

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701 X

C 40

35° anno

17 febbraio 1992

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I Comunicazioni	
	
	II Atti preparatori	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di novembre 1991	
92/C 40/01	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica la seconda parte del Regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità	1
92/C 40/02	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti alimentari	3
92/C 40/03	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime sulla custodia degli animali in giardini zoologici	8
92/C 40/04	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio concernente l'adesione della Comunità economica europea al protocollo della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, relativo alla lotta contro le emissioni di ossidi di azoto e i relativi flussi transfrontalieri	11
92/C 40/05	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 89/396/CEE relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare	12
92/C 40/06	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le restrizioni in materia d'immissione sul mercato ed uso di talune sostanze e preparati pericolosi	12

Prezzo: 19 ECU

(segue)

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70% — Milano

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	Pagina
92/C 40/07	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa all'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia nel settore dei trasporti	13
92/C 40/08	Parere in merito alla proposta di sesta direttiva del Consiglio concernente le disposizioni relative all'ora legale	14
92/C 40/09	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuato da o verso il territorio di uno Stato membro, o attraverso il territorio di uno o più Stati membri	15
92/C 40/10	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza da designare per l'introduzione coordinata delle radiocomunicazioni digitali a corto raggio (DSRR) nella Comunità	18
92/C 40/11	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo sull'aviazione civile tra la Comunità economica europea, il Regno di Norvegia e il Regno di Svezia	20
92/C 40/12	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo multilaterale di cooperazione « Comunità-COST » su cinque progetti di azione concertata nel settore della ricerca biotecnologica (programma Bridge) tra la Comunità economica europea e alcuni Stati terzi COST	22
92/C 40/13	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo multilaterale di cooperazione « Comunità-COST » su undici progetti di azione concertata nel settore della scienza e della tecnologia alimentare (programma « Flair ») tra la Comunità economica europea e alcuni Stati terzi COST	24
92/C 40/14	Parere in merito ai « Nuovi Laender — Quadro comunitario di sostegno per le aree di Berlino-Est, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen e Sachsen 1991-1993 »	26
92/C 40/15	Parere in merito alla comunicazione della Commissione riguardante la politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale	31
92/C 40/16	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla designazione ed alla qualificazione professionale d'un addetto alla prevenzione dei rischi inerenti ai trasporti di merci pericolose nelle imprese che effettuano questo genere di trasporti	46
92/C 40/17	Parere in merito : — alla proposta di direttiva del Consiglio concernente i dispositivi di limitazione della velocità di talune categorie di veicoli a motore, e — alla proposta di direttiva del Consiglio concernente il montaggio e l'impiego di limitatori di velocità per talune categorie di autoveicoli nella Comunità	54
92/C 40/18	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio « Evoluzione e futuro della PAC »	56
92/C 40/19	Parere in merito alla politica mediterranea della Comunità	67

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	Pagina
92/C 40/20	Parere in merito : — alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/217/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica, — alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/1065/CEE e la Decisione 80/1096/CEE in merito a talune misure concernenti la peste suina classica, — alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica le Direttive 64/432/CEE, 72/641/CEE e 80/215/CEE in merito a talune misure concernenti la peste suina classica, ed — alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 72/642/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche o di prodotti a base di carne provenienti da paesi terzi	87
92/C 40/21	Parere in merito alla proposta di raccomandazione del Consiglio sull'assistenza e la custodia dei bambini	88
92/C 40/22	Parere in merito alla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale	91
92/C 40/23	Parere in merito alla comunicazione della Commissione: « L'industria europea dell'elettronica e dell'informatica: situazione, posta in gioco e proposte d'azione »	95
92/C 40/24	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa all'adozione di standard per l'emissione via satellite di segnali televisivi	101
92/C 40/25	Parere in merito alla politica dell'immigrazione	104
92/C 40/26	Parere sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti	112

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica la seconda parte del Regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità ⁽¹⁾

(92/C 40/01)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1991, ha deciso, conformemente all'articolo 49 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Saitis, in data 14 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni generali

1.1. Il Comitato approva la modifica del regolamento proposta, ma formula delle riserve per quanto riguarda la possibilità di realizzare in maniera adeguata gli scopi perseguiti.

1.2. Le proposte della Commissione sono in linea di massima positive. Esse contribuiscono ad ampliare i diritti dei lavoratori in materia di libera circolazione e occupazione all'interno della Comunità, diritti che costituiscono una delle basi determinanti per l'opera comunitaria.

1.3. Con le modifiche presentate si ottiene l'accesso immediato dei lavoratori interessati alle relative fonti di informazione, si rendono le stesse fonti più trasparenti e si eliminano varie formalità burocratiche. La modifica più importante e più positiva è però costituita dall'ampliamento dell'oggetto dello scambio di informazioni (articolo 15) che rafforza in maniera più efficace i diritti dei lavoratori comunitari. Tuttavia, per il pieno raggiungimento di tale obiettivo saranno necessarie disposizioni sostanziali supplementari a livello di Stati membri.

1.4. L'abolizione della periodicità per quanto riguarda lo scambio di informazioni e la sua sostituzione con l'espressione « regolarmente », se non è accompagnata, in maniera vincolante, dall'impiego delle nuove tecnologie, comporta potenzialmente il rischio che diventi meno intenso lo scambio di informazioni e più lenta la relativa procedura.

1.4.1. Inoltre, l'abolizione in diverse disposizioni dell'indicazione dell'occupazione offerta in rami di attività e in regioni porterà con molta probabilità ad un'informazione incompleta.

1.5. Da fattore catalizzatore per l'accelerazione del processo di realizzazione di tutto il programma, fungerebbe, come sottolinea anche il documento CES 121/91, la creazione di una rete europea computerizzata, per collegare gli uffici di collocamento di tutti gli Stati membri, in modo da rendere più immediato ed efficace l'accesso di tutti gli interessati ai relativi posti disponibili (domanda e offerta di lavoro). È opportuno promuovere un uso maggiore dei mezzi audiovisivi e telematici da parte degli Stati membri per diffondere l'informazione ottenuta sulle offerte e sulle domande di lavoro. Un altro contributo fondamentale alla circolazione più diretta ed efficace dei lavoratori nella Comunità sarà dallo sveltimento delle procedure di riconoscimento delle qualifiche e dei diplomi nella CEE. Inoltre gli Stati membri dovranno intraprendere tutti gli sforzi possibili

⁽¹⁾ GU n. C 254 del 28. 9. 1991, pag. 9.

per ravvicinare gli obiettivi della sicurezza sociale dei lavoratori.

2. Osservazioni particolari

2.1. *Articolo 14*

2.1.1. Paragrafo 1: L'espressione «per regioni e settori di attività» non deve essere soppressa in quanto offre una descrizione molto dettagliata delle informazioni che sono previste in tale paragrafo.

2.2. *Articolo 15*

2.2.1. Paragrafo 1, lettera a): All'espressione «trasmette regolarmente» aggiungere «e comunque, almeno una volta ogni tre mesi e quando lo richieda l'Ufficio europeo di coordinamento» come valvola di sicurezza per la trasmissione più rapida possibile delle informazioni.

2.2.2. Paragrafo 1, lettera b): Ai termini «offerte di lavoro» aggiungere «per professione e regione».

2.2.3. Paragrafo 1, lettera d): L'espressione «per settori di attività» va completata con «per professione», per disporre in tal modo di una descrizione più dettagliata dell'oggetto dell'occupazione.

2.3. *Articolo 16*

2.3.1. Paragrafo 2: Il termine «termine ragionevole» deve essere specificato maggiormente e comunque va indicato che non deve superare i quindici giorni.

2.4. *Articolo 19*

2.4.1. Paragrafo 1: Dopo l'avverbio «regolarmente» aggiungere «e almeno due volte l'anno».

2.4.2. Analogamente non deve essere soppresso dall'oggetto dell'analisi il numero dei cittadini di Stati extracomunitari occupati, a anzi devono essere specificati settori di attività e professioni (articolo 19, paragrafo 1, comma 3, del regolamento in vigore).

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti alimentari⁽¹⁾

(92/C 40/02)

Il Consiglio, in data 31 gennaio 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gardner, in data 9 luglio 1991. Nel corso della riunione della Sezione del 5 novembre 1991 è stata redatta una versione rivista del parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Sintesi della proposta

La proposta mira ad istituire un sistema di registrazione e di etichettatura in funzione del quale i prodotti alimentari ed agricoli verranno contrassegnati in base a precise caratteristiche differenziali, strettamente controllate. La Commissione spera che tale sistema di segmentazione del mercato consenta a determinati produttori di registrare più ampie vendite oppure migliori margini sulla vendita di tali prodotti, con conseguenti vantaggi per alcuni produttori agricoli. Il sistema proposto si basa su modelli nazionali come il francese «Label Rouge» (marchio rosso), ma va oltre tali modelli tentando di definire una denominazione commerciale giuridica, nonché un simbolo speciale.

La Commissione, inoltre, spera che tale sistema eserciti un effetto stabilizzatore sulla popolazione rurale di alcune zone.

1.1. Riorientamento della politica agricola comune (PAC)

1.1.1. Nonostante il sistema possa realmente avere effetti positivi, le affermazioni della Commissione appaiono alquanto ottimistiche.

1.1.2. Asserendo che la diversificazione della produzione agricola e gli effetti del sistema a carattere specifico possono migliorare il reddito dei produttori, specie nelle regioni svantaggiate, e stabilizzare la popolazione rurale, si pecca di eccessivo ottimismo.

1.1.3. Le diversificazione della produzione agricola potrebbe essere il risultato finale. Sarà tuttavia necessario prendere in considerazione le caratteristiche specifiche di un dato prodotto e vedere se realmente ciò avviene.

1.1.4. La Commissione pensa che l'esistenza di un certificato e la possibile garanzia di un maggiore succes-

so commerciale del prodotto miglioreranno il reddito dei produttori agricoli. La differenza di prezzo nei confronti di prodotti analoghi senza certificato già presenti sul mercato sarà meno importante.

1.1.5. È estremamente difficile stabilizzare la popolazione rurale, tuttavia qualsiasi contributo, morale o materiale, può essere accolto favorevolmente.

1.1.6. In tale contesto sarebbe utile un sistema in grado di proteggere sia il produttore, che garantisce un prodotto finora basato su standard commerciali, sia il consumatore, il quale trarrà vantaggio dalla scelta di diversi prodotti garantiti.

1.1.7. La Commissione spera che tale sistema incoraggi i produttori dando loro la capacità di orientare la produzione verso un tipo particolare a prezzi maggiormente in linea col mercato.

2. Osservazioni di carattere generale

La proposta si prefigge finalità positive, tuttavia presenta varie lacune fondamentali: se non vi si pone rimedio, il Comitato non può approvarla.

Tali lacune vengono esaminate qui di seguito in modo particolareggiato:

2.1. L'inclusione di alimenti elaborati che non figurano nell'allegato II del Trattato

2.1.1. Se la certificazione consentirà di ottenere prezzi più elevati e di accrescere le parti di mercato, ciò andrà a beneficio dei prodotti che già recano l'etichetta.

2.1.2. Soprattutto per i prodotti agricoli ne beneficerà, in linea di massima, il produttore agricolo mentre per i prodotti alimentari elaborati tali benefici andranno soprattutto a favore dell'impresa agroalimentare o del

(¹) GU n. C 30 del 6. 2. 1991, pag. 4.

dettagliante i cui prodotti recano l'etichetta. Le imprese agroalimentari o dettaglianti non hanno un incentivo a pagare prezzi più elevati per le materie prime utilizzate nei prodotti recanti attestazione.

2.2. *L'evidente confusione sulla qualità*

2.2.1. La qualità è un concetto relativo. È impossibile definire la « qualità assoluta », soprattutto in un settore così vasto e complesso.

2.2.2. Il termine « qualità » può essere usato in due accezioni:

- a) per differenziare le caratteristiche di due prodotti che presentano « qualità diverse »;
- b) per indicare la superiorità di un prodotto rispetto ad un altro.

2.2.3. La relazione introduttiva ed il preambolo menzionano la « qualità » e la Commissione afferma che tale termine è utilizzato nel senso di « differenza ». Purtroppo su tale punto il documento non è chiaro. Nel testo della proposta non vi è riferimento alla « qualità » ed essa non costituisce un requisito per ottenere il certificato.

2.2.4. Ciò è comprensibile per il seguente motivo: è perfettamente possibile avere elevate normative giuridiche sulla qualità concernenti le caratteristiche quantificabili di un prodotto come le imperfezioni o la classificazione delle mele in base alle dimensioni. D'altro canto è quasi impossibile legiferare in materia di qualità in base alle esigenze del consumatore, dato che la qualità, dal punto di vista del consumatore, può essere definita come un prodotto alimentare che ha le seguenti caratteristiche:

- a) sicuro e sano;
- b) conforme alle esigenze del consumatore per quanto concerne sapore, consistenza/convenienza, esigenze ecologiche, ecc.

2.2.5. Qualsiasi proposta successiva che faccia riferimento alla qualità deve pertanto chiarire in quale senso viene usato tale termine.

2.3. *Rischio di creare confusione nel consumatore*

2.3.1. La proposta prevede tre elementi di etichettatura, vale a dire: un simbolo, la menzione « specificità controllata » e la denominazione commerciale del prodotto.

2.3.2. I primi due elementi potrebbero indurre un certo numero di consumatori a ritenere che il prodotto registrato sia « di qualità superiore ».

2.3.3. Il simbolo potrebbe diventare un utile strumento di commercializzazione, come è stato dimostrato dai modelli nazionali, tuttavia esso deve comportare veri vantaggi per il consumatore.

2.4. *Tentare di definire la denominazione commerciale*

2.4.1. Il fatto di definire la denominazione commerciale consentirebbe ad un'organizzazione di produttori di riservare la denominazione commerciale per il prodotto fabbricato in base al loro capitolato. Esiste il rischio che tale capitolato venga stabilito in modo tale che per la concorrenza sia difficile o impossibile adeguarsi ad esso [soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI)]. Vi è inoltre un pericolo reale di creare confusione nei consumatori (ad esempio vedere il paragrafo 3, punto 8).

2.4.2. Le denominazioni commerciali sono già disciplinate dall'articolo 5 della Direttiva 79/112/CEE relativa all'etichettatura nella quale è previsto che la denominazione commerciale sia « sufficientemente precisa in modo da permettere all'acquirente di informarsi sulla vera natura (del prodotto) e di poterlo distinguere dai prodotti con i quali potrebbe essere confuso ».

2.4.3. Il sistema proposto contrasta pertanto con il principio comunitario della libera circolazione dei prodotti alimentari fra Stati membri. Inoltre va a favore delle organizzazioni di produttori degli Stati che in questo settore hanno normative nazionali di livello minimo.

2.5. *Aspetti anticoncorrenziali*

2.5.1. Il sistema proposto può essere utilizzato da parte di un gruppo di produttori per ostacolare la concorrenza, danneggiando quindi altri produttori e dei consumatori limitando la scelta dei prodotti disponibili sul mercato. Tale tendenza viene incoraggiata dal gruppo richiedente, che dispone di un monopolio su qualsiasi cambiamento nel capitolato.

2.6. *Nuove strutture amministrative*

2.6.1. Dovranno essere create nuove strutture amministrative, a livello sia pubblico sia privato al fine di procedere alla registrazione, alla valutazione ed all'esame delle domande di ricorso e di garantire il controllo del sistema. Il costo ed il tempo che ciò comporta appaiono sproporzionati rispetto ai potenziali benefici per i produttori agricoli, le imprese agroalimentari o i consumatori.

2.6.2. In determinati casi esistono sistemi a livello amministrativo per le etichette nazionali. Tuttavia, essi sono molto più semplici: riguardano soltanto il capitolato particolareggiato dei prodotti esistenti e non implicano le limitazioni giuridiche delle denominazioni commerciali.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Titolo

3.1.1. Dovrebbe essere cambiato in «attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari».

3.2. Base giuridica

3.2.1. La proposta poggia sull'articolo 43 del Trattato, ciò nondimeno essa asserisce di contemplare tutti i prodotti alimentari. Il campo d'applicazione dell'articolo 43 tuttavia sembra chiaramente delimitato ai prodotti dell'allegato II (in base all'articolo 38 del Trattato). Sembra pertanto lasciare la scelta fra limitare la proposta ai prodotti dell'allegato II oppure presentarla in conformità dell'articolo 100 (funzionamento del mercato comune) o dell'articolo 100 A. Alla luce delle osservazioni formulate al punto 2.1, sarebbe preferibile mantenerla in base all'articolo 43, ma limitarla ai prodotti dell'allegato II.

3.3. Secondo considerando

3.3.1. Sembra molto improbabile che tale sistema di attestazione riuscirà a ridurre lo spopolamento delle zone rurali.

3.4. Articolo 2, punto 1

3.4.1. La proposta è molto vaga per quanto concerne le «caratteristiche specifiche che distinguono». Tale punto deve essere precisato in termini di vantaggi specifici ed aspettative dei consumatori. Inoltre, è necessario fornire dei chiarimenti riguardo agli ingredienti che compongono un prodotto alimentare (che potrebbero essere prodotti recanti attestazione).

3.5. Articolo 2, punto 2

3.5.1. Tale articolo dovrebbe contemplare i distributori (cooperative e privati). Essi rappresentano di fatto l'interfaccia con il consumatore e senza il loro appoggio è improbabile che si riesca ad attuare tale sistema. Inoltre, essi offrono prodotti con la propria marca. In tali casi sarà la loro marca che porterà il simbolo e saranno i distributori a beneficiare dell'aumento dei prezzi al consumo. Per quanto concerne le marche proprie, i sussidi comunitari previsti in conformità dell'articolo 24 saranno presumibilmente concessi al dettante.

3.6. Articolo 2, punto 3

3.6.1. Dal modo in cui è formulato il paragrafo non vi è niente che impedisca a due imprese agroalimentari distinte, ma controllate dalla stessa holding, di formare «un'organizzazione di produttori».

3.6.2. Nel suddetto articolo o in un altro punto della proposta devono essere incluse disposizioni che prevedano il libero accesso a qualsiasi organizzazione da parte di altre imprese. Ciò riveste particolare importanza dal momento che l'organizzazione ha il monopolio su ogni eventuale modifica del capitolato dei prodotti.

3.7. Articolo 4, primo paragrafo

3.7.1. Valgono le stesse osservazioni formulate per l'articolo 2, punto 1.

3.8. Articolo 4, lettera a)

3.8.1. Tale articolo inadeguato per vari motivi:

- a) delle piccole aggiunte alle esigenze definite in una norma consentirebbero di aggirare tali restrizioni;
- b) i criteri nazionali sono spesso stabiliti in base a regole di comportamento anziché da normative. Ciò vale soprattutto per i prodotti alimentari che non rientrano nell'allegato II;
- c) le imprese agroalimentari che operano in paesi aventi un numero ridotto di norme potranno registrare la specificità dei loro prodotti molto più facilmente di quelle dei paesi in cui vi sono molte norme particolarizzate;
- d) le normative nazionali possono impedire la fabbricazione (ma non la vendita) di un prodotto registrato in un altro paese.

3.8.2. Gli esempi seguenti sono indicativi a tale riguardo ed evidenziano la possibilità di indurre in errore i consumatori:

3.8.2.1. Maionese

3.8.2.1.1. La maionese deve soddisfare determinate norme in alcuni paesi ma non in altri. Aggiungendo l'espressione «olio di girasole», un'organizzazione di produttori potrebbe cercare di registrare la denominazione commerciale. Maionese a base di olio di semi di girasole per un prodotto contenente il 60/70% di olio di girasole ed il 5% di tuorlo d'uovo, lo 0,3% di acido e che sia elaborato secondo il proprio processo di fabbricazione.

3.8.2.1.2. La concorrenza, utilizzando l'80% di olio di girasole ed il 7,5% di tuorlo d'uovo, ma un processo di fabbricazione completamente diverso, non potrebbe pertanto vendere il proprio prodotto come «maionese a base di olio di girasole».

3.8.2.1.3. Il prodotto dell'organizzazione richiedente potrebbe essere registrato e fabbricato in Spagna, Grecia o nel regno Unito, ma non in Germania o in Francia, paesi in cui tale fabbricazione non è consentita dalla legislazione nazionale. Potrebbe tuttavia essere venduto in Germania ed in Francia con un proprio attestato di specificità.

3.8.2.2. Marzapane

3.8.2.2.1. Il Regno Unito e l'Irlanda non dispongono di norme per tale prodotto. Le norme tedesche autoriz-

zano l'impiego solo di mandorle e di una quantità relativamente elevata di zucchero; le norme danesi consentono l'utilizzazione di mandorle, noccioli di albicocche e di una quantità ridotta di zucchero. Un'organizzazione irlandese potrebbe registrare la denominazione «marzapane di mandorle dolci» al fine di includere soltanto le mandorle dolci (vale a dire non amare, facilmente reperibili in California), i noccioli di albicocche e la quantità di zucchero autorizzata in Germania.

3.8.2.2.2. Il prodotto potrebbe essere fabbricato in Irlanda e venduto in tutta la Comunità, ma non potrebbe (in base alla legislazione nazionale) essere fabbricato in Danimarca o nella Repubblica federale di Germania.

3.9. *Articolo 5*

3.9.1. L'articolo 5 è ambiguo. L'attuale formulazione («Solo le organizzazioni di produttori...») potrebbe creare confusione, eliminando dal registro prodotti con caratteristiche specifiche analoghe, e non darebbe alcun contributo d'informazione ai consumatori.

3.9.2. Si propone di sostituire la frase in questione con la seguente: «Tutte le organizzazioni di produttori ...»

3.9.3. Si devono prevedere disposizioni anche per quanto concerne le domande presentate da parte di associazioni a livello comunitario, ivi comprese le cooperative, le organizzazioni centrali e di produttori, composte da imprese operanti in più di uno Stato membro.

3.10. *Articolo 6*

3.10.1. I criteri appaiono troppo vaghi per convincere il consumatore a pagare un prezzo superiore per il valore aggiunto rappresentato dalla registrazione di un prodotto (ciò che è oggetto di questa disposizione).

3.10.2. I criteri da seguire devono essere definiti in modo più particolareggiato nella proposta anziché affidarli alle organizzazioni nazionali. Ad esempio, devono essere precisati i criteri microbiologici per «differenziare prodotti alimentari simili». Inoltre, non esiste un metodo obiettivo che permetta di descrivere le caratteristiche organolettiche.

3.10.3. L'inclusione delle norme di produzione potrebbe svantaggiare le PMI, dato che due grandi produttori avrebbero la possibilità di definire un processo di produzione complicato e rigidamente controllato che non potrebbe essere utilizzato dalle piccole imprese.

3.11. *Articolo 7*

3.11.1. Nell'attuale stesura l'articolo non prevede alcun metodo che garantisca l'uniformità delle procedure applicate alle autorità competenti degli Stati membri. Inoltre ci si chiede quale sia la posizione di un'organizzazione che inoltri una domanda di registrazione e sia composta di produttori provenienti da vari Stati membri.

3.12. *Articolo 8, punto 3*

3.12.1. Se un gruppo di imprese agroalimentari tenta di registrare una denominazione commerciale che potrebbe danneggiare un concorrente, quest'ultimo deve notificare la propria opposizione tramite il proprio governo. Il termine di tre mesi a decorrere dalla data di pubblicazione sembra troppo breve per tale procedura; è necessaria una scadenza di almeno sei mesi.

3.13. *Articolo 8, punto 4*

3.13.1. La prima riga deve essere modificata in modo da includere le domande di opposizione alla registrazione da parte delle associazioni direttamente interessate.

3.13.2. L'ultima frase appare troppo vaga. È opportuno che gli Stati membri siano invitati ad accogliere o a respingere una tale opposizione, fornendo delle motivazioni. Ci deve inoltre essere una procedura di ricorso a livello nazionale e comunitario.

3.14. *Articolo 9, punto 2*

3.14.1. Tale disposizione lascerebbe la Commissione quale arbitro finale sulla validità dell'attestazione di specificità, compito per il quale la Commissione non sembra avere la competenza necessaria.

3.14.2. Modificare inoltre «tre mesi» in «sei mesi»

3.15. *Articolo 10*

3.15.1. L'articolo 10 è poco chiaro afferma che la richiesta di modifica è indotta dall'evoluzione delle caratteristiche specifiche registrate. La conseguenza sarebbe una nuova registrazione. Il riferimento agli articoli 6 e 9 nell'ultima frase dell'articolo sembra suggerire questa ipotesi.

3.15.2. L'articolo 10 non specifica cosa accadrebbe all'interno delle organizzazioni di produttori registrate per la fabbricazione di un dato prodotto qualora il gruppo che ha registrato il prodotto per primo facesse richiesta di una modifica. La richiesta dovrebbe portare ad una nuova registrazione, rispettando in tal modo i diritti di prescrizione degli altri gruppi.

3.15.3. In ogni caso, tutte le organizzazioni di produttori registrati per la fabbricazione di un dato prodotto devono avere il diritto di presentare richiesta di modifica.

3.16. *Articolo 12*

3.16.1. Per le ragioni illustrate al precedente punto 2.4, detto articolo dovrebbe essere soppresso, limitando così il campo d'applicazione della proposta al simbolo ed all'attestazione di specificità.

3.17. *Articolo 13*

3.17.1. Tale disposizione sembra opportuna a condizione che i criteri di registrazione vengano definiti in modo adeguato. Tuttavia, potrebbe essere ideata un'espressione più commerciabile (come « label rouge » in Francia).

3.18. *Articolo 14*

3.18.1. Esistono dei dubbi circa la necessità che un organismo di controllo debba fornire delle prove (Articolo 14, punto 4). Dovrebbe essere sufficiente avere dei motivi di sospetto.

3.19. *Articolo 17*

3.19.1. Non sembrano sussistere ragioni valide per cui sull'etichetta di un prodotto alimentare non possano figurare sia il simbolo nazionale sia quello comunitario, a condizione che tale prodotto sia stato registrato in conformità di entrambi i regimi. L'articolo in parola dovrebbe essere soppresso. Deve essere chiaro il fatto che i sistemi nazionali possono continuare a tempo indeterminato.

3.20. *Articolo 23*

3.20.1. Tale disposizione sembra lasciare alla Commissione il ruolo di arbitro finale, che prende decisioni a porte chiuse. La decisione finale non spetta agli Stati

membri i quali possono opporsi al risultato soltanto presentando ricorso presso la Corte di Giustizia a Lussemburgo.

3.20.2. Non vengono consultati né i consumatori, né i fabbricanti e neppure i loro dipendenti: si potrebbe ovviare a tale situazione creando un comitato consultivo.

3.21. *Articolo 24, punto 1*

3.21.1. I sostegni finanziari dovrebbero essere concessi soltanto al fine di informare obiettivamente il consumatore e per promuovere l'attestazione di specificità. Concedere un sostegno finanziario alle organizzazioni di produttori potrebbe provocare distorsioni di concorrenza.

3.21.2. Inoltre, il primo trattino dovrebbe essere modificato nel modo seguente:

« Informare i consumatori sul sistema ed in particolare sul significato di specificità. »

3.22. *Articolo 24, punto 2*

3.22.1. Tale disposizione sembra costituire un'ulteriore ragione per limitare il campo d'applicazione della proposta in esame ai prodotti dell'allegato II del Trattato.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime sulla custodia degli animali in giardini zoologici⁽¹⁾

(92/C 40/03)

Il Consiglio, in data 17 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo » incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vidal, correlatori Douvis e Masucci, in data 5 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza e 1 astensione, il seguente parere.

1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1. Con la proposta in esame la Commissione intende garantire il rispetto da parte di tutti i giardini zoologici della Comunità di norme minime armonizzate per la custodia degli animali selvatici. Una tale armonizzazione è necessaria in particolare per facilitare l'applicazione della legislazione comunitaria relativa alla conservazione della natura e per garantire la sicurezza del pubblico.

1.2. La proposta riconosce esplicitamente il triplice ruolo che può essere svolto dai giardini zoologici nei confronti della società: un contributo agli sforzi per la conservazione di specie minacciate o in pericolo d'estinzione, la possibilità di svolgere ricerche scientifiche su specie che non possono essere osservate o studiate facilmente in un ambiente selvatico ed, infine, l'istruzione dell'opinione pubblica in materia di ambiente e di ecologia.

1.3. Gli articoli 2 e 3 della proposta prevedono un certo numero di norme minime per tutti i complessi considerati come giardini zoologici. Per garantire che tali norme vengano rispettate, l'articolo 4 prevede che ciascun giardino zoologico sia titolare di una licenza d'esercizio. Tale licenza può essere concessa soltanto sulla base di un'ispezione sul luogo che accerti che il giardino zoologico in questione soddisfi tutte le norme previste oppure che potrà conformarsi ad esse entro un breve periodo (dodici mesi).

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato si compiace della proposta di direttiva in esame la quale risponde indubbiamente ad un bisogno e ad una preoccupazione espressi dall'opinione pubblica e dagli ambiente specializzati, nonché, e non ultimo, dai rappresentanti stessi delle categorie professionali del settore zoologico. Si rammarica soltanto che una tale proposta non sia stata presentata molto prima dalla Commissione, dato che la gestione di talune collezioni di animali selvatici vivi, che non meritano il nome

di « giardino zoologico » lascia sempre molto a desiderare, soprattutto a causa delle condizioni sfavorevoli in cui vengono custoditi gli animali.

2.2. Il Comitato è consapevole tuttavia del dibattito che si è svolto (e che continuerà probabilmente a svolgersi) a vari livelli per stabilire se il tema in esame costituisca veramente una priorità d'azione per la Comunità e soprattutto se rientri nella sfera di competenze giuridiche della Comunità per tale materia estremamente complessa. Sembra che la proposta in parola rappresenti un compromesso fra coloro i quali auspicano una regolamentazione a livello comunitario molto completa e particolareggiata (ed il riferimento agli « allegati » ed al « Comitato » nel penultimo considerando della proposta comprova tale impostazione, abbandonata in parte dalla Commissione al momento dell'elaborazione del testo in oggetto) e coloro i quali ritengono che, in applicazione del principio di sussidiarietà, spetti agli Stati membri prevedere le misure legislative, regolamentari e amministrative necessarie per disciplinare tale problema.

2.3. Il Comitato reputa adeguata la soluzione di « compromesso », per cui ha optato la Commissione. Allegati con troppe disposizioni molto specifiche o lunghi elenchi di nomi scientifici di specie animali avrebbero potuto compromettere seriamente le possibilità di una definitiva e veloce adozione da parte del Consiglio e appaiono comunque meno adatti ad una normativa quadro comunitaria.

2.3.1. Ciò non impedisce tuttavia alla Commissione di prendere tutte le precauzioni necessarie per garantire che gli Stati membri rispettino veramente le disposizioni, le condizioni e le misure generali previste in conformità del primo e del secondo articolo della proposta. Il Comitato suggerisce quindi che la Commissione metta a disposizione degli Stati membri le informazioni tecniche necessarie (ad esempio sotto forma di « manuale » o di « guida ») affinché tale direttiva sia applicata in modo efficace ed uniforme.

2.4. Per quanto concerne la base giuridica scelta dalla Commissione, ossia l'articolo 130 S del Trattato, il

⁽¹⁾ GU n. C 249 del 24. 9. 1991, pag. 14.

Comitato si rende conto del fatto che alcuni esperti ritengono che essa dovrebbe essere sostituita o almeno completata dall'articolo 100 A concernente le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Un'importante motivazione della proposta in esame è in effetti l'armonizzazione di norme minime per la custodia di animali, in particolare per assicurare il loro benessere (un aspetto che non è coperto dall'articolo 130 R del Trattato!) e l'istruzione del pubblico.

2.4.1. Tale proposta costituisce tuttavia un elemento della politica comunitaria in materia d'ambiente, in particolare per il ruolo che possono svolgere i giardini zoologici per la conservazione delle specie, indirettamente mediante l'istruzione dei visitatori e direttamente tramite programmi di riproduzione in cattività delle specie minacciate d'estinzione e il reinserimento nella natura degli esemplari riprodotti in tal modo. Tali programmi rimangono tuttavia delle attività troppo specializzate e riservate ad un numero limitato di giardini zoologici, che lavorano in stretta collaborazione e che sono sotto il controllo dell'UICN (*Union Internationale pour la conservation de la nature*) (CBSG — *Captive Breeding Specialist Group*). Conservare la natura, ivi comprese le specie animali selvatiche, richiede in primo luogo la protezione e la gestione degli habitat, nonché misure di controllo dei prelievi (legali o illegali), la prevenzione dell'inquinamento, ecc. La proposta della Commissione fa riferimento altresì alla salute ed alla sicurezza del personale e dei visitatori dei giardini zoologici, obiettivo esplicitamente definito nell'articolo 130 R del Trattato. Il Comitato ritiene pertanto adeguata la base giuridica scelta dalla Commissione.

2.5. Il Comitato giudica che gli stabilimenti in cui siano tenuti animali selvatici in cattività, abbiano come compito principale l'istruzione e l'informazione del pubblico (ed in particolare dei giovani). Sarebbe quindi auspicabile che venisse rivolta maggiore attenzione a tale aspetto della proposta e che si specificassero in particolare le azioni educative minime che devono essere avviate, eventualmente in un allegato speciale alla direttiva.

2.6. È chiaro inoltre che gran parte dei giardini zoologici nella Comunità dovrà adottare misure per conformarsi alle norme previste dalla direttiva in questione, e che tali misure comporteranno notevoli spese finanziarie. Queste spese rischiano di essere troppo onerose per molti complessi che, nella maggior parte dei casi, hanno uno statuto giuridico non commerciale (fondazione, associazione senza scopo di lucro, ...) dovrebbero per-

tanto essere previste delle possibilità di aiuto finanziario per evitare la loro chiusura, che avrebbe conseguenze negative sull'occupazione ma anche sul pubblico il quale non avrebbe più la possibilità di vedere degli animali senza dover percorrere lunghe distanze. A tale proposito il Comitato suggerisce di concedere aiuti [nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)] o prestiti a condizioni favorevoli (Banca europea per gli investimenti).

2.7. Sebbene l'articolo 11 della proposta in parola dia la possibilità agli Stati membri di prevedere disposizioni più rigorose, appare tuttavia necessario che, nell'ambito di un grande mercato comune, le norme minime siano interpretate e applicate in modo uniforme. Sarebbe effettivamente deplorabile che giardini zoologici di uno Stato membro fossero soggetti a obblighi più severi rispetto ad altri, poiché ciò potrebbe provocare una notevole distorsione di concorrenza. Il Comitato ribadisce il suggerimento (vedasi 2.3) di mettere a disposizione degli Stati membri dati tecnici che consentano di interpretare in modo uniforme le varie disposizioni della Direttiva.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Sostituire il quarto considerando con quanto segue:

« Considerando che i giardini zoologici devono svolgere un ruolo importante in materia d'istruzione e di informazione del pubblico e che possono contribuire a programmi di conservazione delle specie minacciate d'estinzione, e di ricerca scientifica. »

3.2. Depennare l'ottavo considerando.

3.3. *Articolo 1.2, lettera a)*

3.3.1. Il Comitato si chiede se la definizione di « giardini zoologici » non sia troppo ampia, poiché in tal modo i parchi aperti al pubblico, in cui sono custodite anche una o più specie indigene « selvatiche » (daini, cigni, ...) sarebbero sottoposte al disposto della proposta in parola, così come i terreni recintati riservati alla caccia, ai quali può avere accesso il pubblico.

3.3.2. Tale definizione deve comunque restare sufficientemente specifica per evitare abusi, in particolare da parte di complessi che custodiscono animali, che potrebbero sostenere di non rientrare in tale direttiva.

Nuova definizione

« qualsiasi complesso ad esclusione dei circhi e dei negozi di animali, aperti al pubblico, nel quale vengono tenuti animali selvatici vivi per esposizione ».

3.4. *Articolo 1.2, lettera c)*

3.4.1. Sempre per evitare abusi (ed in particolare per assicurare che complessi come gli acquari per delfini, rientrino nella definizione di «giardino zoologico») il Comitato propone una definizione più severa di «circo»:

«complesso ambulante dove gli animali sono tenuti o introdotti soltanto per eseguire giochi o esibizioni.»

3.5. *Articolo 1.2, lettera d)*

3.5.1. Emerge chiaramente dalla «Motivazione» che la proposta contempla soltanto animali che appartengono a specie selvatiche e non gli animali domestici (cani, animali da cortile, capre ...) che si potrebbero forse trovare in fattorie «modello» oppure nelle scuole. La definizione di «animali» deve tener conto di tale distinzione.

Nuova definizione

«esemplari di specie animali che vivono normalmente allo stato selvatico.»

3.6. *Articolo 1.2, lettera f)*

3.6.1. L'ispezione dei giardini zoologici prevista all'articolo 3 dovrebbe essere eseguita da una «commissione d'ispezione», composta di un minimo di tre persone tra cui due «esperti», come previsto all'articolo 6. In certi Stati membri, sarà difficile rispettare le disposizioni che prevedono la designazione da parte dell'autorità competente di esperti «che non hanno alcun interesse nel giardino zoologico in questione», tenendo conto della definizione di cui all'articolo 1.2 (f) nella quale si afferma che un tale esperto deve avere un minimo di cinque anni d'esperienza professionale nel settore di giardini zoologici. Per questa ragione il Comitato propone di modificare tale definizione nel modo seguente:

«persona nominata dall'autorità competente dello Stato membro in questione, che abbia una conoscenza e un'esperienza riconosciuta nella gestione e nella custodia in cattività di animali selvatici.»

3.7. *Articolo 3*

3.7.1. Sostituire «ad ispettori designati» con «alla Commissione d'ispezione designata».

3.8. *Articolo 5.4*

3.8.1. In alcuni casi sembra opportuno prevedere un periodo di adeguamento più lungo di dodici mesi. Certe trasformazioni rese necessarie dalle disposizioni della direttiva, necessitano effettivamente più di un anno tanto più che tali lavori devono tenere conto di alcuni imperativi biologici (ibernazione, periodo di riproduzione). Il Comitato pertanto propone la seguente modifica:

«Se le condizioni stabilite nella licenza condizionale non sono soddisfatte entro dodici mesi, l'autorità competente può revocare la licenza e chiudere il giardino zoologico al pubblico. Tuttavia se la Commissione d'ispezione ritiene che siano stati iniziati lavori di trasformazione oppure che siano state avviate misure d'adeguamento, che possono essere portate a termine in un lasso di tempo accettabile, l'autorità competente può rilasciare una nuova licenza condizionale per un periodo che non dovrebbe in nessun caso superare i dodici mesi.»

3.9. *Articolo 6*

Sostituire l'articolo 6, la frase con quanto segue:

«L'ispezione deve essere eseguita da una commissione composta come minimo di un membro dell'autorità competente e di due esperti, i quali, benché debbano avere un'esperienza professionale nel campo degli animali selvatici nei giardini zoologici, non hanno alcun interesse diretto nel complesso in questione.»

3.10. *Articolo 9*

Sostituire l'articolo 9 con quanto segue:

«Gli Stati membri incoraggiano i giardini zoologici a promuovere l'istruzione e l'informazione del pubblico in materia di conservazione delle specie selvatiche.»

