

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il ruolo dello sviluppo sostenibile nelle prossime prospettive finanziarie*

(2005/C 267/04)

La futura presidenza lussemburghese del Consiglio dell'Unione europea, in data 29 novembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il ruolo dello sviluppo sostenibile nelle prossime prospettive finanziarie*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 aprile 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice SIRKEINEN e dai correlatori EHNMARK e RIBBE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 11 maggio 2005, nel corso della 417a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Già in passato il CESE ha adottato pareri in cui esaminava estesamente la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. Nel presente parere esplorativo viene discussa, come richiesto dalla presidenza lussemburghese, la relazione tra sviluppo sostenibile e prospettive finanziarie, vale a dire ciò che si può e si deve fare, nel quadro delle politiche di bilancio, per integrare e rafforzare lo sviluppo sostenibile. Questo parere è strutturato secondo i capitoli e le aree prioritarie della comunicazione sulle prospettive finanziarie.

1.2 Tra il bilancio dell'UE e l'obiettivo dello sviluppo sostenibile sussiste un rapporto complesso. Nel presente parere il Comitato tenta di gettare luce su tale rapporto, ma non può esaminarne tutti i particolari. È quindi importante raccogliere e analizzare informazioni e opinioni su vasta scala riguardo alle varie questioni in gioco.

1.3 Il Comitato è pronto a partecipare attivamente al seguito dei lavori in tema di sviluppo sostenibile. A tal fine esso può fornire un importante contributo nel quadro del mandato affidatogli dal Consiglio europeo nel marzo 2005 in relazione all'attuazione della strategia di Lisbona. La rete interattiva comprendente la società civile e i soggetti interessati, che il Comitato deve predisporre, costituisce la struttura di riflessione adeguata per eseguire una valutazione efficace, multidimensionale (economica, sociale e ambientale) e trasparente, rafforzando al tempo stesso l'appropriazione delle politiche comunitarie da parte dei soggetti locali.

2. La comunicazione della Commissione sulle prospettive finanziarie 2007-2013

2.1 Nella comunicazione «Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013»⁽¹⁾, la Commissione presenta le proprie priorità per

l'Unione europea allargata e le proposte relative ai fabbisogni finanziari, agli strumenti, alla *governance*, al nuovo quadro finanziario e al sistema di finanziamento. Le tre priorità delle nuove prospettive finanziarie sono:

- completare il mercato interno, in particolare per raggiungere l'obiettivo più ampio dello sviluppo sostenibile,
- promuovere il concetto politico di cittadinanza europea, basato sul completamento di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza e sull'accesso ai beni pubblici,
- far assurgere l'Europa a partner globale che promuove lo sviluppo sostenibile e contribuisce alla sicurezza.

2.1.1 La proposta di un nuovo quadro finanziario si articola nei seguenti titoli (v. tabella in allegato):

1. Crescita sostenibile
 - 1a. Competitività per la crescita e l'occupazione
 - 1b. Coesione per la crescita e l'occupazione
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali, inclusa l'agricoltura
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia
4. L'UE quale partner globale
5. Amministrazione.

2.1.2 La Commissione raccomanda una crescita maggiore della spesa per la priorità 1. Viene proposta una crescita degli stanziamenti di impegno complessivi da 120,7 milioni di euro nel 2006 a 158,4 milioni di euro nel 2013. Tali stanziamenti, compreso un margine dello 0,1 %, dovrebbero essere coperti da versamenti pari all'1,24 % dell'RNL.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 def.

2.1.3 Nel parere sulle prospettive finanziarie 2007-2013 il CESE apprezza nel complesso la comunicazione della Commissione, che giudica ben strutturata, basata su premesse politiche solide e lungimiranti, contenente priorità e scelte pratiche chiare e coerenti e in generale equilibrata. Per quanto attiene al livello delle risorse proprie del bilancio comunitario, il CESE ritiene necessario «optare per l'aumento» di tali risorse «per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, portandole, al di là del quadro finanziario in vigore, all'importo massimo dell'1,30 % dell'RNL».

3. Osservazioni generali

3.1 È della massima importanza che le nuove prospettive finanziarie, le quali faranno da cornice ai bilanci dell'UE dal 2007 al 2013, riflettano chiaramente le priorità dell'Unione e specialmente gli obiettivi di Lisbona e lo sviluppo sostenibile. Per realizzare questo occorrerà una significativa ristrutturazione della spesa. Se non saranno le prospettive finanziarie, dato il loro arco temporale abbastanza esteso, a orientare nella giusta direzione lo sviluppo dell'UE, vi è poca speranza che lo facciano altre politiche o successivi adeguamenti finanziari.

