la qualificazione e la produttività della manodopera, la sicurezza e la *governance*.

2.2.9 In questo contesto, il paese deve affrontare la sfida di creare condizioni che gli permettano di essere veramente competitivo, grazie ad elementi quali il miglioramento della competitività, la produttività, la manodopera qualificata, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, la democrazia. In materia di scambi commerciali, il Messico dovrà rafforzare la certezza giuridica, la logistica e l'infrastruttura che gli consentano, da un lato, di facilitare gli investimenti e il transito di merci e, dall'altro, di sviluppare una struttura di tariffe doganali più competitiva.

2.3 Situazione sociale

2.3.1 Come già segnalato, il Messico vive una fase di transizione, e dal punto di vista sociale è caratterizzato dalla disuguaglianza. Le disparità tra regioni e quelle tra individui sono aumentate (diversi tassi di sviluppo, soprattutto tra nord e sud), l'esodo rurale è ancora una realtà (con conseguente creazione di megalopoli) e la maggioranza dei messicani continua a vivere in una situazione di estrema fragilità sociale e di precarietà.

⁽⁶⁾ Secondo la sottosegreteria dell'industria e del commercio, tra il 2001 e il 2003 la disoccupazione ha registrato un incremento in tutti i settori dell'industria manifatturiera, aumentando rispetto al periodo 1995-2000 del 17,8 % nel settore dell'assemblaggio e del 13,8 % negli altri settori. La ripresa del 2004 non ha avuto effetti sugli indicatori occupazionali, che continuano a registrare tassi di crescita negativi.

⁽⁷⁾ La pressione concorrenziale della Cina e il suo ingresso nel mercato del tessile e dell'abbigliamento di USA ed UE comporta un processo di aggiustamento per i paesi che esportano verso questi mercati, con conseguenze particolarmente gravi per il Messico. Il potenziale di sviluppo della Cina è inoltre una grande sfida per la posizione attuale del Messico, specie per quanto concerne i prodotti ad alta intensità di manodopera, considerando i livelli salariali messicani.

⁽⁸⁾ Analisi della competitività nel Messico, a cura dell'Istituto messicano per la competitività (IMCO), settembre 2003.

2.3.2 Dopo una lunga fase di deterioramento della situazione sociale è stato adottato il Piano di sviluppo nazionale 2001-2006, che faceva delle politiche sociali una delle priorità principali del paese. Negli ultimi anni si è registrata un'espansione dei diversi programmi sociali del governo, sia per quanto riguarda il numero di beneficiari, sia in termini di benefici e sostegni concessi. La spesa sociale è aumentata in termini reali, specie per quanto concerne l'istruzione, la previdenza sociale e i programmi destinati ai poveri, per i quali è aumentata dell'8,4 % l'anno negli anni '90 e del 9,8 % l'anno a partire dal 2000.

2.3.3 Esistono tuttavia differenze nei tassi di crescita e la capacità di ridistribuzione dello Stato è limitata dal basso livello del gettito e dalla bassa pressione fiscale. Di conseguenza, le politiche di coesione sociale risultano insufficienti, circostanza aggravata dallo scarso volume dell'economia nazionale e dalla inadeguatezza di un vero e proprio mercato interno ben funzionante.

2.3.4 Tra il 2000 e il 2002, 3,4 milioni di persone hanno varcato la soglia della povertà alimentare, vale a dire che sono passate ad una situazione in cui possono soddisfare le loro necessità alimentari e investire, pur se modestamente, nell'istruzione e nell'assistenza sanitaria. Questo dato contrasta con la situazione registrata tra il 1994 e il 1996, quando il numero di persone in condizioni di povertà alimentare aumentò di 15,4 milioni.

2.3.5 La proporzione della popolazione che vive in stato di povertà alimentare (famiglie le cui entrate non sono sufficienti per soddisfare le necessità alimentari) è scesa dal 12,6 % all'11,4 % nelle zone urbane e dal 42,4 % al 34,8 % nelle zone rurali. Nonostante la riduzione del numero di abitanti che vivono in condizioni di povertà, le percentuali indicate continuano ad essere enormi per il livello di sviluppo e di ricchezza del paese. I progressi effettuati possono però essere interpretati come una tendenza positiva ⁽⁹⁾. D'altro canto, le disparità esistenti nella società messicana non hanno a che vedere solo con la povertà ma anche con la qualità e l'accesso alle opportunità in materia di istruzione e assistenza sanitaria, il che rende ancor più difficile la situazione delle regioni svantaggiate. Parlando di istruzione, il livello di analfabetismo nel Nord del paese (pari al 5 %) contrasta con quello del Sud-Sudest (che raggiunge il 17 %).

2.3.6 I diritti umani rappresentano un problema grave, molto spesso legato non solo a lacune giuridiche. Il traffico di droga e la tratta delle persone aggrava il panorama in modo tale che la situazione dei diritti umani in Messico, soprattutto nel caso della popolazione indigena, è tuttora palesemente insoddisfacente. Le difficoltà principali derivano da carenze rilevanti delle forze di polizia e del sistema giudiziario dato che, a volte, non si riesce a garantire ai cittadini un accesso soddisfacente alla giustizia, anche se già a partire dai più alti livelli dello Stato si cerca di lottare contro questa situazione.

⁽⁹⁾ Secretaría de Desarrollo social (ministero per lo Sviluppo sociale) *Medición del desarrollo. México 2000-2002*, 23.6.2002 (Misurazione dello sviluppo, Messico 2000-2002).