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio concernente l'adesione della Comunità economica europea al protocollo della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, relativo alla lotta contro le emissioni di ossidi di azoto e i relativi flussi transfrontalieri⁽¹⁾

(92/C 40/04)

Il Consiglio, in data 26 agosto 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Boisserée, in data 5 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. La Comunità europea è firmataria della Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (Convenzione di Ginevra del 1979), elaborata dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, e del successivo protocollo sulla riduzione delle emissioni di anidride solforosa (SO₂). Un ulteriore protocollo alla convenzione, riguardante gli ossidi di azoto (NO_x) è stato adottato nel 1988 dalla Commissione economica per l'Europa. Undici Stati membri e numerosi Stati non comunitari hanno già aderito a tale protocollo e si propone ora che l'intera Comunità economica europea aderisca al protocollo relativo alla lotta contro le emissioni di ossidi di azoto.

2. Il Comitato approva la proposta della Commissione.

3. Il Comitato fa riferimento al precedente parere⁽²⁾ sulla Convenzione di Ginevra originaria [adozione come Decisione 81/462/CEE⁽³⁾] nel quale richiamava l'attenzione sulla necessità d'affrontare la questione

dell'inquinamento transfrontaliero dovuto a sostanze diverse dall'anidride solforosa (SO₂), oggetto principale delle discussioni di quel periodo. Nel frattempo la riduzione di NO_x e dei relativi flussi ha assunto considerevole importanza tanto negli Stati membri quanto nella politica ambientale della Comunità. L'attuale proposta d'estendere la lotta contro l'inquinamento anche alle emissioni di ossidi di azoto è pertanto conforme alle posizioni del Comitato.

4. Il Comitato già nei precedenti pareri ha osservato che le emissioni provenienti da paesi non comunitari avrebbero avuto effetti sinergici sulle emissioni provenienti dagli Stati della CEE, e viceversa.

Il Comitato propone pertanto che la Commissione:

- a) sorvegli l'adesione al protocollo sulle emissioni di NO_x da parte di ulteriori paesi non comunitari (in particolare dell'Europa dell'Est) e, se necessario, intraprenda passi adeguati per giungere ad un'adozione più diffusa del protocollo stesso;
- b) controlli l'applicazione del protocollo negli Stati membri.

⁽¹⁾ GU n. C 230 del 4. 9. 1991, pag. 61.

⁽²⁾ GU n. C 72 del 24. 3. 1980.

⁽³⁾ GU n. L 171 del 27. 6. 1981.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 89/396/CEE relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare⁽¹⁾

(92/C 40/05)

Il Consiglio, in data 2 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il 5 novembre 1991 il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gardner.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, nel corso della 291^a sessione plenaria, (riunione del 27 novembre 1991) il seguente parere.

Il Comitato accetta la proposta della Commissione, pur deplorando i motivi che l'hanno ispirata.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

⁽¹⁾ GU n. C 219 del 22. 8. 1991, pag. 11.

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le restrizioni in materia d'immissione sul mercato ed uso di talune sostanze e preparati pericolosi

(92/C 40/06)

Il Consiglio, in data 27 novembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Beltrami, in data 5 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. La proposta di direttiva del Consiglio concernente le restrizioni in materia d'immissione sul mercato ed uso di talune sostanze e preparati pericolosi rappresenta la «codificazione costitutiva» della Direttiva 76/769/CEE del Consiglio e delle dodici modifiche successive.

2. Con ciò la Commissione contribuisce mediante la riunione in un «testo unico» organico a dare chiarezza e trasparenza ad una serie di normative fino ad oggi sparpagliate e di difficile consultazione.

3. Il Comitato — dopo aver controllato che niente è cambiato del contenuto dei testi oggetto di codificazione — esprime il proprio accordo alla proposta e

l'apprezzamento per l'obiettivo di razionalizzazione con esso perseguito.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa all'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia nel settore dei trasporti⁽¹⁾

(92/C 40/07)

Il Consiglio, in data 28 giugno 1991, ha deciso, conformemente all'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Bredima Savopoulou, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza e 1 astensione, il seguente parere.

L'accordo tra la Comunità e la Jugoslavia nel settore dei trasporti è stato firmato il 24 giugno 1991. Il parere del Comitato al riguardo ha quindi un carattere più formale che sostanziale, poiché difficilmente le eventuali modifiche proposte potrebbero venir prese in considerazione. Date le circostanze, il parere può limitarsi alle seguenti osservazioni:

1. L'accordo consentirà uno sviluppo coordinato dei trasporti tra i territori delle parti contraenti e favorirà il transito stradale e ferroviario tra la Grecia ed il resto della Comunità. La sua conclusione viene quindi accolta con favore.

2. Il Comitato è profondamente preoccupato per l'attuale crisi iugoslava, la cui gravi ripercussioni incidono sul trasporto delle merci comunitarie dirette in Grecia ed in Medio oriente ed auspica che si pervenga

rapidamente ad una soluzione. Esso rileva inoltre con apprensione che le esportazioni della Grecia verso gli altri Stati membri ed il trasporto di passeggeri comunitari (turisti) diretti in Grecia attraverso la Jugoslavia sono gravemente compromessi ed invita la Comunità ad adottare misure alternative se la crisi dovesse persistere.

3. Il Comitato nota che i negoziati tra la Comunità da una parte, e la Svizzera e l'Austria dall'altra, hanno portato il 21 ottobre 1991 alla conclusione di un accordo di principio che faciliterà il transito tra la Comunità e la Grecia attraverso la Jugoslavia.

4. L'accordo tra la Comunità e la Jugoslavia, concluso per un periodo di dieci anni, prevede un aumento cumulativo del totale delle autorizzazioni di transito a favore della Comunità pari al 5% l'anno. Il Comitato si riserva di prendere posizione sulla ripartizione di

⁽¹⁾ GU n. C 181 del 12. 7. 1991, pag. 5.

queste nuove autorizzazioni tra gli Stati membri. Tale questione formerà oggetto di una proposta della Commissione in merito alla quale il Comitato spera di esser consultato in tempo utile.

5. Il Comitato invita la Comunità ad avviare dei negoziati in vista di un accordo sui trasporti marittimi, aerei e fluviali tra CEE e Jugoslavia, conforme alla normativa comunitaria esistente in materia.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di sesta direttiva del Consiglio concernente le disposizioni relative all'ora legale⁽¹⁾

(92/C 40/08)

Il Consiglio, in data 20 agosto 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Trasporti e comunicazioni » incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Guillaume, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Consiglio ha già adottato cinque direttive concernenti le disposizioni relative all'ora legale. La più recente, del 21 dicembre 1988, ha stabilito che negli anni 1990, 1991 e 1992 l'ora legale avrebbe avuto inizio in tutta la Comunità alle ore uno del mattino, ora universale, dell'ultima domenica di marzo e sarebbe cessata alle ore uno del mattino, ora universale, dell'ultima domenica di settembre.

1.2. Tuttavia, era stata prevista una clausola di esenzione riguardante il Regno Unito e l'Irlanda per consentire ai due Stati membri di prendere le misure necessarie affinché il periodo dell'ora legale per gli anni suddetti cessasse alle ore uno del mattino, ora universale, della quarta domenica d'ottobre, ossia quattro settimane più tardi rispetto della Comunità.

1.3. Fino ad oggi il Regno Unito e l'Irlanda hanno adottato date diverse dal resto della Comunità.

1.4. Il Comitato, nell'ultimo parere formulato in materia, il 31 dicembre 1988, ha insistito nuovamente affinché non solo l'inizio ma anche la fine dell'ora legale venissero uniformati quanto prima.

1.5. L'ultima proposta della Commissione relativa agli anni 1993 e 1994 prevede ancora una volta la suddetta possibilità di applicare nel Regno Unito ed in Irlanda una data per la fine dell'ora legale diversa da quella in vigore negli Stati continentali della Comunità.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Se le disposizioni relative all'ora legale prevedessero un unico giorno in cui l'ora legale cessa in tutta la Comunità, gli operatori nel settore dei trasporti, i viaggiatori e gli operatori economici non sottoposti alle notevoli difficoltà ed ai costi in cui incorrono a causa delle diverse date in cui termina l'ora legale.

⁽¹⁾ GU n. C 219 del 22. 8. 1991, pag. 4.

2.2. Il Comitato accoglie pertanto favorevolmente l'obiettivo fissato nella proposta della Commissione, pur ritenendo che i paesi interessati dovrebbero essere

incoraggiati ad allinearsi volontariamente, in modo da poter risolvere rapidamente tale anomalia.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuato da o verso il territorio di uno Stato membro, o attraverso il territorio di uno o più Stati membri⁽¹⁾

(92/C 40/09)

Il Consiglio, in data 6 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Tukker, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza (1 astensione), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con il Regolamento (CEE) n. 1841/88 del 21 giugno 1988 il Consiglio delle Comunità europee ha deciso di abolire, dal 1° gennaio 1993, tutti i contingenti imposti ai trasportatori comunitari di merci su strada nel territorio della Comunità e di sostituire tali contingenti con un sistema di licenze comunitarie rilasciate in base a criteri qualitativi.

1.2. Tali decisioni poggiano sull'articolo 75, paragrafo 1, lettera a), del Trattato CEE, il quale prevede che il Consiglio stabilisca norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri.

1.3. La proposta di regolamento presentata dalla Commissione è intesa a permettere al Consiglio l'applicazione delle suddette decisioni. Essa prevede in particolare quanto segue:

- la completa realizzazione della libertà di prestazione di servizi (parità di trattamento) per i trasportatori nei trasporti intracomunitari,
- la sostituzione delle limitazioni quantitative all'accesso al mercato con requisiti qualitativi che dovranno essere soddisfatti dai trasportatori,
- la definizione delle regole per il libero accesso al mercato in questione sulla base dei requisiti qualitativi: in pratica ciò avviene tramite il rilascio di una licenza comunitaria non soggetta a contingenti, che è valevole vari anni e non comporta limitazioni alle attività dei trasportatori.

⁽¹⁾ GU n. C 238 del 13. 9. 1991, pag. 2.

2. Commento al testo della proposta di regolamento

2.1. *Campo di applicazione del regolamento* (articoli 1 e 2)

2.1.1. Stando all'oggetto della proposta il regolamento si applicherà a tutti i trasporti sul territorio della Comunità, vale a dire sia i trasporti fra gli Stati membri sia i trasporti sottoelencati, per la parte del percorso che avviene sul territorio della Comunità:

- trasporti da uno Stato membro verso un paese terzo,
- trasporti da un paese terzo verso uno Stato membro,
- trasporti fra paesi terzi in transito sul territorio di uno o più Stati membri.

2.1.2. La proposta non prevede il cabotaggio. Per la liberalizzazione in materia la Commissione presenterà una proposta distinta.

2.1.2.1. Stando a quanto previsto nella proposta, ciò che conta ai fini dell'applicabilità del regolamento è lo spostamento del veicolo e non già delle merci. Esso sarà ad esempio applicabile nel caso in cui le merci giungano per nave in un porto marittimo dello Stato membro A e vengano inoltrate su strada verso lo Stato membro B a prescindere dal loro trasbordo.

2.2. *Accesso al mercato comune dei trasporti* (articolo 3)

2.2.1. Possono accedere al mercato comunitario dei trasporti i trasportatori che:

- sono stabiliti in uno Stato membro a norma delle disposizioni vigenti,
- ottemperano ai requisiti qualitativi per l'accesso alla professione (Direttiva 74/561/CEE modificata, ossia resa più stringente, dalla Direttiva 89/438/CEE) e alle normative nazionali che disciplinano l'accesso al mercato,
- sono titolari di una licenza comunitaria.

2.2.1.1. Da questa impostazione si potrebbe dedurre che in linea di principio gli Stati membri hanno la facoltà di assoggettare i propri cittadini a disposizioni supplementari per l'accesso al mercato. In effetti il trasportatore comunitario deve non solo essere in possesso di una licenza comunitaria, e quindi soddisfare ai requisiti stabiliti a tal fine negli articoli 7 e 8 della proposta, bensì anche ottemperare alle disposizioni previste dagli Stati membri per l'accesso al mercato. In proposito si può tuttavia supporre che i requisiti imposti dagli Stati membri ai propri cittadini per l'accesso al mercato intracomunitario dovranno essere conformi alle disposizioni del regolamento ora in esame. Per l'accesso al mercato nazionale gli Stati membri hanno invece la facoltà di attuare una politica specifica nei confronti dei propri cittadini.

2.2.1.2. Le licenze comunitarie non sono legate in alcun caso a contingenti e consentono l'accesso al mercato comunitario dei trasporti senza essere assoggettate a restrizioni quantitative.

2.3. *Sostituzione delle autorizzazioni esistenti con la licenza comunitaria* (articolo 4)

2.3.1. Tutte le autorizzazioni sinora previste nella Comunità europea per i trasporti internazionali (a carattere bilaterale o multilaterale) sono sostituite dalla licenza comunitaria. Questa disposizione comporta l'abolizione delle autorizzazioni nazionali per i trasporti internazionali.

2.3.1.1. Al riguardo è opportuno aggiungere che il regolamento proposto riguarda i trasporti internazionali, e che pertanto non può limitare il margine di manovra di cui gli Stati membri dispongono per la politica relativa ai trasportatori nazionali. Ciò significa la possibilità di mantenere l'autorizzazione nazionale per i trasporti interni.

2.4. *Rilascio delle licenze* (articolo 5)

2.4.1. Le licenze comunitarie vengono rilasciate direttamente dagli Stati membri (autorità competenti) ai rispettivi cittadini (in caso di più autocarri è previsto il rilascio di copie certificate conformi).

2.5. *Durata di validità delle licenze* (articolo 6)

2.5.1. La licenza è concessa per una durata massima di sei anni. Essa può essere rinnovata ogni volta, parzialmente o integralmente, per una durata massima di sei anni.

2.6. *Criteri di controllo* (articoli 7 e 8)

2.6.1. All'atto della richiesta, e poi con cadenza triennale (in caso di rinnovo o anche semplicemente durante il periodo di validità), vengono verificati:

- i requisiti qualitativi previsti dalla Direttiva 74/561/CEE, modificata dalla Direttiva 89/438/CEE (competenza professionale, onorabilità e capacità finanziaria),
- l'adempimento degli obblighi fiscali, sociali, tecnici e amministrativi.

2.6.2. Il rilascio e il rinnovo possono essere inoltre subordinati, previa consultazione della Commissione, a condizioni attinenti all'interesse generale (sicurezza, rispetto dell'ambiente, ecc.).

2.7. *Ritiro della licenza* (articolo 9)

2.7.1. La licenza può essere ritirata quando il trasportatore:

- non soddisfa più alle condizioni e agli obblighi fissati dall'articolo 3, paragrafo 2, e dagli articoli 7 e 8,

- abbia fornito informazioni inesatte nella procedura di richiesta o di rinnovo,
- sia incorso in infrazioni gravi e ripetute delle disposizioni in materia di trasporto e di circolazione.

2.7.2. Da precisazioni ottenute in seguito dalla Commissione si è appreso che tali infrazioni riguardano più specificamente:

- a) le disposizioni relative alla sicurezza, all'ambiente e agli aspetti sociali;
- b) il diritto di stabilimento, la libera prestazione di servizi e la concorrenza sleale.

2.7.3. Un'impresa la cui richiesta di autorizzazione sia respinta o la cui licenza sia ritirata può far ricorso contro la decisione presso le autorità competenti dello Stato membro in questione.

2.8. Comunicazione dei dati (articoli 10 e 11)

2.8.1. La comunicazione alla Commissione da parte delle autorità competenti dei dati relativi all'osservazione del mercato e al meccanismo di crisi si limita, nella proposta in esame, alla notifica, entro il 31 gennaio di ogni anno, del numero dei trasportatori titolari della licenza e del numero delle copie conformi rilasciate nel corso dell'anno precedente.

2.8.1.1. Gli Stati membri debbono comunicarsi reciprocamente le licenze concesse (nominativi dei trasportatori titolari della licenza e numero di copie rilasciate a ciascun trasportatore), le infrazioni commesse da trasportatori stranieri e le sanzioni irrogate.

3. Osservazioni

3.1. La proposta della Commissione riguarda unicamente i trasporti di merci per conto terzi. Il Comitato ritiene invece opportuno riservare il medesimo trattamento anche ai trasporti per conto proprio. Inoltre, non è chiaro se il regolamento sia applicabile a tutti gli autocarri oppure solo a quelli con una capacità di carico o un peso totale determinati.

- Come già illustrato in precedenza in relazione all'articolo 3, eventuali provvedimenti degli Stati membri nei confronti dei propri cittadini sono subordinati al disposto del regolamento in esame. In linea di principio non possono pertanto applicare disposizioni supplementari. Tuttavia, l'articolo 8 del regolamento lascia agli Stati membri la facoltà di prevedere, sotto taluni aspetti, delle condizioni complementari per motivi d'interesse pubblico. Questo pone un interrogativo: quale potrà essere il contenuto di tali condizioni e in quale misura si potranno garantire un'applicazione e un controllo uniformi nei vari Stati membri?
- La licenza comunitaria sembra subordinata al soddisfacimento di condizioni rigorose, segnatamente per quanto riguarda il controllo, con cadenza triennale,

sull'adempimento degli obblighi fiscali, sociali, tecnici e amministrativi. Per prevenire distorsioni di concorrenza tali disposizioni, e in particolare quelle sociali, andranno armonizzate a livello degli Stati membri. Sarà inoltre opportuno assicurare una certa uniformità per quanto concerne il controllo sull'applicazione di tali disposizioni nei vari Stati membri.

- A norma dell'articolo 9 la licenza può essere ritirata fra l'altro quando il trasportatore sia incorso in infrazioni gravi e ripetute delle disposizioni in materia di trasporto e di circolazione. Questa formulazione, essendo vaga, non assicura una sufficiente uniformità dell'applicazione in tutti gli Stati membri. Il Comitato ritiene che le condizioni debbano essere formulate con chiarezza e che gli Stati membri debbano attuare le normative comunitarie in maniera corretta e uniforme.
- D'altro canto, l'elenco delle infrazioni precisato nell'articolo 11 risulta superfluo. È peraltro legittimo chiedersi se il brano relativo all'immobilizzazione del veicolo non rischi di comportare interpretazioni divergenti nei vari Stati membri.
- Le licenze comunitarie vengono concesse per un massimo di sei anni. In proposito si pone il quesito se gli Stati membri possano fissare liberamente la durata di validità della licenza purché non superi i sei anni.
- Nella valutazione dell'impatto della proposta, per quanto riguarda le posizioni che si delineano sul mercato, è detto che la liberalizzazione del mercato accrescerà la competitività delle imprese e che i caricatori sono nel complesso favorevoli. Parecchi di questi temono che la proposta provochi una sovracapacità e un allentamento generale del rispetto delle norme. Al riguardo va precisato che non sono state consultate tutte le organizzazioni rappresentative degli interessi dei trasportatori professionali.
- Per quanto tutte le restrizioni quantitative siano abolite all'interno della Comunità, il regolamento dispone che l'accesso al mercato rimarrà subordinato al rigoroso rispetto dei requisiti (qualitativi) di cui il testo della proposta prefigura un'osservanza rigorosa. È importante notare che il rilascio di una licenza potrà essere subordinato a condizioni attinenti al pubblico interesse. La validità del sistema dipende dall'efficacia delle modalità di controllo. Gli Stati membri devono assicurare che le autorità competenti per la vigilanza e i controlli siano in grado di assicurare un controllo efficace. Inoltre, un'attuazione coerente del sistema implica un notevole aggravamento degli oneri per le imprese. È poi lecito chiedersi se le disposizioni previste potranno

essere effettivamente attuate in maniera abbastanza uniforme in tutti gli Stati membri.

4. Osservazioni particolari

4.1. Articolo 11, paragrafo 3, secondo comma

4.1.1. Prima di « eccesso di velocità » inserire « ripetuto ».

5. Conclusioni

5.1. Per quanto predisposta con le migliori intenzioni, la proposta della Commissione lascia aperti ancora numerosi quesiti e comporterà numerose formalità burocratiche qualora venga applicata senza previ ritocchi. Il Comitato approva il contenuto della proposta ma ritiene che questa non possa assicurare un'applicazione veramente uniforme nei vari Stati membri poiché varie disposizioni sono formulate in termini alquanto vaghi.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza da designare per l'introduzione coordinata delle radiocomunicazioni digitali a corto raggio (DSRR) nella Comunità⁽¹⁾

(92/C 40/10)

Il Consiglio, in data 23 luglio 1991, ha deciso, conformemente dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Trasporti e comunicazioni », responsabile dei lavori in materia, ha elaborato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatrice Barrow in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva del Consiglio sulla quale il Comitato economico e sociale è stato consultato riguarda l'armonizzazione delle frequenze per le radiocomunicazioni digitali a corto raggio (DSSR) nella Comunità.

1.2. Negli ultimi anni il numero dei servizi, pubblici e privati, desiderosi di utilizzare la gamma di frequenze radiofoniche è aumentato notevolmente. Per garantire il massimo profitto dalle limitate risorse dello spettro di frequenze radiofoniche occorre che queste ultime

siano gestite e, soprattutto, assegnate, nel modo più efficace e razionale possibile.

1.3. Dato il numero limitato di frequenze e la grande quantità di utilizzatori potenziali, sia militari che civili, pubblici e privati, è chiaro che un'armonizzazione della loro assegnazione a livello internazionale contribuirà a garantire un uso più efficace della gamma di frequenze. È pertanto essenziale eliminare assegnazioni di frequenze in contrasto tra di loro a livello nazionale. Inoltre, l'armonizzazione della assegnazioni delle frequenze a livello comunitario contribuirà alla creazione di un mercato paneuropeo delle DSSR senza le complicazioni

⁽¹⁾ GU n. C 189 del 20. 7. 1991, pag. 14.

derivanti dalle frontiere nazionali e dalle politiche incoerenti di assegnazione delle frequenze.

1.4. Da diversi anni si riconosce l'esigenza di un coordinamento a livello internazionale dell'assegnazione delle frequenze; tale coordinamento è stato portato avanti su larga scala sia dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, sia dal Comitato delle radiocomunicazioni europee che fa capo alla Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni (CEPT). Tuttavia, misure specifiche come quelle contenute nella proposta finora non sono state messe in pratica su larga scala. Pertanto il Comitato approva la proposta e appoggia il principio del coordinamento paneuropeo dell'assegnazione delle frequenze conformemente alla legislazione comunitaria.

1.5. La proposta fissa le disposizioni secondo le quali gli Stati membri delle Comunità europee devono assegnare le bande di frequenza indicate nella Raccomandazione CEPT T/R 75/02 (soprattutto le bande 888-890 e 933-935 MHz) per i sistemi DSSR.

1.6. Con la proposta si cerca di contribuire allo sviluppo delle DSSR mediante l'assegnazione specifica di bande di frequenza. Questo dovrebbe accelerare i progressi già realizzati nello sviluppo delle DSSR allo scopo di conseguire i seguenti obiettivi:

- a) la definizione di un'unica norma europea per le DSSR. Tale obiettivo presuppone il processo di normazione da parte dell'Istituto europeo delle norme di telecomunicazioni (ETSI) ma soprattutto il completamento delle specifiche DSSR (1 ETS) entro ottobre 1991 e lo sviluppo della norma europea di telecomunicazione (ETS) per le DSSR entro il 1993;
- b) l'introduzione coordinata delle DSSR in tutto il territorio della Comunità;
- c) il funzionamento delle DSSR a livello paneuropeo mediante disponibilità di frequenze comuni in tutta Europa;
- d) la creazione di un vasto mercato europeo per le DSSR con i vantaggi che la dimensione di un tale mercato apporterà ai fabbricanti.

2. Osservazioni generali

2.1. I principi di armonizzazione che la proposta intende applicare sono complementari ai principi enunciati nella comunicazione della Commissione intitolata «Verso un'economia dinamica — Libro verde sullo sviluppo del mercato comune dei servizi e degli impianti di telecomunicazione» [doc. COM(87) 290, 30 giugno 1987]. Inoltre le misure definite nella proposta sono in linea con altre iniziative intraprese in settori analoghi, ad esempio lo sviluppo del gruppo di studio misto

(GSM) in quanto norma paneuropea per la telefonia digitale senza fili.

2.2. Le misure definite nella proposta contribuiranno certamente a risolvere il problema dell'incompatibilità dei sistemi di comunicazioni mobili nella Comunità e di conseguenza sono conformi alla politica enunciata dal Parlamento europeo (Relazione del Parlamento europeo sulle Telecomunicazioni nella Comunità, doc. 1 477/3 del 3 marzo 1984).

2.3. Dato che nella proposta non vi è nessun riferimento chiaro, il Comitato presume che, conformemente alla prassi normale, la Commissione effettuerà il consueto studio sull'impatto che le misure avranno sulla competitività e l'occupazione.

2.4. Il Comitato, pur approvando in linea generale le misure fissate dalla direttiva, nutre riserve specifiche rispetto a talune disposizioni, in particolare quelle riguardanti le probabili scadenze di applicazione. Si tratta dei seguenti punti:

- a) le scadenze fissate agli articoli 2 (primo paragrafo) e 3 della proposta (il 1° gennaio 1992 per la designazione da parte degli Stati membri della banda di frequenze DSSR e il 31 dicembre 1991 per il completamento delle necessarie disposizioni giuridiche, regolamentari e amministrative) non sono realistiche;
- b) la disposizione fissata all'articolo 4 e concernente la relazione della Commissione è non soltanto insoddisfacente ma risulta anche inutile.

2.5. Il Comitato ritiene che la scadenza di applicazione per l'assegnazione delle frequenze dovrebbe essere fissata in modo rigido ma nel contempo realistico. Esso suggerisce alla Commissione di mettersi in contatto con le agenzie regolamentari competenti degli Stati membri al fine di definire un'azione da intraprendere in conformità con le normative nazionali per la designazione delle frequenze. La scadenza andrebbe poi fissata quanto prima nell'ambito dell'azione che ogni singolo Stato membro deve portare avanti.

2.6. Secondo il Comitato la Commissione dovrebbe presentare al Consiglio una relazione sull'applicazione giuridica della direttiva entro dodici mesi dalla scadenza fissata per l'entrata in vigore delle disposizioni giuridiche, regolamentari e amministrative necessarie per l'applicazione della direttiva; in tale relazione bisognerebbe fare il punto della situazione in merito all'assegnazione delle frequenze DSSR in ciascuno Stato membro.

2.7. Il Comitato infine ritiene che la Commissione dovrebbe presentare al Consiglio entro cinque anni

una relazione concernente l'applicazione pratica della direttiva, che valuti nei particolari fino a che punto gli

obiettivi della direttiva sono stati raggiunti e che analizzi la situazione del mercato europeo delle DSSR.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo sull'aviazione civile tra la Comunità economica europea, il Regno di Norvegia e il Regno di Svezia

(92/C 40/11)

Il Consiglio, in data 7 ottobre 1991, ha deciso, conformemente all'articolo 84, paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bo Green, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione: la proposta della Commissione

1.1. In virtù della decisione del Consiglio in data 18-19 giugno 1990 la Commissione ha condotto con una delegazione mista della Norvegia e della Svezia dei negoziati da cui è scaturito un accordo che rende applicabili alla Norvegia e alla Svezia tutte le disposizioni comunitarie in materia di aviazione civile.

1.2. In fondamento giuridico è l'articolo 113 in quanto il suddetto accordo è considerato come una componente della politica commerciale comune.

1.3. L'accordo proposto comporta sei capitoli che riguardano rispettivamente

- la definizione del campo d'applicazione del Trattato,
- la trascrizione delle regole di concorrenza previste dal Trattato,
- la definizione delle competenze della Commissione,
- l'istituzione di un comitato misto,

— disposizioni circa la consultazione, e

— disposizioni sull'entrata in vigore e la revisione dell'accordo.

1.3.1. Nell'ambito del comitato misto previsto nel capitolo 4 la Commissione rappresenta la Comunità in consultazione con i rappresentanti degli Stati membri.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato conviene nelle grandi linee sul contenuto della proposta in esame, soprattutto tenuto conto dell'accordo di cooperazione stipulato il 21 ottobre 1991 fra la Comunità e i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

2.2. Con la Decisione del 7 ottobre 1991 il Consiglio ha approvato il contenuto dell'accordo sull'aviazione e ha deciso di consultare il Parlamento europeo richia-

mando la sua attenzione sui problemi relativi alla base giuridica della proposta.

2.2.1. Il Comitato ritiene di dover essere pure consultato al riguardo.

2.3. Il proposito rammenta il parere del 19 settembre 1990 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa a una procedura di consultazione e di autorizzazione per accordi sulle relazioni commerciali nel settore della navigazione aerea tra Stati membri e paesi terzi (relatore: Moreland⁽¹⁾).

2.3.1. In tale parere, adottato all'unanimità, il Comitato giudica inappropriato il fondamento giuridico prescelto (articolo 113) è manifestamente discutibile e raccomanda di far invece riferimento all'articolo 84, paragrafo 2.

2.3.2. Ciò che era stato detto a suo tempo per la proposta di allora vale a maggior ragione per la proposta d'accordo in esame, che interessa quasi prevalentemente i trasporti.

2.3.3. Nel parere sopracitato si era fatto presente quanto segue:

⁽¹⁾ GU n. C 332 del 31. 12. 1990, pag. 35.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

- « a) L'applicazione esclusiva dell'articolo 113 sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia (e in particolare la sentenza del 27 settembre 1988, causa 165/87).
- b) Esiste una posizione autonoma e chiaramente definita della politica comune dei trasporti nei confronti di altre politiche comunitarie, e in particolare quelle che comportano relazioni commerciali. In caso contrario, la politica dei trasporti verrebbe a dipendere dalle esigenze della politica commerciale comunitaria nel suo insieme e non si terrebbe conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.
- c) Gli aspetti commerciali e tecnici dei trasporti sono spesso interdipendenti e non possono essere affrontati in maniera soddisfacente riferendosi a punti diversi del Trattato.
- d) La portata dell'articolo 113 non è chiaramente definita e l'applicazione di questo articolo nel settore dei trasporti contrasterebbe con la necessità di assicurare la coerenza dello sviluppo delle singole politiche comunitarie e la chiarezza giuridica circa la loro attuazione e le procedure decisionali. »

2.4. Analogamente a quanto suggerito nel parere di cui sopra il Comitato auspica che come fondamento giuridico si adotti l'articolo 84, paragrafo 2, del Trattato.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo multilaterale di cooperazione «Comunità-COST» su cinque progetti di azione concertata nel settore della ricerca biotecnologica (programma Bridge) tra la Comunità economica europea e alcuni Stati terzi COST⁽¹⁾

(92/C 40/12)

In Consiglio, in data 2 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 Q, secondo comma, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Velasco Mancebo, in data 8 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In conformità della Decisione del Consiglio del 27 novembre 1989⁽²⁾, è stato adottato il programma specifico di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore della biotecnologia (1990-1994) (Bridge).

1.2. L'articolo 8 di tale decisione autorizza la Commissione, in conformità dell'articolo 130 N del Trattato, a negoziare accordi in particolare con i paesi che partecipano alla Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST), al fine di essere associati interamente o in parte a tale programma.

1.3. La COST è stata istituita nel 1971 e rappresenta, a questo proposito, l'ambito più sperimentato nel quale gli Stati membri della Comunità e i paesi terzi europei possono concertare progetti di ricerca nei settori della scienza e della tecnologia che presentano un mutuo interesse per tutti i paesi partecipanti.

1.4. La COST, complementare soprattutto alla cooperazione bilaterale tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), che viene condotta sulla base di accordi quadro di cooperazione scientifica e tecnica, si distingue da questa, in particolare, in quanto autorizza una partecipazione «su misura» alle azioni selezionate.

1.5. Oltre ai dodici Stati membri della Comunità, fanno parte di tale cooperazione sette paesi terzi: cinque dei sette membri dell'EFTA (Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia e Svizzera) ai quali si aggiungono la Turchia e la Jugoslavia.

1.6. L'Islanda e tre Stati dell'Europa centro-orientale: Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia, i quali hanno attualmente lo status di osservatori, diventeranno mem-

bri della COST a pieno titolo in occasione della Conferenza ministeriale che nel novembre 1991 vedrà riuniti i paesi partecipanti.

1.7. La realizzazione dei cinque progetti d'azione concertata nel settore della ricerca biotecnologica, oggetto dell'accordo di cooperazione in esame, e delle quali la proposta di decisione in parola intende consentire la conclusione, è prevista espressamente dalla decisione del Consiglio relativa al programma Bridge, nel cui allegato I sono elencate le cinque materie di ricerca che saranno coperte da tali stesse azioni, illustrate in modo particolareggiato nell'allegato A dell'accordo di cooperazione:

- biomassa marina primaria,
- colture in vitro per la purificazione e la propagazione di specie vegetali,
- metodi per rilevare ed identificare tempestivamente le fitopatologie,
- micorrize vescicolari - arbuscolari,
- sviluppo di vaccini contro la coccidiosi.

1.8. La decisione del Consiglio relativa al programma Bridge prevede inoltre un importo di 2 milioni di ECU, quale contributo della Comunità alla realizzazione dei cinque progetti d'azione concertata, per la cui attuazione si prevedono l'organizzazione di riunioni, la consulenza di esperti, la diffusione di pubblicazioni, lo scambio di ricercatori fra laboratori e contratti di coordinamento.

1.9. L'accordo di cooperazione, allegato alla proposta di decisione, prevede altresì ed in particolare:

- un contributo finanziario dei paesi terzi membri della COST, che parteciperanno ad azioni concertate, la copertura delle spese di coordinamento per un importo pari a 34 000 ECU per paese terzo e per azione. Le norme che disciplinano il finanziamento dell'accordo sono precisate nell'allegato,

⁽¹⁾ GU n. C 224 del 29. 8. 1991, pag. 16.

⁽²⁾ GU n. L 360 del 9. 12. 1989, pag. 32.

- la creazione di un comitato di cooperazione incaricato di assistere la Commissione nell'attuazione dei progetti di azione concertata, composto di rappresentanti della Comunità e dei paesi terzi ad essi partecipanti,
- uno scambio di informazioni utili risultanti dalle ricerche previste dai progetti di azione concertata,
- la pubblicazione di relazioni sui risultati di tali progetti d'azione concertata,
- le condizioni e le modalità di partecipazione ai progetti di azione concertata,
- le condizioni di rinegoziazione, di rinnovo e di denuncia dell'accordo.

2. Osservazioni

2.1. Nel parere sul programma Bridge del 26 aprile 1989⁽¹⁾, il Comitato aveva approvato la realizzazione dei cinque progetti di azione COST in parola e più in generale l'estensione del programma proposto a quell'epoca ai paesi terzi europei.

2.2. Il Comitato ribadisce il suo appoggio alla realizzazione delle azioni previste dall'accordo in esame, il cui obiettivo è anche garantire un coordinamento tra le attività di ricerca e di sviluppo tecnologico portate avanti nella Comunità e quelle dei paesi terzi membri del COST che parteciperanno all'accordo.

2.3. Il Comitato prende nota del crescente numero d'azioni realizzate nell'ambito COST sin dall'istituzione della cooperazione, nonché dell'apprezzamento estremamente positivo espresso dal Consiglio, riguardo tale forma di cooperazione, nella Risoluzione del 20 luglio 1989 relativa alla « cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica e le Comunità europee »⁽²⁾.

2.4. Il Comitato esprime tuttavia vivo rammarico nel constatare che non gli è stato mai trasmesso alcun rapporto di valutazione, che gli avrebbe permesso di apprezzare, con piena conoscenza di causa, i vantaggi di tale forma di cooperazione, che continua ad essere assai poco conosciuta.

2.5. Il Comitato invita con insistenza la Commissione ad adottare tutte le disposizioni adatte a garantire la più ampia informazione possibile sulle azioni intraprese nell'ambito COST e sui loro risultati.

2.6. Per quanto riguarda più specificatamente l'accordo di cooperazione in esame, il Comitato ribadisce l'importanza delle implicazioni etiche e sociali della ricerca nel settore della biotecnologia, e chiede di conseguenza che, nell'ambito della realizzazione di ciascuna delle azioni concertate previste dall'accordo in questione, si proceda ad una valutazione dell'impatto sociale, etico ed ecologico delle ricerche intraprese dai paesi partecipanti nelle cinque materie di ricerca delle azioni in parola.

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 26. 6. 1989, pag. 26.

⁽²⁾ GU n. C 171 del 6. 7. 1989, pag. 1.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo multilaterale di cooperazione «Comunità-COST» su undici progetti di azione concertata nel settore della scienza e della tecnologia alimentare (programma «Flair») tra la Comunità economica europea e alcuni Stati terzi COST⁽¹⁾

(92/C 40/13)

Il Consiglio, in data 2 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 Q, secondo comma, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Velasco Mancebo, in data 8 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il programma specifico di Ricerca e Sviluppo tecnologico (R & ST) nel settore della scienza e della tecnologia alimentare (1989-1993) (Flair) è stato adottato con Decisione del Consiglio del 20 giugno 1989⁽²⁾.

1.2. L'articolo 3 della decisione del Consiglio precisa che il programma viene realizzato mediante azioni concertate, azioni a compartecipazione finanziaria e borse di formazione e mobilità.

1.3. In tale contesto si prevede che alle azioni concertate, dirette al coordinamento delle azioni di ricerca svolte a livello nazionale, possono partecipare non solo tutti gli Stati membri, bensì anche, in particolare, gli Stati partecipanti alla Cooperazione europea nel settore della ricerca scientifica e tecnica (COST).

1.4. A tal fine l'articolo 7 della stessa decisione autorizza la Commissione a negoziare accordi di cooperazione con tali Stati, conformemente tra l'altro all'articolo 130 N del Trattato.

1.5. La COST è stata istituita nel 1971 e rappresenta, a questo proposito, l'ambito più sperimentato nel quale gli Stati membri della Comunità e i paesi terzi europei possono concertare progetti di ricerca nei settori della scienza e della tecnologia che presentano un mutuo interesse per tutti i paesi partecipanti.

1.6. La COST, complementare soprattutto alla cooperazione bilaterale tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), che viene condotta sulla base di accordi quadro di cooperazione scientifica e tecnica, si distingue da questa, in particolare in quanto autorizza una partecipazione «su misura» alle azioni selezionate.

1.7. Oltre ai dodici Stati membri della Comunità, sette paesi partecipano a tale cooperazione: cinque dei sette membri dell'EFTA (Austria, Finlandia, Norvegia, Svezia e Svizzera) a cui si aggiungono la Turchia e la Jugoslavia.

1.8. L'Islanda e tre paesi d'Europa centro-orientale (Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia), aventi attualmente statuto di osservatori, diverranno membri di pieno diritto in occasione della Conferenza ministeriale che riunirà i paesi partecipanti nel novembre 1991.

1.9. L'accordo di cooperazione la cui conclusione è l'obiettivo della proposta di decisione, prevede la realizzazione di undici azioni concertate la quali mirano ad assicurare un coordinamento tra le attività di R&ST condotte nella Comunità e quelle corrispondenti dei paesi terzi COST.