3.2 Il CESE non approfondirà nel presente parere la questione del livello delle risorse proprie, perché lo ha già fatto estesamente nel parere menzionato al punto 2.1. Va tuttavia sottolineato che l'Europa non potrà realizzare le proprie priorità e rispondere alle esigenze e alle aspettative dei suoi cittadini in maniera adeguata a meno che non disponga di un'appropriata dotazione finanziaria. Il finanziamento proveniente dall'UE può avere un rilevante effetto moltiplicatore sul totale delle risorse destinate a un determinato obiettivo, e questo potenziale va sfruttato pienamente. Attualmente esiste una tensione tra la posizione degli Stati contributori netti, quella degli Stati beneficiari netti, gli impegni politici verso i nuovi Stati membri e i loro cittadini e infine l'esigenza di riallocare parte delle risorse verso le nuove priorità dell'UE. Il Comitato sottolinea che sarà necessario modificare la struttura della spesa in favore delle priorità dell'Unione, indipendentemente dal massimale stabilito per le risorse proprie.

4. Il concetto di sviluppo sostenibile

4.1 La strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile è basata sulla compenetrazione, sull'interdipendenza e sulla coerenza tra i cosiddetti «tre pilastri» rappresentati dagli aspetti economici, sociali e ambientali. Nello sviluppo sostenibile rientrano considerazioni sia quantitative che qualitative. Le decisioni politiche devono tenere conto di tutti e tre gli aspetti. Le politiche dirette principalmente a uno di questi campi, o ad altri settori di intervento, devono tenere conto degli altri campi.

4.2 Lo sviluppo sostenibile comprende un aspetto relativo al lungo periodo e un aspetto globale. Per una questione di equità intergenerazionale, non è pensabile che la presente generazione

viva a spese di quelle future. La giustizia distributiva globale non ci consente di vivere a spese di altre società, o soffocando lo sviluppo del loro benessere o ancora rinunciando a eradicare la povertà su scala globale.

4.3 La strategia di sviluppo sostenibile non è una strategia nel senso classico del termine, perché non prevede un obiettivo e un programma di misure per raggiungerlo, bensì assume come proprio obiettivo primario la sostenibilità dell'approccio allo sviluppo. Lo sviluppo sostenibile non è una meta per la quale si possa fissare un termine, poiché costituisce piuttosto un processo che un obiettivo. Ma è importante fare in modo che gli sviluppi in corso, in particolare quelli a lungo termine, siano coerenti fra loro e puntino davvero a realizzare i criteri menzionati più sopra (punti 4.1 e 4.2). La vera sfida dello sviluppo sostenibile consiste nel fatto che non lo si può realizzare attraverso obiettivi o politiche specifici, anche se devono potersi misurare grandi inversioni di tendenza rispetto ai periodi precedenti e a quello attuale (per esempio i progressi per quanto riguarda gli obiettivi del millennio).

4.4 Lo sviluppo sostenibile richiede un livello elevato di coerenza negli interventi sia dell'UE che nazionali. Nel complesso occorrono interventi su grande e su piccola scala, che contribuiscano a contrastare gli sviluppi non sostenibili e a produrre cambiamenti coerenti con gli obiettivi generali. Tra le difficoltà inerenti a questo approccio vi è quella di trovare indicatori che riflettano adeguatamente gli sviluppi.

4.5 Al momento la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE si concentra su alcune delle tendenze più urgenti e insostenibili della nostra società: il cambiamento climatico, i trasporti, la salute pubblica e le risorse naturali. Altre questioni, come l'eradicazione della povertà o l'invecchiamento della popolazione, sono state lasciate da parte per essere aggiunte in seguito.

4.6 Nei suoi precedenti pareri in materia di sviluppo sostenibile il Comitato ha segnalato taluni dei settori che necessitano di interventi: in particolare il sostegno agli investimenti privati e pubblici nelle nuove tecnologie pulite, nuovi sforzi per migliorare la qualità del lavoro, la definizione dei prezzi delle risorse naturali e le strategie volte a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili.

4.7 Gli interventi in questi settori, per quanto importanti, non sono sufficienti da soli a realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. L'obiettivo e i criteri della sostenibilità dovrebbero riflettersi in tutti gli interventi, e le singole politiche comunitarie dovrebbero essere predisposte in maniera più coerente.

4.8 Potrebbe essere giunto il momento di riconsiderare l'approccio comunitario allo sviluppo sostenibile. L'imminente revisione della strategia dovrà ricercare i modi migliori per attuare i principi generali dello sviluppo sostenibile.

5. Le prospettive finanziarie e lo sviluppo sostenibile

5.1 Gli sviluppi in corso nell'UE risentono fortemente della struttura e dei contenuti del bilancio; la revisione di tale struttura, con l'introduzione di nuove linee prioritarie, costituisce un riconoscimento dell'importanza dello sviluppo sostenibile. Il Comitato auspica che ciò si rifletta in concreto nell'applicazione del bilancio e che non ci si limiti a proseguire l'azione precedente, sia pure con una diversa denominazione.

