

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(94) 607 def.

Bruxelles, 07.12.1994

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

**PROGRAMMA SPECIALE DI AIUTO PER LA PACE E LA RICONCILIAZIONE
NELL'IRLANDA DEL NORD**

PROGRAMMA SPECIALE DI AIUTO PER LA PACE E LA RICONCILIAZIONE NELL'IRLANDA DEL NORD

I Introduzione

La dichiarazione congiunta dei primi ministri del Regno Unito e dell'Irlanda, del 15 dicembre 1993, che ha avviato il processo di pacificazione, ha riconosciuto la necessità di stabilire un quadro di riferimento per la pace che poggi su una serie di principi chiave definiti dai due governi.

L'Unione europea si è molto compiaciuta della firma di questa dichiarazione congiunta e del contesto europeo in cui essa si è collocata, e nella sua risposta si è dichiarata fermamente decisa a promuovere il progresso economico e sociale nella regione, in particolare attraverso gli interventi dei Fondi strutturali.

La tappa successiva di questo processo di pacificazione è stato l'annuncio da parte dell'IRA e delle organizzazioni paramilitari lealiste di una cessazione totale della violenza. In una dichiarazione pubblica che ha fatto seguito a questo annuncio il presidente Delors ha espresso in nome della Commissione il suo pieno appoggio al processo di pacificazione e di riconciliazione. Esso ha inoltre riaffermato il convincimento della Commissione che la pace nell'Irlanda del Nord recherà molti vantaggi economici e sociali, non solo alla regione e agli Stati membri interessati, ma anche all'Unione europea nel suo complesso.

La prima reazione del Consiglio alla nuova situazione è stata l'adozione del regolamento n. 2687/94 del 31 ottobre 1994⁽¹⁾, che istituisce il quadro normativo necessario per i tre anni di sostegno finanziario dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda e porta il contributo annuale da 15 a 20 milioni di ECU.

Allo stesso tempo il Consiglio e il Parlamento europeo hanno sottolineato l'importanza del processo di pacificazione per l'Unione europea. Il 14 settembre 1994 il Presidente del Parlamento europeo ha aperto eccezionalmente una sessione plenaria con una dichiarazione sugli avvenimenti nell'Irlanda del Nord. Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione al riguardo⁽²⁾. Deputati europei dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda hanno operato attivamente a favore della pace.

Poco dopo la cessazione della violenza nell'Irlanda del Nord è stata istituita una task force speciale, con il compito di studiare nuovi modi per fornire un aiuto concreto all'Irlanda del Nord e alle contee limitrofe dell'Irlanda, in consultazione con i due Stati membri direttamente interessati. In particolare questa task force doveva cercare in che modo sviluppare e adattare le politiche dell'Unione europea per aiutare queste popolazioni che avevano maggiormente sofferto del conflitto a vivere insieme, nel rispetto reciproco e nella prosperità.

⁽¹⁾ GU L 286, del 5.11.94, pag. 5

⁽²⁾ PE 182021, pag. 4

La task force ha optato per una consultazione larga ed aperta ed ha operato in stretto collegamento con i parlamentari europei dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda. Le consultazioni si sono moltiplicate e ci sono state molte valide proposte, presentate dalle amministrazioni locali, dal mondo imprenditoriale, dai sindacati, dalle organizzazioni di volontariato e da altri gruppi. I risultati di questo processo di consultazione sono stati estremamente interessanti e molto utili per i lavori della task force.

II Priorità d'azione

Sulla base dei lavori della task force la Commissione ha concentrato la sua attenzione sulle nuove possibilità offerte e sui nuovi bisogni emersi con la cessazione della violenza nell'Irlanda del Nord, nonché sulle misure che permetterebbero di rispondere a queste nuove priorità.

L'esigenza principale è quella di promuovere la crescita e sviluppare l'occupazione. Si tratta di una necessità generale, ma particolarmente sentita da chi è stato emarginato dalla vita economica, come i giovani e i disoccupati di lunga durata. La disoccupazione in generale, e quella di lunga durata in particolare, è un problema molto grave nell'Irlanda del Nord, come pure nelle contee limitrofe dell'Irlanda. Nell'Irlanda del Nord vi sono attualmente circa 101.000 disoccupati, di cui 54.000 sono disoccupati da oltre un anno e 18.000 da oltre 5 anni. Nelle contee frontaliere dell'Irlanda i disoccupati sono oltre 37.000, pari al 18% della forza lavoro, contro una media nazionale del 15,6%. Di essi il 31% è disoccupato da più di due anni. Nell'Irlanda del Nord il numero di giovani che abbandonano la scuola senza aver conseguito alcun titolo di studio è estremamente elevato ed oltre il 50% dei disoccupati è privo di qualifica. E' assolutamente necessario intervenire rapidamente per evitare che altra gente vada ad ingrossare le file dei disoccupati, perdendo ogni interesse al processo di pacificazione. Secondo le previsioni la nuova situazione potrebbe comportare a breve termine la perdita di 20.000 posti di lavoro, in particolare nel settore della sicurezza. Bisognerà dunque procedere ad una riconversione professionale. A più lungo termine si prevede tuttavia un sensibile aumento netto dei posti di lavoro, specie nei servizi.