1.10. Tali azioni, che rientrano nella prima categoria succitata, riguardano temi di ricerca, precisati nei dettagli dall'allegato A dell'accordo, ossia:

- tecniche spettroscopiche «Vicino infrarosso (NIR), infrarosso trasformata di Fourier (FTIR), risonanza magnetica nucleare (NMR)» per la misurazione rapida e diretta della qualità degli alimenti,
- studi relativi alla scelta sensoriale, strumentale e a quella dei consumatori,
- modelli di previsione dello sviluppo e della sopravvivenza dei microbi negli alimenti,
- prevenzione e controllo dei microorganismi potenzialmente patogeni nei volatili e nella lavorazione delle loro carni,
- sicurezza e qualità degli alimenti ottenute mediante l'impiego di procedimenti combinati e l'applicazione del sistema dell'analisi del pericolo e dei punti critici di controllo (HACCP),

⁽¹⁾ GU n. C 224 del 29. 8. 1991, pag. 5.

⁽²⁾ GU n. L 200 del 13. 7. 1989.

- ricerche di tossicologia in vitro e analisi in tempo reale di residui negli alimenti,
- miglioramento della sicurezza e della qualità degli alimenti mediante l'impiego di leganti interattivi e competitivi di lectine alimentari e di adesine batteriche nell'intestino,
- misurazione dell'assorbimento e dello status delle microsostanze nutritive,
- conseguenze del consumo di amido resistente sulla fisiologia umana,
- miglioramento della qualità e della compatibilità dei dati sul consumo alimentare e sulla composizione degli alimenti in Europa,
- flusso d'informazioni sulla tecnologia alimentare, la sicurezza degli alimenti e l'alimentazione sana per le piccole e medie imprese (PMI) e i consumatori (progetto «Flair-Flow»).

1.10.1. L'accordo di cooperazione, allegato alla proposta di decisione, prevede tra l'altro:

- un contributo finanziario della Comunità e dei paesi terzi COST che parteciperanno alle azioni, il cui importo è precisato nell'articolo 2 dell'accordo. Le norme che disciplinano il finanziamento dell'accordo figurano in allegato,
- la creazione di un comitato di cooperazione incaricato di assistere la Commissione nella realizzazione delle azioni concertate, composto da rappresentanti della Comunità e dei paesi terzi contraenti,
- uno scambio d'informazioni risultanti dalle ricerche previste dalle azioni concertate,
- la pubblicazione di relazioni sui risultati delle azioni concertate,
- le condizioni e le modalità di partecipazione alle azioni concertate,
- le condizioni in cui l'accordo può essere rinegoziato, rinnovato e denunciato.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato approva la proposta di decisione, giudicando che la realizzazione dell'accordo di cooperazione in esame non soltanto rientra nell'ambito di sviluppo di uno spazio scientifico e tecnico europeo che oltrepassa le frontiere della Comunità, ma è altresì destinata a favorire gli interessi del consumatore, grazie ad una maggior qualità ed una maggior sicurezza nel settore alimentare.

2.2. Il Comitato ritiene che il livello costantemente crescente degli scambi tra Stati membri e paesi terzi europei nel settore agroalimentare debba infatti essere accompagnato da una politica vigorosa e da uno sforzo sostenuto per migliorare la salute pubblica e rafforzare la protezione del consumatore.

2.3. In tale contesto il comitato condivide il punto di vista della Commissione, e cioè che « il coordinamento della ricerca nazionale attraverso progetti di azione concertata nei settori in questione e lo sfruttamento delle risorse umane e materiali esistenti in tutta l'Europa apporteranno benefici reciproci ».

2.4. Per quanto riguarda più in particolare l'accordo di cooperazione in esame, il Comitato chiede che nell'ambito di ciascuna delle azioni concertate cui l'accordo fa riferimento siano previste attività di valutazione dell'impatto sociale, umano ed economico delle ricerche intraprese dai paesi partecipanti negli undici settori in causa, nonché dei rischi tecnologici eventuali che queste possono comportare.

2.5. Per quanto concerne la diffusione delle informazioni sulla cooperazione COST, i risultati delle azioni concertate intraprese in quest'ambito, nonché la loro valutazione, il Comitato rimanda alle osservazioni formulate nel parere parallelo riguardante la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione d'un accordo analogo nel settore della biotecnologia ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU n. C 224 del 29. 8. 1991, pag. 16.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito a «Nuovi Laender — Quadro comunitario di sostegno per le aree di Berlino-Est, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen e Sachsen 1991-1993»

(92/C 40/14)

Il Comitato economico e sociale in data 23 aprile 1991 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, terzo comma del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: «Nuovi Laender — Quadro comunitario di sostegno per le aree di Berlino-Est, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen e Sachsen (1991-1993)».

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Schmitz il 19 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con l'unificazione tedesca il 3 ottobre 1990 il territorio della ex-Repubblica democratica tedesca (RDT) è divenuto parte integrante della Comunità. Con il Regolamento (CEE) n. 3757/90 del 4 dicembre 1990 il Consiglio delle Comunità europee ha deciso che a decorrere da tale gli strumenti della politica strutturale comunitaria potevano essere applicati anche nei nuovi Laender federali ed a Berlino-Est.

1.2. La creazione dell'unione economica e monetaria tedesca il 1º luglio 1990 ha avuto un'importanza economica ancora maggiore, poiché le imprese della ex-RDT si sono dovute improvvisamente a dover affrontare la concorrenza internazionale. In tale occasione si è deciso un cambio politico tra marchi tedescodemocratici e Deutsche Mark, mettendo le imprese tedesco-orientali in una situazione concorrenziale assai difficile.

1.2.1. Le imprese, esposte improvvisamente ad una concorrenza sovrarregionale, hanno vissuto un crollo produttivo radicale. A ciò s'è aggiunto il fatto che con l'introduzione delle valute forti negli scambi commerciali con gli Stati dell'Europa orientale anche questo mercato è venuto in gran parte meno. Nel secondo trimestre del 1991 la produzione industriale è di conseguenza scesa del 40% rispetto al secondo trimestre del 1989. La popolazione attiva è scesa nello stesso periodo di quasi 3 milioni di unità (contro i circa 10 milioni di occupati all'inizio del 1989).

1.2.2. La quota della produzione industriale nella costituzione del valore aggiunto lordo risultava nella ex-RDT assai alta (circa il 50%). Il settore dei servizi e quello dell'artigianato erano invece sottosviluppati rispetto agli Stati dell'Europa occidentale. In tali settori si può registrare dopo l'unione economica e monetaria una notevole ripresa, tanto più che il poter d'acquisto

della popolazione della Germania orientale è stato rafforzata grazie a notevoli trasferimenti previdenziali.

1.2.3. Nonostante la stabilizzazione della produzione ad un livello inferiore, le prospettive a breve termine per le imprese (agricoltura compresa) che debbono affrontare la concorrenza sovrarregionale restano negative, dato che a breve termine non sarà possibile raggiungere i livelli di costi e di produttività dei concorrenti occidentali. Più positivo sembra invece lo sviluppo in altri settori (soprattutto i servizi e la produzione per il fabbisogno locale, ivi compresa l'agricoltura).

1.2.4. Il cambiamento strutturale da un'economia dirigitica burocratica ad un'economia di mercato crea problemi aggiuntivi per l'economia tedesco-orientale. Vanno soprattutto ricordati:

- uno spirito d'iniziativa economica individuale poco sviluppato,
- la mancanza di chiarezza a livello di proprietà fondiaria,
- le immense difficoltà nella privatizzazione delle imprese,
- un'amministrazione pubblica che dev'essere completamente ristrutturata,
- una struttura economica desolante e mal finalizzata.

1.3. Il superamento dei problemi economici richiede misure finalizzate per rafforzare la competitività dell'industria e dell'agricoltura. È necessario promuoverne una ristrutturazione radicale e a tal fine un contributo specifico può essere offerto dalla politica regionale, soprattutto da quella della Comunità. Essa deve contribuire in particolare a garantire che venga impedito il degrado economico dei siti industriali ed agricoli.

1.4. Il Comitato esprime soddisfazione per l'immediata reazione della Comunità alla rapida evoluzione politica. Tuttavia, soprattutto a causa delle carenze statistiche, non è stato possibile classificare le nuove aree tra le regioni ed i territori che corrispondono agli obiettivi della politica regionale ed all'obiettivo di sviluppo delle zone rurali. Per tal motivo sono state decise, con il Regolamento (CEE) n. 3575/90, una serie di disposizioni di transizione e di adeguamento per la realizzazione della politica strutturale comunitaria. In base a queste disposizioni non viene identificata — a differenza del sostegno sinora attuato dalla Comunità nella Repubblica federale di Germania — alcuna zona o regione finanziabile ai fini dell'obiettivo n. 2 o n. 5 b. L'intervento dei fondi strutturali copre pertanto l'intero territorio dei nuovi Laender e Berlino-Est considerandoli di fatto una zona o regione finanziabile ai fini dell'obiettivo n. 1. Le disposizioni intendono, per il periodo 1991-1993,

— utilizzare aggiuntivamente 3 miliardi di ECU dai fondi strutturali CE destinandoli alla politica strutturale e dei mercati del lavoro per le nuove regioni; con questi mezzi è possibile finanziare anche misure corrispondenti agli obiettivi delle iniziative comunitarie,

— mettere a disposizione tale aiuto in maniera rapida e flessibile, vista l'urgenza di agire in tal senso.

1.5. Se è pienamente comprensibile che sia stata utilizzata una procedura flessibile, vi è tuttavia il rischio che si possano trascurare i criteri qualitativi della politica regionale. Il Comitato propone pertanto di tenere gradualmente maggior conto sino alla fine del 1993 dei criteri qualitativi nell'attribuzione degli aiuti regionali.

1.6. Il sostegno dai fondi strutturali comunitari ai Laender tedesco-orientali dopo il 1993 va visto nell'ambito della prossima riforma dei fondi strutturali, nella quale si dovrebbero tener conto delle esperienze fatte nella Germania orientale.

1.7. Nella fase di transizione gli aiuti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) vengono utilizzati nell'ambito dell'« iniziativa comune tedesca per migliorare la struttura economica regionale » (GWR: *Deutsche Gemeinschaftsausgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur*)⁽¹⁾. Tale procedura è risultata necessaria per garantire una rapida utilizzazione degli aiuti del FESR. Nell'ottica della prossima riforma del 1994, il Comitato consiglia di riesaminare anche gli aiuti regionali tedeschi per il 1994, onde armonizzarli con quelli comunitari.

⁽¹⁾ L'iniziativa comune tedesca è un programma nazionale di sostegno, in parte cofinanziato dalla Comunità europea grazie agli aiuti strutturali del fondo regionale per i nuovi Laender.

2. Schema generale del piano di sviluppo e del quadro di sostegno comunitario

2.1. Dopo la presentazione da parte della Repubblica federale di Germania d'un piano di sviluppo, la Commissione ha approvato, con decisione del 13 marzo 1991, il quadro comunitario di sostegno (QCS) per i cinque nuovi Laender federali e per Berlino-Est. Il contributo dei fondi strutturali, d'un miliardo di ECU, è in media annuale superiore di due volte e mezza a quello destinato ai vecchi Laender della Germania occidentale; gli aiuti dai fondi strutturali sono addirittura, misurati pro capite, il decuplo di quelli destinati ai vecchi Laender. A differenza di questi ultimi, nei quali in media solo un terzo degli aiuti annuali proviene dal FESR, nei nuovi Laender tale quota ammonta al 50%. Il contributo del Fondo sociale europeo (FSE) passa invece dal 59% al 30%, mentre quello del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) (sezione orientamento) aumenta nella Germania orientale, dal 9% al 20% del totale.

2.2. Con gli aiuti dei fondi strutturali, dovrebbero essere cofinanziati 4 380 milioni di ECU per il settore pubblico e 6 555 milioni di ECU per il settore privato nel periodo 1991-1993. Per l'approntamento dei contributi nazionali sono stati messi tra l'altro a disposizione prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Il costo complessivo dell'intervento ammonta pertanto a circa 14 miliardi di ECU.

2.3. Invece di suddividere — come consuetudine — i mezzi a disposizione tra i cinque obiettivi di fondo della politica strutturale della CE, per la Germania orientale vengono formulati cinque obiettivi di sviluppo globali:

- modernizzazione dell'industria e del settore dei servizi,
- modernizzazione dell'agricoltura,
- valorizzazione delle risorse umane,
- integrazione degli obiettivi di politica ambientale nella strategia dello sviluppo,
- approntamento d'un « aiuto tecnico alla ristrutturazione ».

2.4. Il QCS, a partire da obiettivi di sviluppo, stabilisce otto assi prioritari:

- a) sostegno alle infrastrutture con rilevanza economica;
- b) aiuto agli investimenti produttivi;
- c) misure volte all'utilizzazione delle risorse umane;
- d) lotta alla disoccupazione di lunga durata;

- e) facilitazioni all'inserimento professionale dei giovani;
- f) misure di sviluppo dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca, nonché di ristrutturazione, dell'industria dei prodotti alimentari;
- g) miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nelle zone rurali;
- h) agricoltura, silvicoltura ed ambiente rurale.

2.5. Per l'ulteriore realizzazione del QCS sono previsti volta programmi operativi correlati ai fondi. Sono stati nel frattempo approvati sei programmi a livello di Laender federali tanto per il FESR che per il FSE, nonché un programma complementare, di dimensione sovrarregionale, per il FSE. È stata inoltre approvata la partecipazione comunitaria del FESR per un contributo globale ad un programma consultivo della Repubblica federale di Germania. I programmi per il FEAOG sono stati anch'essi approvati.

2.6. Nell'erogazione degli aiuti provenienti dal FESR, dal FSE e dal FEAOG si constatano nei vari Laender differenze notevoli. La Commissione dovrebbe individuare le cause di tali diversità.

3. Osservazioni di carattere generale in merito agli interventi dei fondi strutturali comunitari

3.1. Alla luce della situazione esistente, l'iniziativa della Commissione va, in linea di massima, approvata. Si deve tuttavia valutare in che modo si soddisfino, con il metodo di realizzazione prescelto, i principi della riforma dei fondi strutturali. Tali valutazioni deve riguardare soprattutto i seguenti aspetti:

- concentrazione degli aiuti in aree particolarmente colpite dal punto di vista strutturale, regionalizzazione degli interventi,
- elaborazione e realizzazione comune degli interventi con il coinvolgimento dei sindacati e dei datori di lavoro nell'ambito del dialogo sociale,
- integrazione dei fondi strutturali nell'ambito dei piani e dei programmi regionali e precedenza al sostegno dei programmi.

3.2. Concentrazione degli aiuti in aree particolarmente colpite dal punto di vista strutturale, regionalizzazione degli interventi

3.2.1. A causa della mancanza d'informazioni e di dati statistici regionali, la suddivisione degli aiuti strutturali nei nuovi Laender ha seguito in linea di massima

criteri proporzionali al numero degli abitanti. Le analisi regionali presenti nel QCS forniscono alcune indicazioni circa le diverse problematiche delle singole aree, ma non consentono per il momento alcuna valutazione comparata delle necessità di sostegno e di aiuti. Il QCS non stabilisce alcuna priorità a livello regionale. Sebbene ciò possa apparire comprensibile in una prima fase, sussiste tuttavia il rischio che gli aiuti vengano erogati « a pioggia », il che comporterebbe notevoli sprechi. Le regioni dotate d'un potenziale di sviluppo relativamente buono ottengono così un vantaggio doppio, soprattutto rispetto alle aree più deboli della Germania orientale. Ciò mette in forse l'efficacia degli interventi di politica strutturale già sul medio termine.

3.2.2. A causa dei notevoli problemi connessi alla ristrutturazione industriale ed agricola ed onde facilitarne l'attuazione, le maggiori quote di sostegno dovrebbero essere erogate nelle regioni ad alta intensità industriale ed agricola. Determinati centri del terziario dovrebbero ricevere gradualmente aiuti minori (ad esempio Berlino, Dresda, Lipsia). Ai Laender della Germania orientale dovrebbe essere concesso ampio margine nel fissare le quote di sostegno.

3.2.3. Non s'intravede ancora una regionalizzazione efficace degli interventi di politica strutturale. I programmi operativi dei Laender sono preparati in base a indirizzi uniformi. In pratica non è stata alle autorità, alle istituzioni, alle associazioni, ai gruppi o alle imprese locali e/o regionali la possibilità d'influire sulla definizione dei programmi. I quadri di sviluppo regionali sono stati elaborati solo parzialmente.

3.2.4. Ne consegue che l'analisi dei problemi strutturali specifici delle singole regioni e l'elaborazione delle strategie di sviluppo andrebbero promosse in modo mirato.

3.2.5. Le regioni di confine con la Cecoslovacchia e con la Polonia dovrebbero ricevere un sostegno supplementare. La Commissione dovrebbe presentare una proposta specifica in tal senso. In tale contesto l'appoggio alle zone di confine nella Polonia e nella Cecoslovacchia dovrebbe essere stabilito assieme a tali paesi nell'ambito degli accordi con essi conclusi. Tale sostegno dovrebbe essere concesso tenendo presenti le prospettive di una maggiore integrazione economica e politica degli Stati dell'Europa orientale e sudorientale nella Comunità ⁽¹⁾.

3.2.6. Assume particolare importanza il « programma consultivo del ministero federale dell'economia per determinate regioni nell'area dell'ex-RDT ai fini dello

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale (doc. CES 1119/91 del 26. 9. 1991).

sviluppo d'infrastrutture di rilevanza economica a livello comunale e regionale». Tale programma consultivo viene cofinanziato dalla Commissione con un contributo globale massimo di 10 milioni di ECU. Il programma consultivo ha i seguenti obiettivi:

- elaborare impostazioni di sviluppo regionali,
- fornire alle regioni la consulenza necessaria per trasporre in pratica tali impostazioni,
- provvedere all'amministrazione e allo sviluppo dell'economia a livello regionale,
- avviare un'attività promozionale dei siti regionali.

3.2.7. L'attività consultiva deve espressamente accompagnare la politica regionale cofinanziata dalla CEE, dal Governo federale e dai Laender. Dovrà dare un contributo importante per garantire un impiego efficiente e coordinato dei aiuti finanziari a disposizione e, pertanto, contribuire al miglioramento della struttura economica regionale.

3.2.8. Il Comitato sottolinea la responsabilità che spetta, nell'accompagnamento e nel controllo dell'attuazione del programma consultivo, ai comitati d'accompagnamento a livello di Laender. Essi dovrebbero soprattutto assicurare che i servizi di consulenza avvengano nelle seguenti condizioni:

- si svolgano in stretta collaborazione con gli operatori sociali delle regioni,
- i loro risultati contribuiscano a migliorare l'efficacia ed il coordinamento nell'impiego degli aiuti,
- garantiscano la concordanza con gli interventi nel campo ambientale,
- servano ad ampliare ed approfondire la conoscenza dei vari problemi delle singole regioni,
- i quadri di sviluppo siano compatibili e coordinati con gli obiettivi superiori dello sviluppo dei Laender,
- i loro risultati possano essere utilizzati per la valutazione continua, da parte della Commissione, degli interventi dei fondi strutturali,
- permettano un'interconnessione con le attività ai diversi livelli e con gli enti dello sviluppo strutturale regionale e/o locale. In tale contesto è necessario tenere nel medesimo conto le amministrazioni comunali e regionali, i responsabili della « operazione comune per lo sviluppo all'Est » (*Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost*), gli operatori delle società (*Beschäftigungsgesellschaften*) connesse alle misure adottate dall'ente d'amministrazione fiduciaria (*Treuhandanstalt*) per mantenere i livelli d'occupazione, l'amministrazione — l'autogestione in taluni casi — degli uffici del lavoro nonché le filiali regionali ed i comitati dell'ente d'amministrazione fiduciaria.

3.2.9. Onde migliorare l'integrazione degli interventi dei fondi, tra loro e con le misure di sostegno nazionali

e specifiche ai vari Laender, si dovrebbero aiutare i governi dei Laender ad istituire una programmazione disciplinare dello sviluppo, anche in collaborazione con i comitati d'accompagnamento. Anche i rappresentanti comunali dovrebbero venire coinvolti in tale programmazione dello sviluppo. Solo così si potrà garantire che la necessaria autonomia comunale non sia in contraddizione con lo sviluppo regionale.

3.2.10. Per facilitare il sostegno dato dagli aiuti strutturali, soprattutto a livello regionale, e per favorire il coinvolgimento degli operatori regionali, si dovrebbe cercare maggiormente di far sì che i Laender utilizzino gli aiuti tecnici a disposizione per lo sviluppo di adeguate infrastrutture consultive regionali, competenti in materia di politica strutturale.

3.3. *Elaborazione e realizzazione degli interventi con l'attivo coinvolgimento dei sindacati nell'ambito del dialogo sociale*

3.3.1. L'impostazione partecipativa nella politica strutturale comunitaria s'è limitata sinora alla cooperazione tra Commissione, governo federale e Laender. Il piano di sviluppo, il QCS ed i programmi operativi sono stati approntati senza che vi partecipassero gli interlocutori sociali. Ciò contraddice gli obiettivi della riforma dei fondi strutturali e del QCS⁽¹⁾ che prevedono almeno il coinvolgimento e la consultazione degli interlocutori sociali. Un progetto di politica strutturale quale la radicale trasformazione dell'intero ordinamento economico e sociale della RDT è difficilmente immaginabile senza il concorso dei gruppi d'interesse economico. Una consultazione subordinata alle decisioni di politica strutturale, quale quella sinora praticata dalla Commissione, risulta completamente insufficiente e rischia d'essere del tutto gratuita.

3.3.2. Si esprime notevole soddisfazione per la disponibilità della Commissione, ribadita nel QCS, a coinvolgere gli interlocutori sociali almeno nei comitati d'ac-

(1) Documento della Commissione — Quadro comunitario di sostegno, per i cinque nuovi Laender del 13 marzo 1991 (pag. 44, punto 1.2.1b).

compagnamento regionali. Spetta ora al Governo federale ed ai Laender aprirsi a loro volta ad una partecipazione di tal genere ed al dialogo sulla politica strutturale. Il Comitato si rammarica del fatto che la composizione dei comitati d'accompagnamento sia stata limitata al livello amministrativo, ad esempio nei programmi operativi del fondo regionale presentati dai ministeri competenti dei vari Laender. Si tratta d'una decisione presa senza motivazioni di sorta e senza consultare gli interlocutori sociali.

3.3.3. Il Comitato propugna la consultazione degli interlocutori sociali per i progetti di particolare importanza regionale. La consultazione unilaterale delle camere del commercio e dell'industria sin qui praticata risulta inadeguata.

3.3.4. La cooperazione degli interlocutori sociali alla promozione economica dei Laender tedesco-orientali dovrebbe assumere forme capaci di contribuire all'integrazione delle diverse misure di sostegno. In tale contesto assume particolare importanza il potenziamento dei quadri regionali di sviluppo. Si potrebbe pertanto rinunciare ad una partecipazione nei comitati regionali d'accompagnamento solo a condizione che la cooperazione degli interlocutori sociali venga garantita nell'ambito d'un altro organismo di consultazione, competente per la politica dello sviluppo regionale e dell'assetto territoriale.

3.4. *Integrazione dei fondi strutturali nell'ambito dei piani e dei programmi regionalizzati — Priorità dell'aiuto nel quadro dei programmi*

3.4.1. Il QSC prevede un'integrazione dei fondi strutturali soprattutto attraverso la formulazione degli obiettivi globali; i punti qualificanti dello sviluppo ed il loro inserimento nelle politiche strutturali e del mercato del lavoro nazionali. S'è rinunciato, per ragioni d'opportunità, a chiedere programmi di sviluppo regionalizzati ed integrati.

3.4.2. Non viene per ora chiesto uno stretto raccordo diretto dei fondi strutturali. L'intervento dei fondi strutturali è invece incentrato sul cofinanziamento dell'«iniziativa comune per migliorare la struttura economica regionale» e sulle misure dell'Ente federale per il lavoro. Un tale approccio può essere giustificato solo temporaneamente, dato che si tratta di sistemi di sostegno decisamente specifici. Lo sviluppo di strategie di sostegno integrate, orientate ai programmi e chiaramente regionalizzate è solo agli inizi. Esso si basa su premesse che debbono ancora essere create a livello federale e di Laender. In proposito il Comitato giudica urgente attuare un ulteriore sforzo di riflessione teorica e pratica degli aiuti strutturali disponibili sul breve periodo.

3.4.3. Andrebbe evitato nella misura del possibile un sostegno non concertato. Nell'ambito dei progetti di maggiori dimensioni dovrebbe essere garantita l'integrazione tra misure di promozione degli investimenti e della qualificazione. In tale contesto si dovrebbero concedere anche aiuti globali: vanno annoverati in particolare i nuovi insediamenti e le misure di ristrutturazione delle imprese industriali ed agricole. Risultano positive in tale contesto le esperienze del Ministero sassone dell'economia e del lavoro.

4. Conclusioni

4.1. In futuro dev'esser garantito che i principi e le regole pratiche della politica strutturale europea vengano rispettati — e possano mantenere la propria influenza innovatrice — anche nelle difficili condizioni dell'unificazione tedesca. Al riguardo le iniziative di politica strutturale nei nuovi Laender tedesco-federali debbono tener conto sin dall'inizio del fatto che l'unificazione tedesca costituisce soprattutto un'integrazione dei nuovi Laender nella Comunità europea. Per esser valida, la ristrutturazione economica e sociale deve tradursi in una ristrutturazione nel mercato interno europeo. In tale contesto occorre sin dall'inizio applicare la concezione e gli strumenti della politica strutturale comunitaria anche nei nuovi Laender tedesco-federali ed a Berlino Est.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDLIN

Parere in merito alla comunicazione della Commissione riguardante la politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale

(92/C 40/15)

La Commissione, in data 21 dicembre 1990, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Petersen in data 6 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a grande maggioranza (1 astensione), il seguente parere.

1. Introduzione

I Trattati di Roma non prevedono una politica industriale comunitaria: cenni al riguardo figurano solo nel Trattato relativo al settore del carbone e dell'acciaio. La Commissione ha intrapreso prime iniziative per delineare una politica industriale coerente verso la metà degli anni '60; nel 1970 ha poi presentato un Memorandum completo sulla «Politica industriale della Comunità»⁽¹⁾, che era inteso come piattaforma per un dibattito approfondito con altre istituzioni comunitarie e con organizzazioni rappresentative delle categorie economiche e sociali della Comunità europea. Le idee della Commissione al riguardo furono bloccate e il Memorandum sulla politica industriale rimase inevitabilmente lettera morta a causa delle disparità economiche e sociali negli Stati membri e della mancanza di volontà ad affrontare in comune i problemi di adeguamento strutturale, mediante una politica industriale adeguata. Nemmeno la proposta della Commissione per la creazione di un «comitato per la politica industriale», che risale al 1971, ha mai trovato attuazione pratica. Senza esito è rimasto anche il «Programma d'azione in materia di politica industriale e tecnologica»⁽²⁾ presentato dalla Commissione della Comunità europee nel 1973.

Per parte sua il Comitato economico e sociale è intervenuto nel dibattito sulla politica industriale alla fine del 1977 con il parere dal titolo «Le ristrutturazioni industriali e l'occupazione — Bilancio della politica industriale comunitaria e prospettive»⁽³⁾. A giusto titolo il Comitato aveva fatto allora presente che senza una politica industriale a livello comunitario le politiche industriali degli Stati membri sarebbero state condotte secondo criteri puramente nazionali e, a cause degli orizzonti ristretti, avrebbero persino rischiato di ostacolarsi a vicenda. In certi casi i problemi strutturali verrebbero elusi facendoli ricadere sugli stati vicini. Provvedimenti intensi a potenziare l'industria e a rafforzare l'occupazione in un paese rischierebbero di arrecare

difficoltà all'economia, e quindi ai posti di lavoro, in altri Stati.

Per la Commissione le politiche condotte autonomamente dagli Stati membri nella seconda metà degli anni '70 hanno costituito un motivo sufficiente per adottare, a livello comunitario, provvedimenti specifici destinati a singoli settori dell'economia, come i settori siderurgico, cantieristico, tessile, ma anche delle fibre chimiche e dell'industria calzaturiera. In quasi tutti i casi la Commissione delle Comunità europee ha potuto giustificare la sue iniziative con il fatto che, in presenza di gravi problemi strutturali e pesanti perdite di posti di lavoro, alcuni Stati membri rivelavano forti tendenze a reagire con provvedimenti di conservazione delle strutture, i quali a loro volta provocavano ulteriori distorsioni di concorrenza e reazioni protezionistiche minacciando da ultimo la disintegrazione del mercato comune.

Nel 1981, con la comunicazione al Consiglio sul tema «Sviluppo dell'industria in Europa: per una strategia della Comunità»⁽⁴⁾, la Commissione ha cercato ancora una volta di rilanciare il dibattito su una strategia di politica industriale. Nella comunicazione, essa ha fatto appello agli Stati membri affinché, per far fronte alle sfide economiche ed occupazionali, intraprendessero iniziative concertate in un contesto comunitario che assicurasse loro una coesione. Nel documento si osservava che la strategia industriale dei pubblici poteri come anche delle grandi imprese e dei gruppi economici implica oggi un tale grado di complessità e proporzioni tali in termini geografici e temporali che in Europa potrà essere intrapresa solo a livello comunitario. Questa strategia dovrà proporsi l'obiettivo di ripristinare un clima di fiducia che consenta di promuovere gli investimenti per innovazioni e ampliamenti sia nei grandi gruppi industriali, ma anche nelle piccole e medie imprese, le quali danno un contributo di rilievo alla creazione di posti di lavoro produttivi. Si deve ricono-

⁽¹⁾ Doc. COM(70) 100 def.

⁽²⁾ Doc. SEC(73) 3824 def.

⁽³⁾ GU n. C 292 del 3. 12. 1977.

⁽⁴⁾ Doc. COM(81) 639 def./2.

scere che anche questo pressante appello ha avuto solo una scarsa risonanza, e che anche questa volta non si è riusciti a varare una politica industriale completa e innovatrice a livello comunitario.

Il Comitato condivide pienamente il giudizio della Commissione secondo cui da anni i dibattiti sul tema della politica industriale nella Comunità europea sono imbastiti senza un'adeguata impostazione d'insieme. Anche l'idea della competitività globale, spesso enunciata come obiettivo di una politica industriale comunitaria risulta vaga e ambigua. Il Comitato si compiace pertanto che con l'ultima comunicazione sulla politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale la Commissione prenda l'iniziativa per sviluppare l'approccio di una politica industriale moderna e dinamica impostata in funzione dell'interesse comunitario.

2. Sintesi della proposta della Commissione

Il processo di unificazione europea a livello politico ed economico procederà più speditamente. Entro la fine del 1992 si consegnerà un primo obiettivo, cioè il mercato interno. Stando alla Commissione questo avrà un impatto decisivo in quanto indurrà le imprese degli Stati membri a concepire e attuare strategie che trascendano la frontiere nazionali e contribuirà anche ad accrescere progressivamente il peso delle strategie globali delle imprese. Al tempo stesso l'economia europea è teatro di cambiamenti continui: la concorrenza internazionale s'inasprisce, il *know-how* tecnico richiede investimenti maggiori, i cicli produttivi si accorciano sempre più e le condizioni generali riguardanti l'economia presentano maggiori difficoltà per gli investimenti produttivi. In tale situazione le politiche decise a livello nazionale rilevano rapidamente i loro limiti evidenziando l'urgenza e la necessità di coordinare le politiche nazionali a livello europeo. In Europa, per consolidare ed accrescere quanto è stato conseguito a livello comunitario, è indispensabile un grado più elevato di consenso non solo in materia di politica economica, ma anche di politica industriale. Voler ignorare questa realtà insistendo, anche in futuro, a pensare ed agire in una dimensione nazionale significa rinunciare a opportunità di crescita, a possibilità occupazionali e a nuovi vantaggi in termini di benessere.

È opinione comune che solo un'economia competitiva sarà in grado di far fronte alle future sfide consentendo alla Comunità di assicurare e rafforzare la propria posizione nell'economia mondiale. Il concetto di politica industriale comunitario poggia pertanto sul desiderio di promuovere un funzionamento dei mercati per quanto possibile efficiente. In sostanza la Commissione giudica importante offrire alle imprese condizioni quadro «più idonee», che permettano un'allocazione ottimale dei fattori di produzione attraverso il mercato, accelerino il processo di adeguamento strutturale, accrescano la competitività dell'economia europea e creino condi-

zioni di sviluppo, sotto il profilo industriale e tecnico a lungo termine. È alle imprese che incomberà principalmente la responsabilità di assicurare la competitività industriale. Allo Stato compete soprattutto il ruolo di catalizzatore e di pioniere, intento ad «aprire» alle innovazioni: da esso le imprese potranno attendersi condizioni quadro esterne, come anche prospettive chiare e quantificabili per le loro attività.

Per delineare questo approccio, positivo, aperto e basato sul principio della sussidiarietà, la Commissione ha fatto tesoro dell'esperienza degli anni passati. Le vicende degli anni '70 e '80 hanno mostrato che le politiche settoriali d'intervento non sono uno strumento efficace per promuovere le trasformazioni strutturali. Esse non sono infatti riuscite ad accrescere la competitività dell'industria. Per quanto siffatte politiche possano rivelarsi utili temporaneamente, essi comportano inevitabilmente il rischio di adeguamenti strutturali tardivi, e quindi di perdite di posti di lavoro per l'avvenire; e bloccano risorse che potrebbero essere impiegate altrove in maniera più produttiva. Un adeguato inquadramento nella divisione del lavoro nell'economia mondiale e il rispetto delle regole del gioco che la governano forniscono invece i segnali giusti all'economia. Un contesto concorrenziale uguale per tutti è, per esperienza, la migliore garanzia per un'industria solida e competitiva.

Chiaramente, la situazione dei singoli settori dell'economia europea non è statica, per cui periodicamente diventa necessario affrontare e risolvere, a livello comunitario o nazionale, problemi specifici di determinati settori. Anche i tali casi è comunque imperativo assicurare che tutti i provvedimenti adottati siano pienamente in sintonia con i principi generali della politica industriale comunitaria.

L'adeguamento strutturale e la competitività internazionale sono due fattori strettamente interconnessi. Per disporre di una politica industriale dinamica in Europa è pertanto indispensabile intraprendere in maniera efficiente e coerente tutte quelle attività che agevolano, garantiscono e accelerano il processo di adeguamento strutturale dell'economia. Per questo motivo la Commissione addita essenzialmente tre fasi dell'adeguamento strutturale che vanno opportunamente equilibrate nell'impostare la politica industriale comunitaria:

i) *I presupposti indispensabili dell'adeguamento strutturale*

- Assicurare la stabilità delle condizioni economiche generali soprattutto per intensificare gli investimenti delle imprese.
- Mantenere un clima orientato alla competitività vigilando sulle grandi concentrazioni d'impresa e attuando rigorosi controlli in materia di aiuti.

- Garantire livelli elevati di formazione per consentire lo sviluppo e l'assimilazione di tecniche e metodi organizzativi nuovi.
- Promuovere la coesione economica e sociale fra le regioni della Comunità puntando sui fondi strutturali per intervenire nelle zone con ritardi di sviluppo. Assicurare l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori riguardo alle decisioni delle imprese sulle misure di adeguamento strutturale.
- Realizzare un livello elevato di protezione dell'ambiente per salvaguardare la salute delle persone e l'ambiente naturale, ma anche per creare nuovi mercati come fonte di concorrenza per una crescita «pulita».

ii) *Provvedimenti intesi ad assicurare l'adeguamento strutturale*

- Completare il mercato interno della Comunità, soprattutto mediante il progressivo sviluppo delle norme europee, il miglioramento della qualità dei prodotti, la liberalizzazione degli appalti pubblici, l'eliminazione dei contingenti nazionali alle importazioni (articolo 115 del Trattato CEE), al pari della creazione di un ordinamento giuridico coerente e di reti paneuropee.
- Attuare una politica commerciale aperta come necessario completamento dell'apertura del mercato interno, fermo restando il rigoroso rispetto delle regole convenute a livello internazionale da parte di tutti i partner commerciali mondiali, il che comporta l'abbandono di pratiche commerciali sleali ma anche la determinazione della Comunità di ricorrere a contromisure efficaci.

iii) *Interventi per accelerare l'adeguamento strutturale*

- Promuovere l'efficienza tecnologica delle imprese creando condizioni quadro più favorevoli alla programmazione, allo sviluppo, alla diffusione e all'impiego di tecniche avanzate.
- Attuare una politica dinamica nei confronti delle piccole e medie imprese limitando eccessive formalità burocratiche e favorendo una più stretta collaborazione fra le imprese, come pure un più agevole accesso ai mercati comunitari e mondiali.
- Permettere un migliore impiego delle risorse umane, una più agevole introduzione di tecniche e metodi di lavoro nuovi attraverso provvedimenti adeguati per la formazione e la riqualificazione dei lavoratori.

- Garantire le condizioni necessarie per sviluppare servizi dinamici e competitivi a favore delle imprese (soprattutto nel settore dei servizi finanziari).

La Commissione sottolinea che la sua impostazione della politica industriale poggia su un consenso chiaro e non già su un compromesso raggiunto sul minimo comun denominatore accettabile per tutti. Essa si basa sul principio della libertà degli scambi e non va in alcun caso fraintesa come una politica del *laissez-faire*. Va quindi vista come una delle componenti indispensabili di una politica intesa a plasmare attivamente un contesto destinato ad assicurare alle forze di mercato e della concorrenza il necessario margine anche nell'ambito industriale.

3. Osservazioni

3.1. *L'impostazione della politica industriale della Comunità europea*

Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che il costante proseguimento e lo sviluppo del processo d'integrazione europea implicano al tempo stesso la soluzione dei problemi industriali a livello europeo e una specifica attenzione al mercato comunitario nel caso di misure di adeguamento strutturale. Il Comitato condivide anche l'idea che solo un'industria competitiva potrà contribuire adeguatamente allo sviluppo economico e sociale della Comunità. In proposito il Comitato presume che il termine «industria europea» più volte utilizzato dalla Commissione della Comunità europea non si riferisca esclusivamente ai rapporti di proprietà.

Non esistono alternative valide al principio che ispira l'impostazione della politica industriale, ossia la creazione di un contesto aperto e concorrenziale. Si tratta di un obiettivo che riveste la priorità assoluta per la politica industriale. Compartimentare il mercato europeo e adottare politiche difensive tese alla conservazione delle strutture non si presta ad assolvere con successo i compiti che la Comunità europea si è data nei Trattati e ad affrontare con successo le sfide che rimangono sulla via dell'unione politica.

Il Comitato avverte tuttavia che l'approccio della Comunità non tiene conto a sufficienza degli aspetti regionali e sociali della politica industriale. Rafforzare la competitività delle imprese europee non basta per incentivare lo sviluppo industriale nelle regioni con ritardi di sviluppo o per tener conto delle esigenze sociali. È pertanto necessario che nella sua impostazione della politica regionale la Commissione evidenzi anzitutto con maggiore chiarezza gli interessi delle regioni con un ritardo di sviluppo tenendone conto in maniera più convincente nei provvedimenti da attuare. In proposito non basta una menzione generica ai fondi strutturali della Comunità. Non è soddisfacente limitarsi a dichiarare che il dialogo ed il partenariato fra l'industria e i

pubblici poteri svolgono un ruolo « determinante » per promuovere la coesione economica e sociale; i termini sono ambigui ed è quindi imperativo precisarli meglio.