5.2 Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che occorra dare la priorità alla crescita e all'occupazione negli anni che mancano al 2010 e nella prospettiva di Lisbona. Osserva che la crescita va intesa nel senso di crescita economica non disgiunta da valori europei fondamentali quali, in particolare, l'integrazione sociale, la salute e la protezione dell'ambiente. La competitività e la crescita economica non costituiscono finalità in sé, bensì strumenti volti a realizzare obiettivi sociali e ambientali. È anche vero peraltro che una crescita più lenta e una competitività minore di quelle delle altre principali aree economiche possono mettere a repentaglio il modello sociale e i valori ambientali dell'UE.

5.3 Le decisioni in materia di bilancio devono tenere conto del fatto che anche lo sviluppo sociale e ambientale contribuiscono alla crescita economica.

5.4 Nella realizzazione dello sviluppo sostenibile l'UE non è omogenea e la situazione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Infatti, mentre alcuni di essi hanno conciliato con successo una crescita economica relativamente forte con un livello elevato di tutela sociale e ambientale, evidenziando così le interazioni positive tra gli sviluppi realizzati nei differenti settori, altri devono far fronte alla situazione opposta, ossia scarsa crescita economica, difficoltà nel risolvere i problemi sociali e ritardi nel campo della tutela ambientale. I nuovi Stati membri si distinguono dai vecchi sia per la crescita che, riguardo agli altri pilastri, per gli evidenti progressi conseguiti rispetto alla difficile situazione di partenza.

5.5 L'ampliamento è stato il principale fattore di cambiamento nell'UE negli ultimi anni ed è probabile che continui ad esserlo anche nel periodo di riferimento delle nuove prospettive finanziarie, dal 2007 al 2013. A sua volta, ciò avrà evidenti ripercussioni sul bilancio e, in particolare, sulla spesa per la coesione. Il Comitato si è già occupato, in altri contesti, delle questioni relative all'ampliamento, tra cui la coesione e il finanziamento. Per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile è evidente che l'adesione comporta l'importante sfida di adeguare le politiche nazionali in vista di tale obiettivo e di condividere in questo campo l'azione e le considerazioni dell'UE. A partire dall'adesione l'*acquis* comunitario guida i nuovi Stati membri

nel loro progresso verso la sostenibilità in campo ambientale, sanitario, sociale, e in altri settori; l'*acquis* infatti, pur non menzionando esplicitamente lo sviluppo sostenibile, lo promuove. Nondimeno la maggior parte del lavoro in questo campo resta da fare e i nuovi Stati membri possono e devono essere aiutati a svilupparsi in modo sostenibile anche grazie a programmi di sostegno comprendenti risorse finanziarie e consulenza.

5.6 Le politiche di bilancio devono dare la priorità ai settori chiave della strategia di sviluppo sostenibile e ad altri settori, menzionati più sopra ai punti 4.4 e 4.5, in cui si evidenziano tendenze chiaramente non sostenibili.

5.7 Un capitolo di bilancio, di per sé, non è né sostenibile né insostenibile. Gli effetti sulla sostenibilità dipendono dai dettagli dei programmi, degli obiettivi e dei criteri di finanziamento dei progetti.

5.8 Tutte le parti in causa, compresa la Commissione, riconoscono che la valutazione di impatto è lo strumento principale per garantire che gli interventi siano coerenti con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile; ciò non toglie che l'introduzione di una valutazione sistematica, indipendente e competente di tutte le proposte si sia fatta attendere. Il Comitato ravvisa nella preparazione e nell'attuazione delle nuove prospettive finanziarie un'opportunità per introdurre finalmente nella pratica una valutazione sistematica.

5.9 Ogni programma in bilancio dev'essere sottoposto, con i relativi obiettivi, a una valutazione di impatto. In tale contesto occorrerebbe bloccare il sostegno alle attività non sostenibili svolte in aree indicate nella strategia di sviluppo sostenibile o anche nei pareri del CESE. Come il Comitato ha già raccomandato in precedenza, anche nella strategia di Lisbona occorrerebbe introdurre valutazioni di impatto relative agli effetti a lungo termine sullo sviluppo sostenibile.

5.10 Per selezionare i progetti da finanziare nel quadro dei vari capitoli di bilancio e programmi servono criteri chiari e trasparenti, che contemplino anche la sostenibilità e prendano in esame tra l'altro l'impatto del progetto sull'ambiente o sulla salute, la creazione o la perdita di posti di lavoro e la competitività dell'UE.

5.11 Bisogna vigilare affinché le risorse dei fondi strutturali, quelle del Fondo di coesione e quelle destinate al sostegno dell'agricoltura e ai programmi nel settore delle reti transeuropee, che insieme rappresentano la grande maggioranza della spesa dell'UE, vengano dirette sistematicamente verso finalità tali da soddisfare per quanto possibile i criteri di sostenibilità.

5.12 Nei suddetti settori è necessario controllare meglio i risultati e l'impatto delle spese effettuate, non limitandosi a monitorare le somme investite e le eventuali infrazioni amministrative, ma realizzando invece, per orientare le attività nella giusta direzione, approfonditi studi di impatto alla luce dei criteri di sviluppo sostenibile.