2.3.7 Inoltre, pur essendosi registrati in Messico negli ultimi anni progressi costituzionali in materia di riconoscimento della diversità culturale ed etnica e dei diritti dei popoli indigeni, le sfide grandi che il paese deve raccogliere in tema di protezione e promozione effettiva dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli indigeni sono ancora rilevanti. Tra i problemi assumono particolare rilievo i conflitti agrari, la discriminazione nel campo dell'accesso alla giustizia e dell'amministrazione della giustizia stessa e gli spostamenti non volontari della popolazione ⁽¹⁰⁾.

2.3.8 Un altro dei problemi fondamentali di cui soffre la società messicana è la distribuzione territoriale. L'area metropolitana di Città del Messico (AMCM), con una popolazione di circa 25 milioni di abitanti, si trova in una fase di transizione, i cui fenomeni principali sono due: il primo è il passaggio da una situazione di costante aumento della popolazione ad una relativa stabilità e ad una ridistribuzione spaziale, il secondo è la transizione da un'economia manifatturiera basata sui mercati nazionali ad un'economia di servizi che cerca di competere sul piano internazionale ⁽¹¹⁾.

2.3.9 L'AMCM dispone di un importante potenziale di crescita legato alla concentrazione di sedi sociali di imprese e di organismi d'istruzione e di ricerca ed è caratterizzata da una notevole ricchezza culturale e da grandi flussi di investimento diretto estero. La crescita è però ostacolata dalla concentrazione di abitanti con risorse limitate in quartieri caratterizzati da abitazioni precarie, dalla penuria o dalla mancanza di servizi pubblici e di infrastrutture e dalla vulnerabilità nei confronti delle calamità naturali. A loro volta, i livelli d'istruzione sono molto bassi e l'indice di insicurezza in queste zone risulta molto più elevato ⁽¹²⁾.

2.3.10 Tra il 2000 e il 2002, tuttavia, nella situazione della popolazione che vive in stato di povertà alimentare si sono segnalati cambiamenti sotto il profilo dei parametri relativi all'istruzione. La percentuale di minori tra i 5 e i 15 anni che non frequentano la scuola è scesa dal 14,3 % all'11,9 %. La riduzione più importante è riscontrabile nella fascia di età che va dai 12 ai 15 anni, per la quale nel periodo di riferimento la percentuale di ragazzi che lavorano scende dal 18,6 % al 6,6 %. Sono inoltre diminuiti sia il tasso di analfabetismo sia la proporzione dei ragazzi maggiori di 15 anni che non hanno terminato la scuola primaria. Anche se tali riduzioni sono un elemento positivo, i livelli e la qualità dei sistemi d'istruzione e sanità non sono adeguati, e dunque non aiutano a conseguire un grado accettabile di coesione sociale.

2.3.11 In materia di occupazione, il Messico nel 2004 ha fatto segnare un indice di disoccupazione pari al 3,1 %, mentre nell'UE il dato corrispondente si attesta all'8,2 % e negli Stati Uniti al 5,6 % ⁽¹³⁾. Secondo l'Osservatorio del lavoro di recente creazione ⁽¹⁴⁾, negli ultimi dieci anni c'è stato un incremento del numero di lavoratori laureati praticamente in tutte le aree

⁽¹⁰⁾ Bollettino dell'ONU n. 3/42 del 17 giugno 2003 relativo alla situazione dei diritti fondamentali e delle libertà degli indigeni in Messico.

⁽¹¹⁾ Policy Brief OCSE, ottobre 2002 - *Territorial Reviews: Mexico City* (documento dell'OCSE «Analisi territoriale: Città del Messico»).

⁽¹²⁾ La povertà in Messico: una valutazione delle condizioni, delle tendenze e della strategia del governo, Banca mondiale, 2004.

⁽¹³⁾ OCSE, *Employment Outlook*, 2005.

⁽¹⁴⁾ L'Osservatorio del lavoro è lo strumento ideato dal governo messicano per migliorare il mercato del lavoro. All'inaugurazione dell'Osservatorio da parte del Presidente messicano, avvenuta il 2 marzo 2005 presso la residenza ufficiale Los Pinos, è stata invitata anche una delegazione del CESE.

della conoscenza. È significativo che il 56 % del totale dei lavoratori laureati occupati si concentri in tre settori: economia e amministrazione, istruzione, scienze sociali. Il primo di tali settori è quello che ha registrato la crescita maggiore nel numero di occupati nel corso degli ultimi quattro anni.

2.3.12 Inoltre, dagli stessi dati emerge il fatto che la maggior parte delle donne sta entrando nel mercato del lavoro; resta comunque il fatto che pur rappresentando il 52 % degli iscritti agli istituti di istruzione superiore, solo il 40 % di esse lavora.

2.3.13 Otto lavoratori messicani su dieci sono lavoratori dipendenti ⁽¹⁵⁾, cioè hanno un contratto e ricevono un salario. I settori in cui si registrano i salari più elevati sono quelli in cui il tasso di occupazione è più basso (ingegneria, scienze fisico-matematiche e scienze biologiche), mentre il settore dell'istruzione, in cui il tasso di occupazione è più alto, è quello in cui i salari sono più bassi.

2.3.14 Nel quadro istituzionale messicano sono stati fatti, attraverso reti ed alleanze, notevoli progressi in materia di sviluppo sociale e promozione della società civile. Si ricorda in particolare la legge di accesso alla pubblica informazione, la legge di sviluppo sociale, e la legge per la promozione delle organizzazioni della società civile.