In concreto il Comitato auspica che, al di là dei provvedimenti orizzontali intesi a facilitare le trasformazioni strutturali ed ad accrescere la capacità di adeguamento delle imprese, sia possibile un margine di manovra per attuare provvedimenti industriali che servano di supporto per promuovere i necessari processi di adeguamento in aree (da intendere come regioni e settori) in difficoltà e attenuino i contraccolpi sociali dei cambiamenti strutturali con misure transitorie idonee e coordinate. Tra gli elementi di una tale politica (che in parte si sovrappongono e sono anche interdipendenti) figurano:

- una politica regionale riequilibratrice, che rafforzi i potenziali e le capacità di sviluppo delle regioni con ritardi di sviluppo,
- una politica regionale riequilibratrice per le regioni con problemi di adeguamento delle strutture economiche,
- misure intese ad agevolare gli adeguamenti in modo da mitigare le difficoltà sociali provocate da crisi strutturali o da misure di razionalizzazione.

3.2. *Premesse necessarie per l'adeguamento strutturale*

3.2.1. Condizioni economiche quadro e flessibilità

La Commissione ha giustamente evidenziato l'importanza che l'economia offra nel suo insieme condizioni quadro affidabili e favorevoli alle imprese e ha sottolineato che la politica della Comunità dovrà soddisfare questa esigenza. A ciò si aggiunge il ruolo notevole del quadro politico generale, i cui riflessi al livello delle strutture sono per lo più ignorati. Secondo il Comitato la Commissione avrebbe dovuto evidenziare meglio le complesse interconnessioni e gli effetti reciproci fra gli aspetti politici, economici e sociali.

Il Comitato tiene ad una chiara delimitazione fra l'impostazione generale e gli strumenti della politica economica. Dato che la prima definisce le condizioni quadro del funzionamento dell'economia, la Commissione dovrebbe stabilire con chiarezza le finalità e il modo in cui l'approccio economico si configura, mettere a punto i principi di fondo e insistere affinché questi siano rispettati anche nelle decisioni degli Stati membri che toccano la politica industriale. Al tempo stesso l'impostazione generale dovrebbe tener conto, entro certi limiti, della possibilità di evoluzioni successive. Ciò include la consapevole accettazione di deroghe motivate e tem-

poranee per le quali il timore di uno svuotamento dei principi informatori della politica generale sarebbe fondato solo qualora l'eccezione diventasse una regola.

Per quanto concerne le condizioni quadro degli strumenti concreti di politica economica, il Comitato ritiene che si dovrebbe anzitutto considerare l'insieme degli obiettivi perseguiti predisponendo misure concrete. Il punto di riferimento al riguardo è costituito dall'articolo 104 del Trattato, il quale prevede che « ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia nella propria moneta, pur avendo cura di garantire un alto livello di occupazione e la stabilità del livello dei prezzi ». Quest'inventario degli obiettivi non è per nulla completo. Manca infatti, per prima cosa, l'obiettivo della crescita, che ha notevole importanza per attuare con successo i necessari adeguamenti strutturali. A tal fine gli aspetti quantitativi e qualitativi dovranno essere interdipendenti e completarsi opportunamente. In effetti, la tutela dell'ambiente e la salvaguardia delle risorse naturali rappresentano condizioni per una crescita quantitativa a più lungo termine.

È compito degli Stati membri della Comunità europea adottare i provvedimenti idonei al conseguimento degli obiettivi fissati per l'intera economia, coordinandoli e calibrandoli in maniera tale da promuovere e rafforzare l'iniziativa e la capacità di adeguamento delle imprese anziché ostacolarle. In effetti, disposizioni troppo numerose, complicate o poco orientate a criteri economici presentano sempre il rischio di restringere il margine di manovra per le decisioni delle imprese, d'indebolire le forze di autoregolazione del mercato e — soprattutto nelle piccole e medie imprese — di compromettere la necessaria flessibilità. Le sfide economiche dell'avvenire e l'inasprimento della competitività a livello mondiale impongono alle imprese di adeguarsi rapidamente ai mutamenti strutturali in quanto il mercato tollera sempre meno le reazioni tardive. Il Comitato condivide quanto la Commissione ha dichiarato al riguardo ma sottolinea al tempo stesso l'esigenza di evitare che la necessaria flessibilità delle imprese pregiudichi il livello di tutela sociale dei lavoratori. Il Comitato rammenta al riguardo quanto dichiarato dalla Commissione stessa, e cioè che un adeguato livello di protezione sociale offre una rete di sicurezza che diminuisce il rischio del cambiamento (strutturale) e incoraggia la mobilità.

A livello comunitario i provvedimenti economici vanno maggiormente coordinati e meglio dosati. Un grado più elevato di convergenza della dinamica globale dell'economia è realizzabile solo mediante un impegno comune opportunamente mirato. Già nel 1974 era stata adottata la direttiva sulla convergenza, che era destinata a migliorare e snellire la procedura di coordinamento delle politiche economiche fra gli Stati membri. In realtà, però, la pressione economica quotidiana a livello comunitario non ha dato grandi risultati. Il Comitato

si chiede dunque a che cosa servano le grandi dichiarazioni (anche del Consiglio delle Comunità europee) sulla politica economica comune, le numerose proposte della Commissione sulle strategie globali di politica economica (l'esempio più notevole viene dalla «Strategia di cooperazione per la crescita e l'occupazione» del 1985, che ha costantemente raccolto i consensi delle parti sociali nel contesto del dialogo sociale), se poi i responsabili delle politiche economiche degli Stati membri ne tengono conto poco o niente nei loro indirizzi economici. In sostanza, è sempre mancata la volontà politica di definire di comune accordo i traguardi di politica economica, di stabilire una loro graduatoria di priorità e, soprattutto, di rendere più vincolanti gli accordi presi.

Nel più recente (supplemento di) parere sull'Unione economica e monetaria il Comitato economico e sociale ha nuovamente ribadito la necessità di convenire indirizzi e obiettivi comuni di politica economica⁽¹⁾. La Commissione dovrebbe predisporre ogni anno, sulla base di una valutazione dell'evoluzione delle economie degli Stati membri della Comunità europea, orientamenti economici pluriennali su cui il Consiglio dei ministri economici e finanziari e il Consiglio europeo dovrebbero pronunciarsi con la procedura da definire a norma del futuro articolo 102 C del Trattato CEE. Detti orientamenti dovrebbero essere rivisti ogni anno e riguardare segnatamente le politiche finanziaria, del mercato del lavoro e delle strutture. Per consentire agli Stati membri con strutture più deboli di recuperare il ritardo nella convergenza auspicata in materia di sviluppo economico sarebbe necessario sostenere i loro programmi di riforma in campo economico tenendone conto negli orientamenti economici della Comunità. Al tempo stesso sarebbe opportuno rafforzare la sorveglianza multilaterale avviata nel 1990 per tutti gli aspetti della politica economica importanti per la Comunità (dinamica dei prezzi e dei costi, competitività, occupazione, sviluppo regionale, bilanci pubblici). Il Comitato ritiene che se ancora una volta le proposte della Commissione in questi campi non saranno coronate dal successo, l'approccio della politica industriale comunitaria risulterà privo di una delle sue chiavi di volta.

3.2.2. Concorrenza

La globalizzazione dei mercati e la crescente interdipendenza economica fra gli Stati membri della Comunità comportano necessariamente dei processi trasformativi strutturali. Le concentrazioni d'impresa sono una delle vie percorribili per consentire l'adeguamento dell'economia europea intervenendo al livello delle imprese. Il Comitato ha ripetutamente evidenziato tali tendenze chiedendo alle autorità responsabili della politica di concorrenza (nazionali e comunitarie) di giudicare i

settori di mercato rilevanti tenendo presente almeno la dimensione europea. Qualsiasi forma di sopravvivenza degli spazi economici nazionali è anacronistica se si vuole conseguire un grado sufficiente di effettiva competitività: è quanto il Comitato aveva fatto presente sin dar parere sul quindicesimo rapporto di concorrenza della Commissione. In tale sede aveva poi aggiunto che la dimensione geografica della Comunità è già ora un quadro di riferimento minimo che non permette più di perdere di vista la dimensione mondiale. Gli Stati Uniti e il Giappone hanno già da tempo impostato la loro politica di concorrenza nella prospettiva di mercati transnazionali e poi anche mondiali⁽²⁾.

Al tempo stesso il Comitato si era dichiarato a favore di un controllo europeo delle concentrazioni a livello comunitario, in modo che il sistema di concorrenza potesse continuare a funzionare per garantire «la migliore combinazione possibile fra le esigenze della concorrenza internazionale e il mantenimento di condizioni di concorrenza adeguate nel mercato interno». Il Comitato aveva dato un giudizio nel complesso positivo del regolamento sul controllo delle concentrazioni presentato nel dicembre del 1989. Riteneva infatti che contribuisse anche ad eliminare progressivamente le incertezze giuridiche circa il tipo e la portata delle competenze della Commissione e circa la demarcazione fra diritto europeo e quello nazionale. Il Comitato ha tuttavia mantenuto una serie di riserve che riguardano in particolare la soglia d'intervento di 5 miliardi di ECU: ritiene che sia troppo elevata e non si giustifichi né dal punto di vista economico né da quello della concorrenza. «Valori eccessivamente elevati in una prima fase renderanno difficile, se non impossibile, attuare una politica di concorrenza uniforme per tutti gli Stati membri, almeno per quanto concerne i suoi elementi essenziali»⁽³⁾. Anche per quanto concerne i criteri materiali d'intervento, oggetto della sua seconda critica di fondo, il Comitato ha constatato con rammarico che criteri importanti, quali lo stadio di sviluppo e le esigenze di ristrutturazione in determinate zone della Comunità, figurino solo nelle dichiarazioni dei protocolli, e non abbiano quindi alcun valore vincolante. Per considerazioni di politica industriale e sociale, ma soprattutto per salvare posti di lavoro compromessi per motivi strutturali, sarebbe stato assolutamente indispensabile che tali criteri figurassero nel regolamento di base.

Il Comitato è beninteso consapevole del fatto che non tutti gli svariati problemi economici e sociali eventualmente legati alle concentrazioni potranno essere risolti nel quadro di un regolamento sul controllo delle concentrazioni imperniato sulla politica di concorrenza. Come il Comitato ha già osservato nel parere sul regolamento di base, è «tanto più urgente coordinare la legislazione in materia di concorrenza con altre politiche, ad esempio la politica delle strutture nell'ambito

⁽¹⁾ GU n. C 102/24 del 18. 4. 1991.

⁽²⁾ GU n. C 333/86 del 29. 12. 1986.

⁽³⁾ GU n. C 208 dell'8. 8. 1988.

regionale e settoriale, la politica della ricerca e dello sviluppo, e la politica dei consumatori».

La politica di concorrenza deve inoltre configurarsi in modo tale da consentire alle imprese europee un margine di manovra sufficiente per forme di cooperazione che consentano loro di affrontare con successo le sfide della concorrenza mondiale. Particolare importanza riveste la cooperazione nel settore della ricerca e sviluppo. Il trasferimento transnazionale di tecnologia e la collaborazione tecnologica non dovrebbero essere ostacolati da regole di concorrenza eccessivamente rigide. Un apporto positivo al riguardo viene dai regolamenti di esenzione per categoria rivolti alle iniziative di cooperazione a fini di ricerca: essi andrebbero ulteriormente ampliati in considerazione delle crescenti necessità. La Commissione dovrebbe altresì tener presente che il trasferimento transnazionale di tecnologia migliora sostanzialmente la posizione competitiva dell'intera Comunità nei confronti dei paesi terzi e contribuisce a evitare duplicazioni antieconomiche nella ricerca e sviluppo, che il trasferimento di *know-how* rappresenta un fattore irrinunciabile proprio per le piccole e medie imprese che desiderano rafforzare la loro competitività, e che, infine, esso contribuisce al mantenimento dei posti di lavoro esistenti o alla creazione di nuovi impieghi.

3.2.3. Aiuti concessi dagli Stati

Il Comitato si compiace vivamente della posizione assunta dalla Commissione circa la politica degli aiuti. Gli articoli 92 e 93 del Trattato CEE le offrono uno strumento per proteggere la concorrenza dalle distorsioni provocate dagli aiuti statali e per far fronte al problema del mantenimento artificiale delle strutture. Ciò non significa affatto una soppressione generalizzata degli aiuti, che nei casi previsti dai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 92 sono peraltro perfettamente compatibili con il mercato comune e costituiscono quindi anche uno strumento legittimo della politica industriale. Quello che conta è però che, in avvenire, essi vengano utilizzati non per conservare le strutture, bensì piuttosto per agevolare processi di adeguamento strutturale e come supporto alla creazione di nuove strutture industriali. Ciò che la Commissione auspica è che gli aiuti vengano concessi per risolvere direttamente problemi ben precisi, riguardanti ad esempio le infrastrutture, la formazione, i siti industriali, il risanamento di problemi pregressi come l'inquinamento, e anche la ricerca fondamentale. A ciò si aggiunge che un sistema di aiuti con un'impostazione regionale è, in linea di principio, manifestamente superiore a uno basato sull'approccio settoriale. Dirigere aiuti alla regione interessata anziché al settore provoca minori ripercussioni dirigistiche e minori effetti inopportuni di mantenimento delle strutture. Ciò non esclude che in casi eccezionali si debbano concedere anche aiuti per settori specifici come misure di accompagnamento intese ad assicurare un adattamento ordinato al mutare delle strutture.

Il Comitato condivide l'idea della Commissione secondo cui gli aiuti pubblici devono mantenere, ed anzi rafforzare, gli incentivi a risolvere direttamente i problemi, evitare per quanto possibile le distorsioni di concorrenza e ovviare a discriminazioni tra imprese pubbliche

e private. Tali aiuti dovranno inoltre avere una scadenza precisa, essere degressivi e destinati alla realizzazione degli obiettivi per i quali sono stati concessi. Si tratta di criteri che vanno applicati anche agli aiuti comunitari, e che peraltro coincidono in larga misura con quanto era già stato deciso sin dal 1978 dal Consiglio dei Ministri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) nel quadro del concetto di adeguamento positivo delle strutture.

Al riguardo il Comitato invita la Commissione a sfruttare appieno gli strumenti disponibili per i controlli sugli aiuti (articolo 93 del Trattato CEE), verificare rigorosamente le misure di aiuto finanziario a livello nazionale, esercitare controlli costanti e assicurare una trasparenza sufficiente. Sarebbe veramente catastrofico se alla concorrenza tra le imprese si venisse sostituendo sempre più una concorrenza tra gli aiuti statali. Il Comitato constata con preoccupazione che, stando al rapporto della Comunità sugli aiuti⁽¹⁾, se si considera la media registrata nel periodo 1981-1986, l'88% circa degli aiuti complessivi a livello nazionale è stato concesso dai quattro maggiori Stati della Comunità. I primi dati statistici disponibili per il periodo 1986-1988 non indicano alcuna modifica sostanziale di questa tendenza. Il Comitato invita pertanto gli Stati membri, e in particolare i quattro maggiori Paesi, a sfrondare una buona volta la selva delle sovvenzioni riducendo sensibilmente gli aiuti. La Commissione ha più volte sottolineato che gli aiuti concessi dagli Stati membri alle imprese comunitarie sono notevolmente superiori a contributi dei fondi strutturali della Comunità. Il Comitato ritiene che, data l'interdipendenza economica che si è venuta creando fra gli Stati membri della Comunità, sarebbe ormai il momento di fare un inventario quanto più esauriente possibile di tutti gli aiuti e di coordinarli con la cooperazione degli Stati membri.

A giusto titolo la Commissione osserva che una disciplina rigorosa in materia di aiuti costituisce un presupposto per l'instaurazione di quella concorrenza più vivace senza la quale solo pochi dei benefici previsti dal mercato interno verrebbero a realizzarsi. Anche questo è un problema che gli Stati membri della Comunità devono tener presente. È poi una questione che tocca da vicino soprattutto le imprese europee: dovranno rinunciare a far appello allo Stato, e a pretendere che questo dia una garanzia statale alla loro esistenza. L'economia sociale di mercato va inoltre vista come una norma di vita sociale e non deve ridursi a uno slogan privo di significato.

3.2.4. Formazione

Una delle principali condizioni per la riuscita dei processi di adeguamento strutturale consiste, a giudizio del Comitato, nel miglioramento dei livelli di formazione nell'intera Comunità. Il continuo apprendimento, e

⁽¹⁾ Secondo rapporto sugli aiuti statali nella Comunità europea nel settore manifatturiero e in alcuni altri settori economici (Commissione, 1990).

soprattutto la disponibilità ad adeguare costantemente le capacità e le conoscenze all'evolvere delle esigenze, costituiscono fattori essenziali per garantire e migliorare la qualità del capitale umano. Il diffondersi delle tecniche informatiche e di elaborazione dei dati in tutti i settori dell'economia e della società fa sì che l'utilizzazione responsabile delle nuove tecnologie diventi un elemento importante per l'esistenza e l'avvenire di un sempre maggior numero di persone, ma al tempo stesso implica nuove esigenze per il sistema di formazione degli anni '90 in tutti gli Stati membri. Occorre anzitutto tener conto delle nuove, e in genere maggiori, esigenze originarie dai cambiamenti tecnologici e far sì che la formazione informatica di base sia impartita già nelle scuole. In secondo luogo è necessario che la formazione dia anche una preparazione mentale che consenta di affrontare e dominare tali cambiamenti.

Le nuove tecnologie informatiche procurano all'uomo conoscenze a ritmi e in quantità senza precedenti. È quindi sempre più importante saper inquadrare dei particolari nel contesto più idoneo individuandone le connessioni. Già ora numerosi ambiti professionali risentono in misura diversa dei cambiamenti tecnologici: vari istituti di ricerca hanno stimato che di qui alla metà degli anni '90 oltre metà dei laboratori dovrà disporre di conoscenze elementari sul fronte dell'elaborazione dei dati. S'impone dunque un'offensiva sul fronte della qualificazione con il duplice obiettivo di:

- offrire una qualificazione a quanti avevano sinora ben poche opportunità sul mercato del lavoro,
- tener conto in ampia misura delle nuove e maggiori esigenze derivanti dai cambiamenti tecnologici.

Il Comitato esorta tutti i responsabili dell'istruzione e della formazione a livello comunitario e negli Stati membri delle Comunità europee a intensificare l'impegno politico in questo campo e a contribuire a rimediare nei prossimi anni alle sfasature che permangono fra la domanda e l'offerta sul fronte della qualificazione. Le tensioni e gli errori sul mercato del lavoro potranno diminuire solo se si riuscirà a coordinare meglio i sistemi di formazione con le esigenze occupazionali. Al tempo stesso il Comitato fa presenti i rischi di un'eccessiva specializzazione dei lavoratori: essa può infatti limitarne le possibilità d'impiego man mano che le strutture evolvono, e quindi provocare notevoli problemi sociali.

3.2.5. Coesione economica e sociale

Le dichiarazioni della Commissione sulla promozione della coesione economica e sociale deludono decisamente le aspettative del Comitato. Nell'articolo 130 A il Trattato dichiara univocamente che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.» Occorre in particolare ridurre il divario

fra le diverse regioni della Comunità al pari del ritardo dei settori meno favoriti. Questa preoccupazione non traspare molto dal documento sulla politica industriale.

Circa le dichiarazioni in materia di politica regionale il Comitato si chiede ad esempio per quale motivo nei suoi studi la Commissione abbia prestato così scarsa attenzione al mercato interno europeo e al panorama dell'industria comunitaria. In particolare, il rapporto dal titolo «L'impatto settoriale del mercato interno sull'industria: la posta in gioco per gli Stati membri⁽¹⁾» pubblicato dalla Commissione, individua elementi assai importanti per la messa a punto di una strategia comune in materia di politica industriale. Lo studio, che contiene un'analisi accurata e poggia su basi empiriche, dimostra in maniera convincente che, sostanzialmente, i problemi che il mercato interno presenta per gli Stati più industrializzati non si pongono a livello settoriale. Per gli Stati membri meno sviluppati si prospettano due scenari che comportano invece decisamente delle trasformazioni settoriali (che possono essere profonde): o una maggiore specializzazione nei comparti industriali tradizionali in cui dispongono di vantaggi comparativi, oppure lo sviluppo di nuovi settori ad alto contenuto tecnologico. Il primo scenario presuppone un orientamento più marcato verso settori industriali in cui l'aumento presumibile della domanda si prospetta piuttosto limitato. Il secondo scenario (infrasettoriale) consentirebbe ai paesi dell'Europa meridionale di espandersi in comparti industriali con maggiori possibilità di espansione e che consentirebbero, almeno a medio termine, di colmare più rapidamente il ritardo rispetto agli altri Stati membri. È evidente che nella realtà economica non ci sarà una scelta netta fra le due opzioni, né è pensabile che il completamento del mercato interno comporterà profondi spostamenti fra zone geografiche. Per il Comitato è in ogni caso assolutamente indispensabile che, nel delineare un'impostazione di politica industriale, la Commissione contempli entrambi gli scenari e li analizzi a fondo per definire quali strumenti politici sarà più opportuno adottare. Ciò è tanto più indispensabile se si considera che, secondo la Commissione, la probabilità dei due scenari dipenderà anche dalla politica perseguita a livello comunitario. Questo giudizio è poi completato in un altro punto, in maniera sibillina, da un'affermazione secondo cui il ruolo dei fondi strutturali può variare a seconda dei casi.

Poco soddisfacenti vanno giudicate anche le affermazioni della Commissione circa la coesione sociale nelle imprese. Dichiarazioni come «un ruolo importante e costruttivo verrà da un rapporto equilibrato tra le esigenze delle varie parti interessate» sono troppo vaghe

⁽¹⁾ Europa sociale — L'impatto settoriale del mercato interno sull'industria: la posta in gioco per gli Stati membri (Economia europea, numero speciale 1990).

e non costituiscono alcuna presa di posizione significativa. Le categorie sociali rappresentate nell'ambito del Comitato economico e sociale hanno più volte preso posizione in merito alla coesione sociale. Il Comitato ha più volte ribadito il proprio accordo di principio soprattutto per quanto riguarda la rappresentanza comune degli interessi dei lavoratori nelle imprese e la loro partecipazione a talune loro decisioni. Esso ha altresì sottolineato che la partecipazione dei lavoratori costituisce un presupposto importante per lo sviluppo di una società democratica. Trascurare i fattori « umani » in un'impresa significa ignorare le realtà economiche, sociali, storiche e giuridiche. La partecipazione nelle imprese andrebbe sfruttata per portare avanti un dialogo aperto, il quale presuppone peraltro anche che gli imprenditori assumano posizioni chiare e tengano presente la dimensione sociale dell'attività imprenditoriale. Il Comitato rivolge contemporaneamente quest'invito anche alla Commissione, con l'auspicio che essa riveda ancora una volta i brani dei suoi orientamenti di politica industriale che riguardano questi aspetti e li completi opportunamente.

3.2.6. Ambiente

Al pari della Commissione il Comitato ritiene che la tutela dell'ambiente costituisca un aspetto importante della politica industriale. La protezione ambientale è una sfida che si pone a livello transnazionale e che non può essere risolta con politiche decise autonomamente a livello nazionale. La politica dell'ambiente deve essere pertanto intesa come un compito che incombe alla Comunità in quanto tale. Essa andrà impostata con accortezza e dovrà essere improntata alla cooperazione. Sarà pure necessario un accurato coordinamento con gli altri settori (ad esempio la politica regionale e la politica della ricerca e sviluppo). È altresì indispensabile che nei confronti delle risorse ambientali disponibili si proceda in maniera razionale evitando danni o sprechi. I rischi ambientali devono essere valutati con notevole anticipo e in modo corretto evidenziando anche eventuali reazioni a catena. Ciò richiede una collaborazione stretta, e improntata alla fiducia, fra politica, economia e scienza. Va pure tenuto presente il comportamento dei consumatori, il quale è plasmato per molti aspetti dai provvedimenti di politica ambientale. Secondo il Comitato la politica ambientale « può avere notevoli influenze sugli interessi dei consumatori (prezzi, imposte, varietà di scelta, salute e sicurezza); d'altra parte, anche la politica del consumo può avere, attraverso le scelte operate, un'influenza più o meno negativa sull'ambiente »⁽¹⁾. È necessario prestare una sempre maggiore attenzione all'interdipendenza fra la politica dei consumatori e la politica ambientale.

Lo sviluppo economico è un presupposto per un'efficace protezione ambientale perché solo esso permetterà di sostenere i costi delle attività per la protezione dell'ambiente. Al tempo stesso queste schiudono per la protezione dell'ambiente con un ampio e ricco ventaglio di prodotti e servizi. La creazione di nuovi mercati viene agevolata additando gli obiettivi ambientali da perse-

guire ma lasciando all'economia la scelta delle vie più opportune da percorrere. Solo così si potrà ottenere un clima innovativo che favorisca il progresso tecnologico e offra incentivi per conseguire risultati positivi sul fronte della crescita e dell'occupazione. Un compito essenziale al riguardo incombe alla Comunità e ai suoi Stati membri: spetterà infatti a loro, di concerto con tutte le forze sociali, definire il grado di protezione ambientale auspicato, che servirà da piattaforma per adottare le misure più idonee al raggiungimento delle finalità ecologiche.

In proposito il Comitato rimanda al proprio parere dal titolo « Politica ambientale e mercato interno europeo » in cui esamina in particolare l'impiego di strumenti di politica di mercato e gli incentivi a modelli di consumo compatibili con l'ambiente⁽²⁾.

La Commissione dovrebbe inoltre utilizzare appieno le sue competenze per l'adozione di norme in materia di tutela ambientale, coordinare i necessari provvedimenti con le iniziative nazionali relative all'ambiente e al tempo stesso intervenire per un'armonizzazione delle disposizioni di tutela ambientale fra gli Stati membri. Occorre in particolare ridurre le emissioni di sostanze nocive al di là delle frontiere ed eliminare progressivamente le distorsioni di concorrenza imputabili alla politica ambientale. In questo la Comunità non dovrà limitarsi al minimo comun denominatore, bensì realizzare quello che è necessario sotto il profilo ecologico ed economico. Ciò comporta anche assicurare, mediante adeguati interventi amministrativi e legislativi, che i provvedimenti decisivi trovino concreta attuazione nell'intera Comunità: spesso manca ancora la volontà d'impegnarsi seriamente nella protezione ambientale.

3.3. Misure per assicurare l'adeguamento strutturale

3.3.1. Mercato interno

Il Comitato conviene pienamente con la Commissione sul fatto che il programma per il completamento del mercato interno crea un « mercato locale » di qualità e dimensioni rilevanti, e costituisce « un provvedimento di politica industriale per eccellenza ». Al riguardo il Comitato rimanda ai vari pareri positivi che ha formulato sull'offensiva per il mercato interno e ribadisce l'auspicio che il mercato interno presenti vantaggi per tutti, lavoratori e imprese, consumatori e investitori.

Il programma per il mercato interno produrrà risultati concreti sul fronte economico e sociale solo se, e nella

⁽¹⁾ Doc. CES 1115/91.

⁽²⁾ GU n. C 332 del 31. 12. 1990.

misura in cui, tali iniziative verranno tradotte in pratica negli Stati membri della Comunità. Al riguardo si constatano ancora carenze e svariate lacune. Per quanto la sua «Sesta relazione sull'attuazione del Libro bianco relativo al completamento del mercato interno⁽¹⁾» la Commissione affermi che in termini percentuali la realizzazione è passata dal 69% del dicembre 1990 a oltre il 73% nel maggio 1991, alcuni Stati membri specifici continuano comunque ad accusare forti ritardi. Di conseguenza il Comitato non si limita a far appello alla Commissione affinché s'impegni maggiormente a introdurre con rapidità procedure d'infrazione, ma sollecita anche gli Stati membri a contribuire attivamente al completamento del mercato interno accelerando la trasposizione degli atti giuridici comunitari nelle legislazioni nazionali. Il Comitato invita inoltre la Commissione a fare sollecitamente il necessario per evitare che il mancato recepimento in alcuni Stati membri della Comunità europea comprometta la nascita del mercato interno senza frontiere a partire dal 1993.

3.3.1.1. Normazione e qualità dei prodotti

L'esistenza di norme europee costituisce un fattore chiave per l'integrazione dei mercati su scala comunitaria e d'importanza rilevante per la competitività dell'industria. Le norme consentono di eliminare gli ostacoli tecnici e producono effetti di deregolamentazione, agevolando così la cooperazione industriale transnazionale, e inoltre consentono di sfruttare i potenziali delle economie di scala nelle imprese. Nel fissare i requisiti essenziali che devono essere soddisfatti dai prodotti la Commissione dovrebbe assicurare un livello di tutela quanto più elevato possibile. Ciò vale soprattutto ai fini della protezione della salute e della sicurezza (...) (in particolare anche sul posto di lavoro) come anche della salvaguardia dell'ambiente e della tutela dei consumatori.

Nonostante i vantaggi indiscussi delle norme europee l'opera di normazione nella Comunità europea non risulta del tutto soddisfacente. Permangono infatti molteplici norme nazionali, e quindi ostacoli di fatto all'accesso al mercato che rendono difficile l'accesso agli appalti pubblici soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI). Nonostante il netto incremento segnalato dalla Commissione (da 19 nel 1985 a 150 nel 1989), il numero delle nuove norme permane manifestamente insufficiente rispetto alle esigenze del programma relativo al mercato interno. Il Comitato invita la Commissione ad intensificare l'impegno per l'armonizzazione delle norme e al tempo stesso a intervenire affinché nella Comunità venga introdotto un maggior numero di procedure efficaci per l'applicazione delle norme. Al riguardo il Comitato rammenta nuovamente l'idea di creare un organo, come ad esempio il Consiglio europeo di normazione proposto dalla Commissione, che avreb-

be il compito di migliorare il coordinamento e la coerenza, di proporre priorità e di promuovere la collaborazione e la trasparenza nell'opera di normazione europea tenendo presenti i rapporti stilati per i singoli paesi⁽²⁾.

3.3.1.2. Appalti pubblici

Il Comitato conviene con la Commissione che la liberalizzazione degli appalti pubblici in tutti i settori è uno dei cardini del programma per il mercato interno e che essa presenta grande importanza per la politica industriale. Un uguale ritmo di sviluppo delle economie europee sarà possibile solo se le autorità competenti rinunceranno infine alla tendenza, tuttora invalsa, di favorire imprese nazionali nell'assegnazione degli appalti pubblici. Nel suo Libro bianco del giugno 1985 la Commissione aveva già affermato: « Il proseguimento di questa compartimentazione in singoli mercati nazionali rappresenta una delle più evidenti barriere alla piena realizzazione di un vero mercato interno »⁽³⁾.

Le direttive sinora adottate per la liberalizzazione degli appalti pubblici a livello europeo comportano un progresso di rilievo. Il Comitato constata tuttavia con preoccupazione che le PMI continuano ad avere un accesso insufficiente agli appalti pubblici. Giudica soprattutto necessario migliorare la situazione per quanto riguarda i subappalti, imponendo per ogni singolo caso un massimale del volume delle aggiudicazioni. Il Comitato è inoltre dell'avviso che per l'avvenire la Comunità dovrebbe insistere maggiormente su una liberalizzazione mondiale degli appalti pubblici in base al principio della reciprocità nell'apertura dei mercati.

L'accesso transnazionale delle PMI agli appalti pubblici potrebbe essere ulteriormente migliorato anche prevedendo una suddivisione per settori della banca dati TED per la quale è in corso il progetto pilota tedesco POINT (*Public Orders Information Network*). Si tratta di un servizio destinato a procurare a PMI tecnologicamente mature informazioni selezionate affidabili sulle procedure di appalto nella Comunità europea. Una volta che questo sarà concluso la Commissione dovrebbe assicurarne l'ulteriore diffusione a livello transnazionale.

3.3.1.3. Eliminazione delle misure nazionali di protezione

Il completamento del mercato interno della Comunità dovrebbe comportare una costante riduzione dei casi che richiedono l'applicazione dell'articolo 115 del Trattato. Le misure nazionali di protezione non sono compatibili con i principi di una politica aperta e concorrenziale. Il Comitato appoggia pertanto il desiderio della Commissione di eliminare questo tipo di provvedimenti per esporre i mercati nazionali ad una più vivace concorrenza comunitaria e mondiale preparandoli così a

⁽¹⁾ Doc. COM(91) 237 def.

⁽²⁾ GU n. C 120/28 del 6. 5. 1991.

⁽³⁾ Doc. COM(85) 310 def.

sostenere le sfide globali. In molti casi è comunque necessario prevedere misure di accompagnamento allo scopo di poter procedere ad eventuali inevitabili adeguamenti strutturali senza che sorgano difficoltà di rilievo.

3.3.1.4. Un quadro giuridico coerente

L'esistenza, negli Stati membri, di condizioni generali comparabili sul piano giuridico ha un'importanza determinante perché le imprese europee possano agevolmente operare in altri Stati membri della Comunità. Situazioni identiche continuano in effetti ad essere valutate diversamente e ad essere disciplinate in maniera contraddittoria. Nonostante negli ultimi anni la Comunità abbia compiuto progressi manifesti in materia di ravvicinamento delle legislazioni, rimane necessaria tutta una serie di provvedimenti non da ultimo nell'ambito del diritto delle società. I pareri sulla portata dell'armonizzazione del diritto societario non sono concordi, tuttavia una convergenza di vedute dovrebbe esistere sul fatto che il ravvicinamento delle normative nazionali sulle società ad un determinato livello è assolutamente indispensabile per il mercato comune. Dovrà essere inoltre disponibile un maggior numero d'istituti giuridici sovranazionali, come ad esempio il Gruppo europeo d'interesse economico (GEIE), creati in base a norme europee specifiche.

In vari pareri il Comitato ha invitato il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee a «intensificare e a organizzare in modo soddisfacente le iniziative a lungo attese anche nel campo del diritto societario⁽¹⁾. Ciò implica anche l'ulteriore miglioramento della tutela della proprietà intellettuale e industriale. Alle imprese europee occorrono margini di manovra sicuri e maggiori possibilità sul piano organizzativo per rafforzare la propria competitività, misurarsi con maggiore flessibilità alla pressione crescente delle imprese dei paesi terzi e creare posti di lavoro durevoli.

3.3.1.5. Reti paneuropee

La Commissione rileva giustamente che le reti paneuropee sono assolutamente indispensabili per la realizzazione del mercato interno e costituiscono un presupposto importante per l'integrazione dei mercati comunitari. Esse colmano vuoti nelle reti esistenti, (...) promuovono lo sviluppo delle regioni periferiche della Comunità, agevolano la creazione dello Spazio economico europeo e offrono un supporto allo sviluppo economico dell'Europa centrale e orientale.

È per questo che il Comitato economico e sociale ha ripetutamente evidenziato la necessità di creare e potenziare reti paneuropee soprattutto nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia e della formazione professionale⁽²⁾. Nel parere sul programma

d'azione della Commissione CEE per un'infrastruttura europea il Comitato auspica un approccio globale, integrato e multimodale, che consenta di definire i quadri di riferimento, di ridurre i rischi legati agli investimenti, aumentare l'efficienza delle iniziative comunitarie, nazionali e regionali e tener conto delle esigenze a lungo termine⁽³⁾.

3.3.2. Una politica commerciale aperta

In questi ultimi decenni la divisione del lavoro nell'economia mondiale ha subito modifiche di rilievo: nuovi poli industriali, nuove aree e centri economici sono sorti soprattutto nel bacino del Pacifico, cui la costa occidentale degli Stati Uniti e il Giappone appartengono al pari dei paesi del Sud-est asiatico e dell'America meridionale. Le regioni industriali tradizionali hanno mutato le loro strutture e realizzato progressi sotto il profilo tecnico e organizzativo creando un'offerta più qualificata. Questo processo di profonda trasformazione su scala mondiale ha presentato, e presenta tuttora, delle difficoltà. Esso comporta svariati rischi che confrontano i governi e le banche centrali, come anche le imprese e le diverse categorie della società, a compiti complessi sul fronte del coordinamento e della composizione dei conflitti.

Per la stessa importanza della sua economia la Comunità europea ha una grande responsabilità riguardo agli scambi mondiali. L'articolo 110 del Trattato le impone espressamente di «contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali». Il Comitato si compiace pertanto dell'affermazione della Commissione secondo cui una politica commerciale aperta costituisce il necessario complemento dell'apertura del mercato interno. Alla liberalizzazione dei mercati verso l'interno, attraverso il programma del mercato interno, deve affiancarsi un'apertura dei mercati verso l'esterno, da operare appunto con una politica commerciale aperta. Sarebbe una catastrofe se fosse la stessa Comunità a provocare tensioni e turbative nel commercio internazionale.

Si può constatare come fra gli indirizzi della politica commerciale tracciati dalla Commissione nel suo documento sulla politica industriale e la realtà quotidiana esistano sfasature preoccupanti. Gli ostacoli amministrativi agli scambi, le sovvenzioni che provocano distorsioni della concorrenza e le strategie che la limitano (conosciute con l'appellativo poco lusinghiero «laser beaming») sono all'ordine del giorno e perturbano notevolmente gli scambi mondiali. A ciò aggiunge il diffondersi del fenomeno degli accordi regionali, che interessa peraltro non solo l'Europa, ma anche altre parti del mondo, e coinvolge paesi con obiettivi econo-

⁽¹⁾ GU n. C 124 del 21. 5. 1990, pag. 34.

⁽²⁾ Verso una infrastruttura europea: un programma d'azione unitario [doc. COM(90) 585 def.].

⁽³⁾ Doc. CES 1282/91.

mici identici o simili. È diventato regola quello che alla creazione del Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT) costituiva ancora un'eccezione, con il risultato che il principio dell'organizzazione multilaterale degli scambi mondiali si va svuotando progressivamente di ogni significato. La ripartizione internazionale del lavoro è sempre più modellata da grandi aree economiche, e più in particolare dal triangolo costituito dall'Europa, dagli Stati Uniti e dal Giappone. È in questo triangolo che si concentrano i principali mercati e anche la concorrenza più agguerrita.

Il Comitato condivide anche l'idea della Commissione secondo cui è ancor più importante che tutti i partner commerciali rispettino le regole del gioco perché proprio per la sua sempre maggiore apertura l'economia della Comunità è sempre più indifesa dinanzi alle infrazioni alle regole del gioco. Non sorprende quindi che la continua violazione di tali regole susciti sempre più pressanti richieste di «reciprocità». A detta dei suoi sostenitori solo la reciprocità può assicurare che anche i mercati giapponese, sudcoreano, di Taiwan e di altri paesi asiatici facciano parte integrante del mercato globale del triangolo, e non si trasformino in basi nazionali dalle quali le imprese giapponesi e dell'Estremo oriente partono alla conquista dei mercati americano ed europeo⁽¹⁾.