5.13 Per avere un quadro completo su cui basare le decisioni bisogna valutare l'impatto non soltanto delle azioni proposte ma anche dell'eventuale inazione, comparando poi i relativi risultati con l'impatto delle varie misure possibili.

6. Osservazioni sulle aree prioritarie delle prospettive finanziarie

6.1 A) *Crescita sostenibile — Competitività per la crescita e l'occupazione*

6.1.1 Il CESE apprezza i principali obiettivi previsti dalla proposta della Commissione in relazione alla competitività per la crescita e l'occupazione: promuovere la competitività delle imprese in un mercato unico pienamente integrato; potenziare gli sforzi europei nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico; interconnettere l'Europa mediante reti UE; migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione e infine un'agenda sociale per aiutare la società europea ad anticipare e gestire il cambiamento.

6.1.2 In questo quadro il Comitato desidera sottolineare in particolare il ruolo essenziale della conoscenza, delle attività di ricerca e sviluppo e delle nuove tecnologie. Dedicando speciale attenzione e risorse adeguate a questo obiettivo l'Europa sfrutterebbe un'opportunità unica di promuovere la produttività, la competitività, la crescita e l'occupazione, malgrado l'aspra concorrenza di altre regioni del mondo. Al tempo stesso sarebbe possibile ridurre la pressione sull'ambiente e sulle risorse naturali grazie all'uso di tecnologie più efficaci sotto il profilo ecologico per far fronte alle esigenze dei cittadini, salvaguardandone così la salute e la sicurezza.

6.1.3 Come è stato sottolineato dal recente forum delle parti interessate sullo sviluppo sostenibile nell'UE, organizzato dal CESE il 14 e 15 aprile di concerto con la Commissione, l'obiettivo globale dello sviluppo sostenibile per l'Unione europea necessita di sforzi sistematici e protratti nel tempo in materia di ricerca e sviluppo, tali da abbracciare tutti i tre pilastri del progresso economico, sociale e ambientale. Numerose università e istituzioni scientifiche dell'UE hanno costituito reti finalizzate a una ricerca coordinata sul tema dello sviluppo sostenibile. Le prospettive finanziarie offrono una valida opportunità per sostenere queste e altre iniziative del genere.

6.1.4 La crescente richiesta di minerali e di petrolio, per citare solo due esempi, e le conseguenze sui loro costi, mettono in luce l'esigenza di sviluppare materiali e processi produttivi nuovi e in generale di utilizzare tecnologie che consentano un uso efficiente delle risorse.

6.1.4.1 Il Comitato ribadisce pertanto il proprio sostegno alla proposta della Commissione relativa allo Spazio europeo della ricerca, all'idea di raddoppiare le dotazioni per il Settimo programma quadro e all'avvio del Piano di azione per le tecnologie ambientali. Nel parere in corso di preparazione relativo al Settimo programma quadro e ai programmi specifici il CESE inserirà anche considerazioni relative allo sviluppo sostenibile.

6.1.5 Nella sezione delle prospettive finanziarie relativa alle reti transeuropee, alle attività di ricerca e sviluppo e all'innovazione occorre dedicare particolare attenzione all'energia e ai trasporti. Bisogna inoltre dare la priorità al sostegno delle tecnologie per lo sviluppo e all'immissione sul mercato di energie rinnovabili, nonché di soluzioni volte a realizzare l'efficienza energetica e a produrre energia pulita. I progetti di reti transeuropee di trasporto che mirano solo ad aumentare il volume dei trasporti non sono conformi al principio della sostenibilità.

6.1.6 Il Comitato ha sottolineato in vari pareri che occorrono sforzi aggiuntivi, in particolare nel settore dei trasporti e dell'energia, per riorientare lo sviluppo in direzione della sostenibilità. Esso ha anche proposto linee di intervento specifiche per realizzare questo obiettivo. La comunicazione sulle prospettive finanziarie non precisa se a tale scopo si intendano dedicare risorse adeguate.

6.1.7 Nel preparare l'UE a un contesto mondiale sempre più competitivo, le prospettive finanziarie dovranno confrontarsi con due sfide diametralmente opposte: primo, il livello elevato di disoccupazione nella maggior parte degli Stati membri, secondo, il prevedibile fabbisogno di manodopera nel prossimo futuro. Il Comitato ha già avanzato delle raccomandazioni su questo tema in vari documenti recenti, in particolare «Politica occupazionale: il ruolo del CESE dopo l'allargamento e nella prospettiva del processo di Lisbona», «Competitività delle imprese» e «Migliorare l'attuazione della strategia di Lisbona».