3. Evoluzione e valutazione dell'Accordo globale UE-Messico

3.1 Evoluzione ⁽¹⁶⁾

3.1.1 L'attuale Accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti del Messico (Accordo globale), in vigore dal 1° ottobre 2000, comprende anche l'Accordo di libero scambio tra le due parti e tratta questioni attinenti al dialogo politico e alla cooperazione comune. L'Accordo globale si basa a sua volta su un precedente accordo, firmato nel 1991 tra la Comunità europea e il Messico. Nel 1995, le due parti firmarono a Parigi una dichiarazione comune in cui fissavano gli obiettivi politici, economici e commerciali da concretizzare in un nuovo Accordo. I negoziati in vista di questo nuovo Accordo, iniziati nell'ottobre 1996, si sono conclusi nel luglio 1997. Il risultato è stato l'Accordo globale e il relativo Accordo interinale, firmati a Bruxelles l'8 dicembre 1997.

3.1.2 Gli aspetti più importanti dell'Accordo globale sono l'istituzionalizzazione del dialogo politico, il rafforzamento delle relazioni commerciali ed economiche attraverso la liberalizzazione bilaterale, preferenziale, progressiva e reciproca degli scambi, conformemente alle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), e l'allargamento dei settori della cooperazione, comprendenti adesso una trentina di ambiti differenti. È stato infine creato un consiglio congiunto incaricato di sorvegliare l'applicazione dell'Accordo.

⁽¹⁵⁾ Istituto nazionale di statistica, geografia e informatica, Città del Messico, 8 marzo 2004.

⁽¹⁶⁾ «Relazioni UE-Messico», Rappresentanza permanente della Spagna presso l'UE

3.1.3 L'Accordo interinale⁽¹⁷⁾ ha consentito alle parti, in attesa della ratifica dell'Accordo globale, di applicare rapidamente le disposizioni concernenti gli scambi commerciali e le misure di accompagnamento. Esso è entrato in vigore il 1° luglio 1998.

3.1.4 Nel novembre 2004, nel quadro del comitato misto, l'UE e il Messico hanno deciso di applicare le clausole di revisione previste dall'Accordo per i capitoli concernenti l'agricoltura, i servizi e gli investimenti, e hanno approvato l'avvio di negoziati paralleli in questi settori all'inizio del 2005, in vista di una loro conclusione in questo stesso anno.

3.2 Valutazione

A distanza di più di cinque anni dall'entrata in vigore dell'**Accordo di partenariato economico, di coordinamento politico e di cooperazione tra il Messico e l'Unione europea** (Accordo globale), il CESE ritiene che si tratti di uno strumento con grandi potenzialità e che il suo carattere progressivo permetterà di arrecare benefici ad entrambe le parti nei tre pilastri su cui si basa lo stesso Accordo (dialogo politico, sviluppo commerciale e cooperazione). Secondo il Comitato il bilancio è sostanzialmente positivo, per quanto concerne sia il volume degli scambi commerciali e degli investimenti sia l'intensificazione del dialogo istituzionale. Tuttavia, il Comitato considera che l'Accordo globale non abbia finora sviluppato tutte le sue potenzialità e a questo proposito il presente parere avvia alcune riflessioni.

3.2.1 Dimensione politica

3.2.1.1 Nell'ambito politico, il Messico e l'UE, in occasione della riunione del quarto comitato misto Messico-Unione europea svoltasi a Città del Messico nel novembre 2004, hanno deciso di potenziare il dialogo politico bilaterale e hanno ribadito il loro impegno per il potenziamento del multilateralismo. Hanno inoltre scambiato i loro punti di vista sul Tribunale penale internazionale e si sono trovati d'accordo nel ritenere necessaria la sua promozione.

3.2.1.2 Oltre ai vertici dei capi di Stato e/o di governo tra il Messico e l'Unione europea, e i diversi consigli e comitati che riuniscono gli esperti in materie specifiche, l'Accordo globale ha propiziato l'apertura di nuovi canali permanenti di comunicazione prima inesistenti, permettendo un dialogo di qualità su temi di interesse per tutte e due le parti. Inoltre, nel quadro dell'Accordo, si è prodotto un avvicinamento tra i rappresentanti politici. Infine, grazie soprattutto al Terzo incontro della società civile organizzata dell'Unione europea, dell'America Latina e dei Carabi, svoltosi a Città del Messico nell'aprile 2004 e organizzato dal CESE, è stato possibile intensificare le relazioni tra le organizzazioni della società civile di entrambe le parti.

⁽¹⁷⁾ Accordo quadro che ha definito le regole per la negoziazione commerciale. Esso ha rappresentato una specie di via rapida (*fast track*) che ha consentito di avviare i negoziati commerciali attraverso il consiglio congiunto previsto dall'Accordo globale.

3.2.1.3 Il Comitato ritiene tuttavia che occorra migliorare la qualità degli accordi, inserendovi disposizioni di cooperazione e di dialogo istituzionalizzato e facendo partecipare la società civile al processo decisionale. In tale contesto, il Comitato accoglie con soddisfazione le conclusioni del consiglio congiunto che parlano della possibilità di istituzionalizzare il dialogo con la società civile e nelle quali si dà l'incarico di definire la metodologia e il formato più adeguati per questa istituzionalizzazione⁽¹⁸⁾.