Consapevole del pericolo che incombono sulla divisione del lavoro nell'ambito dell'economia mondiale, il Comitato rivolge alla Comunità un pressante appello affinché prosegua i suoi sforzi per convincere i partner commerciali mondiali dei vantaggi dei mercati liberi in condizioni di libera concorrenza e quindi intervenga affinché si operi di concerto per concludere con successo i negoziati dell'Uruguay Round. La crescente globalizzazione delle attività delle imprese — PMI incluse — rende indispensabili regole sicure nella ripartizione internazionale del lavoro. Negli scambi mondiali s'impongono anzitutto una maggiore credibilità e disciplina. Gli impegni solenni costantemente ribaditi con enfasi, dai partner commerciali dell'Occidente nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e dei vertici economici non sono ormai più sufficienti. Dai negoziati dell'Uruguay Round il Comitato si attende non solo l'impegno concreto di tutti i membri del GATT di rispettare obbligatoriamente le attuali regole del GATT, bensì al tempo stesso anche un consistente miglioramento delle regole per gli aspetti critici (ad esempio le sovvenzioni, l'applicazione della clausola di salvaguardia) e l'inserimento di nuovi settori nel sistema del GATT (ad esempio i servizi, la tutela della proprietà intellettuale).

Si deve diffondere la consapevolezza che, dati i vincoli economici e politici esistenti, gli attuali problemi potranno essere risolti, e nuove tensioni negli scambi mondiali potranno essere evitate, solo se la parola d'ordine sarà «collaborazione e coordinamento internazio-

nali basati sulla fiducia». Non c'è ormai più posto per politiche autonome. L'alternativa che si prospetta ai partner mondiali è dunque: o una maggiore disponibilità a procedere di comune accordo, o essere poi costretti a seguire le orme di «precursori» e a subire dolorosi processi di adeguamento strutturale.

3.4. Elementi per accelerare l'adeguamento strutturale

La Commissione sottolinea la necessità di adottare misure di accompagnamento che mettano più rapidamente in condizione di procedere all'adeguamento strutturale. In proposito accenna in particolare alla politica della ricerca e della tecnologia come pure ad una politica più dinamica nei confronti delle PMI.

3.4.1. Efficienza tecnologica

Anche il Comitato è sostanzialmente del parere che la competitività tecnologica dell'industria europea abbia un ruolo chiave e sia decisiva per la capacità delle imprese europee di affermarsi sui mercati mondiali. Ancora più nettamente della Commissione CEE il Comitato rileva tuttavia che le misure dirette a migliorare la competitività devono non già limitarsi ad alcuni settori a tecnologia avanzata, bensì riguardare al tempo stesso anche tecnologie di carattere più ampio. Sarà inoltre possibile garantire uno sviluppo armonioso dell'industria europea solo se anche le imprese localizzate in regioni con ritardi di sviluppo saranno in grado di utilizzare queste tecnologie. Al riguardo gli Stati membri della Comunità europea devono assolvere compiti importanti. La promozione della capacità tecnologica della Comunità rimane un imperativo assoluto, soprattutto là dove risultano necessari la ricerca precompetitiva e il trasferimento tecnologico nelle PMI e nelle regioni meno sviluppate. Il Comitato evidenzia tuttavia che il principio della sussidiarietà deve essere mantenuto anche nell'ambito della politica della ricerca. L'incentivazione della ricerca da parte della Comunità dovrebbe intervenire qualora i fondi nazionali non siano sufficienti o quando l'azione a livello comunitario presenti vantaggi evidenti. Al tempo stesso, però, nel campo della ricerca e sviluppo dovranno continuare ad essere direttamente responsabili in primo luogo le stesse imprese. Sono queste che, meglio dello stato, sono in grado di giudicare dove siano più opportune iniziative di ricerca e in quale misura queste possano essere attuate per un successivo sviluppo ai fini di una commercializzazione dei prodotti.

3.4.2. Piccole e medie imprese

È inoltre importante incentivare la ricerca e sviluppo nelle PMI fra l'altro mediante migliori iniziative d'informazione e di consultazione per i nuovi campi tecnologici e mediante un più efficace trasferimento delle conoscen-

(1) K. Seitz, *Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Deutschland Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben* (La sfida nippo-americana: le industrie ad alta tecnologia tedesche lottano per la loro sopravvivenza), *Mona-co, Bonn Aktuell*, 1991.

ze e delle tecnologie. Occorre inoltre associare ancor più le PMI ai programmi di ricerca esistenti (a livello nazionale e comunitario) e anche semplificare le procedure per la concessione degli aiuti. Solo così le PMI saranno in grado di assolvere la loro funzione centrale nel processo di adeguamento industriale. In un'epoca di divisione del lavoro sempre più accentuata fra i diversi comparti industriali l'industria europea è sempre più dipendente dalla capacità d'innovazione e dalla flessibilità delle PMI. I programmi di aiuti non possono tuttavia sostituire una politica che crei migliori condizioni quadro (ad esempio in campo tributario), né compensare una riduzione delle formalità burocratiche.

In proposito la Commissione sottolinea giustamente l'importanza della formazione. Il Comitato condivide la sua idea secondo cui, dinanzi al pericolo di carenze di lavoratori qualificati e al ritmo sempre più rapido delle innovazioni, la capacità di adeguamento professionale e la qualificazione professionale delle forze di lavoro sono diventate un fattore chiave della competitività industriale, su cui l'economia dei paesi sviluppati dovrà puntare appieno in avvenire. In questo viene a perdere sempre più importanza la distinzione fra industrie a tecnologia avanzata e a «bassa tecnologia»: la ricerca e sviluppo e la formazione richiedono infatti un'azione a vasto raggio in tutti i settori e in tutte le regioni.

4. Applicazione dell'approccio di politica industriale a livello settoriale

Di recente la Commissione delle Comunità europee ha cominciato ad applicare a singoli settori il concetto globale di politica industriale con un'impostazione aperta, orizzontale e offensiva. Si tratta da un lato di settori che possono assumere una funzione chiave per lo sviluppo dell'industria europea, come l'elettronica e l'informatica e la biotecnologia, e dall'altro di quei settori che stanno assumendo importanza sotto il profilo ecologico ed economico a livello mondiale (ad esempio le attività di estrazione marine). È opportuno definire degli approcci strutturati a livello comunitario per i settori, come il tessile e l'abbigliamento, che occupano una posizione di rilievo nella struttura economica della Comunità ma che per l'avvenire richiederanno adeguamenti strutturali talvolta notevoli.

4.1. L'industria europea dell'elettronica e dell'informatica⁽¹⁾ è attualmente poco sviluppata in comparti chiave come i semiconduttori, le unità periferiche e l'elettronica di largo consumo. La situazione del settore dell'informatica va giudicata come precaria. Stando allo studio della Commissione, per quanto le carenze siano imputabili anche a motivi congiunturali, di gran lunga

maggiore è l'impatto delle debolezze strutturali, le quali s'influenzano reciprocamente:

- notevole frazionamento del mercato comunitario,
- disparità di condizioni di concorrenza nelle diverse aree del mercato mondiale,
- svantaggi sul piano dei finanziamenti,
- carenza di personale altamente qualificato,
- deficienze delle strutture produttive,
- debolezza delle strategie aziendali.

A giudizio della Commissione spetta in primo luogo alle imprese stesse prendere le iniziative necessarie per rimuovere le carenze strutturali e migliorare la competitività. Alla Comunità e agli Stati membri, fermo restando il principio della sussidiarietà, incombe il compito di creare condizioni favorevoli alle imprese tenendo al tempo stesso conto del potenziale che l'elettronica e l'informatica costituiscono per la Comunità. Partendo da tali premesse la Commissione ha sviluppato un programma d'azione in cinque punti destinato ad accompagnare e rafforzare le iniziative delle imprese. I provvedimenti proposti si estendono al fronte della domanda, e interessano la tecnologia, la formazione, le relazioni esterne e l'ambiente in cui le imprese operano.

Nel suo parere sull'argomento⁽²⁾ il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione in tema di politica industriale e giudica il programma di azione come una piattaforma idonea per creare nell'industria elettronica e informatica, di concerto con le imprese, delle strutture competitive e opportunità di occupazione che offrano prospettive per l'avvenire e buone condizioni di lavoro. Le tendenze negative che hanno caratterizzato di recente lo sviluppo di questi settori, ad esempio la perdita di quote di mercato nel settore dell'elettronica di largo consumo, andata a vantaggio della concorrenza dell'Estremo oriente, o gli attuali problemi sul mercato dei semiconduttori e dell'industria informatica, hanno chiaramente evidenziato l'urgenza d'interventi da parte della Comunità. Il Comitato ritiene che le condizioni strategiche generali riguardino anzitutto i seguenti ambiti: ricerca e tecnica, infrastrutture, capacità produttive, formazione e qualificazione. In questi ambiti il Comitato propone tutta una serie di provvedimenti complementari al pacchetto di misure della Commissione, che andrebbero adottati dalla Comunità e dagli Stati membri per offrire delle condizioni quadro alle imprese.

Il Comitato economico e sociale ha accolto con favore la risoluzione riguardante l'elettronica, l'informatica e la tecnologia delle comunicazioni che è stata adottata dal Consiglio il 18 novembre 1991⁽³⁾. Il documento coincide essenzialmente con le osservazioni che il Comitato formula nel presente parere ed è pure in sintonia con le osservazioni contenute nel suo parere sull'industria europea dell'elettronica e dell'informatica.

⁽¹⁾ Doc. SEC(91) 565 def.

⁽²⁾ Doc. CES 1392/91.

⁽³⁾ N. 9298/91 (Presse 208) dell'8 novembre 1991.

4.2. La biotecnologia è d'importanza strategica per affrontare le grandi sfide che si pongono sia ai paesi industrializzati sia a quelli in via di sviluppo per quanto concerne l'alimentazione, la salute, la protezione dell'ambiente e l'evoluzione demografica. Costituisce un ambito interdisciplinare che attraversa la chimica, la biologia e la tecnica di processo e utilizza il risultato della sintesi biochimica di cellule viventi per ottenere o trasformare sostanze nel quadro di processi produttivi industriali. È un settore che offre grandi opportunità per numerosi settori dell'economia, dalla produzione di energia all'estrazione di metalli, allo smaltimento delle immondizie e alla chimica fino alla bioelettronica. Resta però l'immagine negativa che l'opinione pubblica si è fatta di questa nuova tecnologia. Le riserve riguardano anzitutto le conseguenze che uno sfruttamento improprio potrebbe avere per la salute e la sicurezza delle persone e degli animali.

La crescente importanza della biotecnologia — anche per l'avvenire dell'economia comunitaria — ha indotto la Commissione a predisporre un proprio documento al riguardo e a proporre numerose iniziative che interessano tutto il campo della biotecnologia⁽¹⁾. Esse si propongono i seguenti obiettivi: rafforzare la competitività delle imprese del settore, adeguare il quadro giuridico, definire norme in materia, organizzare la tutela della proprietà intellettuale e finanziare la ricerca e lo sviluppo. La Commissione ritiene al tempo stesso che i problemi etici sollevati dalla biotecnologia vadano esaminati a livello nazionale come comunitario, approfondendo il dibattito al riguardo nel quadro di un dialogo aperto.

La Commissione prevede in particolare le seguenti priorità:

- creazione di una struttura informativa per la biotecnologia attraverso programmi di ricerca, una politica d'informazione e la cooperazione internazionale,
- progressivo potenziamento delle misure a favore della ricerca e sviluppo nella biotecnologia (ove possibile andando al di là della fase precompetitiva),
- formulazione di un mandato chiaro e preciso per l'attività del Comitato europea di normalizzazione (CEN) in campo tecnologico,
- adozione della normativa comunitaria per la tutela della proprietà intellettuale e recepimento delle disposizioni comunitarie nelle legislazioni nazionali,
- compilazione di una statistica sulla biotecnologia (riguardante l'industria e i prodotti),
- maggiore frequenza dei contatti bilaterali e multilaterali. Costituzione di gruppi di lavoro [GATT, OCSE, Associazione europea di libero scambio (EFTA)] per la definizione di obiettivi per la salvaguardia della salute e dell'ambiente,

- creazione a livello comunitario di un organo consultivo opportunamente competente per i problemi etici inerenti alla biotecnologia (ad esempio i problemi riguardanti la vita e l'identità delle persone).

La Commissione proseguirà inoltre la valutazione delle conseguenze come accompagnamento delle iniziative politiche e dei programmi di ricerca da essa promossi a favore della biotecnologia. Proseguirà altresì regolarmente l'attività di verifica dei progressi compiuti e della competitività delle industrie impegnate nella biotecnologia nell'ambito della Comunità allo scopo di garantire che l'impostazione generale convenuta di comune accordo consenta l'effettivo assolvimento della funzione che le è stata assegnata. La Commissione rimane fermamente convinta che i futuri successi di mercato dipenderanno in maniera determinante dalle strategie che le imprese sapranno definire e attuare in maniera concreta.

Il Comitato economico e sociale si riserva per parte sua di pronunciarsi sul documento che la Commissione ha dedicato alla biotecnologia in un parere distinto.

4.3. Le questioni marittime stanno assumendo importanza crescente a livello internazionale sotto il profilo ecologico, economico e politico. Secondo quanto la Commissione afferma nella sua comunicazione sulle industrie marittime⁽²⁾ la Comunità europea dovrebbe avere un ruolo attivo in materia. Non va tuttavia dimenticato che, a causa dell'interdipendenza reciproca fra le risorse marine e la prevenzione dell'inquinamento degli oceani, come anche fra la navigazione marittima, la cantieristica e lo sfruttamento delle risorse marittime, tutti gli aspetti vanno considerati e valutati come parti integranti di un'unica dimensione marittima. Per questo la comunicazione della Commissione delle Comunità europee copre l'intero ambito marittimo, in modo da poter, contemporaneamente, spianare la via per un migliore sfruttamento degli effetti sinergici attuali e futuri fra le diverse discipline marittime.

La Comunità potrà svolgere il suo ruolo nel commercio mondiale e utilizzare i mari compiutamente e con successo solo se disporrà di industrie marittime efficienti. In passato la Commissione aveva già approntato e proposto una serie di provvedimenti, ma sinora era mancata una visione globale dell'ambito marittimo. S'impone pertanto un nuovo approccio d'insieme che sia veramente efficace, il che non significa peraltro affatto sostituirsi alle iniziative che incombono alle imprese. La Commissione tiene piuttosto a rafforzare la competitività delle industrie marittime mediante provvedimenti orizzontali adeguati:

- miglioramento delle condizioni generali (progressiva eliminazione degli ostacoli agli scambi),
- maggiore sicurezza sui mari (sicurezza della navigazione, sicurezza a bordo e sul posto di lavoro),
- messa a punto di un approccio comunitario integrato per la ricerca e lo sviluppo in campo marittimo,
- sviluppo di una rete combinata di trasporti e ampliamento dell'infrastruttura di trasporto,

⁽¹⁾ Doc. SEC(91) 629.

⁽²⁾ Doc. COM(91) 335 def.

- miglioramento dell'addestramento e della formazione professionale continua dei dipendenti,
- definizione di strategie ambientali comuni in campo marittimo,
- convergenza delle condizioni di concorrenza fra gli Stati membri.

La realizzazione dei provvedimenti orizzontali proposti offre alle imprese del settore marittimo l'opportunità di tenere il passo con gli sviluppi più recenti e usufruire appieno dei vantaggi del mercato interno. Ciò presuppone tuttavia un più efficiente coordinamento interno delle politiche e una maggiore comprensione fra, rispettivamente, le imprese di ciascun comparto, i singoli settori, gli Stati membri e la Commissione. Questa propone pertanto d'istituire una tribuna di dibattito costituita di rappresentanti delle industrie e degli istituti di ricerca interessati, della Commissione stessa e delle amministrazioni degli Stati membri competenti per gli aspetti marittimi ed economici. Tale tribuna avrebbe il compito di:

- definire meglio i compiti da includere nell'approccio globale e orizzontale,
- individuare ambiti e provvedimenti idonei ad accrescere la competitività delle industrie marittime,
- mettere a punto metodi adeguati per la trasposizione dei provvedimenti necessari.

La tribuna in parola dovrebbe sottoporre alla Commissione un rapporto entro nove mesi dall'adozione della proposta della Commissione stessa, la quale dovrà poi decidere quali misure concrete siano necessarie, e vadano proposte, nell'interesse comune delle industrie marittime.

Il Comitato economico e sociale, che è uno dei destinatari di tale comunicazione, emetterà un parere specifico sul settore marittimo della Comunità europea.

4.4. L'industria tessile e dell'abbigliamento occupa un posto essenziale nella struttura industriale della Comunità in termini di mercato potenziale, di produzione, di occupazione e anche in termini di esperienza accumulata e di creatività. Nei prossimi anni questo comparto dovrà nuovamente subire adeguamenti strutturali di rilievo. Le sfide che si profilano, in particolare l'integrazione dei paesi del Mediterraneo e dell'Europa orientale, impongono all'industria tessile e dell'abbigliamento una più rapida ristrutturazione e richiedono al tempo stesso la solidarietà attiva della Comunità europea, che è tanto più necessaria se si considera che queste attività assumono un'importanza vitale per alcune delle regioni meno sviluppate della Comunità, e soprattutto il Portogallo, la Spagna e la Grecia.

Negli ultimi tempi la Commissione delle Comunità europee ha preso nota con crescente attenzione del fatto che gli attuali problemi, date le possibili conseguenze

sul piano strutturale e sociale, hanno indotto vari Stati membri della Comunità a contemplare o predisporre propri programmi d'azione (a livello nazionale). A giudizio della Commissione tali iniziative, in « mancanza di un quadro chiaramente definito, possono portare a risultati chiaramente sfavorevoli a livello comunitario ». Per tale motivo, ma anche per sottolineare l'importanza che la Comunità annette alle difficoltà economiche e sociali dell'industria tessile e dell'abbigliamento, la Commissione delle Comunità europee, con la comunicazione dal titolo « Il rafforzamento della competitività dell'industria tessile e dell'abbigliamento della Comunità ⁽¹⁾ », ha predisposto un pacchetto di provvedimenti che dovrebbe contribuire efficacemente all'ammodernamento e al rafforzamento della competitività delle imprese interessate. Al riguardo va tenuto presente che anche nelle regioni in cui l'industria ha conseguito un livello elevato di ristrutturazione e di ammodernamento il compito di garantire e migliorare la competitività delle aziende risulta estremamente arduo.

Secondo la Commissione i provvedimenti della Comunità devono soddisfare due condizioni: essere in sintonia con il quadro d'insieme della politica industriale comunitaria e tener conto delle specificità delle singole regioni. Questo presuppone un mix equilibrato dei provvedimenti, fermo restando che le imprese continueranno ad essere responsabili dell'adeguamento. Questo dovrà essere affiancato e sostenuto da numerose iniziative della Comunità fra cui in particolare:

- promozione e miglioramento delle comunicazioni e delle informazioni,
- maggiore trasparenza e coerenza degli aiuti statali,
- miglioramento della formazione professionale e della formazione continua dei lavoratori,
- potenziamento della ricerca e sviluppo,
- iniziative a favore delle regioni interessate nel quadro dei fondi strutturali.

L'industria tessile e dell'abbigliamento comunitaria è fortemente caratterizzata dal suo « grado elevato di internazionalizzazione », per cui gli interventi di politica industriale della Comunità europea devono tener conto anche dell'andamento sui mercati mondiali. È urgente rafforzare l'approccio della Comunità per una politica industriale aperta al resto del mondo, ed è pure necessario creare un equilibrio fra diritti e doveri nell'applicazione delle regole commerciali e di concorrenza. In concreto la parte del documento della Commissione dedicata alla politica commerciale riguarda:

- l'apertura dei mercati ai paesi terzi,
- la promozione delle esportazioni,
- l'internazionalizzazione delle strategie delle imprese,
- i provvedimenti destinati a contrastare il dumping e le sovvenzioni,

(¹) Doc. COM(91) 399 def.

- la collaborazione fra le autorità doganali degli Stati membri e la Comunità,
- la tutela dei marchi, del design e dei modelli,
- l'attuazione di una serie di provvedimenti di politica commerciale.

La Commissione fa al tempo stesso appello agli Stati membri affinché assicurino un'azione comune e complementare. Per parte sua essa è comunque decisa a coordinare l'attuazione dei propri strumenti al pari delle iniziative politiche in modo da poter promuovere costantemente l'adeguamento strutturale delle imprese tessili e dell'abbigliamento e accelerare la diversificazione economica nelle regioni interessate.

Anche a questo proposito il Comitato economico e sociale si riserva di pronunciarsi in un parere specifico sulla comunicazione della Commissione.

5. Conclusioni

Il Comitato ha preso nota con soddisfazione delle conclusioni del Consiglio delle Comunità europee sull'apporto della Commissione in materia di politica indu-

striale. Il Comitato si compiace in particolare che il Consiglio approvi una politica industriale comunitaria «che tenga conto della complessità della situazione sia all'interno che all'esterno della Comunità, e che permetta uno sviluppo più equilibrato e una maggiore coesione economica e sociale in seno alla Comunità»⁽¹⁾.

A giudizio del Comitato sarebbe logico menzionare nel Trattato sull'Unione obiettivi ed elementi importanti per una politica industriale comunitaria in modo da offrire alle imprese degli Stati membri, mediante condizioni adeguate, l'opportunità di fruire appieno dei vantaggi del mercato interno, dell'Unione economica e monetaria e della politica comunitaria per la ricerca e sviluppo. Come complemento si dovrebbe provvedere a livello comunitario, con misure adeguate, a uno stretto coordinamento, in termini generali e di contenuto, delle decisioni di politica industriale a livello nazionale.

⁽¹⁾ Vedere conclusioni del Consiglio del 26 novembre 1990, doc. 10159/90 (Presse 198-G) sulla «Politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale».

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla designazione ed alla qualificazione professionale d'un addetto alla prevenzione dei rischi inerenti ai trasporti di merci pericolose nelle imprese che effettuano questo genere di trasporti⁽¹⁾

(92/C 40/16)

Il Consiglio, in data 5 luglio 1991, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 75 ed 84 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giesecke, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a grande maggioranza e con 3 astensioni, il seguente parere.

1. La proposta della Commissione

1.1. Visto l'incremento che si è avuto negli ultimi anni degli incidenti prodottisi nel corso dei trasporti di merci pericolose, Consiglio e Parlamento chiedono un miglioramento delle disposizioni di sicurezza relative a questo settore particolare dei trasporti. La Commissione ha perciò presentato la proposta di direttiva in esame.

1.2. Stando alla proposta, è necessario garantire un notevole livello di competenza professionale in tutte le imprese che effettuano trasporti di merci pericolose, qualunque sia il modo di trasporto utilizzato. Per tali motivi nelle imprese interessate debbono essere designati addetti alle prevenzioni dei rischi opportunamente qualificati, i quali dovrebbero preoccuparsi di garantire un alto livello di sicurezza, soprattutto a scopo precauzionale.

1.3. La direttiva dovrebbe valere solo per le imprese che trasportano merci pericolose da una località ad un'altra per conto proprio o per conto terzi, ma non per le imprese che trasportano solo occasionalmente merci che presentano un grado di pericolosità o di inquinamento minimo in virtù delle loro caratteristiche particolari o dell'esiguità dei quantitativi trasportati.

1.4. Negli allegati si elencano le mansioni dell'addetto alla prevenzione, nonché le materie di studio necessarie a conseguire il certificato di formazione.

2. Osservazioni di carattere preliminare

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente ed appoggia in linea di massima l'iniziativa delle Comunità europee volta ad aumentare la sicurezza nei trasporti di merci pericolose.

2.1.1. L'attività d'un addetto alla prevenzione può essere utile a scopo preventivo, onde far sì che le persone, gli animali e l'ambiente siano meglio protetti dai rischi che il trasporto di merci pericolose comporta.

2.1.2. Quest'attività può così migliorare anche la sicurezza dei lavoratori che effettuano il trasporto, nonché il grado di sicurezza dei prodotti fabbricati e trasportati dalle imprese.

2.2. Il Comitato dà per scontato che tanto la popolazione quanto le imprese interessate siano consapevoli dei notevoli rischi connessi al trasporto di merci pericolose; il dibattito sulla protezione dell'ambiente esprime questa maggiore consapevolezza nei confronti della sicurezza.

2.3. Stando agli obiettivi della direttiva in esame, quanti partecipano al trasporto delle merci pericolose dovrebbero adottare le misure opportune in base al tipo ed all'entità dei rischi prevedibili, onde evitare incidenti o, qualora si producano, limitarne il più possibile gli effetti e l'estensione. A tal scopo è previsto che sia designato «addetto alla prevenzione» un collaboratore dell'impresa in posizione di responsabilità, od un esperto qualificato.

2.4. L'addetto alla prevenzione agisce nell'interesse della propria impresa o dell'impresa della quale è responsabile.

2.4.1. In nessun caso egli ha il compito di esercitare le funzioni di controllo degli enti pubblici, né può assumere funzioni pubbliche nell'impresa stessa.

2.5. La direttiva intende contribuire a ridurre le diversità sinora esistenti tra le disposizioni degli Stati membri sul trasporto di merci pericolose, che hanno in parte comportato distorsioni di concorrenza.

2.5.1. La proposta della Commissione è uno sviluppo encomiabile delle direttive sin qui presentate sulla protezione sanitaria dei lavoratori, sull'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada e per via navigabile, nonché del Regolamento sull'importazione e sull'esportazione di prodotti chimici pericolosi.

⁽¹⁾ GU n. C 185 del 17. 7. 1991, pag. 5.

2.5.2. Il Comitato esprime particolare soddisfazione per il fatto che la direttiva riguardi ora anche imprese che trasportano merci pericolose con autoveicoli di peso totale inferiore a 3,5 tonnellate, nonché per il fatto che le disposizioni di sicurezza riguardino anche i trasporti su strada per conto proprio.

2.5.3. Il Comitato appoggia il riferimento della Commissione alla sua proposta relativa alle condizioni minime necessarie per le navi che entrano nei porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti [doc. COM(89) 7 def. del 19 maggio 1989]. In tale contesto si ricorda la proposta del Comitato (doc. CES 1127/89) in base alla quale la Comunità dovrebbe conformarsi alle norme stabilite dagli organismi marittimi internazionali, recependole nel diritto comunitario e assicurando il loro rigoroso rispetto. Il Comitato propone che vengano designati degli addetti alla prevenzione anche nei porti marittimi della Comunità.

2.5.4. Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che, sebbene il rischio potenziale sia determinato dalla merce pericolosa trasportata, anche altri fattori — ad esempio la struttura stradale, la scelta del tragitto e il comportamento degli altri utenti della strada — influiscono sulla sicurezza dei trasporti di merci pericolose. Tali fattori non possono essere eliminati tramite disposizioni relative al trasporto di merci pericolose.

2.5.5. Il Comitato fa altresì che la sensibilizzazione delle imprese stesse nei confronti della sicurezza è già elevata. Inoltre le misure di sicurezza previste dalle assicurazioni spingono ulteriormente, a livello economico, verso una limitazione del potenziale di rischio.

2.6. Il Comitato suggerisce che le disposizioni sulla designazione e sulla formazione degli addetti alla prevenzione entrino se possibile in vigore in coincidenza con l'apertura del mercato interno il primo gennaio 1993.

3. Osservazioni di carattere generale

La proposta della Commissione persegue in linea di massima un obiettivo lodevole. Essa tuttavia presenta nella motivazione, nelle disposizioni e negli allegati una serie di carenze di fondo. Il Comitato non potrà approvare la proposta se non vi si porrà rimedio. Il Comitato s'attende inoltre che si tenga conto delle sue proposte.

In linea di massima va osservato quanto segue:

3.1. Tramite la direttiva devono venir designati nelle imprese dei responsabili della prevenzione, cui spetterà garantire il rispetto delle disposizioni in vigore, nazionali, comunitarie ed internazionali.

3.1.1. Pertanto essi debbono soprattutto disporre delle necessarie conoscenze giuridiche.

3.1.2. Non può tuttavia essere loro compito verificare al tempo stesso l'applicazione ed il rispetto di disposizioni tecniche, né controllare le attrezzature, determinare le merci pericolose in base alle loro proprietà chimiche o sorvegliare il rispetto delle disposizioni in ciascuna singola operazione di trasporto.

3.1.3. Per svolgere compiti del genere sarebbero necessarie al contempo più qualifiche: di economista, giurista, ingegnere/tecnico e chimico.

3.1.4. L'elenco delle mansioni dell'addetto alla prevenzione dovrebbe pertanto essere riformulato allo scopo di far sì che il rispetto di tutte le disposizioni relative al trasporto delle merci pericolose sia verificato da responsabili dell'azienda o da responsabili esterni, che dispongano delle conoscenze di fondo ed aggiornate necessarie all'uopo.

3.1.5. L'addetto alla prevenzione viene incaricato dal dirigente dell'impresa di verificare in sua vece il rispetto delle disposizioni relative alle merci pericolose.

3.1.6. Egli ha il compito di sottoporre al dirigente dell'impresa o ai responsabili nell'impresa proposte utili in tal senso.

3.1.7. Egli tuttavia non ha facoltà d'impartire istruzioni ai lavoratori dell'impresa, a meno che non sia egli stesso l'imprenditore o non abbia comunque posizione gerarchicamente superiore ai colleghi. Egli ha tuttavia facoltà d'impartire istruzioni in caso d'emergenza, o per evitare un pericolo imminente. In caso di mancato accordo i lavoratori possono ricorrere contro i superiori e gli addetti alla prevenzione.

3.2. Nella catena del trasporto la responsabilità per il trasporto di merci pericolose non può spettare esclusivamente all'impresa la cui attività principale od accessoria consiste nel trasportare merci pericolose da una località all'altra. Infatti l'impresa di trasporto deve necessariamente basarsi sul fatto che già prima del carico le merci pericolose siano state identificate chimicamente e classificate, che siano stati consegnati dei documenti d'accompagnamento compilati correttamente e siano state predisposte le necessarie notifiche d'incidente.

3.2.1. Il Comitato osserva che la direttiva in esame si applica solo ai trasportatori. Esso propone che analoghe esigenze valgano anche per i mittenti/spedizionieri/caricatori e per le imprese ed istituzioni nelle cui aree di competenza o sotto la cui sorveglianza vengano trasportate od immagazzinate provvisoriamente merci pericolose. (Ad esempio la autorità portuali).

3.2.2. Il Comitato chiede alla Commissione di elencare esattamente nella direttiva tutte le imprese, settori ed operazioni della catena di trasporto di merci pericolose interessati dalla direttiva stessa.

3.3. Le forze armate trasportano notevoli quantità di merci pericolose (ad esempio materiali esplosivi, kerosene) sulle strade pubbliche.

3.3.1. Per tal motivo il Comitato ritiene che disposizioni di sicurezza analoghe dovrebbero valere per le forze armate.

3.4. Stando alla proposta della Commissione, la direttiva dovrebbe in linea di principio valere per tutte le imprese che trasportano merci pericolose.

3.4.1. Essa riguarderebbe pertanto anche piccole imprese che trasportano tali merci pericolose solo quando le necessitano per la propria attività commerciale (ad esempio imprese per il rivestimento dei tetti o la posa di piastrelle che utilizzino bombole di gas propano).

3.4.2. Si tratta di persone (soprattutto artigiani e piccole imprese) che trasportano solo merci pericolose loro ben note, e di cui conoscono alla perfezione le disposizioni di sicurezza, non foss'altro che per ragioni di protezione individuale.

3.4.3. Includere tali persone nella direttiva non sembra corrispondere agli obiettivi che questa si propone.

3.5. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che la direttiva non dovrebbe valere per imprese che trasportano solo occasionalmente merci pericolose che comportano per l'uomo e per l'ambiente un rischio minimo grazie alle loro caratteristiche, all'imballaggio di sicurezza previsto od alla modesta quantità trasportata.

3.5.1. Il Comitato ritiene che la designazione d'un addetto alla prevenzione debba dipendere in primo luogo dal potenziale di rischio delle merci pericolose trasportate, ed osserva quanto segue:

3.5.1.1. Andrebbe stabilito un valore minimo per il concetto di «modesto quantitativo trasportato». Il Comitato propone un quantitativo totale annuo di 50 tonnellate nette.

3.5.1.2. Le imprese interessate debbono valutare autonomamente se prevedono d'oltrepassare tale limite l'anno successivo e siano pertanto tenute a designare un addetto alla prevenzione.

3.5.1.3. In tale quantitativo minimo non rientrano merci particolarmente pericolose, come ad esempio materiali esplosivi, materiali radioattivi ed una serie di merci particolarmente pericolose elencate in dettaglio alla voce 10 011 ADR (Accordo europeo relativo al trasporto internazionale su strada di merci pericolose) se si trasportano merci del genere è sempre necessario designare un addetto alla prevenzione.

3.5.2. Il Comitato suggerisce che la Commissione valuti in quale ambito ed a quali condizioni gli imballaggi di massima sicurezza previsti comportino una diminuzione del potenziale di rischio, consentendo quindi che le merci così trasportate possano essere escluse dalle disposizioni relative ai quantitativi.

3.5.3. La Commissione indica che le imprese interessate dalle disposizioni sono quelle che trasportano merci pericolose regolarmente e non solo occasionalmente. Il Comitato suggerisce di definire concretamente l'espressione «regolarmente» e propone che essa valga quando un'impresa trasporti almeno venti volte l'anno uno stesso tipo di merce pericolosa.

3.5.4. Il trasporto di rifiuti non comporta di solito rischi potenziali, che sussistono solo al momento dell'eliminazione dei rifiuti stessi.

3.6. Il Comitato suggerisce di verificare se sia possibile inserire nell'elenco anche delle disposizioni sociali (ad esempio riguardanti i tempi di guida e di riposo dei conducenti).

3.7. Il Comitato appoggia l'iniziativa della Commissione e confida in una sua sollecita applicazione da parte del Consiglio e degli Stati membri.

3.7.1. L'obiettivo d'una disposizione potrà tuttavia essere conseguito solo se verrà garantito il rispetto della disposizione stessa.

3.7.2. Il Comitato si attende che gli Stati membri sorvegliano in maniera adeguata l'applicazione delle disposizioni da parte delle imprese interessate.

3.7.3. Gli Stati membri dovrebbero informare a tempo debito la Commissione delle modalità di verifica e sorveglianza da loro previste e delle conclusioni da essi tratte in seguito a tali attività.

3.8. Il Comitato fa osservare che la frase «In ciascuna impresa interessata è prevista la presenza d'un addetto alla prevenzione.» (prima frase dell'articolo 4, paragrafo 1) si trova solo nella versione tedesca, e manca invece nelle versioni italiana, inglese e francese ed invita la Commissione a fornire una spiegazione.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Nella proposta la Commissione non ha tenuto sufficientemente conto di quanto segue:

4.1.1. Nella versione tedesca della «relazione» si dice che grazie all'attività degli addetti alla prevenzione i trasporti di merci pericolose saranno «semplificati». Ma l'obiettivo della direttiva in esame non dovrebbe

essere una semplificazione, bensì una diminuzione dei rischi.

4.1.2. Nei considerandi la Commissione ricorda che il trasporto di merci pericolose è andato aumentando nel corso degli anni. Il Comitato richiama altresì l'attenzione sul fatto che in seguito alla ricerca scientifica e agli sviluppi che questa comporta nelle imprese, anche il numero delle merci pericolose, prodotte e trasportate, è aumentato considerevolmente e continuerà ad aumentare.

4.1.2.1. Anche per tal motivo sussiste un maggior rischio per la sicurezza, che crescerà ulteriormente.

4.1.3. La Commissione dichiara nei considerandi che sinora non esiste alcuna disposizione nazionale specifica per la formazione di addetti alla prevenzione.

4.1.3.1. In tale contesto il Comitato ricorda alla Commissione l'esempio tedesco del «Regolamento sulla designazione di addetti alla prevenzione e la formazione delle persone incaricate nelle imprese e nelle aziende» (Regolamento addetti alla prevenzione) del 12 dicembre 1989 (Gazzetta ufficiale della BRD, I, pag. 2185) il cui secondo paragrafo, relativo alla formazione degli addetti alla prevenzione, è entrato in vigore il 23 dicembre 1989, mentre le altre disposizioni sono in vigore dal primo ottobre 1991.

4.1.3.2. In base a tale regolamento le Camere tedesche del commercio e dell'industria hanno il compito di stabilire i contenuti e la durata della formazione particolare degli addetti alla prevenzione, nonché di verificare ed autorizzare, sotto la propria responsabilità, gli organizzatori dei corsi di formazione.

4.1.4. Il Comitato osserva altresì che nella Repubblica federale di Germania è entrato in vigore sin dal primo maggio 1991 il regolamento relativo all'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada. Nella fase di verifica delle capacità professionali, il candidato deve provare altresì le proprie conoscenze circa le disposizioni riguardanti le merci pericolose.

4.1.4.1. Il Ministero dei trasporti della Repubblica federale di Germania ha recentemente presentato al vaglio della Commissione un progetto di «Regolamento relativo all'accesso alla professione di trasportatore di merci per via navigabile nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali». Anche per l'accesso a tale professione è necessario comprovare conoscenze nel settore della sicurezza.

4.2. Osservazioni relative alle singole disposizioni

4.2.1. Articolo 1

Si propone la seguente formulazione:

«Gli Stati membri prendono i necessari provvedimenti, conformemente alle condizioni stabilite dalla presente direttiva, affinché le imprese che nell'arco d'un anno civile spediscono, facciano trasportare o trasportino almeno 50 tonnellate nette di merci pericolose o di sostanze radioattive o di sostanze esplosive o di altre sostanze di particolare pericolosità conformemente alla voce 10 011 ADR designino uno o più addetti alla prevenzione dei rischi potenziali che tali trasporti possono comportare per la collettività, la vita e la salute di persone od animali, l'ambiente, nonché per la sicurezza e l'ordine pubblico.»

4.2.1.1. Il Comitato fa notare che l'espressione tedesca *Sicherheitsbeauftragte* non dovrebbe essere qui utilizzata, dato che viene già utilizzata in altre norme giuridiche. Nel resto della direttiva si parla per di più solo di *Gefahrgutbeauftragte*.

4.2.2. Articolo 3

Si propone la seguente formulazione (conformemente a quanto esposto al punto 3.3.1 del presente parere):

«I trasporti di merci pericolose effettuati sotto la responsabilità delle forze armate dovrebbero essere sottoposti ad analoghe norme di sicurezza.»

4.2.2.1. Si propone la seguente formulazione (si veda quanto esposto ai punti 3.4, 3.5.2 e 3.5.3 del presente parere):

«La presente direttiva non si applica alle imprese — soprattutto artigianali e piccole e medie imprese (PMI) — che trasportano merci pericolose solo occasionalmente o per l'esercizio della propria attività, né al trasporto di merci pericolose che comportano un rischio minimo per l'uomo, gli animali e l'ambiente a causa delle loro caratteristiche, dell'imballaggio di sicurezza previsto o della modesta quantità trasportata.»