6.1.8 Il Comitato auspica in particolare che venga adottato un nuovo approccio all'apprendimento permanente, il quale costituisce uno strumento adatto, da un lato, per accrescere l'occupazione, e dall'altro, per creare maggiore consapevolezza sulle questioni da affrontare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. L'apprendimento permanente sembra essere uno degli elementi mancanti nell'attuazione della strategia di Lisbona. Per perseguire seriamente lo sviluppo sostenibile occorre in questo campo una cooperazione tra le parti sociali e un ulteriore contributo finanziario da parte degli Stati membri.

6.2 B) *Coesione per la crescita e l'occupazione*

6.2.1 La coesione è stata necessaria per approfondire il processo di integrazione. Il Comitato prende atto dello sforzo della Commissione per riorientare le azioni volte a migliorare la coesione verso obiettivi di sviluppo sostenibile.

6.2.2 La politica di coesione dovrebbe mirare ad accrescere i risultati economici e a creare posti di lavoro nuovi e di migliore qualità mobilitando risorse inutilizzate. I fondi comunitari non vanno impiegati per sostenere aziende inefficienti, distorcendo così la concorrenza, o semplicemente per trasferire posti di lavoro da una parte all'altra dell'UE. Le azioni devono essere rivolte anzitutto al sostegno di posti di lavoro nuovi e sostenibili, al miglioramento della competitività, al capitale umano e materiale, al consolidamento del mercato interno e all'aumento della mobilità del lavoro.

6.2.3 Va sostenuta la concentrazione delle risorse in favore delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1) e per una maggiore adesione agli obiettivi strategici generali dell'UE nel quadro dello sviluppo sostenibile. È inoltre essenziale dedicare maggiore attenzione alla cooperazione transfrontaliera, onde integrare più profondamente il mercato interno.

6.2.4 Per le regioni il cui PIL pro capite salirà al di sopra del 75 % della media comunitaria a causa dell'effetto statistico dell'ampliamento è necessario un periodo transitorio, fermo restando che i sussidi dovrebbero essere progressivamente ridotti.

6.2.5 Anche in questo caso occorrerebbe procedere a valutazioni della qualità. Data la disponibilità di finanziamenti provenienti da Bruxelles, risorse considerevoli che avrebbero potuto essere usate molto più efficacemente sono state impiegate per l'attività di pianificazione. A ciò si aggiunga che non sempre la pianificazione regionale ha creato nuovi posti di lavoro in Europa.

6.2.6 A livello locale e regionale serve un maggior senso di responsabilità in relazione alle azioni concrete per lo sviluppo sostenibile. Il Comitato chiede che i progetti relativi alla coesione vengano valutati non solo in termini di crescita economica e di occupazione, ma anche di effetti sullo sviluppo sostenibile a lungo termine della regione in questione.

6.3 Conservazione e gestione delle risorse naturali

La politica agricola comune (PAC)

6.3.1 Nel parere sul tema «Il futuro della PAC (?)» il Comitato descrive e commenta estesamente i diversi stadi della riforma di tale politica e indica la difficile situazione di un'agricoltura sostenibile in Europa nel contesto dei mercati globalizzati. Al riguardo il Comitato constata che alla vigilia di ogni riforma ci sono sempre state osservazioni e discussioni critiche in merito alla correttezza e all'equilibrio della spesa agricola sotto il profilo sociale, come pure in relazione alle eventuali ripercussioni per l'ambiente. Tali discussioni non sono destinate a concludersi con la riforma di Lussemburgo.

6.3.2 Ciò ha indotto la Commissione ad avanzare ripetutamente proposte volte a riorientare la spesa agricola verso una «maggiore sostenibilità». Ad esempio, l'ex commissario per l'agricoltura FISCHLER ha prospettato in un primo tempo l'introduzione di un massimale, quindi una riduzione progressiva dei pagamenti onde perseguire una ripartizione «più equa» del sostegno. Inoltre i commissari McSHARRY e FISCHLER hanno più volte menzionato la possibilità di subordinare la conces-

sione di aiuti diretti al rispetto di condizioni ambientali, peraltro non previste dalla legislazione in vigore, in modo da qualificare come ecologici i finanziamenti erogati. Queste proposte non hanno tuttavia trovato una maggioranza nel Consiglio.

6.3.3 La riforma agricola predisposta nell'estate del 2003 concede in linea di principio agli Stati membri due opzioni differenti per l'introduzione del pagamento per azienda attraverso il quale verranno erogati i nuovi aiuti diretti: o un pagamento il cui ammontare è orientato a quelli erogati sinora all'azienda, o un premio riferito alla superficie dell'azienda o che comunque tiene conto di tale superficie (nel quadro della cosiddetta regionalizzazione).

6.3.4 Anche stavolta nessuna delle due opzioni prevede come condizione obbligatoria per l'erogazione dei sussidi il mantenimento o la creazione di posti di lavoro. Dal punto di vista dello sviluppo sostenibile questa eventualità potrebbe essere oggetto di discussione tanto quanto la questione della componente ecologica associata agli aiuti.