Una più rapida rinascita urbana e rurale avrebbe un impatto immediato e visibile nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda. Il miglioramento dell'ambiente fisico, degli impianti esterni e dei servizi collettivi daranno un forte impulso allo sviluppo della regione. La violenza ha soffocato la vita e il cuore commerciale delle città e dei villaggi, molti dei quali recano le cicatrici lasciate dagli attentati. Migliorare l'ambiente fisico di città e villaggi e promuoverne lo sviluppo li aiuterebbe a sormontare le difficoltà esistenti per arrivare ad una piena rinascita.

Dalle analisi effettuate è risultato che le possibilità di cooperazione transfrontaliera in tutta una vasta serie di settori sono ancora sottosfruttate. La nuova situazione permette di valorizzare questo potenziale, ad esempio riparando strade transfrontaliere chiuse e stabilendo nuove relazioni commerciali.

La nuova situazione è una sfida per tutti ad operare per l'integrazione sociale, a voltare le spalle all'alienazione e all'emarginazione causate dalla violenza. Quelli in particolare - singoli individui o intere comunità - che ne sono stati vittime e che non hanno potuto avere una vita normale, si aspettano da questi nuovi sviluppi un cambiamento radicale. Gli ingredienti fondamentali di tale cambiamento saranno la spinta alla comprensione, alla comunicazione e alla compartecipazione mettendo in moto, specie nelle zone maggiormente devastate dal conflitto, un processo di riconciliazione che poggi sulla solidarietà esistente in seno alle due comunità.

Il processo di pacificazione ora in corso apre nuove possibilità per l'attività imprenditoriale e gli investimenti nella regione. Perché esse possano essere sfruttate occorrono investimenti produttivi consistenti e sostenuti che migliorino la competitività dell'imprenditoria locale, costituita in massima parte da piccole e medie imprese (PMI) e riduca gradualmente nei prossimi anni i livelli di disoccupazione. Inoltre alcune società dovranno intraprendere un grosso sforzo di ristrutturazione e di trasformazione per salvaguardare il proprio sviluppo futuro.

In questa situazione che fa seguito al cessare della violenza la Commissione ha dunque concluso che si debbano affrontare le seguenti priorità:

(i) Occupazione

Misure atte a incrementare la crescita economica e l'occupazione, comprendenti dei meccanismi che consentano di prevedere le tendenze del mercato del lavoro e le qualifiche e le specializzazioni richieste, di promuovere l'innovazione e la R&S (specie nelle PMI) e di sostenere e rafforzare la crescita prevista in settori quali il turismo (compreso l'agroturismo). Bisognerebbe inoltre potenziare gli sforzi a favore dei giovani e dei disoccupati di lunga durata, rafforzare la presenza femminile nel mondo del lavoro e sostenere le misure per la riconversione, specie nel settore della sicurezza. Esempi concreti: progetti intesi a collocare i disoccupati di lunga durata, un sostegno per il potenziamento dei corsi e delle infrastrutture per la formazione, servizi di orientamento e messa in comune coordinata dei mezzi di formazione tra più istituzioni.

(ii) Rinascita urbana e rurale

Promozione di uno sviluppo locale di vasta portata e di un processo di rinnovamento economico e sociale, in particolare attraverso il miglioramento dell'ambiente fisico e sociale nelle aree urbane, nelle città e nei villaggi - comprendente opere di sviluppo e di sistemazione rurale, assetto del paesaggio, risanamento e sviluppo di siti abbandonati e predisposizione di servizi in favore dei residenti nelle zone rurali -, sviluppo locale, fornitura di servizi per le piccole imprese, piccole infrastrutture rurali e organizzazione e sviluppo di attività sociali e culturali. Esempi concreti: sviluppo, formazione e incremento del potenziale produttivo relativo alla rinascita urbana e rurale, investimenti per porre rimedio ai problemi materiali delle quindici linee di pace, sistemazione di zone pedonali e creazione di parchi e campi da gioco per i bambini.