4.2.3. Articolo 4, paragrafo 1

4.2.3.1. All'articolo 4, paragrafo 1, primo capoverso della versione tedesca si legge: «*In jedem betreffenden Unternehmen ist die Anwesenheit eines Gefahrgutbeauftragten vorgeschrieben*» (In ciascuna delle imprese interessate è obbligatoria la presenza d'un addetto alla prevenzione). La disposizione non è ripresa nelle versioni italiana, inglese e francese. La disposizione va depennata.

4.2.3.2. L'addetto alla prevenzione, non può di norma «prendere tutti i provvedimenti necessari», come indicato al paragrafo 1 dell'articolo 4. Si tratta d'un compito che spetta alla direzione dell'impresa.

Si propone la seguente formulazione:

«proporre o, in quanto proprietario, prendere tutti i provvedimenti necessari ...»

4.2.4. Articolo 4, paragrafo 2

Aggiungere un secondo periodo:

«Qualora non sia stato designato alcun addetto alla prevenzione, tale funzione viene assunta automaticamente dal responsabile dell'impresa. L'addetto alla prevenzione può delegare i suoi compiti ad un rappresentante. Il responsabile dell'impresa o il rappresentante dell'addetto alla prevenzione deve possedere il certificato di formazione di cui all'articolo 5.»

4.2.5. Articolo 4, paragrafo 3

Si propone la seguente formulazione:

«Nelle imprese interessate possono essere designati anche addetti alla prevenzione non appartenenti all'impresa stessa. Essi debbono soddisfare i medesimi obblighi in termini di compiti e di formazione.»

4.2.5.1. Il Comitato motiva tale proposta facendo riferimento agli interessi ed obblighi delle PMI in materia di sicurezza; un addetto alla prevenzione interno a tali aziende che eserciti tale incarico come attività secondaria non può ad esempio seguire regolarmente le pubblicazioni sui nuovi risultati scientifici, sui nuovi materiali, sulle modifiche tecniche e giuridiche. Di solito egli non dispone delle norme nazionali ed internazionali sulle merci pericolose e può partecipare solo di rado ai relativi corsi di formazione permanente.

4.2.5.2. La designazione di addetti alla prevenzione esterni — ad esempio provenienti da organizzazioni di sicurezza, uffici privati di prevenzione per le merci pericolose, associazioni settoriali o università — contribuisce alla sicurezza in occasione di trasporti di merci pericolose da parte delle PMI e permette di diminuirne gli oneri, in termini sia finanziari che di personale.

4.2.6. Il Comitato propone di inserire un nuovo paragrafo 4 avente il seguente tenore:

«L'addetto alla prevenzione deve collaborare con i servizi di sicurezza dell'impresa. Egli deve informare tutti i lavoratori dell'impresa circa i propri compiti.»

4.2.7. Articolo 4, paragrafo 4 (nuovo paragrafo 5)

Il Comitato propone di riformulare il paragrafo nel seguente modo:

«L'autorità competente o l'organismo all'uopo designato da ciascuno Stato membro può esigere, motivando la richiesta, che le imprese interessate comunichino l'identità degli addetti alla prevenzione.»

4.2.7.1. A motivazione di questa modifica del testo della Commissione si fa notare che l'obbligo d'una comunicazione automatica non risponde a necessità di sicurezza e comporta un onere amministrativo inutile. È sufficiente che l'identità degli addetti alla prevenzione venga comunicata solamente su richiesta e per un motivo dato.

4.2.8. Articolo 5, paragrafo 1

Si propone la seguente formulazione:

«L'addetto alla prevenzione deve dimostrare tramite un certificato rilasciato da un organizzatore riconosciuto dall'autorità o dall'organismo competente, di aver partecipato ad un corso di conoscenze generali sulla legislazione relativa al trasporto di merci pericolose e sulle disposizioni specifiche a uno, o se del caso, più modi di trasporto di merci pericolose.

Gli attestati ottenuti conformemente alle disposizioni nazionali in materia restano validi sino alla loro scadenza. Essi sono riconosciuti da tutti gli Stati membri.

Il corso di formazione deve comprendere almeno le materie elencate all'allegato II. Limitazioni, rispetto al contenuto od ai tempi della formazione obbligatoria, sono ammesse per taluni settori o categorie professionali, per determinate materie e per il trasporto di solo alcune categorie di merci pericolose.»

4.2.9. Il Comitato invita la Commissione a fare in modo che gli esperti attivi nel settore dei trasporti di merci pericolose da parecchi anni possano ottenere gli attestati di qualificazione anche senza aver partecipato ad una formazione del primo livello.

4.2.10. A proposito dell'intero articolo 5 il Comitato fa riferimento alla Direttiva 89/438/CEE sull'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada.

4.2.11. Articolo 6, secondo capoverso

Si propone la seguente formulazione:

«La validità del certificato di partecipazione viene prolungata di altri tre anni qualora il titolare partecipi ad un nuovo corso di formazione prima della sua scadenza. Le materie di tale formazione verranno fissate in un secondo momento (una volta terminata la fase di prova delle disposizioni dell'articolo 5).»

A motivazione della formulazione proposta si veda quanto espresso al punto 4.2.10 del presente parere.

4.2.12. Articolo 7

Si propone la seguente formulazione:

«Quando nel corso di un trasporto effettuato dall'impresa o di un'operazione di carico o di scarico o di un immagazzinamento temporaneo si sia verificato un incidente che abbia procurato danni a persone, beni od ambiente od abbia messo a repentaglio la sicurezza pubblica, l'addetto alla prevenzione deve compilare una notifica d'incidente per la direzione dell'impresa.

L'addetto alla prevenzione deve indicare, in tutte le notifiche d'incidente compilate personalmente, dalla polizia o da un'altra autorità, si vi siano delle deduzioni da trarre, e quali, che potrebbero migliorare la sicurezza nel trasporto di merci pericolose.»

4.2.12.1. Osservazioni

4.2.12.1.1. Il concetto di « incidente » utilizzato nella direttiva in esame dev'essere definito, ad esempio

- quando delle persone abbiano sofferto danni fisici a causa delle merci pericolose,
- quando sia stato disperso un quantitativo notevole di merce pericolosa (ad esempio più d'una tonnellata/ettolitro),
- quando la merce od il mezzo di trasporto siano stati danneggiati in maniera considerevole.

4.3. Osservazioni in merito agli allegati

4.3.1. Allegato I: Elenco delle mansioni dell'addetto alla prevenzione di cui all'articolo 4 della direttiva in esame

a) Si propone la seguente formulazione:

«L'addetto alla prevenzione, in quanto collaboratore responsabile nell'impresa o esperto esterno, deve in particolare

- ottenere il diritto d'esprimere un parere sull'acquisto o sul noleggio di mezzi per il trasporto di merci pericolose e delle attrezzature specifiche destinate al trasporto di dette merci,
- sorvegliare le persone incaricate di trasportare le merci pericolose in base alle disposizioni nazionali ed internazionali sul trasporto di merci pericolose,

— stilare per iscritto un resoconto della propria attività di sorveglianza,

— comunicare immediatamente all'imprenditore, o alle persone rispettivamente incaricate, eventuali carenze che mettano a repentaglio la sicurezza in occasione del trasporto di merci pericolose.»

b) In base a queste disposizioni generali sulla sorveglianza, si propone di:

— riformulare il secondo trattino nel seguente modo:

«— verificare che il materiale utilizzato sia adatto al trasporto di merci pericolose;»,

— riformulare il terzo trattino nel seguente modo:

«Il caricatore della merce deve verificare se le merci pericolose, che egli intende consegnare al trasportatore, siano ammesse al trasporto conformemente alle disposizioni specifiche al modo di trasporto utilizzato. Il trasportatore è per parte sua tenuto a verificare, sulla base dei documenti d'accompagnamento consegnatigli dal caricatore, se le merci pericolose siano ammesse al trasporto in base alle disposizioni relative al trasporto specifiche al modo di trasporto utilizzato. L'addetto alla prevenzione designato dal trasportatore può verificare solo la pertinenza delle indicazioni, senza poter identificare le merci pericolose prima del carico.»

— riformulare il quarto trattino nel seguente modo:

«— verificare che siano rispettate le norme relative al divieto di carico misto di merci pericolose»,

— riformulare il quinto trattino nel seguente modo:

«— verificare che tutti i documenti di accompagnamento previsti siano presenti e siano stati correttamente compilati»,

— riformulare il sesto trattino nel seguente modo:

«— assicurarsi, in collaborazione con il personale competente, della corretta esecuzione delle operazioni di trasporto»,

— riformulare il settimo trattino nel seguente modo:

«— provvedere alla formazione degli interessati nei tempi previsti, conformemente alle disposizioni applicabili ai lavoratori nel settore del trasporto di merci pericolose, certificando il tutto»,

— sopprimere l'ottavo trattino, il cui contenuto è già previsto dalle disposizioni nazionali,

- sopprimere il nono trattino, il cui contenuto è già previsto nei compiti generali dell'addetto alla prevenzione,
- decimo trattino: riprendere per intero l'articolo 7 della proposta.

4.3.2. Allegato II: Elenco delle materie di cui all'articolo 5 della direttiva in esame

4.3.2.1. Contenuti della formazione

Si propone la seguente formulazione:

- « A Formazione generale (obbligatoria per tutti i modi di trasporto) (Durata: almeno cinque ore di lezione)
- I Direttiva comunitaria in merito all'addetto alla prevenzione (disposizioni nazionali aggiuntive sugli addetti alla prevenzione);
 - II Situazione internazionale: panorama delle organizzazioni esistenti e delle loro attività in materia di normativa sulle merci pericolose;
 - III Leggi dei singoli Stati sul trasporto di merci pericolose;
 - IV Riferimenti alla responsabilità civile e penale; diritto del settore assicurativo;
 - V Tecniche moderne della trasmissione elettronica dei dati e di sorveglianza delle merci pericolose durante il trasporto;
 - VI Altre disposizioni. (Ad esempio legislazione sui rifiuti, sui settori atomico ed ambientale, sulla prevenzione degli incidenti).
- B Formazione specifica (formazione individuale o combinata relativa al trasporto su strada, ferroviario, fluviale, marittimo ed aereo) (Durata per ciascun modo di trasporto: almeno venti ore di lezione)
- I Leggi nazionali sul trasporto di merci pericolose relative ai singoli modi di trasporto;
 - II Obblighi dei responsabili nel trasporto di merci pericolose in base alle disposizioni internazionali e nazionali (ad esempio spedizioniere, trasportatore, conducente di veicolo, pilota di natante, compagnie aeree, caricatore, destinatario, magazziniere);

III Contenuto principale delle disposizioni nazionali per i singoli modi di trasporto e loro campo d'applicazione;

IV Classificazione secondo le disposizioni relative ai differenti modi di trasporto;

V Imballaggi, componenti per contenitori (IBC = *Intermediate Bulk Container*), cisterne (cisterne-container, cisterne fisse, batterie di cisterne, cisterne sovrapponibili), container (container merci);

VI Contrassegni ed iscrizioni;

VII Documentazione (ad esempio documenti d'accompagnamento, notifiche d'incidente, certificati di controllo, certificati di formazione, autorizzazioni al trasporto, elenchi di controllo per navi cisterna, dichiarazione di merci pericolose, piani navali di stivaggio, lettere d'accompagnamento per trasporto aereo di merci);

VIII Esecuzione del trasporto.»

4.3.2.2. Durata della formazione — Si propone quanto segue:

« La durata della formazione dev'essere per lo meno

— di cinque ore di lezione per la formazione generale indipendente dal modo di trasporto utilizzato,

— di venti ore di lezione per la formazione specifica a ciascun modo di trasporto.

In caso vengano combinati più modi specifici di trasporto la durata complessiva della formazione può essere ridotta. »

A giustificazione della modifica proposta si fa notare che la proposta della Commissione si ispira essenzialmente alle disposizioni dell'ADR già in vigore per la formazione dei conducenti che trasportano merci pericolose.

I contenuti della formazione elencati dalla Commissione sono conoscenze obbligatorie per le persone che partecipano concretamente alle varie fasi del trasporto.

Agli addetti alla prevenzione, in quanto responsabili nelle imprese, debbono essere fornite conoscenze giuridiche generali delle disposizioni internazionali e nazionali in materia di merci pericolose, onde permetter loro di soddisfare i propri compiti di sorveglianza e verifica.

La formazione dovrebbe pertanto limitarsi ad offrire le conoscenze giuridiche di base.

4.3.3. Allegato IV: Certificato di formazione professionale

Si propone la seguente formulazione:

CERTIFICATO DI PARTECIPAZIONE

Certificato (CEE) di partecipazione per gli addetti alla prevenzione dei rischi inerenti al trasporto di merci pericolose

Cognome:

Nome(i):

Data di nascita:

Nazionalità:

Firma del titolare:

La formazione è conforme al disposto della direttiva del consiglio N. del ed ha avuto i seguenti contenuti e la seguente durata:

- | | | | |
|--------------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Formazione generale | <input type="checkbox"/> | Trasporto per via marittima |
| <input type="checkbox"/> | Trasporto ferroviario | <input type="checkbox"/> | Trasporto per via aerea |
| <input type="checkbox"/> | Trasporto per via navigabile | <input type="checkbox"/> | Trasporto su strada |

con una durata complessiva di ore di lezione.

Sono state combinate le seguenti materie:

Trasporto su strada/trasporto ferroviario/trasporto per via navigabile/trasporto per via marittima/trasporto per via aerea/ (cancellare le menzioni non pertinenti) con una durata complessiva di ore di lezione

Ente organizzatore:

Riconosciuto da (autorità o organismo competente):

Data:

Indirizzo dei corsi di formazione:

Firma:

Valido sino al:

Rinnovato sino al:

da (indirizzo dei corsi di formazione):

Firma:

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

Parere in merito

- alla proposta di direttiva del Consiglio concernente i dispositivi di limitazione della velocità di talune categorie di veicoli a motore⁽¹⁾, ed
- alla proposta di direttiva del Consiglio concernente il montaggio e l'impiego di limitatori di velocità per talune categorie di autoveicoli nella Comunità

(92/C 40/17)

Il Consiglio, in data 14 agosto 1991, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 75 e 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bleser, in data 13 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale, nel corso della 291^a sessione plenaria (seduta del 27 novembre 1991), ha adottato a maggioranza, con 8 voti contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione presenta due proposte, che si basano su due risoluzioni, adottate dal Parlamento europeo rispettivamente nel 1984 e nel 1986, che invitano il Consiglio a prendere le misure necessarie per migliorare la sicurezza della circolazione stradale.

1.2. Due Stati membri utilizzano già i limitatori di velocità. Vista la loro esperienza, la Commissione ritiene che sarebbe utile, se non indispensabile, estendere l'impiego di questo tipo di dispositivo all'intera Comunità e renderlo obbligatorio.

1.3. A giudizio della Commissione l'impiego di un dispositivo omologato per la limitazione della velocità presenta tre vantaggi per i veicoli delle categorie M3 e N3:

- a) promozione della sicurezza dei trasporti su strada;
- b) riduzione dell'inquinamento atmosferico, e quindi miglioramento dell'ambiente;
- c) economie di carburante.

2. Osservazioni della Sezione

2.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta, la quale ha il vantaggio di contemplare un provvedimento che interessa l'intera Comunità europea dopo l'insuccesso dell'introduzione delle misure di carattere generale sulla limitazione di velocità a livello comunitario.

2.2. Il Comitato è pure favorevole alle misure che tendono a ridurre i danni all'ambiente e a consentire economie di carburante.

2.3. Il Comitato approva il provvedimento in quanto permette di evitare il rafforzamento dei controlli sulle strade grazie a un dispositivo (meccanico o elettronico) che non permette manomissioni.

2.4. Il Comitato nutre delle perplessità circa l'applicazione di questo dispositivo limitatamente ai veicoli N3 (ossia a quelli che superano le 12 tonnellate) mentre altre direttive sui trasporti prevedono livelli diversi di tonnellaggio limite. Il Comitato auspica quindi un'armonizzazione anche sotto questo profilo.

2.5. Circa il dispositivo definito nella proposta COM(91) 240 il Comitato insiste in particolare affinché non vengano modificati i paragrafi 7.1.2, 7.1.4 e 7.1.5 dell'allegato 1; essi concorrono infatti a offrire al conducente del veicolo una sicurezza della guida su strada che il dispositivo deve aumentare e non diminuire.

2.6. Il Comitato ha preso atto che il dispositivo deve avere un costo tale da evitare che la sua introduzione sia incompatibile con la normale gestione delle imprese di trasporto e che, anzi, il risparmio di carburante deve consentire di ammortizzare l'investimento in modo che l'impiego del dispositivo si diffonda rapidamente evitando disparità di funzionamento sulle strade tra veicoli vecchi e nuovi.

3. Conclusioni

3.1. Stando alla presentazione e alle proposte della Commissione si può concludere che, ove il provvedimento venga adottato dal Consiglio, l'impiego del dispositivo proposto migliorerà notevolmente la sicurezza degli utenti delle strade e costituirà in questo

⁽¹⁾ GU. n. C 229 del 4. 9. 1991, pag. 5.

campo un primo successo di rilievo in materia di armonizzazione delle velocità dei veicoli nella Comunità. Ridurrà l'inquinamento derivante dalla combustione del diesel dei motori contribuendo al tempo stesso a evitare aumenti delle spese di approvvigionamento nel settore.

3.2. Per i motivi sopraindicati il Comitato approva le due proposte di Direttiva COM (91) 240 e COM (91) 291 e invita la Commissione a procedere oltre in questo campo proponendo dispositivi che consentano di contribuire al miglioramento della sicurezza stradale e dell'ambiente.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDLIN

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, depositato in conformità al Regolamento interno, è stato respinto nel corso del dibattito.

Sopprimere i punti 2.4, 2.6, 3.2, e sostituirli con un nuovo punto 2.4 così formulato:

«2.4. La Sezione chiede tuttavia che l'obbligo in questione venga limitato ai veicoli posti in circolazione per la prima volta dopo il 1° gennaio 1990.

La retroattività fino al 1° gennaio 1985 proposta dalla Commissione comporterebbe infatti costi d'investimento e d'installazione troppo elevati per veicoli vecchi di tre anni e più alla data d'entrata in vigore della direttiva.

La Sezione chiede inoltre che la regolazione del dispositivo corrisponda a velocità massime rispettivamente di 90 km/h per i veicoli della categoria N3 e di 110 per quelli della categoria M3.

Le regolazioni proposte dalla Commissione (rispettivamente 80 e 100 km/h) avrebbero ampie conseguenze negative per la sicurezza e per la scorrevolezza del traffico sulle autostrade nonché sulle condizioni economiche in cui avviene il trasporto.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 33, voti contrari: 81, astensioni: 10.

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio:
«Evoluzione e futuro della politica agricola comune (PAC)»**

(92/C 40/18)

Il 26 febbraio 1991, il Comitato economico e sociale ha deciso, in conformità all'articolo 20, comma quarto, del Regolamento interno, di elaborare un parere sulla comunicazione della Commissione al Consiglio: Evoluzione e futuro della politica agricola comune.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al relatore generale Mantovani il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato con 96 voti favorevoli, 26 contrari e 11 astensioni, il 27 novembre 1991, nel corso della 291ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Le motivazioni della riforma presentata dalla Commissione

1.1. A parere della Commissione, come appare dal documento COM(91) 100 def., i problemi causati o non risolti dalla politica agricola comune (PAC) che rendono necessario un cambiamento di politica sono sostanzialmente sei tra loro strettamente interconnessi:

- 1) formazione e progressivo aumento delle eccedenze;
- 2) la crescita delle spese per gli interventi di mercato;
- 3) tensioni nei rapporti internazionali causate dalle restituzioni alle esportazioni;
- 4) modesto aumento globale dei redditi agricoli;
- 5) distribuzione del sostegno a vantaggio delle aziende di maggiori dimensioni in ragione della maggiore capacità produttiva;
- 6) intensificazione dei metodi di produzione oltre il limite compatibile con la conservazione delle risorse.

1.2. Secondo la Commissione, il loro comune denominatore è da ricercare nel fatto che la PAC operando principalmente attraverso il sostegno «via mercato» e con la garanzia illimitata di sbocco ha rappresentato un potente stimolo all'aumento della quantità prodotta ed il sostegno è risultato correlato con il volume di produzione.

2. Analisi e valutazione di queste motivazioni

2.1. Considerando la Comunità nel suo complesso non si può non concordare con la Commissione sul fatto che sono questi i nodi della PAC. Risulta però opportuno disaggregare maggiormente l'analisi delle prime quattro problematiche a livello di prodotti e/o Stati membri per evidenziare non trascurabili specificità.

2.2. Il Comitato ritiene che le motivazioni addotte dalla Commissione debbano essere opportunamente analizzate per verificarne il fondamento e la validità.

2.3. Formazione e progressivo aumento delle eccedenze

2.3.1. Le eccedenze produttive, determinate anche dalle importazioni, sono diventate via un problema

maggiore proprio con il loro accumularsi di anno in anno. La grande influenza del progresso tecnico nell'organizzazione delle aziende agricole ha rappresentato un fattore decisivo per la crescita quantitativa del settore.

2.3.2. L'indicatore utilizzato per misurare le eccedenze è il grado di autoapprovvigionamento, rapporto tra la produzione e le utilizzazioni interne, ovviamente, anche con riferimento alla quantità esportata sul mercato esterno. Questo indicatore presenta un limite sostanziale in quanto le utilizzazioni interne, quindi la domanda interna, sono esse stesse influenzate dalla PAC. In particolare, anche gli aiuti al consumo e alla trasformazione possono costituire un artificiale ampliamento delle utilizzazioni interne, tanto da potersi definire come restituzioni interne.

2.3.3. Anche se il grado di autoapprovvigionamento, così come calcolato, può rappresentare un indicatore distorto della situazione produttiva comunitaria, è interessante vedere le differenze nei valori che esso assume a livello comunitario per i diversi comparti (tabella 1).

Tabella 1

Grado di autoapprovvigionamento della Comunità nel 1989 per comparto

Cereali (escluso riso)	113
Riso lavorato	76
Zucchero ⁽¹⁾	124
Ortaggi freschi ⁽¹⁾	106
Frutta fresca (esclusi agrumi) ⁽¹⁾ ⁽³⁾	84
Agrumi ⁽¹⁾ ⁽³⁾	67
Vino	91
Uova ⁽²⁾	102
Carni ⁽²⁾	102
di cui: bovine	104
ovine e caprine	83
suine	103
pollame	105
Oli e grassi ⁽²⁾	75
Patate	101

⁽¹⁾ 1987/1988.

⁽²⁾ 1988.

⁽³⁾ Vanno ricordati i fattori di stagionalità che interessano queste produzioni.

Fonte: «La situazione dell'agricoltura nella Comunità», Relazione 1990.

2.3.4. Un primo gruppo di comparti comprende lo zucchero ed i cereali, il cui grado di autoapprovvigionamento è al di sopra del valore 110 (124 nel caso dello zucchero, 113 per i cereali). Una situazione di eccedenza si ha anche per un secondo gruppo di prodotti con grado di autoapprovvigionamento attorno a 100: ortaggi, carni bovine, carni suine, pollame e uova. Per un terzo gruppo di comparti la Comunità presenta invece una situazione deficitaria: è questo per esempio il caso delle carni ovine e caprine, della frutta fresca, del vino, del comparto degli oli e dei grassi.

2.3.5. Per quanto riguarda i prodotti lattiero-caseari, nelle statistiche CEE non viene riportato il grado di autoapprovvigionamento medio comunitario.

2.3.6. Osservando però i dati relativi ai diversi prodotti e ai diversi paesi si notano in linea generale gradi di autoapprovvigionamento che assumono valori molto elevati confermando la particolare gravità del problema delle eccedenze per questo comparto.

2.3.7. La formazione e l'aumento nel tempo delle eccedenze ha determinato le due conseguenze negative evidenziate dalla Commissione:

- lievitare delle spese sostenute dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)/Garanzia,
- tensioni nelle relazioni commerciali della CEE per determinati prodotti dovute alle relative sovvenzioni concesse per le esportazioni sui mercati internazionali. D'altro canto, le differenti situazioni dei mercati nazionali hanno determinato la distribuzione dei vantaggi del sostegno « via mercato ».

2.3.7.1. In effetti il fenomeno delle eccedenze è da imputare anche alla politica dei prezzi seguita dalla Comunità e, in particolare, alla marginale differenza nella fissazione annuale dei prezzi agricoli tra prodotti di alta qualità e prodotti di bassa qualità. Nel settore dei cereali, ad esempio, il grano foraggero, l'orzo e il granturco hanno un prezzo di poco inferiore al grano panificabile. Limitando il sostegno a prodotti di qualità, si sarebbe potuto contenere il costo complessivo del sostegno e indirizzare la produzione secondo la richiesta del mercato.

2.4. *Crescita delle spese per gli interventi di mercato*

2.4.1. Nel biennio 1989/1990 le spese del FEAOG/Garanzia hanno interessato per oltre il 51% quattro prodotti eccedentari: i lattiero caseari (18,9%), cereali (15,3%), carni bovine (9,1%), e zucchero (8,1%). Sommando alle precedenti anche le spese per colza e girasole (12,1%) carni ovine (5,6%), vini (5%) e olio d'oliva (6%) si arriva all'80% della spesa totale. Bisogna però ricordare che in questi anni era necessario per la CEE assicurarsi riserve strategiche.

2.4.2. Al di là dell'entità della spesa in valore assolu-

to è interessante considerare il rapporto tra la spesa del FEAOG e il valore della produzione.

2.4.3. La Comunità nel 1988/1989 spendeva 13,6 ECU per 100 ECU di valore della produzione contro una spesa di 8,7 ECU nel biennio 1980/1981.

2.4.4. Il rapporto tra la spesa FEAOG/Garanzia ed il valore della produzione non indica esattamente il livello del sostegno accordato al comparto. Quest'ultimo dipende dal meccanismo di garanzia messo in atto (*deficiency payment*, protezione). Il bilancio comunitario invece è soprattutto funzione degli strumenti utilizzati (prelievi, sussidi e restituzioni interne anche sotto la forma dell'aiuto al consumo) e della destinazione riservata alle eccedenze (esportazioni, ammassi e ritiri dal mercato).

2.5. *Tensioni nei rapporti internazionali causate dalle restituzioni alle esportazioni*

2.5.1. Le restituzioni alle esportazioni sono una delle cause principali del contenzioso tra la CEE e i suoi concorrenti sui mercati mondiali.

2.5.2. Considerando la composizione percentuale della spesa del FEAOG/Garanzia, secondo la natura economica delle misure, emerge chiaramente la consistenza delle restituzioni alle esportazioni.

2.5.3. Queste rappresentavano nel biennio 1980/81 oltre il 47% del totale e intorno al 40% nel 1988/89. In quest'ultimo biennio, considerando le produzioni di maggiore peso sugli scambi internazionali, le restituzioni spiegano il 75% della spesa per i cereali, quasi il 55% per i prodotti lattiero caseari, il 43% per le carni bovine, il 78% per le suine e il 74% per lo zucchero.

2.5.4. Il rapporto tra le spese per le restituzioni e la produzione aumenta nel periodo da 4,1 a 5,3 ECU per 100 ECU di valore prodotto.

2.5.5. La forte incidenza della restituzione nelle spese del FEAOG/Garanzia, specie in riferimento a prodotti come i cereali, è spiegata, fra l'altro, dalla debolezza della moneta americana; inoltre, va tenuto conto della forte incidenza delle spese di stoccaggio, differenti per i vari prodotti.

2.6. *Modesto aumento globale dei redditi agricoli*

2.6.1. I redditi degli agricoltori nella Comunità espressi in termini reali hanno registrato un incremento modesto nel corso del tempo. Considerando le medie triennali 1979-1981 e 1986-1988, tale incremento risulta molto inferiore alla crescita della spesa del FEAOG.

2.6.2. Nell'analisi dell'andamento dei redditi agricoli non si possono trascurare due aspetti essenziali: le

differenze tra i paesi e, all'interno del settore, tra le aziende.

2.6.3. Infatti, l'evoluzione dei redditi reali nei paesi comunitari ha avuto andamenti nettamente diversificati. Per alcuni paesi il livello del reddito è rimasto stagnante o addirittura si è ridotto.

2.7. Distribuzione squilibrata del sostegno di mercato

2.7.1. Il meccanismo del sostegno dei redditi attuato garantendo un certo livello del prezzo interno è legato, per sua natura, in modo diretto e proporzionale alla quantità prodotta e quindi in prima approssimazione alla capacità produttiva complessiva delle aziende. Del resto tutti i paesi sviluppati hanno fino ad oggi attuato politiche dei prezzi agricoli finalizzate alla stabilità economica e sociale del mondo rurale, specie nelle aree a rilevante presenza di addetti agricoli. Tale principio è alla base del documento presentato dalla CEE per il negoziato agricolo in sede del Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT).

2.7.2. Il sistema di aiuti della PAC fa riferimento diretto alla quantità prodotta e pertanto tocca solo indirettamente il reddito delle aziende agricole; di conseguenza, alle aziende di dimensioni inferiori, in ragione del loro più modesto contributo alla produzione totale, è pervenuta una quota inferiore dei fondi per il sostegno del mercato spesi dalla Commissione.

2.8. Intensificazione dei metodi di produzione oltre il limite compatibile con la conservazione delle risorse

2.8.1. Il progresso delle tecniche produttive ha favorito un impiego sempre maggiore e sempre più efficace degli antiparassitari e dei concimi nonché l'uso di altre forme di energia in sostituzione di manodopera. Persino in presenza di prezzi agricoli reali e nominali in declino, l'applicazione di tali ausili si è dimostrata economicamente conveniente. In ogni caso il principio della garanzia illimitata ha incentivato la quantità prodotta prescindendo dall'impatto ambientale.

2.8.2. L'attenuazione dell'impatto negativo sull'ambiente di pratiche colturali intensive non può che essere un obiettivo/vincolo prioritario per la politica agraria, soprattutto nei comparti per i quali la produzione risulta eccedentaria.

3. La proposta della Commissione [doc. COM(91) 258 def.]: obiettivi e strumenti

3.1. Secondo la Commissione, l'agricoltura della Comunità dovrebbe:

- 1) offrire il proprio contributo alla produzione mondiale di prodotti agro-alimentari, in modo coerente alle regole internazionali sul commercio agro-alimentare,

- 2) contribuire allo sviluppo economico e sociale delle regioni rurali,

- 3) farsi carico, insieme al resto dei settori economici, delle nuove istanze della società in materia di qualità della vita.

3.2. Perseguendo una simile strategia, due sono i risultati a cui si intende puntare:

- a) la selezione di una fascia di aziende competitive;
- b) il mantenimento di un numero adeguato di agricoltori e di aziende agricole.

3.3. Nel suo documento COM(91) 258 fin del luglio 1991 la Commissione fa finalmente conoscere il complesso degli strumenti di cui intende avvalersi a tale scopo. In modo schematico, essi possono essere ricondotti a sei elementi essenziali:

- 1) riduzione dello scarto fra i prezzi comunitari di alcuni prodotti di base a quelli del mercato mondiale;
- 2) compensazione della conseguente caduta di reddito in modo disaccoppiato (decoupling) e modulare, anche attraverso il collegamento con le politiche di set-aside;
- 3) pre-pensionamento;
- 4) misure a carattere ambientale e forestale;
- 5) mantenimento della attuale politica delle strutture;
- 6) mantenimento di quelle organizzazioni di mercato che almeno per ora sembrano conseguire gli obiettivi di fondo della PAC.

4. Osservazioni generali

4.1. Valutare le proposte di riforma significa in primo luogo verificare, al di là di ogni altro aspetto, il loro grado di coerenza con le motivazioni che le hanno determinate e cioè:

- miglioramento dei redditi agricoli,
- garantire, anche per il futuro, la competitività delle aziende efficienti in un mercato internazionale più aperto,
- redistribuzione del sostegno,
- equilibrio dei mercati,
- mantenimento delle popolazioni nelle aree rurali,
- controllo della spesa agricola nel bilancio della CEE.

4.2. Prima di entrare nel merito delle proposte specifiche presentate dalla Commissione, va sviluppata una considerazione di carattere generale sulla nuova PAC.

4.2.1. Una delle critiche più ricorrenti mosse al sostegno di mercato si rifà alla linearità della sua applicazione a tutte le tipologie strutturali e a tutte le differenti realtà territoriali.

4.2.2. Come hanno dimostrato molte analisi nel passato e come la stessa Commissione ha più volte riconosciuto nei propri documenti, questa linearità non consentirà sostanzialmente il superamento degli squilibri settoriali, aziendali e territoriali.

4.2.3. Anche nella formulazione delle attuali proposte, non vi è molta considerazione delle varie agricolture comunitarie: le tipologie strutturali, la conformazione morfologica del territorio, le condizioni di arretratezza generale di alcune realtà subregionali.

4.2.4. Ignorare le specificità territoriali in nome della filosofia del « mercato unico » significa mettere in piedi strumenti di intervento di cui continueranno di fatto a beneficiare in misura relativamente maggiore le agricolture più favorite dal punto di vista sia strutturale-organizzativo sia territoriale ed economico generale. Con l'aggravante, questa volta, di essere all'inizio di un percorso che porterà — visto il contesto delle relazioni internazionali — ad una sempre più accentuata liberalizzazione dei mercati ed al tendenziale ridimensionamento del sostegno. Ciò vuol dire che nel medio-lungo periodo le agricolture più deboli saranno irreversibilmente scalzate dal mercato sotto la spinta di una maggiore competizione sia sui mercati intracomunitari sia su quelli internazionali.

4.3. La Commissione deve essere esplicita nell'indicare la situazione che intende determinare attraverso la sua proposta di riforma.

4.3.1. Infatti, bisogna evitare che la nuova PAC abbia, da un lato, ripercussioni negative sulle aziende oggi efficienti e, dall'altro, costringa all'abbandono non solo le aziende marginali dell'agricoltura contadina ma anche quelle imprese intermedie che sono la realtà numericamente più elevata dell'agricoltura CEE e che, mediante opportune ristrutturazioni ed adeguati investimenti, potrebbero raggiungere la soglia della competitività.

4.3.2. L'obiettivo di far fare agricoltura a chi ha le potenzialità per farla (in termini di paesi, territori e tipologie strutturali) può essere condivisibile. In ogni caso occorre che contestualmente si creino le opportunità di sviluppo alternative per chi (paesi, territori e

tipologie strutturali), per ragioni oggettive, è costretto a cedere le proprie quote di mercato.

4.3.2.1. Per le regioni sfavorite occorre considerare l'esistenza di due differenti situazioni per l'attività agricola:

- le realtà dove effettivamente esistono le condizioni per una pluriattività nell'ambito dell'azienda agricola,
- le zone nelle quali prevale la sola esigenza della difesa del territorio e quindi l'impossibilità di un'attività di impresa agricola economicamente e socialmente valida.

4.3.2.2. Questa duplice situazione esige misure d'intervento modulato, oltre che la connessione fra queste azioni propriamente di politica agricola e quelle di sviluppo macroeconomico o di intervento sociale il cui costo comunque non può essere attribuito sul conto della spesa agricola. La riforma dei fondi strutturali in parte va in questa direzione.

4.4. Il perno della riforma presentata con il documento COM(91) 258 def. sta nella distinzione fra produttori più « piccoli » e più « grandi ». Tale distinzione poggia, a sua volta, su tre elementi fondamentali:

- a) la volontà di operare di controllo dell'offerta basata su di una drastica e repentina riduzione dei prezzi e attraverso l'introduzione di una politica di set-aside obbligatorio;
- b) la conseguente decisione, così come afferma la Commissione, di voler esentare i « piccoli produttori » dall'obbligo del ritiro dei seminativi dalla produzione;
- c) la necessità, ravvisata dalla Commissione, di ripartire meglio il sostegno tra gli agricoltori.

4.4.1. In tale ottica va letta, infatti, la decisione di compensare solo parzialmente i produttori più « grandi », per ovviare alle perdite di reddito causate dalla riduzione dei prezzi istituzionali.

4.4.2. Tale scelta va, a parere della Sezione, valutata rispetto ai due fondamentali obiettivi che la Comunità ha posto alla base della sua riforma:

- la selezione di un'agricoltura efficiente e, dunque, vitale e competitiva,
- il mantenimento di un numero adeguato di agricoltori.

4.4.3. Quattro le osservazioni in merito:

- a) non è accettabile economicamente, socialmente e politicamente puntare per il primo obiettivo

sopraindicato unicamente su quel ristretto numero di aziende che, attualmente in condizioni di efficienza, non è scontato siano poi in grado di sopravvivere in una situazione di mercato molto più concorrenziale di oggi. La nuova PAC deve mirare ad avere il numero più grande possibile di aziende che contribuiscano ai risultati economici dell'agricoltura comunitaria;

- b) lo strumento del set aside obbligatorio rischia di minare proprio i livelli di efficienza di queste aziende;
- c) analisi quantitative condotte da più parti sembrano dimostrare che l'effetto di redistribuzione del sostegno, imperniato proprio sull'esenzione dei piccoli produttori dall'obbligo del ritiro dei seminativi dalla produzione è del tutto irrilevante.

Non giustifica quindi un'azione di messa in crisi dell'efficienza delle aziende già oggi vitali. Il livello di tale redistribuzione è troppo modesto per contribuire a conseguire il secondo obiettivo di cui sopra;

- d) inoltre, non vanno sottovalutati i costi amministrativi di questa politica. Il gran numero di aziende e le procedure previste per l'ottenimento degli aiuti implicano pesanti aggravii burocratici e fanno prevedere tempi lunghissimi per il percepimento di questi aiuti da parte degli agricoltori.

4.4.4. Il Comitato propone dunque che la strategia della nuova riforma della PAC non sia incentrata su azioni mirate alla semplicistica disaggregazione dell'agricoltura comunitaria in «piccoli» e «grandi» produttori.

4.4.5. In alternativa, esso propone che tutte le azioni della nuova riforma siano modulate sulla base di una ripartizione della agricoltura comunitarie che tenga conto della loro attuale struttura di costo medio totale.

4.4.5.1. Sulla base di questo criterio economico il complesso delle aziende agricole della Comunità può essere raggruppato in tre grandi tipologie:

- Una prima e molto ristretta tipologia è rappresentata da quelle aziende per le quali il prezzo attuale di mercato si colloca al di sopra del costo medio totale, coprendo sia i costi variabili sia i costi fissi e garantendo anche la realizzazione di cosiddetti extra-profitti.
- Nella seconda tipologia il prezzo attuale di mercato consente di coprire tutti i costi variabili e solo parte dei costi fissi.
- La terza tipologia comprende le aziende marginali per le quali il prezzo attuale di mercato copre i costi variabili ma non i costi fissi.

4.4.6. È chiaro dunque che è rispetto a queste tre tipologie che va valutata la nuova politica di controllo dell'offerta e quindi individuate azioni più mirate sia ai fini di compensazione della perdita di reddito sia di una politica per la competitività dell'agricoltura.

4.5. Il Comitato constata lo stretto collegamento esistente fra la proposta di riforma della PAC ed il problema degli scambi internazionali, con particolare riferimento ai negoziati in corso per l'Uruguay Round.