6.3.5 Le cosiddette norme di condizionalità, che i produttori agricoli devono rispettare, si limitano a richiedere l'osservanza della legislazione vigente, il che ha già provocato forti discordanze in alcuni Stati membri nel quadro del recepimento della riforma a livello nazionale.

6.3.6 Per il Comitato è chiaro che i trasferimenti di fondi statali non possono mai essere disgiunti dal perseguimento di un interesse collettivo. Per i pagamenti occorre una motivazione, una legittimazione e un'accettazione sociale. Sarebbe utile stabilire un nesso trasparente tra la PAC e gli obiettivi di sostenibilità delle strategie di Göteborg e di Lisbona (creazione di posti di lavoro, promozione della giustizia sociale, salvaguardia dell'ambiente); questo nesso tuttavia non risulta percepibile, quanto meno per gran parte della società. Ciò potrebbe provocare discussioni sulla ragion d'essere del sostegno in generale o sul ruolo degli agricoltori in relazione a tali obiettivi. La valutazione intermedia della riforma della PAC, realizzata nonostante l'opposizione della maggioranza degli agricoltori e degli allevatori europei, dovrebbe riportare l'attenzione sul potenziamento dell'agricoltura sostenibile a conduzione familiare in Europa, come base della sua legittimazione sociale.

6.3.7 I pagamenti relativi al primo pilastro, soprattutto quelli diretti, sono senz'altro necessari per mantenere molti produttori in attività. Tuttavia il disaccoppiamento dei pagamenti diretti non garantisce l'orientamento verso una produzione sostenibile, ma costituisce semmai una garanzia del reddito, che per di più non beneficia equamente tutti i produttori.

6.3.8 Nel quadro del secondo pilastro, che copre lo sviluppo rurale, i pagamenti sono condizionati alla prestazione di servizi descritti nei programmi comunitari. Tra questi vanno segnalati i programmi agricoli ambientali, la promozione dell'agricoltura ecologica, la diversificazione delle aziende agricole (per esempio intensificando la lavorazione e la commercializzazione di prodotti di base), le piccole imprese e le microimprese nelle aree rurali.

(?) GU L 125 del 27.5.2002, pagg. 87-99.

6.3.9 In questo contesto è significativo l'intervento del nuovo commissario per l'agricoltura FISCHER BOEL che, il 20 gennaio 2005, in occasione dell'apertura della Settimana verde di Berlino, ha chiesto che lo sviluppo rurale divenga un elemento centrale della strategia di Lisbona. Significative sono anche altre affermazioni provenienti dal gabinetto del commissario, secondo cui è improbabile che nel quadro del primo pilastro si creino molti posti di lavoro, laddove è piuttosto la politica di sviluppo rurale che presenta grandi potenzialità. Il Comitato ritiene opportuno che la Commissione verifichi quanto prima attraverso appositi studi quali saranno i probabili effetti dei due pilastri della politica agricola in termini occupazionali, ambientali e sociali.

6.3.10 Nel quadro del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, attualmente in discussione, dovrebbero essere previsti ulteriori compiti, tra cui il finanziamento delle aree di Natura 2000 e l'attuazione della direttiva quadro sulle acque. La politica di sviluppo rurale diverrebbe così sempre più uno strumento di orientamento in direzione della sostenibilità, impostazione con la quale il Comitato concorda.

6.3.11 Secondo i piani della Commissione, tuttavia, nel periodo 2007-2013 il bilancio destinato allo sviluppo rurale dovrebbe rimanere fermo al livello attuale. Per il Comitato ciò significa che già a livello di prospettive finanziarie lo sviluppo rurale soffre di un finanziamento inadeguato rispetto ai compiti assegnatigli.

6.3.12 Tenendo conto che le misure di sviluppo rurale sono essenziali ai fini della sostenibilità, il Comitato giudica incomprensibile il dibattito recentemente avviato nel Consiglio su iniziativa di sei Stati contributori netti, in merito alla possibilità di apportare drastici tagli al relativo bilancio.

6.4 Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia

6.4.1 Per garantire ai cittadini europei un'autentica area di libertà, sicurezza e giustizia è necessario agire al livello di UE, sia per ottenere la necessaria efficacia che per condividere gli oneri finanziari. L'effettiva integrazione dei migranti è una questione che investe certamente la coesione sociale, ma costituisce anche un prerequisito di efficienza economica. Il Comitato valuta con favore l'istituzione di un'Agenzia europea per le frontiere, l'introduzione di una politica comune di asilo e di immigrazione, l'attuazione di misure relative ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente o sono giunti da poco negli Stati membri, nonché la prevenzione dell'immigrazione illegale e i provvedimenti di rimpatrio.

6.4.2 Una delle sfide più importanti per l'UE consiste nel prevenire e nel contrastare la criminalità e il terrorismo. Dedicare risorse sufficienti alla sicurezza è una condizione essenziale per la sostenibilità amministrativa, sociale ed economica delle nostre società.