3.2.1.4 Su proposta dell'UE, si è inserita nell'Accordo la cosiddetta clausola democratica, la quale stabilisce che il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani fondamentali, enunciati dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ispira le politiche interne e internazionali delle parti e costituisce un elemento essenziale dell'Accordo. Questa clausola ha suscitato grandi speranze nella società civile, che vi vede un passo in avanti capace di trasformare il commercio in uno strumento di sviluppo sostenibile e in uno strumento per garantire i diritti umani, compresi quelli economici e sociali. Tuttavia, non vi sono ulteriori precisazioni in materia di diritti sociali e economici.

3.2.2 Dimensione economica

3.2.2.1 Cinque anni dopo la firma dell'Accordo, le parti giudicano il bilancio generalmente positivo e sottolineano l'incremento significativo degli scambi⁽¹⁹⁾ e degli investimenti tra il Messico e l'Unione europea.

3.2.2.2 L'Accordo ha anche permesso all'UE di competere a parità di condizioni con quei paesi con cui il Messico ha siglato accordi di libero scambio, assicurando alle imprese europee un accesso paragonabile a quello ottenuto dagli Stati Uniti in Messico con l'Accordo di libero scambio tra i paesi dell'America settentrionale, una situazione nota con il nome di *NAFTA parity*. Da parte sua il **Messico** trae beneficio dall'elevato potenziale degli investimenti europei, dai trasferimenti di tecnologia e dal vasto mercato europeo.

3.2.2.3 Tuttavia, i risultati possono sostanzialmente migliorare. Anche se i flussi commerciali tra UE e Messico sono aumentati dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, questo non ha comportato un aumento della quota dell'UE sul totale, mentre il disavanzo della bilancia commerciale messicana continua a crescere. Tuttavia, bisogna tener conto del fatto che tale disavanzo è principalmente rappresentato dalle importazioni di prodotti intermedi e di capitali necessari sia alla modernizzazione degli impianti produttivi messicani sia alla fabbricazione, da parte di imprese europee localizzate in Messico, di beni di consumo finale, con un più elevato valore aggiunto, destinati all'esportazione negli USA.

⁽¹⁸⁾ Punto 15 del comunicato del consiglio congiunto UE-Messico, svoltosi a Lussemburgo il 26 maggio 2005 (documento non disponibile in italiano).

⁽¹⁹⁾ Dall'entrata in vigore del capitolo commerciale dell'Accordo (nel 2000) e fino al giugno 2004, gli scambi commerciali globali tra UE e Messico sono aumentati del 31 %, per un valore di 111 miliardi di dollari (L'Europa in Messico, 2004, delegazione dell'UE in Messico 2004).

3.2.2.4 Il totale degli investimenti UE in Messico raggiungeva, nel periodo gennaio 1994-giugno 2004, i 33 656,6 milioni di dollari ⁽²⁰⁾, una cifra che rappresenta il 24,3 % del totale degli IDE (Investimenti diretti esteri) effettuati nel paese in questo periodo. Tra il 1999 e il 2004, il Messico ha ricevuto in totale 78 060 milioni di dollari a titolo di IDE, dei quali 19 791 in provenienza dall'UE. La partecipazione dei paesi dell'Unione europea ai flussi di IDE nel periodo gennaio 1994-giugno 2004 è, per ordine d'importanza, la seguente: Spagna (8,3 %), Paesi Bassi (8,2 %), Regno Unito (3,7 %) e Repubblica federale di Germania (2,6 %). L'evoluzione degli investimenti dell'Unione europea mette in risalto l'importanza strategica del Messico per la stessa UE. Il Messico e l'Unione europea dovrebbero approfittare delle possibilità offerte dall'Accordo per approfondire e ampliare il capitolo relativo ai servizi, settore fondamentale per l'UE, e agli investimenti.

3.2.2.5 Il Comitato richiama l'attenzione su altri effetti economici dell'Accordo, come quelli di seguito elencati:

- l'UE (soprattutto nei settori dello sviluppo scientifico e tecnologico) deve diversificare i suoi investimenti, che attualmente si concentrano in un numero limitato di settori e di regioni messicane,
- il Messico esporta un maggior numero di prodotti, i quali però sono concentrati ancora nell'ambito di una gamma molto limitata: le imprese devono quindi esplorare nicchie di nuovi prodotti e mercati di altri paesi dell'Unione europea,
- l'aumento degli scambi e degli investimenti ha sortito effetti positivi sull'economia in generale, ma non ha avuto l'impatto sperato a favore dello sviluppo sociale e della lotta alla povertà,
- sono state soprattutto le grandi imprese messicane ed europee a trarre beneficio dall'Accordo, mentre le PMI non hanno sfruttato tutto il suo potenziale,
- il quadro giuridico dell'Accordo non è sufficiente ad attirare maggiori investimenti, cosa che rende indispensabile un incremento della certezza giuridica,
- l'Accordo non costituisce di per sé la struttura immutabile delle relazioni commerciali, e per tale motivo devono essere studiate modalità per migliorarlo e aggiornarlo attraverso le clausole di revisione.

3.2.3 Dimensione relativa alla cooperazione

3.2.3.1 La cooperazione tra Messico e UE si articola attraverso quattro elementi. Innanzitutto, attraverso la cooperazione bilaterale a livello di governo. In secondo luogo, mediante i programmi regionali (AL-Invest, URBAN, ALFA, @lis, Eurosocial, ecc.) per l'America Latina ai quali il Messico partecipa. In terzo luogo, grazie alla cooperazione su argomenti specifici quali i diritti umani, l'ambiente e le ONG. Infine, attraverso la possibilità concessa al Messico di accedere ad altri programmi, ad esempio il VI programma quadro di ricerca e sviluppo.