4.5.1. A tale proposito, il Comitato sottolinea che nel mercato dei prodotti agricoli i prezzi sono per loro natura marginali in quanto fanno riferimento a uno scambio di surplus produttivi, per questo è difficile parlare di prezzo di equilibrio sul mercato totalmente libero.

4.6. Inoltre, il Comitato ritiene che la politica agricola comunitaria debba in ogni caso essere ricollocata in un contesto mondiale dove vige un sostegno generalizzato al settore agricolo.

4.6.1. A tale riguardo le statistiche allegate sugli aiuti apportati agli agricoltori nei diversi paesi dimostrano che la CEE accorda un aiuto molto più debole ai grandi produttori mondiali.

4.7. Il Comitato si interroga egualmente circa il rispetto del principio fondamentale della preferenza comunitaria, dal momento che i prezzi nella CEE tenderanno ad allinearsi ai prezzi mondiali. Questa preferenza avrà inevitabilmente tendenza a sparire.

5. Osservazioni particolari per alcuni settori produttivi e per le misure integrative

5.1. Il Comitato ritiene che una valutazione delle proposte della Commissione per i singoli settori produttivi potrà essere fatta con riferimento ai vari regolamenti di attuazione della proposta di riforma [in tal senso il Comitato si è già pronunciato per la proposta di regolamento «Semi oleosi»⁽¹⁾]. In ogni caso vengono fatte alcune osservazioni di massima che attengono alla filosofia generale della proposta stessa.

5.2. Settore dei cereali, semi oleosi e proteaginose

- a) Come già detto, la distinzione tra piccoli produttori e grandi produttori, adottata nella proposta, non costituisce un parametro appropriato per calibrare il sostegno. L'aiuto ad ettaro indifferenziato verrebbe

⁽¹⁾ Doc. COM(91) 318 def. e doc. CES(91), pag. 1263.

be a configurarsi come un sostegno alla rendita fondiaria, e per le tipologie più efficienti anche come un finanziamento di extra-profitti, mentre per le tipologie oggi potenzialmente vitali costituirebbe un mero intervento di sopravvivenza di breve periodo ma non certo una politica di sviluppo di largo respiro.

- b) Il sostegno commisurato alla produttività media a livello regionale finisce per congelare gli attuali squilibri esistenti tra le diverse regioni della Comunità.

Il meccanismo di sostegno risulterebbe di fatto ispirato ad una filosofia che si discosta solo lievemente da quella della «vecchia PAC».

Prima infatti il sostegno era correlato alla dotazione

di risorse di ciascuna azienda; con la nuova proposta sarebbe, invece, correlato alla dotazione media di un'area omogenea. Di conseguenza si può parlare di riequilibrio del sostegno solo all'interno di ciascuna area e/o sub-area regionale e, peraltro, in misura inversamente proporzionale al loro grado di omogeneità: il riequilibrio interno all'area sarebbe tanto maggiore quanto più essa è disomogenea. Viceversa, la distanza relativa tra le aree e tra i paesi nella distribuzione del sostegno subirebbe cambiamenti poco rilevanti.

- c) L'obiettivo di una redistribuzione del sostegno a favore dei piccoli produttori verrebbe raggiunto in misura, tutto sommato, contenuta. All'interno di ciascun paese lo spostamento del sostegno sarebbe di scarsissima entità, mentre nell'aggregato comunitario si aggirerebbe tra il 5% e il 7% (vedi tabella 2).

Tabella 2

Calcolo della redistribuzione del sostegno tra «piccoli» produttori e «grandi» produttori a seguito della proposta della Commissione [doc. COM(91) 258 def.]

	Aziende (Milioni)	Superficie agricola utilizzata (SAU) a cereali (Milioni di ettari)	Quantità prodotta (Milioni di t) ⁽¹⁾	Produttività (tonnellate/ettari)	Set aside (Milioni di ettari)	Ettari a set aside compensati	Compensazione set aside (Milioni di ECU)
Piccoli produttori	3,7	14,4	56,76	3,94	0	0	0
Grandi produttori	0,6	21,6	115,24	5,34	3,24	2,55	645,15
Totale CEE	4,3	36	172	4,78	3,24	2,55	645,15
	Vecchio sostegno (Milioni di ECU)	Distribuzione percentuale del sostegno	Nuovo sostegno (Milioni di ECU) ipotesi 1	Distribuzione percentuale del sostegno	Nuovo sostegno (Milioni di ECU) ipotesi 2	Distribuzione percentuale del sostegno	
Piccoli produttori	3 121,80	33,00%	3 121,80	34,10%	3 785,76	40,39%	
Grandi produttori	6 338,20	67,00%	6 032,62	65,90%	5 471,99	59,11%	
Totale CEE	9 460,00		9 154,42		9 257,75		

⁽¹⁾ Anno 1990/1991.

Fonte: Ns. elaborazione su dati della Commissione. Evoluzione e futuro della politica agricola comune [doc. COM(91) 258 def.].

- d) Il riequilibrio dei mercati viene raggiunto parzialmente nel breve periodo grazie al set-aside (la produzione per effetto del set-aside dovrebbe ridursi dell'8,8% rispetto alla campagna 1989/1990) e in maniera più consistente nel medio-lungo periodo, in conseguenza di una probabile fuoriuscita di aziende e di aree di mercato. Il prezzo da pagare per il raggiungimento di questo obiettivo sembra quindi piuttosto alto in termini di occupazione e di squilibri economico-sociali e territoriali. La coltivazione di prodotti non alimentari nei terreni messi a riposo andrebbe incentivata anche per questi motivi.

5.3. Settore zootecnico

- a) Relativamente a questo settore, appare molto chiaro il mancato riferimento alle specificità regionali. Per questo settore sono previsti, a parità di altre misure, incentivi aggiuntivi per gli allevamenti estensivi, cioè per quegli allevamenti che hanno un carico di bestiame per ettaro non superiore a certi livelli [1,4 unità bestiame (UB) per ettaro nelle zone svantaggiate e 2 UB nelle altre zone].

In alcuni casi l'intensificazione è obbligata dal fatto che l'ampiezza aziendale è un vincolo non facilmente superabile. In queste situazioni per la maggior

parte degli allevamenti la scelta di estinsivizzare, oltre a costituire un cambiamento di rotta radicale, è oggettivamente impossibile date le condizioni del mercato fondiario.

- b) La riduzione dei prezzi per le carni bovine e per il latte viene giustificata dai minori costi di produzione dovuti al calo dei prezzi dei cereali e dei prodotti mangimistici. A questo proposito va sottolineato che la riduzione del prezzo dei mangimi non è affatto automatica, e pertanto le ripercussioni negative sui redditi potrebbero indurre ad una situazione di crisi degli allevamenti intensivi.

5.4. Misure integrative

5.4.1. Così come le precedenti, le misure integrative proposte dalla Commissione solo in parte sono coerenti con gli obiettivi di fondo dichiarati:

- formazione di un'agricoltura competitiva,
- mantenimento di un numero adeguato di agricoltori.

5.4.2. Infatti, esse risultano altresì funzionali ad una strategia di controllo dell'offerta, da un lato, e di formazione di aziende di maggiori dimensioni, dall'altro.

5.4.2.1. Nella prima direzione si muovono infatti i due programmi: agro-ambientale e di imboscamento di terreni agricoli.

5.4.2.2. Nelle due direzioni si muove un progetto sul prepensionamento.

5.4.3. Per quanto attiene al programma agro-ambientale va rilevato che l'agricoltura appare prevalentemente come un'attività contrapposta al miglioramento della qualità della vita.

5.4.3.1. In altri termini, la politica ambientale viene chiamata in gioco quasi unicamente per dare « spessore culturale e ideologico » ad una politica di controllo dell'offerta.

5.4.3.2. In tale programma cioè, solo marginalmente (gestione del paesaggio) vengono considerati gli attuali e/o potenziali effetti positivi direttamente connessi con la produzione di beni alimentari.

5.4.3.3. Due esempi per tutti: non vi è alcun incentivo a produrre beni di qualità superiore, specie sotto il profilo igienico-sanitario; manca qualunque politica di aiuti connessa all'agriturismo e, dunque, ai prodotti tipici, per molti aspetti perno dell'agri-turismo.

5.4.4. Tale approccio, dunque, seppure presenti al suo interno alcuni aspetti positivi, manca di cogliere tutte le reali potenzialità che una politica ambientale può avere a supporto sia della produzione di beni alimentari di qualità, sia dell'agriturismo. E, quindi, in definitiva proprio dello sviluppo delle aree rurali più svantaggiate.

5.4.5. In conclusione, se per il progetto forestale e quello sul prepensionamento sono presenti alcuni elementi globalmente positivi, il Comitato ritiene che l'approccio adottato rispetto al programma agro-ambientale vada sostanzialmente rivisto.

6. Indicazioni per una diversa proposta di riforma

6.1. Dalle analisi e dalle considerazioni precedentemente effettuate, si ravvisa, nella sostanza, uno scollamento profondo tra gli obiettivi della proposta di riforma presentati nel documento COM (91) 100 def. e le azioni, misure e orientamenti offerti dal documento COM(91) 258 def.

6.1.1. Nella sostanza, mentre è possibile concordare sugli obiettivi della riforma, e segnatamente sulla necessità di procedere ad un riequilibrio del sostegno in senso territoriale ed aziendale, il forte squilibrio tra le opportunità offerte all'agricoltura comunitaria dalle misure operative individuate nella proposta ed i prevalenti elementi negativi derivanti dalla stessa, orienta il Comitato a richiedere una profonda revisione della proposta e dei meccanismi che si intendono introdurre.

6.2. Il Comitato ritiene che esistano oggi due opzioni di fondo alle quali ricondursi per realizzare l'indispensabile riforma della PAC:

- a) accettare il proseguimento del processo di riforma strisciante della PAC che ha caratterizzato tutti gli anni ottanta;
- b) accettare la sfida di un cambiamento radicale di politica da definire con una viva partecipazione di tutte le parti interessate oltretutto delle istituzioni comunitarie nello spirito di una « nuova Stresa ».

6.2.1. La prima opzione non risulta adeguata alla complessità della situazione presente come del resto hanno dimostrato gli avvenimenti di questi ultimi anni e l'insoddisfazione delle varie categorie interessate (agricoltori, consumatori, lavoratori industriali).

6.2.1.1. Anche le linee direttrici di bilancio, fissate nel 1988, sono risultate inadeguate alla situazione venutasi a creare successivamente. Il costo della PAC è andato aumentando per effetto del circolo vizioso: prezzi, mercato, stoccaggi. Questo aumento però è stato in parte determinato anche da variabili del tutto esterne alla volontà dei produttori agricoli.

6.2.2. Sulla seconda scelta occorre definire un preciso atteggiamento. Il Comitato ritiene infatti che debba

essere individuato un insieme di elementi chiave che, pur rimanendo nell'ottica di una modifica della PAC, risultino maggiormente coerenti rispetto all'insieme degli obiettivi della stessa Commissione, nella costante verifica dei principi fissati dai Trattati di Roma.

6.2.3. Secondo questa impostazione, gli elementi irrinunciabili verso i quali occorre formulare proposte concrete sono riassumibili nei seguenti:

6.3. *Redistribuzione del sostegno*

6.3.1. Senza questo segno di cambiamento nessuna riforma della PAC può essere accettabile.

6.3.2. Tale redistribuzione dovrà avvenire a livello territoriale tra le diverse componenti dell'*agri-business* e tra le diverse tipologie aziendali che oggi sono presenti nell'agricoltura comunitaria.

6.3.3. Vi è poi un secondo punto che serve a qualificare il primo: e cioè la qualificazione della destinazione del sostegno per funzione d'uso.

6.3.4. Non è infatti sufficiente affermare che esso vada redistribuito secondo le modalità enunciate dalla proposta comunitaria.

6.3.5. Si invita pertanto la Commissione a presentare un programma strutturale e regionale efficace che aiuti a mitigare gli squilibri più macroscopici tra i redditi.

6.4. *Garanzia del reddito*

6.4.1. La garanzia del reddito per l'azienda coltivatrice potenzialmente vitale (aiuto diretto) deve in qualche modo essere subordinata alla sua capacità ed alla sua possibilità di produrre in modo competitivo, nel medio e lungo periodo.

6.4.2. In questi termini non può essere accettata qualsiasi forma di generalizzazione della penalizzazione di processi produttivi di tipo intensivo, dettati dalle condizioni ambientali, sociali e tecnologiche presenti nelle diverse aree rurali della Comunità. Spesso un'organizzazione produttiva aziendale di tipo intensivo è l'esito di grossi investimenti il cui ammortamento non è ancora completato. Sotto questo aspetto l'adozione del set aside lineare non solo è incoerente, ma oltremodo dirompente verso i delicati equilibri socio-economici esistenti nelle diverse aree e all'interno delle diverse tipologie aziendali. Anzi, il set aside rischia in questi casi di scoraggiare l'affitto mettendo in difficoltà le imprese senza la proprietà.

6.4.3. Il raggiungimento di questo obiettivo, inteso come difesa strategica di un'ampia fascia di agricoltura professionale, diviene strumentale per un terzo elemento: la difesa dello sviluppo economico e sociale delle regioni rurali.

6.4.4. Una delle maniere per tutelare i redditi degli agricoltori consisterebbe nell'istituzione di un sistema comunitario di assicurazioni agrarie, con un contributo finanziario a valere sul bilancio CEE e la cui creazione non avrebbe effetti distorsivi sugli accordi GATT. Sistemi del genere hanno dato prova della loro efficacia nei vari paesi dove sono già operanti, tanto nella CEE come al di fuori di essa (per esempio Canada).

6.5. *Difesa dello sviluppo economico e sociale delle regioni rurali*

6.5.1. Nessuno può credere che lo sviluppo di quelli che costituiscono circa il 50% dei territori della Comunità e gran parte della sua popolazione possa essere costruito su una agricoltura di pensionati, guardiani della natura e su una ristretta fascia di aziende efficienti e competitive.

6.5.2. In tal senso, gli elementi di redistribuzione e la capacità di produrre implicano la difesa dell'occupazione agricola, sia quella degli imprenditori e delle loro famiglie sia quella dei salariati. Nelle sue proposte la Commissione trascura come una parte consistente del lavoro agricolo sia rappresentato da operai fissi ed avventizi, per i quali non esiste alcuna protezione rispetto alle conseguenze derivanti dalla nuova PAC. Egualmente non si fa cenno alla vasta area di occupazione presente nella filiera agro-alimentare, in specie nelle industrie cooperative il cui futuro è strettamente legato a quello delle aziende agricole. Non va inoltre ignorato che i costi per la creazione di posti di lavoro alternativi sono oggi elevatissimi, mentre i risultati delle politiche sociali e regionali della CEE sono assai modesti per superare la disoccupazione già esistente.

6.5.3. Un'adeguata riforma della PAC dovrà prevedere una legislazione europea di sostegno che consenta l'adozione di efficaci azioni di protezione sociale mirate a contenere gli effetti di questi processi di ristrutturazione. Le principali esigenze sono:

- a) creazione di posti di lavoro nel settore non agricolo;
- b) azione pubblica per il collocamento della manodopera agricola, creazione di «laboratori ambientali» per l'occupazione temporanea degli operai agricoli temporaneamente disoccupati;

- c) qualificazione e specializzazione professionale per i giovani;
- d) effettiva possibilità e discrezionalità per tutti gli operai agricoli anziani di ricorrere al prepensionamento;
- e) maggiore flessibilità professionale per gli stagionali, attraverso processi formativi e collegamento dei vari periodi di occupazione agricola ed extra-agricola;
- f) sostegno finanziario alla riconversione extra-agricola delle aziende con il vincolo del mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti.

6.6. *Promozione della qualità*

6.6.1. Il Comitato ritiene che in luogo del drastico abbassamento dei prezzi, quale strumento di riduzione delle produzioni eccedentarie, occorra puntare sulla promozione della qualità del prodotto. Quando si adottano prezzi pressoché uguali per un'intera categoria di prodotti, l'agricoltore non è stimolato a migliorarne la qualità.

6.6.2. Una ragionevole differenziazione nella fissazione annuale dei prezzi agricoli tra prodotti di alta qualità e prodotti di bassa qualità potrebbe essere la soluzione idonea — non sufficientemente considerata dalla Commissione — per ridurre la produzione senza ricorrere a meccanismi compensativi di dubbia efficacia, di complessa e costosa applicazione e di difficile gestione in ordine ai controlli.

6.7. *La visione d'insieme delle politiche comunitarie*

6.7.1. Un ultimo elemento è costituito dalla necessità di calare le politiche di accompagnamento in modo tale da risultare integranti delle attività produttive e non volte a sostituirle o di fatto bloccarle. In tal senso la riforma non può non tenere conto delle necessarie revisioni che interessano le politiche collaterali, segnatamente quella ambientale, fiscale, ecc.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

ALLEGATO 1

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno votato a favore del parere:

Abejon Resa, Amato, Andrade, Arena, Ataide Ferreira, Bagliano, Barbagli, Beltrami, Bento Gonçalves, Bernabei, Bleser, Bonvicini, Bottazzi, Bredima-Savopoulou, Burnel, Cal, Cassina, Cavaleiro Brandão, Ceballo Herrero, Chevalier, Christie, Colombo, Van Dam, von der Decken, d'Elia, van Dijk, Donck, Draijer, Dunkel, Elstner, Engelen-Kefer, Erty, Forgas i Cabrera, Frandi, Gafo Fernandez, Germozzi, Giatras, Gomez Martinez, Gottero, Gredal, Groben, Hovgaard Jakobsen, Jenkins, Kazazis, de Knecht, Korfiatis, Laca Martin, Landaburu De Silva, Lappas, Larsen, Laur, Liverani, Lyons, Machado von Tschusi, Maddocks, Mantovani, Margalef Masia, Masucci, Mayayo Bello, McGarry, Merce Juste, Mercier, Morales, Morize, Morris, Muñoz Guardado, Nielsen B., Nielsen P., Noordwal, Ovide Etienne, Panero Flores, Pardon, Pasquali, Pellarini, Pelletier Ch., Pelletier R., Perrin-Pelletier, Pompen, Quevedo Rojo, Ramaekers, Rangoni Machiavelli, Rebuffel, Saitis, Santillan Cabeza, Sauwens, Schade-Poulsen, Schnieders, Scully, Spyroudis, Theonas, Tiemann, Velasco Mancebo, Verboven, Wagenmans, Waldack, Wick.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno votato contro il parere:

Barrow, Beale, Carroll, Connellan, Freeman, Gardner, Green, Hilken, Kaaris, Little, Mobbs, Moreland, Pearson, Pricolo, Proumens, Rea, Robinson, Rodriguez Garcia-Caro, Roseingrave, Sala, Slipman, Stokkers, Strauss, Tukker, Tyrie, Whitworth.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, si sono astenuti:

Bell, Decaillon, Gaffron, Hagen, Kafka, Löw, Meyer-Horn, Petersen, Romoli, Solari, Tixier.

ALLEGATO 2

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso dei dibattiti.

Punto 5.3, lettera b)

Aggiungere quanto segue alla fine del capoverso in esame:

« Per questa ragione andranno per ora mantenute, oltre alle misure relative ai prezzi, anche le restrizioni quantitative (contingenti). »

Esito della votazione

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 81, astensioni: 8.

Punto 6.2.2 e 6.2.3

Modificare come segue:

« Sulla seconda scelta occorre anzitutto definire un preciso atteggiamento. Essenzialmente, la radicale riforma della PAC citata in precedenza deve poggiare su una definizione del relativo disposto del Trattato CEE che sia tale da consentire l'evolvere dell'agricoltura in un settore economico sano ed efficiente i cui prezzi vengano determinati per prima cosa dalle forze di mercato (domanda e offerta).

In questa maniera si eviteranno nuove eccedenze di produzione e non sarà più necessario sostenere le vendite nei paesi terzi intervenendo con ingenti sussidi alle esportazioni. »

« Oltre all'impostazione di carattere generale summenzionata la riforma dell'agricoltura dovrà tener presenti anche i criteri che seguono. »

Motivazione

L'aggiunta proposta per il punto 6.2.2 è necessaria per precisare la tendenza generale della radicale riforma propugnata nel punto 6.2: si dovrà garantire che l'agricoltura rimanga e/o diventi un settore economico sano, capace di conquistarsi un posto sul mercato e di funzionare contando per quanto possibile sulle proprie forze, senza sussidi. Solo dopo che tali principi generali saranno stati enunciati in maniera chiara si potrà parlare di redistribuzione del sostegno, di garanzie del reddito e dei problemi delle zone rurali.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 35, voti contrari: 106, astensioni: 4.

Nuovo punto 6.2.2.1.

Subito dopo il punto 6.2.2 inserire un nuovo punto così formulato:

« 6.2.2.1. Nell'accettare la sfida di un cambiamento di politica radicale, rispecchiato nel punto 6.2 (b), e nello spirito di una « seconda Stresa », il Comitato chiede alla Commissione di esaminare una strategia alternativa per conseguire:

- a) il contenimento dei costi della PAC che gravano sul bilancio CEE;
- b) il controllo della produzione eccedentaria;
- c) la protezione dell'ambiente;
- d) la salvaguardia dei redditi agricoli;
- e) la promozione della coesione economica e sociale.

L'obiettivo è quello di conseguire quanto precede in modo da massimizzare i vantaggi per tutti i cittadini e sormontare le controversie internazionali derivanti dalle eccedenze strutturali, evitando la fossilizzazione dell'agricoltura CEE.

Dal punto di vista dei produttori agricoli, una PAC modificata dovrebbe offrire un reddito adeguato per i produttori agricoli economicamente validi, pur garantendo la possibilità agli agricoltori la cui attività è meno redditizia di continuare a vivere sulla loro terra ed a coltivarla.

Il Comitato propone pertanto alla Commissione di esaminare la possibilità di effettuare una riforma della PAC che si baserebbe su:

- un sistema di controlli fisici in loco della produzione, il cui scopo sarebbe quello di assicurare che la produzione alimentare si limiti a coprire il fabbisogno interno della Comunità per quanto riguarda l'alimentazione umana ed animale come pure le esportazioni che presentino sbocchi di mercato economicamente accettabili,
- una fissazione dei prezzi agricoli tale da garantire ai produttori agricoli un reddito adeguato,
- una graduale eliminazione, su base multinazionale, delle sovvenzioni all'esportazione, che non saranno più necessarie in quanto la produzione sarà contenuta in modo da coprire la domanda interna e le vendite commercialmente giustificate ai paesi terzi,
- un maggior peso dei controlli all'importazione, senza i quali non avrebbe senso introdurre un'ampia gamma di controlli della produzione.

Il Comitato ritiene che, accettando la graduale eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione, la CEE sarà in grado di negoziare controlli più efficaci all'importazione.

Parallelamente a tali proposte la Commissione dovrebbe varare una politica regionale più efficace in modo da riconoscere con maggiore evidenza il ruolo vitale che i produttori agricoli svolgono nella vita sociale, politica ed economica delle regioni sfavorite e periferiche della Comunità. »

Motivazione

1. Garantire nel lungo periodo la redditività delle aziende a conduzione familiare, mediante strutture di mercato e dei prezzi gestite in modo appropriato affiancate da politiche interne ed esterne coerenti che rispettino appieno la preferenza comunitaria e mantengano i prezzi basati su criteri oggettivi ad un livello che assicuri un tenore di vita equo per tali aziende.
2. Assicurare che nella preferenza comunitaria si tenga pienamente conto del fatto che la produzione e gli standard qualitativi dell'agricoltura CEE sono più rispettosi dell'ambiente.
3. Assicurare la redditività e la competitività dell'agricoltura CEE in quanto settore commerciale mediante un programma strutturale completo finanziato dalla CEE che promuova il costante miglioramento dei metodi di produzione, della tecnologia e della qualità e garantisca l'accesso permanente di giovani agricoltori formati a tutti i settori.
4. Promuovere la coesione economica e sociale e ridurre i divari di reddito tra le regioni della Comunità, tenendo pienamente conto dell'importanza regionale dell'agricoltura nei diversi Stati membri.
5. Dar vita ad un programma integrato per mitigare e risolvere il problema dei bassi redditi tra le famiglie che vivono dell'agricoltura.

Tali obiettivi possono essere raggiunti nel modo più adeguato con una riforma della PAC basata sui principi:

1. della preferenza comunitaria;
2. della gestione dell'offerta;
3. di un livello di vita equo per la comunità agricola;
4. di un trattamento adeguato delle regioni agricole che tenga pienamente conto della necessità di ridurre i divari di reddito tra le regioni, così come propugnato nell'Atto unico europeo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 28, voti contrari: 89, astensioni: 13.

Parere in merito alla politica mediterranea della Comunità

(92/C 40/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 aprile 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, quarto comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla politica mediterranea della Comunità.

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Amato, in data 22 ottobre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 novembre 1991, nel corso della 291ª sessione plenaria, a maggioranza, con 13 voti contrari e 14 astensioni, il seguente parere.

1. Pareri del Comitato e successivi sviluppi della politica mediterranea

1.1. Il 26 aprile 1990 il Comitato economico e sociale ha approvato il supplemento di parere sulla politica mediterranea della Comunità europea ⁽¹⁾, che integrava il parere d'iniziativa reso il 12 luglio 1989 ⁽²⁾ (accompagnato da una Relazione della Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo» ⁽³⁾).

1.1.1. Nel già citato supplemento di parere, si ribadiva l'esigenza di una nuova politica mediterranea della Comunità europea, si esprimevano valutazioni sulla comunicazione della Commissione del 23 novembre 1989 intitolata «Un nuovo profilo per la politica mediterranea» ⁽⁴⁾. In particolare ci si rallegrava del fatto che anche la Commissione fosse arrivata alla conclusione che occorresse «una nuova politica mediterranea». Ma, per ciò che concerneva le proposte avanzate dalla Commissione, mentre non si mancava di mettere in evidenza talune concordanze con quelle avanzate dal Comitato, si sottolineava l'insufficienza di alcune proposte ma soprattutto la carenza di una strategia d'insieme. Sui singoli punti si avanzavano peraltro proposte specifiche.

1.2. In occasione della discussione per l'approvazione del supplemento di parere, durante la sessione plenaria del 26 aprile 1990, il commissario Abel Matutes si dichiarava ampiamente d'accordo con gli orientamenti e le osservazioni in esso contenute [esprimendo accentuazioni diverse solo su tre punti: convenzione globale con i paesi terzi mediterranei (PTM), protocollo finanziario regionale con l'Unione del Maghreb (UMA), debito estero dei PTM]. Egli dichiarava inoltre che il supplemento di parere sarebbe stato «della più grande utilità» per l'elaborazione delle proposte della Commissione sulla messa in atto della politica mediterranea rinnovata.

1.2.1. Successivamente infatti la Commissione metteva a punto le proposte definitive in una nuova comuni-

cazione, intitolata «Per una politica mediterranea rinnovata — Proposte per il periodo 1992-1996», inviata al Consiglio il 1º giugno 1990 ⁽⁵⁾.

1.3. Dopo un certo numero di discussioni svoltesi in seno al Consiglio su quest'ultima comunicazione della Commissione, esso perveniva, durante la sessione del 18/19 dicembre 1990, ad una decisione d'insieme sui diversi versanti della politica mediterranea rinnovata, proposta dalla Commissione. In particolare il Consiglio:

- decideva le risorse finanziarie da destinare alla politica mediterranea rinnovata per il periodo 1992-1996: 4 405 milioni di ECU; di cui 2 375 per i quarti protocolli finanziari con i paesi del Maghreb e Mashrak e con Israele (per quanto riguarda Malta, Cipro, Jugoslavia e Turchia si procede separatamente) e 2 030 per la cooperazione finanziaria orizzontale,
- adottava le direttive di negoziazione per i suddetti protocolli finanziari,
- adottava una risoluzione sulla cooperazione finanziaria orizzontale con i PTM, nonché orientamenti per l'elaborazione da parte della Commissione della relativa proposta di regolamento,
- approvava una risoluzione del Consiglio e della Commissione relativa agli scambi commerciali con i PTM,
- faceva due dichiarazioni, rispettivamente sullo sviluppo della democrazia e sui rifiuti pericolosi.

1.4. In applicazione della decisione d'insieme del Consiglio, la Commissione:

- ha avviato i negoziati con i paesi del Maghreb e Mashrak e con Israele sui rispettivi protocolli finanziari,
- ha presentato il 19 febbraio 1991 una proposta di regolamento del Consiglio ⁽⁶⁾ relativo alla cooperazione finanziaria riguardante l'insieme dei PTM,

⁽¹⁾ GU n. C 168 del 10. 7. 1990, pag. 22.

⁽²⁾ GU n. C 221 del 28. 8. 1989, pag. 16.

⁽³⁾ Doc. CES (89) 386 fin.

⁽⁴⁾ Doc. SEC (89) 1961.

⁽⁵⁾ Doc. SEC (90) 812 def.

⁽⁶⁾ Doc. COM(91) 48 def.

- ha presentato il 3 maggio 1991 raccomandazioni di decisione del Consiglio⁽¹⁾ per la conclusione dei protocolli già siglati, e cioè: protocolli sulla cooperazione finanziaria e tecnica con Egitto, Algeria, Marocco e Tunisia e protocollo sulla cooperazione finanziaria con Israele,
- ha presentato il 22 maggio 1991 una comunicazione⁽²⁾ al Consiglio sulla messa in atto delle misure relative agli scambi commerciali nel quadro della politica mediterranea rinnovata, accompagnata da una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regime all'importazione di taluni prodotti agricoli originari dei PTM (Turchia esclusa).

2. Obiettivi del presente parere

2.1. Sulla base degli sviluppi della politica mediterranea comunitaria, sopra descritti, il presente secondo supplemento di parere si prefigge di:

- Verificare il seguito avuto dalla proposta del Comitato sia nella comunicazione della Commissione che nelle decisioni del Consiglio (mettendo anche in evidenza la differenza tra questi ultimi due).
- Esprimere valutazioni generali sulla impostazione dei protocolli finanziari.
- Esprimere valutazioni ed osservazioni puntuali sulle proposte regolamentari della Commissione sulla cooperazione finanziaria orizzontale e sugli scambi commerciali.
- Avanzare proposte concrete sull'attuazione della politica mediterranea rinnovata.

3. La comunicazione della Commissione «Per una politica mediterranea rinnovata»

3.1. Valutazione generale

3.1.1. Pur rimanendo, come inquadramento generale, nel solco della precedente comunicazione, vanno rilevati alcuni importanti miglioramenti nella nuova proposta della Commissione, che in alcuni punti riprende osservazioni e proposte avanzate dal Comitato.

3.1.2. Un innegabile progresso va constatato per ciò che concerne l'approccio globale mediterraneo caldeggiato dal Comitato. Infatti, pur ritenendo ancora prematura la stipula di un accordo globale tra la Comunità e l'insieme dei PTM, la Commissione non vi si oppone ma anzi considera che «questa idea merita di essere approfondita alla luce dell'evoluzione politica ed economica della Comunità e dei suoi partner mediterranei». Dopo questa affermazione è deludente che la Commissione non riprenda le tappe intermedie che il Comitato aveva indicato nella direzione di un accordo globale (Consiglio di cooperazione mediterranea, Forum, ecc.).

In particolare un passo significativo nella stessa direzione si sarebbe potuto fare, così come il Comitato aveva proposto, proponendo la stipula dei protocolli finanziari relativi ai paesi del Maghreb, non più con ciascun paese individualmente ma complessivamente con l'UMA Arabo, pur prevedendo programmi indicativi nazionali. Certo questo avrebbe presupposto la normalizzazione delle relazioni della Comunità con la Libia, cosa che peraltro non appare ancora matura. Ma il progresso più significativo realizzato dalla Commissione nella direzione dell'approccio globale è quello di aver proposto una cooperazione finanziaria riguardante l'insieme dei PTM, su cui ci si soffermerà più avanti.

3.1.3. Un altro punto di grande importanza politica nella Comunicazione della Commissione è la proposta, centrale, di sviluppare un dialogo continuo tra la Comunità e i PTM. Un dialogo a tutto campo: sulle questioni economiche (aspetti generali, monetari, finanziari, produttivi, infrastrutturali, ecc.), sulle questioni sociali (migrazioni, demografia, ecc.) e culturali, e sulle questioni politiche di interesse comune. Altrettanto importante è la proposta di far diventare lo scambio di informazioni con i PTM, un nuovo terreno della cooperazione. Il Comitato non può che compiacersi di tali proposte giacché coincidono con gli obiettivi e con i contenuti del Forum del Mediterraneo da esso proposto, che peraltro potrebbe diventare la forma organizzativa da dare a questo dialogo euro-mediterraneo.

3.1.4. Apprezzabile è inoltre la volontà della Commissione di determinare un salto quantitativo nel finanziamento della politica mediterranea, nonostante i limiti posti dal bilancio comunitario. Vi è però da dire che nonostante si proponga per i finanziamenti sul Bilancio CEE un aumento del 130% rispetto ai protocolli precedenti, le dotazioni proposte non solo si rivelano irrilevanti rispetto all'esigenza di costituire quella massa critica sufficiente a determinare un impatto significativo nelle dinamiche di sviluppo dei PTM, ma, come rileva lo stesso Commissario Matutes nella nota finanziaria che accompagna la comunicazione, esse rappresentano uno sforzo minore di quello profuso in altre aree di cooperazione. Infatti i finanziamenti proposti dalla Commissione per gli otto PTM del Mediterraneo del Sud e dell'Est (MSE: eccetto Malta, Cipro, Jugoslavia e Turchia) sono pari a 2,4 ECU per abitante e per anno, contro 4,7 ECU per gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e 6,8 ECU per i paesi dell'Europa centrale ed orientale. Così come insufficienti appaiono i finanziamenti richiesti alla Banca europea per gli investimenti (BEI) per i protocolli finanziari (40% in più rispetto a quelli precedenti negli otto paesi MSE).

3.1.4.1. È la stessa Commissione ad ammettere che gli apporti finanziari effettuati dalla Comunità hanno rappresentato soltanto il 3% del totale degli apporti

⁽¹⁾ Doc. SEC (91) 814 def.

⁽²⁾ Doc. COM(91) 179 def.

pubblici netti ai PTM tra il 1979 e il 1987; ma non si traggono le necessarie conseguenze da questa constatazione. Soprattutto la Commissione non fa propria la preoccupazione di governare ed incrementare il volume complessivo (Comunità più Stati membri) degli aiuti comunitari ai PTM, ignorando la proposta avanzata dal Comitato che questi si elevino, dall'attuale 0,14 %, allo 0,25 % del prodotto interno lordo (PIL) comunitario.

3.1.4.2. Vi è infine da sottolineare che, circa la preoccupazione di assicurare ai PTM un flusso di finanziamenti adeguato, la Commissione non solo non respinge la proposta di una istituzione finanziaria specifica per il Mediterraneo, sostenuta anche dal Comitato, ma anzi dichiara che essa debba essere approfondita.

3.1.5. Nonostante questi miglioramenti anche questa comunicazione della Commissione, come la prima, non permette di apprezzare quel mutamento nelle linee strategiche di fondo della politica mediterranea che il Comitato chiede da alcuni anni. È con rammarico che si deve constatare che la Commissione non ha ancora fatto propri i quattro punti cardinali della revisione strategica proposta dal Comitato:

- riconsiderazione della politica mediterranea comunitaria come politica di cosviluppo euro-mediterranea volta alla complementarità nella prospettiva dell'integrazione,
- revisione del concetto di « globalità » che comporti la presa in conto dei problemi delle regioni mediterranee comunitarie e la necessità di rivedere di conseguenza le politiche comunitarie,
- scelta dell'accordo di sviluppo quale strumento cardine della politica di cosviluppo ed all'interno del quale incanalare le diverse azioni di cooperazione,
- assunzione da parte della Comunità di un ruolo di coordinamento delle politiche di cooperazione nel Mediterraneo attuate dagli Stati membri sia a livello bilaterale che multilaterale.

3.2. *Il debito estero e l'aggiustamento strutturale*

3.2.1. Un passo in avanti molto importante viene fatto nella comunicazione della Commissione a proposito dell'azione comunitaria nei confronti del debito estero dei PTM, facendo propria la proposta del Comitato di far svolgere alla Comunità un ruolo di coordinamento dell'azione degli Stati membri. In realtà la Commissione più che di coordinamento parla di « concertazione » in « un quadro comunitario appropriato » che dovrebbe scattare in caso di crisi di indebitamento di un PTM. Tale concertazione dovrebbe attuarsi « sulle misure suscettibili di essere prese a livello nazionale (mantenimento o ripresa dei finanziamenti bancari commerciali, operazioni di riduzione del servizio del

debito, riscadenamento), al livello comunitario (appoggio eventuale alle riforme) e a livello multilaterale. Una tale concertazione, che sarebbe complementare e preliminare alle riunioni dei Club di Parigi e di Londra, potrebbe essere richiesta dalla Commissione o da uno Stato membro ». Non c'è dubbio che tale meccanismo, sebbene riprenda solo parzialmente le proposte operative avanzate dal Comitato, rappresenterebbe un sicuro progresso nel trattamento del debito dei PTM.

3.2.1.1. Per quanto riguarda invece l'approccio politico alla questione del debito dei PTM, la Commissione ribadisce le posizioni, ampiamente criticate dal Comitato, di appiattimento sull'ottica tradizionale delle istituzioni finanziarie internazionali, che peraltro non tengono conto delle più recenti esperienze e riflessioni [Piano Brady, nuovi orientamenti del Fondo monetario internazionale (FMI) del 23 maggio 1989 e loro applicazione in Messico, Rapporto Craxi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), ecc.]. Soprattutto la Commissione non opera le due correzioni principali al suo approccio, richieste dal Comitato, e cioè che:

- la necessità imperativa della riduzione del debito valga anche per i paesi che hanno onorato il loro debito senza essere ricorsi al riscadenamento, quando il costo del servizio del debito raggiunga livelli insostenibili (come è il caso dell'Algeria),
- la riduzione non riguardi solo il servizio del debito ma anche il suo valore capitale.

3.2.2. Anche per l'aggiustamento strutturale occorre distinguere tra le proposte operative e l'approccio politico generale in cui esse si iscrivono. Per quanto riguarda le prime la Commissione ha operato alcune correzioni accogliendo le osservazioni critiche del Comitato. Infatti a proposito dell'aiuto comunitario a programmi di accompagnamento alle riforme economiche e strutturali operate dai PTM non si parla più di misure volte a limitarne il costo sociale ma si accoglie la proposta del Comitato di puntare soprattutto su programmi per la creazione di nuova occupazione.

3.2.3. Per ciò che concerne invece l'approccio politico generale ai programmi di aggiustamento strutturale la Commissione non tiene in nessun conto la critica di fondo espressa dal Comitato e cioè che la Comunità non possa accontentarsi di realizzare misure complementari e compensative dei danni operati dai programmi di aggiustamento strutturale (PAS) del FMI, senza una seria messa in discussione della loro filosofia sulla base dei risultati negativi ampiamente dimostrati anche dal Comitato. La Commissione ignora le argomentazio-

ni portate in questo senso dal supplemento di parere dell'aprile 1990 nonché le proposte di merito alternative ivi avanzate e ribadisce che gli Stati membri debbono continuare ad appoggiare l'azione delle istituzioni finanziarie internazionali in questo campo. Detta posizione non solo continua ad essere inaccettabile per il Comitato, ma si discosta anche dall'atteggiamento, molto più dialettico nei confronti delle istituzioni di Bretton Woods, della stessa Commissione relativamente ai PAS negli Stati ACP.