(iii) Sviluppo transfrontaliero

Diverse misure intese a sfruttare le possibilità di un maggiore sviluppo transfrontaliero offerte dalla nuova situazione. Ad esempio: rafforzamento della cooperazione commerciale, economica e agricola e potenziamento delle infrastrutture. Aiuti alle associazioni di imprese, alla commercializzazione e alla R&S in compartecipazione su base transfrontaliera. Esempi concreti: stabilimento di collegamenti elettrici, ripristino di strade e ponti transfrontalieri e azioni congiunte in campo veterinario, alimentare e forestale.

(iv) Inserimento sociale

Ricerca di vie di riconciliazione promuovendo la cooperazione di base tra le due comunità, in particolare nelle zone più svantaggiate dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda e azioni intese ad affrontare le difficoltà specifiche incontrate dai gruppi sociali più vulnerabili. Combinazione di misure economiche e sociali per affrontare i problemi delle vittime, dei bambini, dei giovani e di quanti in passato sono stati coinvolti nelle violenze. Fra le attività che meglio si prestano per il riavvicinamento di individui e comunità vi sono la cultura e le arti, lo sport e le attività ricreative, le attività ambientali, l'istruzione e i servizi assistenziali. Incoraggiamento dei contatti e degli scambi fra le comunità dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda, secondo modelli che si sono rivelati efficaci in altri programmi comunitari. Esempi concreti: asili nido integrati e servizi comuni di assistenza per l'infanzia nelle zone più svantaggiate; progetti per migliorare i risultati scolastici nelle abilità di base; consulenza e informazione in campo sociale e servizi artisticoculturali comuni per le due comunità.

(v) Investimenti e sviluppo industriale

Rafforzamento delle strutture esistenti per promuovere gli investimenti, lo sviluppo sociale e i servizi, con particolare riguardo allo sviluppo delle PMI.

Per affrontare queste nuove priorità la Commissione ha esaminato la possibilità di adattare le politiche comunitarie esistenti e di porre in essere parallelamente nuove iniziative e nuovi strumenti atti a sostenere il processo di pace e di riconciliazione.

III. Politiche esistenti

L'Irlanda del Nord beneficia in larga misura della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea, in particolare attraverso i Fondi strutturali, che fra il 1989 e il 1993 le hanno versato oltre un miliardo di ECU. La Commissione ha inoltre approvato alla fine del luglio 1994 un programma europeo che copre un periodo di sei anni, il Documento unico di programmazione (DOCUP), con una dotazione di oltre 1,2 miliardi di ECU. Altri aiuti sono previsti nel quadro di diverse iniziative comunitarie, quali INTERREG, LEADER, URBAN e EMPLOYMENT.

Il contributo dei Fondi strutturali per l'Irlanda è definito nel quadro comunitario di sostegno (QCS). In tale contesto l'Irlanda per il periodo 1994-1999 riceverà 5 260 mio di ECU. Altri aiuti sono previsti nell'ambito delle iniziative comunitarie e del Fondo di coesione.

Le due zone ricevono poi aiuti nel quadro di molte altre politiche comunitarie. Il collegamento Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer figura fra le prime priorità nel programma per una rete transeuropea (TEN).

Ci sono poi diversi programmi e dispositivi intesi a promuovere gli investimenti e lo sviluppo industriale (capitale di avviamento e capitale di rischio e iniziativa per le PMI nel quadro dei Fondi strutturali, prestiti BEI, agevolazioni per le PMI e garanzie dei prestiti del FEI).

E' chiaro tuttavia che queste misure nella loro forma attuale non sono sufficienti per rispondere alle nuove prospettive ed alle nuove esigenze emerse con il mutato stato di cose. Per sfruttare tutto il potenziale della regione sono necessari nuovi approcci, sia all'interno delle politiche esistenti, sia attraverso nuove misure.

IV Il nuovo pacchetto

La Commissione ritiene che per riuscire a sfruttare pienamente questa occasione unica di contribuire al processo di pacificazione e di rinascita economica e sociale sarà necessario un nuovo "pacchetto" globale di misure di aiuto. Il modo migliore per rispondere alle nuove priorità è lanciare un programma di sostegno speciale che possa avere un impatto immediato e durevole sul terreno. Questo programma dovrà essere pluriennale, dovrà coprire tutti i settori e integrare gli interventi già in atto nel quadro dei Fondi strutturali.