6.4.3 I cittadini attribuiscono grande importanza alla sicurezza della vita quotidiana, anche in relazione alle esigenze di tutti i giorni. Essi si attendono dall'Unione un livello elevato di protezione contro le calamità naturali, le crisi sanitarie e ambientali e altre catastrofi di grandi dimensioni. Occorre dedicare particolare attenzione, a livello comunitario, ai rischi derivanti dalle sostanze pericolose nell'ambiente o nei prodotti alimentari, nonché alle norme di sicurezza, specie nel settore dell'energia e dei trasporti.

6.4.4 Occorre inoltre garantire che i servizi pubblici di base, quali la sanità, l'istruzione, la fornitura di energia, i trasporti e le comunicazioni, siano di livello adeguato. Per alcuni di essi, come l'energia e i trasporti, la sicurezza fisica della fornitura è un aspetto importante di cui tenere conto nello sviluppo del mercato interno, nel commercio multilaterale e bilaterale e in generale nelle relazioni esterne.

6.4.5 Lo sviluppo sostenibile si va progressivamente imponendo grazie alla sensibilità, agli atteggiamenti e alle azioni dei singoli cittadini e dei gruppi, cui non si possono più sostituire azioni eseguite unicamente dall'alto dai nostri sistemi e dalle nostre organizzazioni e istituzioni. L'Europa vanta società ben organizzate ed efficienti, cittadini istruiti, che partecipano attivamente e una struttura molto sviluppata di organizzazioni della società civile. Si tratta possibilmente del miglior terreno di coltura, sul piano culturale, per l'ulteriore realizzazione dello sviluppo sostenibile.

6.4.6 Grazie all'ampliamento la varietà culturale in Europa si è ulteriormente estesa. Ciò può comportare un arricchimento per la vita di ognuno, ma bisogna anche fare uno sforzo per promuovere la comprensione reciproca. Tra l'altro è necessario favorire lo scambio di esperienze sulla vita economica, politica e quotidiana, oltre che sulle modalità per progredire sulla strada dello sviluppo sostenibile. Se ne gioverebbero non solo i nuovi Stati membri, ma anche l'intera Europa e i suoi cittadini.

6.5 L'UE quale partner globale

6.5.1 Al vertice delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, svoltosi a Johannesburg, l'UE si è profilata come partecipante dinamico e attento ai risultati. Particolare favore ha riscosso grazie all'avvio di nuove azioni, quali le iniziative in materia di acqua e di energia (la cosiddetta «coalizione di intenti»).

6.5.2 Al livello delle Nazioni Unite è in corso l'attuazione del piano d'azione di 52 pagine redatto in margine al vertice di Johannesburg. Si tratta di un processo lento, nel cui ambito i paesi partecipanti avranno difficoltà a mantenere gli impegni assunti e a realizzare i piani stabiliti.

6.5.3 L'UE dev'essere all'altezza degli impegni che ha preso e del ruolo trainante che ha svolto nel vertice mondiale. Ciò deve riflettersi negli stanziamenti previsti nelle previsioni finanziarie.

6.5.4 In particolare l'UE dovrà intensificare gli sforzi fatti nei paesi meno sviluppati e incentrati su esigenze primarie quali l'acqua, l'energia, la salute, la sicurezza alimentare, l'istruzione e la formazione di base e lo sviluppo dell'agricoltura.

6.5.5 Alcuni Stati membri hanno elaborato ambiziosi programmi di sostegno ai paesi meno sviluppati, specialmente in Africa. Occorre coordinare meglio l'azione comunitaria con quella dei singoli Stati per la definizione e l'attuazione di questi programmi. L'accordo di Cotonou si è dimostrato utilissimo per coinvolgere anche le parti sociali e la società civile organizzata dei paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).

6.5.6 Lo sviluppo sostenibile è stato in parte integrato in questi programmi di sviluppo, anche se, conformemente al piano di azione di Johannesburg, esso dovrebbe occupare una posizione centrale.

6.5.7 Per migliorare il coordinamento degli sforzi e rafforzare la dimensione dello sviluppo sostenibile, il CESE raccomanda ulteriori iniziative dell'UE, anzitutto sotto forma di «coalizioni di intenti» in relazione a specifiche problematiche di sviluppo, come l'acqua, l'energia, la sicurezza alimentare e la salute.

7. Conclusioni

7.1 La revisione della struttura del bilancio, con la definizione di nuove priorità, costituisce un riconoscimento dell'importanza dello sviluppo sostenibile. Il Comitato auspica che ciò si rifletta nell'applicazione del bilancio e che non ci si limiti a proseguire l'azione precedente, sia pure con una diversa denominazione. Il Comitato sottolinea che sarà necessario riorientare la spesa in favore delle priorità dell'Unione, indipendentemente dal massimale stabilito per le risorse proprie.