⁽²⁰⁾ Tutti i dati concernenti l'IDE sono basati sulle informazioni raccolte da «L'Europa in Messico, 2004», delegazione dell'UE in Messico, 2004.

3.2.3.2 Nel campo della cooperazione bilaterale si può contare su un solido quadro giuridico, definito nel capitolo di cooperazione dell'Accordo e nel Protocollo d'intesa sugli orientamenti pluriennali per l'avvio della cooperazione UE-Messico 2002-2006, attraverso il quale le due parti si sono accordate per orientare la cooperazione verso i settori dello sviluppo sociale e della riduzione delle disuguaglianze, del consolidamento dello Stato di diritto, della cooperazione economica e della cooperazione scientifica e tecnologica. La programmazione 2002-2006 che si realizza attraverso il cofinanziamento ha una dotazione di 52,6 milioni di euro da parte dell'UE e un volume di fondi analogo è apportato dalle istituzioni messicane beneficiarie dell'esecuzione dei progetti. La Convenzione quadro sul finanziamento è un altro degli strumenti sottoscritti e costituisce la base per la definizione di progetti specifici di cooperazione tra il Messico e l'Unione europea.

3.2.3.3 Sono state inoltre potenziate la negoziazione e l'adozione di strumenti addizionali per rafforzare la cooperazione tra il Messico e l'Unione europea e, in tale contesto, è stato firmato nel febbraio 2004 l'Accordo settoriale di cooperazione scientifica e tecnologica. Proseguono nel frattempo i contatti per concretizzare gli accordi settoriali in materia di istruzione superiore e nell'ambito ambientale.

3.2.3.4 È attualmente in corso di attuazione il programma integrale di sostegno alle piccole e medie imprese volto, tra l'altro, a promuovere le capacità tecniche delle PMI per rafforzare la produttività, a sostenere il trasferimento di tecnologia, appoggiare i processi di cooperazione imprenditoriale per promuovere gli investimenti congiunti e le alleanze strategiche tra PMI messicane e europee, a modernizzare e internazionalizzare le PMI. D'altro canto, il programma di facilitazione dell'Accordo globale è orientato a settori specifici quali le dogane, le norme tecniche, quelle sanitarie e fitosanitarie, la protezione dei consumatori e della proprietà intellettuale.

3.2.3.5 In aggiunta, nel quadro della cooperazione in materia di diritti umani, sono in corso di applicazione i progetti sull'attuazione delle raccomandazioni derivate dall'analisi della situazione dei diritti umani in Messico e sulla promozione e protezione dei diritti umani dei popoli indigeni in Messico.

3.2.3.6 Con riferimento alla gestione e all'amministrazione della cooperazione, alcuni organi governativi messicani hanno fatto presente al CESE la complessità delle procedure comunitarie per l'esecuzione della cooperazione. Nella prospettiva della cooperazione futura, il Messico e l'UE sembrano concordare sull'importanza di rafforzare le loro relazioni attraverso un nuovo approccio alla cooperazione, mediante l'individuazione e l'adozione di modalità aggiuntive come i dialoghi settoriali e la cooperazione trilaterale Messico-UE-paesi terzi, in particolare rivolgendosi all'America centrale. In ordine ai futuri settori di cooperazione che si dovranno istituire per il periodo 2007-2013, il CESE ritiene che vada rafforzato, tra gli altri, il sostegno destinato attualmente alle PMI, come pure il settore della coesione sociale, dell'istruzione e dell'ambiente.

3.2.4 Gli effetti dell'UE ampliata sulle relazioni con il Messico

3.2.4.1 Il dinamismo degli scambi tra il Messico e l'Unione europea è particolarmente evidente soprattutto negli scambi con alcuni dei 10 nuovi Stati membri. È opportuno sottolineare, ad esempio, l'evoluzione del commercio con la Repubblica ceca, l'Ungheria e la Slovacchia. È stato inoltre dimostrato che le piccole e medie economie beneficiano di questo dinamismo più di quelle grandi. Tuttavia, gli scambi commerciali tra il Messico e i nuovi Stati membri sono solo all'inizio.

3.2.4.2 Per il Messico l'ampliamento dell'Unione europea comporta che le relazioni commerciali privilegiate tra le parti, vigenti dall'entrata in vigore dell'Accordo globale, si sono estese ai 10 nuovi Stati membri. L'ampliamento dovrebbe pertanto avere effetti tangibili sugli imprenditori messicani e su quelli dei nuovi paesi, i quali possono approfittare di una zona di libero scambio comprendente più di 550 milioni di consumatori⁽²¹⁾ (sommando la popolazione dell'UE e quella messicana⁽²²⁾). Con l'ampliamento, anche i nuovi Stati membri partecipano alla politica commerciale della Comunità e questo significa che nei nuovi paesi le operazioni delle imprese dei paesi terzi, come appunto il Messico, si sono notevolmente semplificate grazie all'applicazione di un regime unico di regole commerciali, di un'unica tariffa doganale e di un complesso unico di procedure amministrative.