Il programma dovrà inoltre essere sovvenzionato con mezzi finanziari supplementari da parte comunitaria e per la quota restante con il contributo dei due governi. Esso dovrà essere incentrato sulla riconciliazione e dovrà recare beneficio in modo equo ed equilibrato a tutte e due le comunità, rivolgendo tuttavia un'attenzione particolare alle zone e agli strati più poveri della popolazione.

La Commissione ritiene infine che a livello locale le amministrazioni, le imprese, i sindacati e le organizzazioni di volontariato dovrebbero partecipare all'elaborazione e all'attuazione dell'insieme delle misure proposte.

Alla luce di queste considerazioni la Commissione propone che venga stabilito un programma di aiuto specifico per l'Irlanda del Nord basato sui seguenti elementi:

- (i) l'impegno dei due governi ad utilizzare i meccanismi di adeguamento esistenti per dare un nuovo orientamento ai programmi che vengono attualmente svolti nel quadro dei Fondi strutturali (il DOCUP nell'Irlanda del Nord e il QCS in Irlanda) in modo da adattarli alle nuove esigenze e alle nuove sfide nate dalla cessazione della violenza e ottimizzare così l'aiuto allo sviluppo socioeconomico della regione;
- (ii) l'impegno dei due governi a sfruttare quanto meglio possibile la nuova situazione per mettere a punto ed attuare i loro programmi operativi nel quadro delle iniziative comunitarie esistenti;
- (iii) il lancio da parte della Commissione di una nuova iniziativa comunitaria integrata e distinta per l'Irlanda del Nord e per le contee limitrofe dell'Irlanda intesa a sostenere nuove azioni, in particolare nelle zone svantaggiate ed emarginate e a promuovere la riconciliazione attraverso
 - la rigenerazione urbana e rurale,
 - la promozione dell'occupazione,
 - lo sviluppo transfrontaliero,
 - l'inserimento sociale;
- (iv) sarebbe inoltre opportuno prorogare ulteriormente l'abbuono di interessi sui prestiti BEI alle PMI dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda oltre la scadenza delle agevolazioni per le PMI attualmente esistenti, fissata al 1/7/95. Queste agevolazioni specifiche, che potrebbero essere integrate nella nuova iniziativa comunitaria sopra descritta, darebbero agli investitori un orizzonte temporale ragionevole per preparare e realizzare i propri piani di investimento e favorirebbero lo sviluppo delle PMI che costituiscono l'ossatura dell'economia ai fini di una crescita sostenibile e della creazione di posti di lavoro nella regione. Si dovrà tuttavia prendere in considerazione un leggero aumento dell'abbuono di interessi esistente e condizioni più flessibili;
- (v) l'esame dei programmi e delle azioni svolte in altri settori, alla luce della nuova situazione; si pensi ad esempio all'autostrada Newry-frontiera nel quadro della rete transeuropea;
- (vi) la gestione integrata degli strumenti politici di vecchia e di nuova istituzione per assicurarne la coerenza e la complementarità, con particolare attenzione alla possibilità di cofinanziamento di programmi o parti di programmi con organismi come il Fondo internazionale per l'Irlanda.

V Altre disposizioni

L'adeguato coinvolgimento di organizzazioni locali e territoriali nella formulazione e nell'attuazione dei programmi è caldamente raccomandato. Andrebbe prevista altresì la creazione di specifiche piattaforme di consultazione per l'insieme del "pacchetto". Le modalità di controllo e di gestione dovrebbero ispirarsi all'esperienza acquisita con i programmi transfrontalieri nel quadro di INTERREG.

Le informazioni concernenti le condizioni di erogazione dei finanziamenti dovranno essere facilmente accessibili.

La Commissione ritiene che questa nuova iniziativa comunitaria dovrebbe avere una durata quinquennale coincidente con il periodo ancora coperto dai programmi dei Fondi strutturali. Per i primi tre anni dovrebbero essere concessi dei fondi supplementari. Si propone di stanziare un aiuto supplementare pari a 300 milioni di ECU. Negli ultimi due anni ogni nuovo finanziamento sarà oggetto di un riesame sulla base di una relazione della Commissione. Tuttavia il costo degli abbuoni di interesse proposti sui prestiti BEI alle PMI dovrebbe essere ripartito nell'arco dei cinque anni.

Per quanto riguarda il tasso di cofinanziamento si propone che di regola la Comunità finanzi il 75% del costo delle misure che rientrano nell'ambito della nuova iniziativa comunitaria.