7.2 È della massima importanza che le nuove prospettive finanziarie, le quali faranno da cornice ai bilanci dell'UE dal 2007 al 2013, riflettano chiaramente le priorità dell'Unione, e specialmente gli obiettivi di Lisbona e lo sviluppo sostenibile. Per realizzare questo occorrerà una significativa ristrutturazione della spesa. Se non saranno le prospettive finanziarie, dato il loro arco temporale abbastanza esteso, a orientare nella giusta direzione lo sviluppo dell'UE, vi è poca speranza che lo facciano altre politiche o successivi adeguamenti finanziari.

7.3 Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che occorra dare la priorità alla crescita e all'occupazione negli anni che mancano al 2010 e nella prospettiva di Lisbona. Osserva che la crescita è da intendersi nel senso di crescita economica non disgiunta da valori europei fondamentali quali, in particolare, l'integrazione sociale, la salute e la protezione

dell'ambiente. La competitività e la crescita economica non costituiscono finalità in sé, bensì strumenti volti a realizzare obiettivi sociali e ambientali. È anche vero peraltro che una crescita più lenta e una competitività minore di quelle delle altre principali aree economiche possono mettere a repentaglio il modello sociale e i valori ambientali dell'UE.

7.4 I settori prioritari della strategia di sviluppo sostenibile e altri settori in cui si manifestano tendenze non sostenibili, come il cambiamento climatico, i trasporti, la salute pubblica, le risorse naturali, l'eradicazione della povertà, l'invecchiamento demografico e la dipendenza dai combustibili fossili, devono essere trattati come priorità anche nel quadro delle politiche di bilancio.

7.5 Un capitolo di bilancio, di per sé, non è né sostenibile né insostenibile. Gli effetti sulla sostenibilità dipendono dai dettagli dei programmi, degli obiettivi e dei criteri di finanziamento dei progetti.

7.6 Uno strumento essenziale per garantire la compatibilità dei vari interventi con lo sviluppo sostenibile consiste nella valutazione di impatto, che dovrebbe essere effettuata per ogni singolo programma previsto nel bilancio e per i relativi obiettivi. In tale contesto occorrerebbe bloccare il sostegno a qualsiasi attività non sostenibile.

7.7 Per selezionare i progetti da finanziare nel quadro dei vari capitoli di bilancio e programmi servono criteri chiari e trasparenti, che contemplino anche la sostenibilità e prendano in esame tra l'altro l'impatto del progetto sull'ambiente o sulla salute, la creazione o la perdita di posti di lavoro e la competitività dell'UE.

7.8 Bisogna vigilare affinché le risorse dei fondi strutturali, quelle del Fondo di coesione e quelle destinate al sostegno dell'agricoltura e ai programmi nel settore delle reti transeuropee, che rappresentano insieme la grande maggioranza della spesa dell'UE, vengano dirette sistematicamente verso finalità tali da soddisfare per quanto possibile i criteri di sostenibilità.

7.9 Il Comitato desidera sottolineare in particolare il ruolo essenziale della conoscenza, delle attività di ricerca e sviluppo e delle nuove tecnologie. Dedicando speciale attenzione e risorse adeguate a questo obiettivo l'Europa sfrutterebbe un'opportunità unica di promuovere la produttività, la competitività, la crescita e l'occupazione, malgrado l'aspra concorrenza di altre regioni del mondo. Al tempo stesso sarebbe possibile ridurre la pressione sull'ambiente e sulle risorse naturali grazie all'uso di tecnologie più efficaci sotto il profilo ecologico per far fronte alle esigenze dei cittadini, salvaguardandone così la salute e la sicurezza.

Bruxelles, 11 maggio 2005.

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

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento, pur essendo stato respinto durante il dibattito, ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 4.5

Modificare come segue:

Al momento la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE si concentra su alcune delle tendenze apparentemente più insostenibili della nostra società: il cambiamento climatico, i trasporti, la salute pubblica e le risorse naturali. Altre questioni, come l Contemporaneamente vanno affrontate l'eradicazione della povertà estrema e della miseria e le evoluzioni demografiche. Uno dei principali cambiamenti di cui la strategia di sviluppo sostenibile ha bisogno e che essa permette è appunto quello di liberarsi da questa nozione di priorità, senza renderci inermi dinanzi alla necessità di agire anche in forma settoriale. l'invecchiamento della popolazione, lasciate da parte per essere aggiunte in seguito.

Motivazione

L'emendamento è inteso a chiarire, più di quanto faccia il parere esplorativo, quali sono i principali cambiamenti culturali che la strategia e il concetto di sviluppo sostenibile richiedono e producono.

Si vuole far osservare che detti cambiamenti culturali sono già in atto nella società e a livello individuale, ragion per cui, a condizione che vi sia un incoraggiamento a livello di intervento politico e di istituzioni e dunque anche attraverso le prospettive finanziarie, è possibile rendere realmente operativa la strategia di sviluppo sostenibile, in assenza della quale i peggiori timori circa il futuro si potrebbero avverare.

Esito della votazione

Voti favorevoli:: 51

Voti contrari:: 54

Astensioni:: 26