3.2.4.3 Sia il Messico sia i nuovi Stati membri sono d'accordo nell'affermare che i loro mercati sono una fonte di opportunità per le imprese dell'altra parte, segnatamente nei nuovi Stati membri per il settore manifatturiero e per il settore agricolo in Messico. La crescita economica che si manifesta attualmente nei nuovi Stati membri farà inoltre aumentare considerevolmente la domanda. Questo dà agli esportatori messicani un vantaggio relativo rispetto ai loro concorrenti dell'America Latina e dell'Asia che non possono contare su un accordo preferenziale con l'UE.

4. L'Accordo globale tra UE e Messico e l'Accordo di libero scambio tra i paesi dell'America settentrionale (NAFTA)

4.1 La prossimità del Messico a uno dei più grandi mercati del mondo, gli Stati Uniti, spiega in buona misura il grado di integrazione dell'economia messicana e di quella statunitense. Agli USA interessava avere un maggior livello di competitività rispetto ai suoi principali rivali, vale a dire al Giappone e all'UE. Il Messico, a sua volta, aspirava a inserirsi nell'economia mondiale. In questo modo ha inquadrato le sue relazioni con gli USA con il NAFTA, che è risultato molto vantaggioso soprattutto per l'America del Nord e in generale per le piccole

e le grandi imprese. Nel frattempo, l'UE era concentrata nel processo di apertura verso l'Est iniziato con la riunificazione della Germania.

4.2 Dal 1° gennaio 1994, data di entrata in vigore del NAFTA, il commercio trilaterale ha raggiunto livelli superiori ai 623 miliardi di dollari, più del doppio del livello precedente alla conclusione del NAFTA. Dal 1994 al 2003, gli investimenti diretti esteri (IDE) cumulati nei tre paesi sono aumentati di oltre 1,7 miliardi di dollari. Insieme con il NAFTA sono entrati in vigore anche l'Accordo di cooperazione ambientale dell'America del nord e l'Accordo di cooperazione in materia di lavoro dell'America del nord⁽²³⁾.

4.3 Secondo stime della Banca mondiale⁽²⁴⁾, senza il NAFTA le esportazioni del Messico e gli investimenti esteri sarebbero stati inferiori. L'America del nord costituisce la principale fonte di investimento per il Messico (l'Unione europea occupa il secondo posto). Tra il 1999 e il 2004, gli investimenti nord-americani si sono concentrati principalmente nell'industria manifatturiera (43,7 % del totale) e nei servizi (38,4 % del totale). Tuttavia, gli effetti del NAFTA hanno dato luogo, in determinati ambiti, a discussioni, specie per quanto concerne la disoccupazione, l'immigrazione, il reddito pro capite o l'agricoltura. Dall'entrata in vigore del NAFTA, l'apporto massiccio di investimenti non si è rivelato, come auspicato, il fattore in grado di colmare il divario tra il Messico e i suoi partner nord-americani⁽²⁵⁾.

4.4 In questa fase i paesi partecipanti al NAFTA stanno lavorando per approfondire l'integrazione economica dell'America del Nord, cercando strumenti addizionali per migliorare il commercio, gli investimenti e la competitività. Ciononostante, il NAFTA non affronta questioni fondamentali quali l'immigrazione o la mobilità dei lavoratori. In tale contesto, gli Stati Uniti offrono solo un numero limitato di visti per i lavoratori. Il Comitato sottolinea che dopo la liberalizzazione degli scambi, il numero degli immigrati messicani che vivono illegalmente negli USA è passato da 2 milioni nel 1990 a 4,8 milioni nel 2000⁽²⁶⁾, con un aumento dei problemi alle frontiere. Nel 2004, circa 10 milioni di persone nate in Messico avevano la loro residenza negli Stati Uniti. Se a questi aggiungiamo gli statunitensi di origine messicana, la cifra sale a 26,6 milioni, pari ad un 9 % della popolazione USA. Uno degli effetti più visibili dell'immigrazione è l'invio di rimesse, il cui ammontare ha superato, nel 2004, i 13 miliardi di dollari⁽²⁷⁾.

4.5 La differenza fondamentale tra il NAFTA e l'Accordo globale UE-Messico è che quest'ultimo va al di là dei semplici aspetti commerciali, in quanto non solo ha reso l'UE il secondo partner commerciale del Messico, attraverso relazioni commerciali più equilibrate ed eque, ma comprende anche questioni fondamentali di cooperazione e coordinamento politico, assenti nel NAFTA. Quest'ultimo inoltre non prevede meccanismi di partecipazione della società civile al processo decisionale.

⁽²¹⁾ Bulgaria e Romania comprese.

⁽²²⁾ Nel 2003 il Messico contava 102 milioni di abitanti (OCSE. Fact Book. 2005).

⁽²³⁾ Dichiarazione congiunta della commissione del libero scambio del Trattato di libero scambio dell'America del Nord.

⁽²⁴⁾ *Informe sobre México* (Relazione sul Messico) del Servizio studi della Caja di Madrid, maggio 2002. D. Lederman, W. F. Maloney, and L. Servén, *Lessons From NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*, 2003.

⁽²⁵⁾ Banca mondiale, Indicatori di sviluppo mondiale on-line.

⁽²⁶⁾ John Audley, *op. cit.*, pag. 49.

⁽²⁷⁾ Comunicato stampa 71/04 della Secretaria de Gobernación de México, 17 dicembre 2004.