VI Conclusione

La Commissione è cosciente del fatto che la società e l'economia dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda hanno direttamente sofferto delle violenze di questi ultimi 25 anni. Per consolidare la fragile pace ora raggiunta bisognerà affrontare con più vigore i loro problemi, in particolare quelli delle zone più svantaggiate, in modo da convincere la gente comune che ad andare avanti sulla via della pace si ottengono reali benefici.

La Commissione ritiene che gli attuali sviluppi siano molto propizi alla riconciliazione e alla rinascita economica e sociale della regione. Bisogna cogliere queste opportunità e rispondere alle nuove esigenze, ad esempio procedendo ad una riconversione. Occorre ottenere al più presto dei risultati concreti.

L'Unione europea ha un chiaro interesse a mantenere lo slancio del processo di pace ed un ruolo importante da assolvere in seno ad esso. Essa propone pertanto un programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda, programma i cui elementi sono esposti nella presente comunicazione.

La Commissione dall'inizio del 1995 prenderà tutte le disposizioni necessarie per istituire una nuova iniziativa comunitaria distinta e integrata per promuovere la riconciliazione attraverso il sostegno di nuove azioni nel campo della rinascita urbana e rurale, dell'occupazione, dello sviluppo transfrontaliero, dell'inserimento sociale e della mobilitazione degli investimenti.

SCHEDA FINANZIARIA

1. Denominazione dell'azione

Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord

2. Linea di bilancio

Categoria 2 (Fondi strutturali):

Capitolo di bilancio B2-14 (Iniziative comunitarie)

3. Base giuridica

Categoria 2 (Iniziativa comunitaria): Decisione della Commissione ai sensi dell'articolo 11 del regolamento 4253/88 del Consiglio, modificato da ultimo dal regolamento 2082/93 del Consiglio

4. Descrizione dell'azione

4.1 Obiettivo generale

Il programma proposto è un nuovo e distinto pacchetto di misure di aiuto per l'Irlanda del Nord e le contee limitrofe dell'Irlanda, destinato a contribuire alla riconciliazione e alla rinascita economica e sociale della regione, promuovendo e consolidando il processo di pacificazione. Si tratta di un programma pluriennale, che copre tutti i settori e integra gli interventi già in atto nel quadro dei Fondi strutturali, recando beneficio in modo equo ed equilibrato ad entrambe le comunità, ma in particolare alle zone e agli strati più poveri della popolazione.

Il programma comprende una serie di nuove misure inserite nel quadro di una nuova iniziativa comunitaria intesa a sostenere nuovi interventi volti a promuovere la riconciliazione attraverso la rinascita urbana e rurale, l'occupazione, lo sviluppo transfrontaliero e l'inserimento sociale. Esso propone inoltre di prorogare gli abbuoni di interesse oltre la scadenza prevista (metà 1995) per le agevolazioni alle PMI. Bisognerà tuttavia prevedere un lieve aumento dell'attuale tasso per gli abbuoni di interessi e condizioni più flessibili.

4.2 Durata e disposizioni per il rinnovo o l'estensione dell'azione

Il programma avrà una durata quinquennale, dal 1995 al 1999. Verranno concessi finanziamenti per i primi tre anni, mentre per gli ultimi due anni ogni nuovo finanziamento sarà oggetto di un riesame sulla base di una relazione della Commissione.

Il costo degli abbuoni di interesse proposti sui prestiti BEI alle PMI saranno ripartiti nell'arco dei cinque anni, prevedendosi che saranno necessari per gli ultimi due anni finanziamenti supplementari.

5. Classificazione delle spese o delle entrate

5.1 Spesa non obbligatoria

5.2 Stanziamenti non dissociati

6. Natura delle spese o delle entrate

Sono previste sovvenzioni a tasso variabile per i diversi elementi della nuova iniziativa.

Per le misure che rientrano nell'ambito della nuova iniziativa comunitaria, il tasso di aiuto sarà del 75%.

Sarà preso in considerazione un lieve aumento del tasso per gli abbuoni di interesse sui prestiti BEI alle PMI nonché condizioni più flessibili di quelle attualmente esistenti nel quadro delle agevolazioni alle PMI.

E' altresì possibile il cofinanziamento di misure con altri organismi, come il Fondo internazionale per l'Irlanda (FII).

7. Incidenza finanziaria

La dotazione finanziaria complessiva per il periodo 1995-97 sarà di 300 Mio di ECU.