4.6 Per quanto concerne la bilancia commerciale, dopo cinque anni gli scambi tra UE e Messico sono notevolmente aumentati ma i dati dicono ⁽²⁸⁾ che non si è riusciti a controbilanciare la concentrazione del commercio messicano con gli USA, i quali continuano ad essere il suo primo partner commerciale. Nel 2003, il 90 % delle esportazioni messicane era dirette verso i paesi del NAFTA ⁽²⁹⁾, e solo il 3,4 % verso l'UE. Per quanto riguarda le importazioni del Messico, il 64,2 % proveniva dagli Stati Uniti e solo il 10,4 % dall'Unione europea.

5. Istituzionalizzazione del dialogo con la società civile organizzata

5.1 L'Accordo globale istituzionalizza il dialogo politico, che comprende, ai vari livelli, tutte le questioni bilaterali e internazionali di reciproco interesse. A tal fine si è creato un «consiglio congiunto» (articolo 45) incaricato di sorvegliare l'applicazione dell'Accordo e che è assistito, nello svolgimento delle sue funzioni, da un «comitato misto» (articolo 48). L'Accordo stabilisce anche che il consiglio congiunto **potrà decidere la creazione di qualsiasi altro comitato o organo speciale per assisterlo nello svolgimento dei suoi compiti (articolo 49).**

5.2 Promuovere la partecipazione della società civile messicana ed europea è fondamentale affinché gli interessi dei settori sociali di entrambe le parti vengano presi in considerazione nel processo di applicazione dell'Accordo globale. Deve essere più adeguatamente rappresentato tutto lo spettro delle organizzazioni della società civile: le associazioni degli agricoltori, dei consumatori, delle donne, i gruppi di difesa dei diritti umani e le categorie professionali e anche le PMI.

5.3 I Titoli VI e VII dell'Accordo globale contengono gli articoli citati precedentemente e forniscono la base giuridica per la creazione di un comitato consultivo misto UE-Messico. L'articolo 36 prevede l'esplicito riconoscimento della necessità di coinvolgere la società civile nel processo di integrazione regionale. L'articolo 39 stabilisce le attività su cui si incentra la cooperazione, la prima delle quali è lo sviluppo della cosiddetta società civile. Infine, in virtù dell'articolo 49, il consiglio congiunto ha la facoltà di istituire qualsiasi altro comitato consultivo o organo necessario per attuare le disposizioni previste dall'Accordo. La clausola relativa ai futuri sviluppi (articolo 43) permette di ampliare tutti gli ambiti della cooperazione. Esiste pertanto la possibilità reale di creare un organo consultivo comune UE-Messico attraverso il quale si possa partecipare ai diversi aspetti dell'Accordo. Secondo il CESE e in base all'esperienza acquisita ⁽³⁰⁾, la denominazione di tale organo dovrebbe essere comitato consultivo misto (CCM) UE-Messico.

⁽²⁸⁾ Fonte: Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana - Anierm (Associazione nazionale di importatori ed esportatori della Repubblica messicana), dati forniti dalla Secretaría de Economía (ministero dell'Economia).

⁽²⁹⁾ Bisogna però tener conto del fatto che di questo 90 % il 10 % è relativo al petrolio e il 50 % ai prodotti di assemblaggio.

⁽³⁰⁾ L'articolo 10 dell'Accordo di associazione UE-Cile, in vigore dal 1° marzo 2005 (cfr. GU L 352 del 30.12.2002) prevede la creazione di un «comitato consultivo misto incaricato di assistere il Consiglio di associazione al fine di promuovere il dialogo e la cooperazione tra le varie organizzazioni economiche e sociali della società civile nell'Unione europea e in Cile».

5.4 Il CESE ritiene che la creazione e il funzionamento di un organo di questo tipo verrebbero facilitati qualora esistesse in Messico un **organo equivalente al CESE, legittimato, rappresentativo e indipendente**, in cui dovrebbero essere rappresentati adeguatamente i tre settori tradizionali (datori di lavoro, lavoratori e attività diverse). Tuttavia, finora non hanno dato frutti alcuni tentativi parlamentari di creare un CES messicano, nonostante la presentazione di un progetto di legge federale il cui oggetto è l'istituzione di un consiglio economico e sociale, come organo pubblico con sede a Città del Messico ⁽³¹⁾. Inoltre non esiste un consenso tra le organizzazioni sindacali, imprenditoriali e del settore terziario a favore della sua creazione. E nel definire un organo con tali caratteristiche, nasce una certa confusione tra gli strumenti del dialogo sociale (consultazione, concertazione e negoziazione) e la consultazione della società civile.

5.5 Da parte del governo, il dialogo (più di carattere sociale che civile) con una parte della società civile si articola attraverso il cosiddetto consiglio per il dialogo con i settori produttivi (CDSP) ⁽³²⁾ al quale partecipano i sindacati e gli imprenditori insieme al governo centrale e regionale. La presenza del terzo settore, che può contare su rappresentanti del mondo accademico e degli agricoltori, è tuttavia parziale e insufficiente. D'altra parte, sempre il governo ha continuato a mantenere un dialogo con altre piattaforme che raggruppano diverse organizzazioni (sindacati, camere delle piccole imprese, ONG) della società civile, specialmente in relazione agli accordi commerciali firmati dal Messico.

5.6 A raccomandare che il CDSP diventi l'interlocutore del CESE sono il governo e gli imprenditori; il governo riconosce tuttavia che questo sarebbe il primo passo verso una potenziale integrazione delle organizzazioni del terzo settore. Da parte loro, i sindacati partecipano attivamente ai lavori del CDSP e la maggior parte di essi riconosce quest'organo, anche se la sua trasformazione in organo omologo del CESE non trova un consenso unanime. Le organizzazioni comprese nella piattaforma della società civile chiedono la creazione ex novo di un consiglio economico e sociale.

6. Conclusioni e raccomandazioni

6.1 Anche se le trasformazioni che si stanno producendo in Messico sono accolte favorevolmente, è innegabile che restano ancora diverse riforme da realizzare. Tra le altre cose, è dunque necessario potenziare lo Stato di diritto, garantendo la libertà e la certezza del diritto, affrontare i problemi esistenti nell'ambito dell'applicazione della giustizia, ridistribuire la ricchezza in modo più adeguato, potenziare la protezione sociale, garantire l'accesso ad un'istruzione e ad un'assistenza sanitaria di qualità ed espandere il mercato nazionale attraverso, tra l'altro, le PMI, facendo della coesione sociale il perno di tutti i progressi da compiere, affinché il Messico possa essere considerato a tutti gli effetti un paese sviluppato.

⁽³¹⁾ Articolo 1 del progetto di legge.

⁽³²⁾ Per ulteriori informazioni, visitare la seguente pagina Internet: http://www.stps.gob.mx/consejo_dialogo/cpdsp/frameset.htm

6.2 Il CESE ritiene che non si sia sviluppato appieno il potenziale dell'Accordo globale, in tutti i suoi aspetti. Considera quindi che vada potenziato l'Accordo per ridurre i dazi, eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi e aprire nuovi settori al commercio di servizi e agli investimenti. Va promosso lo stabilimento delle imprese da entrambi i lati, facilitando le relazioni istituzionali, creando un contesto favorevole all'attività imprenditoriale e dando impulso a forum di incontri. Va potenziata la cooperazione bilaterale in iniziative esterne di interesse comune, soprattutto nel resto dell'America Latina e negli USA. Inoltre devono essere sviluppati gli aspetti sociali dell'Accordo e quelli riguardanti il lavoro (formazione, pari opportunità, occupazione, ecc.) attraverso progetti di cooperazione.

6.3 Per consentire la partecipazione della società civile all'esplicitamento di questi compiti, il CESE ritiene che si possa creare un comitato consultivo misto UE-Messico. Inoltre esso è un deciso avvocato della creazione in Messico di un organo come il CESe e, a tale proposito, invita i rappresentanti messicani a continuare i lavori in questa direzione.

6.4 Secondo il CESE, il CCM UE-Messico potrebbe essere un organo consultivo del consiglio congiunto che partecipi allo sviluppo, al monitoraggio e all'applicazione dell'Accordo globale. Il suo compito sarebbe di elaborare pareri in merito alle consultazioni del comitato misto o del consiglio congiunto su materie da determinare. Il CCM potrebbe inoltre emettere pareri e raccomandazioni di propria iniziativa su temi concernenti l'Accordo. Il CCM dovrebbe infine essere incaricato di elaborare una relazione periodica sull'evoluzione dell'Accordo stesso e di coordinare, con il sostegno anche finanziario del comitato misto, gli incontri del cosiddetto Forum della società civile UE-Messico. Il CCM organizzerebbe infine riunioni periodiche con la commissione parlamentare mista UE-Messico, in base a modalità ancora da definire, ai fini di un miglior monitoraggio dell'Accordo.

6.5 Al fine di analizzare l'eventuale costituzione di un CCM UE-Messico, il CESE ritiene opportuno portare avanti, in maniera sistematica, le relazioni, finora sporadiche, con la società civile messicana e, pertanto, invita gli attori di quest'ultima a nominare consensualmente tre rappresentanti di ciascuno dei settori che la compongono (imprenditori, lavoratori e terzo settore). Da parte sua il CESE nominerebbe tre rappresentanti di ciascuno dei suoi tre gruppi come controparte. Si tratterebbe di creare un gruppo di lavoro congiunto con l'obiettivo di «aprire il cammino mentre si avanza».

6.6 L'obiettivo di questo gruppo di lavoro misto, composto da membri del CESE e da rappresentanti della società civile messicana, è di elaborare una proposta relativa alla creazione, composizione, ai compiti e alle modalità di funzionamento di un CCM UE-Messico. Tale proposta potrebbe essere formulata nel corso del 2006 e presentata al Consiglio congiunto nel 2007.

6.7 Inoltre, a livello bilaterale e fuori dell'Accordo, il CESE è disposto a sostenere, nei limiti del possibile e a condizione che vi sia un consenso da parte della società messicana, la creazione a livello nazionale di un omologo organo messicano. Questo agevolerebbe un maggiore sviluppo delle relazioni tra le diverse organizzazioni della società civile europea e messicana e darebbe un contributo positivo al rafforzamento dei legami tra entrambe le parti.

6.8 Quest'organo dovrebbe, secondo il CESE, rispecchiare il pluralismo della società civile messicana, ed essere pertanto composto dai rappresentanti dei tre settori citati ai punti precedenti. I suoi presupposti sarebbero (come per il CESE) la rappresentatività, l'indipendenza e la legittimità. In base alla nostra esperienza, per riuscire a creare un'istituzione con tali caratteristiche, sono fondamentali uno sforzo dei diversi settori della società civile coinvolti in questo processo per trovare una piattaforma comune e una definizione chiara della rappresentatività delle organizzazioni che devono esservi rappresentate.

Bruxelles, 15 febbraio 2006

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