3.3. *La cooperazione commerciale*

3.3.1. Circa le misure di carattere generale volte ad incrementare il volume delle esportazioni dei PTM, va rilevato che la comunicazione della Commissione riprende, anche se parzialmente, due indicazioni del Comitato e cioè quella di operare affinché anche i mercati Associazione europea di libero scambio (EFTA) e di altri paesi europei si aprano ai prodotti dei PTM (anche se non si dice cosa dovrebbe fare in proposito la Comunità; il Comitato aveva suggerito di sperimentare accordi triangolari Comunità-PTM-Paesi dell'Europa centrale ed orientale) e quella di alleggerire il bisogno impellente dei PTM di introitare valuta con le esportazioni, tramite la creazione di aree di mercato comune tra PTM stessi.

3.3.1.1. Per contro la comunicazione non riprende la precedente indicazione della Commissione circa il sostegno tecnico per il miglioramento delle strutture di esportazione dei PTM, su cui il Comitato si era espresso favorevolmente ed a proposito della quale aveva ribadito la sua proposta di costituzione di una Agenzia, gestita dalla Comunità e dai PTM, per la promozione commerciale di tutti i prodotti mediterranei (compresi quelli delle regioni mediterranee della Comunità).

3.3.2. Per quanto riguarda l'accesso al mercato comunitario dei prodotti agricoli dei PTM la comunicazione si limita a ribadire l'impegno al mantenimento delle tradizionali correnti di esportazione secondo le tappe stabilite nei protocolli addizionali del 1987/1988 ed a rinviare al 1994 una valutazione dettagliata della situazione, in vista di nuove proposte. Ciononostante la Commissione ammette che, su richiesta di alcuni PTM, delle misure di maggiore apertura potrebbero fin d'ora essere prese per ciò che concerne l'aumento dei contingenti tariffari e dei massimali, l'estensione

dei calendari di importazione, l'inclusione di nuovi prodotti.

3.3.2.1. Ancora una volta la Commissione non tiene conto delle osservazioni critiche formulate dal Comitato sulle implicazioni insite nel concetto di «mantenimento delle tradizionali correnti di esportazione», che non vanno incontro alle esigenze dei PTM e mantengono una situazione di concorrenza con le regioni mediterranee comunitarie, né d'altra parte indica l'unica soluzione capace di superare questa contraddizione e cioè quella di inserire la politica commerciale nel quadro della politica di sviluppo da tempo proposta dal Comitato.

3.3.3. Il Comitato non può che essere d'accordo con l'affermazione della Commissione che «è venuto il momento di far rientrare i prodotti tessili nel regime di libero accesso previsto negli accordi di cooperazione o di associazione conclusi con i PTM negli anni 1970-1980». Non si può però fare a meno di constatare che tale ritorno viene condizionato allo sbocco positivo dei negoziati tessili nel quadro dell'Uruguay Round. Viene così ignorata la proposta del Comitato per un accordo tra Comunità e PTM in attesa o in carenza della conclusione dei negoziati dell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT). Il Comitato peraltro indica molto interessante, e da sostenere, la proposta di introdurre regole che autorizzino il cumulo d'origine nei prodotti manufatti (tessili in particolare) per gruppi di PTM, al fine di incoraggiare sinergie e complementarità industriali tra gli stessi PTM.

3.4. *La cooperazione finanziaria riguardante l'insieme dei PTM*

3.4.1. Si è già detto del favore con cui il Comitato vede il rafforzamento della cooperazione orizzontale che fa progredire concretamente l'approccio globale della politica comunitaria. Nella comunicazione la Commissione propone di incentrare tale cooperazione orizzontale su alcuni terreni privilegiati: sostegno alla cooperazione regionale, sviluppo dell'impresa ed incentivi all'investimento privato europeo, ambiente, sviluppo delle risorse umane, azioni della BEI.

3.4.1.1. Della cooperazione regionale e dell'ambiente ci si occuperà più avanti a proposito della proposta di regolamento che dovrà rendere operativa tale proposta.

3.4.2. Relativamente allo sviluppo dell'impresa ed all'incremento degli incentivi all'investimento privato europeo, la Commissione propone di aumentare la

dotazione della linea di bilancio che finanzia le cosiddette «facilità Cheysson», estendendone l'utilizzazione per azioni a monte dell'investimento (consulenze, ricerche, messa in contatto dei partner, ecc.). Si tratta di proposte sulle quali il Comitato si è già dichiarato d'accordo. Così come non ci si può che rallegrare della proposta di utilizzare la suddetta linea di bilancio per l'incoraggiamento alla creazione di imprese da parte di immigrati, nei loro paesi d'origine, riprendendo in questo modo una proposta a suo tempo avanzata dal Comitato ⁽¹⁾.

3.4.3. Di grande rilevanza sono le proposte per impegnare finanziamenti per la cooperazione orizzontale nel campo dello sviluppo delle risorse umane. Infatti uno sforzo importante in questa direzione da parte della Comunità, organizzato al di là dei protocolli finanziari, appare decisivo per accompagnare (conprogrammi di formazione, di trasferimento di *know-how*, ecc.) le riforme economiche e strutturali che i PTM sono chiamati a compiere. Altrettanto importanti sono le proposte per una cooperazione in campo culturale, con particolare attenzione ai problemi dell'informazione. Tutto ciò era stato già auspicato dal Comitato nei precedenti pareri, pertanto non può che riceverne pieno consenso. Così come si concorda con le nuove interessanti proposte di cooperazione orizzontale nel campo della politica audiovisiva.

3.4.3.1. Per quanto attiene alle proposte per una cooperazione orizzontale nel campo delle politiche demografiche, il Comitato, pur esprimendosi positivamente sulle proposte specifiche, ribadisce che tale cooperazione potrà trovare piena legittimazione ed efficacia solo nel quadro di una politica di cosviluppo.

3.4.4. Per quanto riguarda le azioni gestite dalla BEI, mentre si concorda con i campi di intervento indicati (ambiente, energia, trasporti, telecomunicazioni e audiovisivi), si ribadisce l'esigenza — che peraltro non attiene soltanto alla politica mediterranea — di rivedere le procedure e le responsabilità istituzionali nella selezione e nella scelta dei progetti da finanziare, rafforzando il coordinamento tra la Commissione e la stessa BEI.

3.4.5. Pur sostenendo, in via generale, le proposte per una cooperazione finanziaria orizzontale, non si può fare a meno di notare l'insufficienza dei campi di intervento, quanto alle azioni da finanziare con il bilancio CEE. Infatti, ad avviso del Comitato, essa dovrebbe estendersi, in primo luogo, ad altri settori dove l'esigenza di un approccio globale è evidente: ricerca e sviluppo, energia, trasporti, telecomunicazioni, turismo. Certa-

mente questi settori sono compresi nelle proposte relative alla cooperazione regionale, limitatamente ad azioni di supporto e complementari a quelle della BEI, ma non assumono la rilevanza propria, che, per esempio, viene assegnata all'ambiente. Va inoltre detto che la Commissione, in due allegati alla comunicazione relativi all'energia ed alla ricerca e innovazione tecnologica, ribadisce la proposta — sulla quale il Comitato si era espresso favorevolmente — di estendere ai PTM alcuni programmi comunitari relativi a questi due settori; ma ciò al di fuori delle risorse finanziarie proposte per la politica mediterranea rinnovata.

3.4.6. In secondo luogo un posto centrale nella cooperazione orizzontale dovrebbe occupare la politica sociale ed in particolare i problemi del mercato del lavoro, dell'occupazione e delle condizioni sociali. La stessa politica delle migrazioni avrebbe meritato un'attenzione ed un'importanza ben maggiore di quella riservata all'interno del capitolo sulle risorse umane.

3.4.7. Interzo luogo la cooperazione orizzontale dovrebbe finanziare lo sforzo di approfondimento e di elaborazione comune con i PTM per pervenire ad orientamenti generali nel campo del riorientamento produttivo, a scala mediterranea, nei vari settori, sí da fornire elementi probanti ad intese quadro settoriali tra la Comunità ed i PTM.

3.5. *Gli orientamenti per il rinnovo dei protocolli finanziari*

3.5.1. Sul piano dell'impostazione generale, il Comitato condivide la scelta di distinguere tra una dotazione «programmabile» (definita all'interno di ciascun protocollo bilaterale) destinata agli interventi di cooperazione tradizionale, ed una dotazione «non programmabile» (definita per l'insieme dei PTM) riservata al sostegno delle riforme economiche.

3.5.2. Sulla proposta relativa ai protocolli finanziari bilaterali programmabili e sull'appoggio alle riforme economiche nei paesi MSE ci si soffermerà più avanti prendendo in esame le direttive del Consiglio del 19 e 20 dicembre 1990 nonché i protocolli già siglati.

4. Le decisioni del Consiglio del 18 e 19 dicembre 1990

4.1. *Valutazione generale*

4.1.1. Le decisioni del Consiglio del dicembre scorso ci consegnano una politica mediterranea rinnovata notevolmente peggiorata rispetto alle proposte della Commissione che, come si è detto, nonostante gli importanti progressi, erano già da considerarsi insufficienti.

(1) GU n. C 221 del 28. 8. 1989.

4.1.2. Il primo peggioramento si riscontra nel volume dei finanziamenti. L'importo complessivo deciso dal Consiglio è di circa il 35 % in meno rispetto a quello proposto dalla Commissione (da 6 745 a 4 405 milioni di ECU). La riduzione riguarda sia i finanziamenti sul bilancio comunitario che da 1 845 passano a 1 305 milioni di ECU (meno 29 %) sia i prestiti BEI che vanno da 6 745 a 4 405 milioni di ECU (meno 37 %) ⁽¹⁾.

4.1.3. In effetti all'interno del Consiglio è prevalsa la posizione di quei governi che hanno sempre concepito la politica mediterranea comunitaria soprattutto in termini di apertura dei mercati comunitari ai prodotti dei PTM, manifestando invece grande riluttanza ad assumere significativi impegni finanziari per la cooperazione. Va però detto che a contrastare questa posizione non ha giovato quella opposta, propria di alcuni governi, che vorrebbero mantenere una situazione di sostanziale protezionismo e risolvere la questione unicamente con i finanziamenti. Finché queste due posizioni non saranno superate da una concezione nuova, che sappia coniugare la politica commerciale con quella economica e finanziaria, in una politica di cosviluppo — cioè di reciproco interesse euro-mediterraneo — l'unico punto di incontro tra le due posizioni continuerà ad essere, in negativo, quello di non rafforzare la politica mediterranea comunitaria, lasciando agli Stati membri il grosso degli interventi di cooperazione che si realizzano nel bacino mediterraneo.

4.1.4. I riflessi di questa filosofia minimalista del Consiglio sono altrettanto riscontrabili sul terreno dei contenuti. Infatti il Consiglio non ha espresso il proprio assenso sull'insieme della comunicazione della Commis-

sione. Pertanto nelle sue decisioni non hanno trovato posto alcune delle proposte più significative della Commissione mentre quelle che sono state riprese hanno subito non lievi peggioramenti.

4.1.5. È assolutamente deplorabile l'aver ignorato la proposta di instaurare un dialogo economico, sociale e culturale permanente (partenariato, scambio di informazioni, ecc.) tra Comunità e PTM, al quale il Comitato annette una grande importanza (vedasi punto 3.1.3). È vero che alcune iniziative in questo campo potranno essere realizzate nell'ambito della cooperazione finanziaria orizzontale, ma viene a mancare quel quadro di riferimento specifico, la cui centralità politica è oggetto di una inaccettabile sottovalutazione da parte del Consiglio.

4.1.6. Un'altra proposta della Commissione che, pur nella sua limitatezza, rivestiva un importante rilievo politico, e che è stata del tutto disattesa dal Consiglio, è quella relativa al ruolo della Comunità nell'alleggerimento del debito estero dei PTM. Questo problema non è stato assolutamente preso in considerazione, se si esclude la menzione che se ne fa come motivazione e condizione per il sostegno alle riforme economiche (aggiustamento strutturale). Nel momento in cui si moltiplicano le iniziative, anche di Stati membri, per l'alleggerimento del debito estero di alcuni PTM, l'atteggiamento del Consiglio non può che apparire marcato da grave insensibilità politica e dalla volontà di minimizzare il ruolo della Comunità.

4.1.7. Due soltanto delle proposte innovative della Commissione sono state accolte dal Consiglio: quelle relative alla cooperazione orizzontale ed al sostegno alle riforme economiche dei PTM. Ma con non lievi peggioramenti delle proposte stesse.

4.2. *La decisione del Consiglio sull'apertura dei negoziati per i nuovi protocolli*

4.2.1. Con tale decisione il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad intraprendere i negoziati con i paesi del Maghreb (Algeria, Marocco e Tunisia) e del Mashrak (Egitto, Giordania, Libano, Siria) nonché con Israele, per i nuovi protocolli di cooperazione finanziaria e tecnica, secondo direttive di negoziazione allegate alla decisione stessa. Tali direttive accolgono la proposta della Commissione di aggiungere alla dotazione inscritta in ciascuno dei protocolli bilaterali un importo globale (soltanto per Maghreb e Mashrak) per il sostegno alle riforme economiche (aggiustamento strutturale). L'importanza di tali direttive va al di là della loro traduzione nel testo dei protocolli, giacché ad esse sarà

⁽¹⁾ Per quanto riguarda i finanziamenti destinati ai protocolli finanziari va notato, rispetto alle proposte della Commissione, una riduzione del 16 % dell'importo complessivo (da 2 825 a 2 375 milioni di ECU) che risulta:

- da una riduzione non rilevante (6 %) delle disponibilità di bilancio iscritte nei protocolli finanziari bilaterali che passano da 825 a 775 milioni di ECU,
- dal dimezzamento netto del finanziamento globale per l'appoggio alle riforme economiche (aggiustamento strutturale): da 600 a 300 milioni di ECU; anche se nelle direttive di negoziazione dei protocolli si prevede che i paesi beneficiari di questo tipo di intervento possono essere autorizzati ad utilizzare per esso una quota massima del 10 % dei finanziamenti di bilancio iscritti nei protocolli,
- da una riduzione di 100 milioni di ECU (7 %) dei prestiti BEI.

Per quanto attiene invece alla cooperazione finanziaria orizzontale il taglio operato dal Consiglio è ben più rilevante. La riduzione dell'importo complessivo è infatti del 48 % (da 3 920 a 2 030 milioni di ECU). Essa risulta:

- da una drastica riduzione (45 %) delle disponibilità di bilancio che passano da 420 (320 per l'ambiente e le altre azioni orizzontali più 100 per il sostegno agli investimenti comunitari) a 230 milioni di ECU,
- da un pressoché dimezzamento (49 %) dei prestiti BEI fuori protocolli, che passano da 3 500 a 1 800; anche se si prevede la possibilità di un importo addizionale di 200 milioni di ECU su eventuale proposta del Consiglio.

ispirata l'intera attuazione dei protocolli stessi, a cominciare dai programmi indicativi.

4.2.2. Le direttive per i protocolli bilaterali

4.2.2.1. Il Consiglio si è limitato ad accogliere, con qualche modificazione non sostanziale, le proposte della Commissione. Ad onore del vero va detto che già dette proposte non mostravano un grande sforzo di innovazione rispetto ai protocolli precedenti. L'unica innovazione significativa nella proposta della Commissione era l'inclusione dell'ambiente tra le priorità settoriali. Il Consiglio ha accolto questa inclusione su cui il Comitato è del tutto d'accordo. Esso ha peraltro agganciato all'ambiente il sostegno (su richiesta del paese partner) a programmi demografici, dal momento che la crescita demografica ha riflessi negativi sull'ambiente. In questo modo il Consiglio ha dato a questi interventi una legittimazione discutibile per la sua parzialità. Non solo, ma ha ricondotto il sostegno alle politiche demografiche in una logica di cooperazione strettamente bilaterale, mentre la Commissione, più appropriatamente, lo aveva inserito nella cooperazione orizzontale.

4.2.2.2. Infine il Comitato ribadisce la sua critica generale al sistema dei protocolli bilaterali, che prefissando una dotazione finanziaria per ciascun PTM finisce per innescare una inutile quanto dannosa concorrenza tra i PTM, senza considerare la rigidità che questo sistema comporta — e che è causa di ritardi e di intralci burocratici nella utilizzazione dei finanziamenti — rispetto ad un sistema senza ripartizione prefissata per ciascun paese. Il Comitato a questo proposito prende atto con soddisfazione che alle stesse conclusioni è pervenuta anche la Corte dei conti nel rapporto del 18 luglio 1991 sulla cooperazione finanziaria e tecnica con i PTM⁽¹⁾. Il Comitato non ritiene però — come potrebbe arguirsi dal suddetto rapporto — che eliminando la predeterminazione dei finanziamenti per paese debba essere eliminata anche ogni programmazione degli interventi. L'esperienza della Convenzione di Lomé dimostra che l'una cosa è compatibile con l'altra.

4.2.2.3. Questa sostanziale continuità di impostazione rispetto ai protocolli precedenti, obbliga il Comitato a ribadire le osservazioni critiche espresse a questo proposito nei precedenti pareri. Esse non riguardano tanto la scelta dei settori prioritari — anche se si è già suggerito di aggiungere i settori della trasformazione dei prodotti petroliferi, minerali ed agricoli — né singoli interventi privilegiati [contributi alla formazione di capitali di rischio, joint-ventures, piccole e medie imprese (PMI), formazione, ecc.] su cui ci si è già espressi favorevolmente.

4.2.2.4. Le critiche del Comitato riguardano in primo luogo la metodologia di attuazione dei protocolli che ricalca quella del finanziamento progetto per progetto, proprio della Banca mondiale. Di tale metodologia è stata ampiamente dimostrata l'inefficienza in termini di impatto significativo sullo sviluppo. D'altronde questa metodologia è stata abbandonata anche dalla Comunità negli interventi dei fondi strutturali, dove si è passati dal finanziamento di singoli progetti a quello di programmi di sviluppo, preferibilmente integrati. Infatti si è capito che gli interventi cosiddetti a pioggia, se possono avere qualche incidenza nelle economie avanzate e dinamiche, risultano del tutto inefficaci nelle economie arretrate e destrutturate come quelle delle regioni svantaggiate. Ma se ciò vale per la Sicilia o l'Andalusia, a maggior ragione deve valere per i paesi non comunitari del bacino mediterraneo.

4.2.2.5. Una seconda osservazione critica riguarda l'assenza di ogni condizionalità di natura sociale (clausole sociali). I protocolli infatti dovrebbero contenere misure di salvaguardia atte ad impedire che gli investimenti attivati diano luogo a condizioni di lavoro tali da costituire, da una parte, un dumping sociale nei confronti dell'occupazione comunitaria, dall'altra un ostacolo al miglioramento delle condizioni sociali nei PTM. A tale proposito il Comitato aveva suggerito la definizione di dispositivi comuni per la garanzia ed il controllo dell'applicazione nei PTM delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sui diritti dei lavoratori.

4.2.2.6. In terzo luogo il Comitato deve constatare con rammarico che la partecipazione delle forze economiche e sociali nella attuazione dei protocolli è ancora una volta ignorata. Tale partecipazione non è solo necessaria per far avanzare i processi di sviluppo della democrazia nei PTM, ma, come si è già detto nei precedenti pareri, essi rappresentano una condizione imprescindibile per lo stesso successo delle azioni di sviluppo. Peraltro l'attivazione della partecipazione delle forze economiche e sociali dei PTM può essere più proficuamente realizzata con il sostegno e la cooperazione delle parti sociali comunitarie, in un quadro di dialogo economico e sociale euro-mediterraneo. Per questi motivi è necessario che all'interno dei protocolli siano previste misure in questa direzione, a cominciare dal parere obbligatorio delle forze economiche e sociali (del PTM interessato e della Comunità) sui programmi indicativi di attuazione dei protocolli (fintantoché non vi saranno dei veri programmi integrati di sviluppo).

4.2.3. Il sostegno alle riforme economiche

4.2.3.1. Nell'accogliere la proposta per una dotazione finanziaria globale da destinare all'aggiustamento

⁽¹⁾ Rapporto speciale n. 3/91 sulla cooperazione finanziaria e tecnica con i paesi terzi mediterranei.

strutturale dei paesi del Maghreb e del Mashrak che ne faranno richiesta, il Consiglio ha apportato alla proposta della Commissione modificazioni tali da peggiorare ulteriormente l'impostazione politica di questo intervento. Già come si è detto, il testo della Commissione non assumeva come punto di partenza necessario la critica alla filosofia dei PAS del FMI e della Banca mondiale. Le direttive del Consiglio si spingono oltre, fino a far dipendere l'intervento comunitario dall'aggiustamento strutturale delle istituzioni di Bretton Woods.

4.2.3.2. Infatti mentre la Commissione indicava come criteri di eleggibilità delle riforme sul piano macro-economico o settoriale e la situazione economica del paese, lasciando alla Comunità la valutazione su queste due condizioni — e solo dopo aggiungeva che « i paesi che intraprendono programmi di riforma sostenuti dai principali erogatori di fondi multilaterali sono considerati come aventi soddisfatto le condizioni richieste » — il Consiglio riserva l'intervento comunitario solo ai « paesi che debbono intraprendere programmi di riforma approvati dalle istituzioni di Bretton Woods o mettere in atto programmi riconosciuti come analoghi, in concertazione con queste, ma che non sono necessariamente sostenute da essa, in funzione dell'ampiezza e dell'efficacia delle riforme su piano macro-economico ». La situazione economica del paese viene considerata come criterio aggiuntivo a questo e quindi ulteriormente selettivo. È evidente che, avendo subordinato tutto alla impostazione monetarista delle istituzioni finanziarie internazionali, anche il riferimento alla efficacia delle riforme sul piano settoriale è stato cancellato, lasciando solo quello macro-economico. Il Comitato considera negativamente la rinuncia del Consiglio ad attribuire alla Comunità un ruolo autonomo ed una reale capacità di interlocuzione con le istituzioni di Bretton Woods, subordinando a queste la propria azione.

4.2.3.3. Da questa scelta di fondo deriva anche quella di non lasciare ai paesi interessati alcuno spazio di autonomia per adattare l'aggiustamento strutturale alla loro situazione socio-economica e per acquisire una qualche capacità di negoziazione con le istituzioni finanziarie internazionali. Ciò è coerente con l'impostazione, propria di tali istituzioni, sostanzialmente autoritaria e non rispettosa delle specificità dei paesi interessati all'aggiustamento strutturale. In questo modo esse impongono la riconduzione delle economie dei paesi in via di sviluppo (PVS) ad una coerenza con un quadro economico e monetario internazionale che per molti versi è all'origine dei guai stessi di questi paesi. E ciò

si spiega con il ruolo sostanziale di agenzia di recupero dei crediti ufficiali e soprattutto privati, che queste istituzioni sono andate via via assumendo. È così che, allora, il Consiglio ha espunto dai principi del sostegno comunitario all'aggiustamento, quello, proposto dalla Commissione, che esso « si inserisce nel quadro del modello politico ed economico dello Stato interessato ». Ed è così che dalle azioni finanziabili dalla Comunità esso ha cancellato la proposta della Commissione che, seppure in termini più sfumati, riprendeva il suggerimento del Comitato, di fornire assistenza tecnica ai PTM per accrescerne la capacità di negoziazione con i principali erogatori di crediti, in analogia con quanto previsto dalla IV Convenzione CEE-ACP.

4.2.3.4. Un'altra importante carenza nelle direttive sull'aggiustamento strutturale, riscontrabile peraltro già nella proposta della Commissione, è l'assenza di ogni riferimento alla dimensione regionale dell'aggiustamento, alla quale, peraltro, la Comunità assegna una importanza decisiva nel quadro di Lomé IV.

4.2.3.5. Infine per quanto riguarda le azioni da finanziare, il Comitato esprime la preoccupazione, peraltro non completamente fugata dal testo del Consiglio, che gli interventi previsti (programmi di importazione ed utilizzazione sociale dei fondi di contropartita) rimangano legati ad una logica di emergenza sociale e non si innestino sinergicamente in un processo di trasformazione strutturale dei PTM.

4.3. *La risoluzione del Consiglio e gli orientamenti concernenti la cooperazione finanziaria orizzontale*

4.3.1. È senza dubbio di grande importanza che in questa risoluzione il Consiglio faccia propria la proposta della Commissione di rafforzare la cooperazione finanziaria orizzontale che, come si è detto, rappresenta un passo significativo verso l'approccio globale mediterraneo, e che dà la possibilità di realizzare azioni che i PTM, spesso pressati da esigenze primarie, difficilmente inseriscono nei programmi attuativi dei protocolli finanziari. Ma non si può non esprimere delusione nel constatare i tagli ed i peggioramenti apportati dal Consiglio alle proposte della Commissione.

4.3.2. Il primo taglio da constatare è nei finanziamenti, che sono stati pressoché dimezzati, subendo una decurtazione molto più severa di quella dei protocolli finanziari (vedasi nota 1, pag. 72). In questo modo si è inoltre peggiorato il rapporto tra i volumi dei due tipi di finanziamento. Infatti la dotazione finanziaria della cooperazione orizzontale è diventata minore di quella dei protocolli (46% del totale degli stanziamenti). Nella proposta della Commissione essa invece era maggiore (58% del totale), dando così un segnale concreto in direzione del superamento del tradizionale approccio bilaterale.

4.3.2.1. È ovvio che tale superamento, per il Comitato, non significa sostituire i protocolli finanziari con questa cooperazione orizzontale che rimane pur sempre fatta di interventi unilaterali della Comunità, senza la partecipazione dei PTM nelle scelte, e quindi ancora molto lontana dalla politica di cosviluppo. Va però detto che anche gli accordi bilaterali di cooperazione, in base ai quali vengono stipulati i protocolli, non rispondono ad una logica di cosviluppo. Ed è questa, insieme ai noti limiti della bilateralità, la ragione principale per cui gli accordi di cooperazione debbono essere superati da una convenzione (o trattato) globale di cosviluppo.

4.3.3. Un altro importante taglio alle proposte della Commissione è stato fatto riducendo i campi d'intervento della cooperazione orizzontale, peraltro già insufficienti (vedasi punto 3.4.5), alle sole azioni di interesse regionale e ambientali. Il Comitato non condivide l'espunzione, non solo dalla cooperazione orizzontale ma dalle decisioni relative alla politica mediterranea rinnovata, dei capitoli concernenti lo sviluppo delle risorse umane, la cooperazione scientifica e tecnologica e nel campo dell'energia, il sostegno agli investimenti comunitari. È infatti del tutto ingiustificata l'affermazione contenuta negli orientamenti del Consiglio che questi punti « non richiedono decisioni operative nel quadro « Mediterraneo ».

4.3.3.1. Per i capitoli cooperazione scientifica e tecnologica, energia e investimenti, si rimanda l'esame delle proposte della Commissione nell'ambito di azioni e politiche che esulano dalla politica mediterranea. Invece per lo sviluppo delle risorse umane, di cui si è già sottolineata l'importanza (vedasi punto 3.4.3), si tratta di una vera e propria soppressione. È vero che gli interventi nel campo delle politiche demografiche sono stati ricompresi nei protocolli (perdendo di vista peraltro la dimensione regionale della questione demografica) e che le azioni di formazione e di trasferimento di *know-how* possono essere recuperate (almeno in parte) nelle azioni di interesse regionale o subregionale. Ma è anche vero che negli orientamenti del Consiglio non vi è nessun cenno all'estensione ai PTM dei programmi comunitari nei campi della formazione, informazione e cultura. Particolarmente grave è comunque la decisione di cancellare completamente le proposte della Commissione per una cooperazione nel campo audiovisivo, dell'informazione e più in generale della cultura, dimostrando così di non coglierne l'importanza, soprattutto nel momento in cui la questione culturale diventa cruciale per affrontare i problemi posti dall'immigrazione, ma anche per una migliore comprensione della realtà del Mediterraneo.

4.3.4. Analogamente non si condivide il rinvio ad altre sedi delle decisioni relative alla cooperazione scientifica e tecnologica e nel campo dell'energia. Innanzi

tutto perché non si è avvertita l'urgenza di recuperare i pesanti ritardi accumulati dalla cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi del bacino mediterraneo. Ritardi ammessi dalla stessa Commissione nella recente comunicazione relativa alla cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi terzi⁽¹⁾, dove, tra l'altro, si sottolinea che in questa area regionale « si fa sentire la necessità di una politica di cooperazione scientifica più coerente ».

4.3.4.1. In secondo luogo perché in questo modo si continua a tenere separate le politiche di cooperazione settoriali (ricerca, energia, ecc.) dalla politica mediterranea. Per quanto riguarda la ricerca scientifica e tecnologica il problema del coordinamento delle politiche è particolarmente complesso perché la cooperazione in questo campo va sviluppata a più livelli, e cioè:

- a) permettendo la partecipazione dei PTM ai programmi di ricerca del programma quadro della Comunità, ma facendo in modo che essi non debbano pagare le spese di partecipazione, alla stessa stregua di un paese terzo industrializzato;
- b) allargando all'insieme dei PTM ed intensificandone la partecipazione ai programmi di cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi terzi, ed in particolare con quelli in via di sviluppo, così come proposto dalla Commissione;
- c) realizzando programmi di ricerca scientifica e tecnologica specifici per il bacino mediterraneo, che ne colgano le peculiarità a cominciare dall'utilizzo delle risorse, che coinvolgano in modo sinergico sia i PTM che le regioni mediterranee della Comunità, che superino il limite della precompetitività per avere un impatto più immediato nell'attività economica;
- d) mettendo in atto programmi di cooperazione per l'innovazione tecnologica nei PTM, a cominciare da quello proposto dalla Commissione per la tecnologia dell'informazione. Tali programmi, così come quelli di cui alla lettera c), non possono essere affidati ai singoli protocolli finanziari. Infatti l'esperienza ha dimostrato che soltanto i PTM che hanno già un apparato produttivo relativamente sviluppato (per esempio Israele e Jugoslavia) hanno profittato di questo tipo di cooperazione. Occorre invece una gestione orizzontale di questi programmi con un forte impulso da parte della Comunità.

⁽¹⁾ Doc. COM(90) 256 def.

4.3.4.2. Da questa elencazione appare quindi evidente l'esigenza di porre in atto un dispositivo di coordinamento: non solo tra le azioni inerenti il programma quadro e quelle dei programmi di cooperazione scientifica e tecnologica (generali o specifici per il Mediterraneo) — come chiesto anche dal Parlamento europeo (PE)⁽¹⁾ — ma soprattutto tra l'insieme di attività di ricerca ed i programmi di innovazione tecnologica afferenti alle diverse politiche settoriali, da un lato, e gli obiettivi e le azioni della politica mediterranea, dall'altro.

4.3.4.3. Per questi motivi il Comitato ritiene che una più efficace politica di cooperazione scientifica e tecnologica con i PTM vada concepita non come attività accessoria o opzionale della politica di sviluppo, ma come primo anello della catena della formazione del valore aggiunto. Essa, pertanto, non avrebbe dovuto essere disgiunta dalle decisioni relative alla politica mediterranea rinnovata ed in particolare da quelle relative alla cooperazione orizzontale.

4.3.5. Il Comitato prende atto della decisione del Consiglio di rimandare l'approvazione della proposta della Commissione di rifinanziare per 100 milioni di ECU la parte mediterranea dello strumento finanziario «EC — International Investment Partners» (IIP) (facilità Cheysson), rinviandola al momento dell'esame di una più generale proposta relativa all'insieme di questo strumento (che riguarda anche l'America Latina e l'Asia). Su tale proposta di regolamento⁽²⁾, presentata dalla Commissione il 7 marzo 1991, e sulla congruità della dotazione finanziaria per il Mediterraneo, il Comitato si esprimerà con un parere specifico. Non si può però fin d'ora non esprimere forti riserve sullo sganciamento dell'azione di EC-IIP dalla gestione complessiva della politica mediterranea. Per gli stessi motivi il Comitato non condivide la facoltà attribuita dal Consiglio alla BEI di utilizzare 25 milioni di ECU delle disponibilità di bilancio assegnate alla cooperazione orizzontale, per interventi identici a quelli di EC-IIP. Ancora una volta, l'intervento della BEI avverrebbe in modo autonomo rispetto alla gestione della politica mediterranea, e con criteri che potrebbero anche essere diversi da quelli di EC-IIP. Il Comitato, pertanto, invita l'autorità di bilancio a rivedere questa decisione.

⁽¹⁾ Relazione sulla cooperazione scientifica e tecnologica con i paesi e le organizzazioni extraeuropee, della Commissione per l'energia, la ricerca e la tecnologia del Parlamento europeo (relatrice: on. Annemarie Goedmaekers) del 19 luglio 1991 e relativa Risoluzione approvata dal PE nella prima sessione di ottobre 1991.

⁽²⁾ Doc. COM(90) 575 def.

4.4. *La risoluzione del Consiglio e della Commissione relativa agli scambi commerciali con i PTM*

4.4.1. Sul merito di tale risoluzione ci si soffermerà più avanti esaminando la comunicazione e la proposta di regolamento presentate dalla Commissione in attuazione della risoluzione stessa.

4.5. *Le due dichiarazioni del Consiglio in occasione dell'adozione delle decisioni sulla politica mediterranea rinnovata*

4.5.1. La prima delle due dichiarazioni si riferisce al rispetto dei diritti umani ed allo sviluppo della democrazia nei paesi terzi mediterranei. Il Comitato non può che condividere l'intenzione espressavi di assumere tali principi nella politica mediterranea, di rafforzare il sostegno comunitario alle riforme politiche ed economiche dei PTM, di perseguire lo sviluppo delle capacità umane e del ruolo della donna nel processo di sviluppo. A tale proposito il Comitato invita il Consiglio ad intraprendere iniziative adeguate in ordine al non rispetto dei diritti umani in alcuni PTM, più volte denunciato dagli organismi internazionali e dallo stesso Parlamento europeo.

4.5.1.1. Il Comitato rileva però che queste dichiarazioni di intenti rischiano di rimanere in gran parte astratte dal momento che da esse non si tirano con coerenza tutte le conseguenze sul terreno delle decisioni politiche. Infatti, se è vero che è venuto il momento di incorporare queste problematiche nelle politiche di cooperazione, è altrettanto vero che ciò non può essere fatto unilateralmente dalla Comunità. Non si potranno fare passi significativi in questa direzione senza assumere fino in fondo il metodo del dialogo permanente, sul terreno economico, sociale e culturale, con i nostri partner. Ed invece in occasione delle decisioni sulla politica mediterranea rinnovata il Consiglio ha dimostrato di non saper cogliere questa esigenza politica.

4.5.1.2. D'altra parte la stessa Commissione, nella recente comunicazione su diritti umani, democrazia e politica di cooperazione allo sviluppo⁽³⁾ afferma l'esigenza che la Comunità promuova azioni positive per rendere concreta questa nuova dimensione della cooperazione e pone la questione del nesso che esiste tra democrazia economica e diritti umani. Ciò soprattutto in relazione al ruolo che le forze economiche e sociali, le associazioni intermedie, con particolare riferimento alle donne, possono svolgere per lo sviluppo della democrazia. È questo un punto essenziale della politica di cooperazione allo sviluppo, senza il quale anche il giusto riferimento all'economia di mercato, contenuto nella dichiarazione, rischia di assumere un carattere meramente ideologico.

4.5.1.3. La Commissione individua nella promozione e nel sostegno di questo tessuto socio-economico inter-

⁽³⁾ Doc. SEC(91) 61 def. del 25. 3. 1991.

medio uno degli obiettivi principali della cooperazione, anche per evitare un rapporto centralizzato ed esclusivo con gli Stati. Il Comitato sostiene da tempo questa tesi e ritiene di poter svolgere, se gliene sarà offerta l'opportunità, un ruolo non secondario in questa direzione.

4.5.2. La seconda dichiarazione manifesta l'intento di adottare anche per il Mediterraneo disposizioni sul trasporto ed il trattamento dei rifiuti pericolosi, e di chiedere ai paesi partner la sottoscrizione/ratifica della Convenzione di Basilea. Il Comitato esprime al riguardo il suo pieno accordo.

5. La proposta di regolamento del Consiglio relativo alla cooperazione finanziaria con tutti i paesi terzi mediterranei (cooperazione orizzontale)

5.1. Valutazione generale

5.1.1. La proposta di regolamento⁽¹⁾, presentata dalla Commissione il 19 febbraio 1991, è negativamente marcata dai limiti posti dagli orientamenti del Consiglio che esplicitamente imponevano alla Commissione di attenersi nell'elaborazione della proposta stessa. A tale proposta pertanto vanno ricondotte tutte le osservazioni critiche espresse in merito alle decisioni del Consiglio (punto 4.3) oltre che alla originaria proposta della Commissione (punto 3.4.5).

5.1.2. Il Comitato pertanto invita il Consiglio ad approvare celermente la proposta di regolamento, modificandola al fine di tener conto delle osservazioni e proposte avanzate nel presente parere.

5.2. Criteri per beneficiare del finanziamento (articolo 1)

5.2.1. L'indicazione secondo cui la cooperazione finanziaria orizzontale si applica ai soli «paesi terzi mediterranei con i quali la Comunità ha concluso accordi di associazione o di cooperazione» è fortemente limitativa del sostegno che tale cooperazione è chiamata a dare ai processi di integrazione subregionale che coinvolgono altri paesi non compresi nella suddetta tipologia, come ad esempio nel caso dell'UMA. Infatti dai criteri indicati verrebbero esclusi due paesi membri dell'UMA: la Mauritania (in quanto non PTM) e la Libia (in quanto non contraente accordi con la Comunità).

5.2.1.1. Per quanto riguarda la Mauritania, il regolamento dovrebbe prevederne esplicitamente l'ammissibilità, almeno per gli interventi aventi rilevanza regionale e subregionale. Non si ravvede infatti alcun ostacolo né di principio né di norma a che tali interventi siano considerati complementari dei finanziamenti comunitari

ri erogati nel quadro della Convenzione di Lomé, così come l'articolo 1 della proposta in esame considera la cooperazione orizzontale a completamento delle azioni finanziate in applicazione dei protocolli finanziari conclusi con i PTM.

5.2.1.2. Il Comitato ritiene che la situazione sia matura per avviare vere e proprie relazioni contrattuali con l'Albania. Occorre a tale proposito prendere atto che la forte spinta migratoria che da questo paese si riversa sulla Comunità, rende ancora più urgente la sua inclusione nella politica mediterranea comunitaria. Esso pertanto invita il Consiglio a procedere speditamente in questa direzione.

5.2.2. Ancorché non ripresa nella proposta di regolamento, il Comitato non condivide la dichiarazione a verbale negli orientamenti del Consiglio, secondo la quale dovrebbero essere esclusi dalla cooperazione orizzontale i paesi che beneficiano del programma Phare. Infatti, ad avviso del Comitato, la natura ed i campi d'intervento di Phare non si prestano a sovrapposizioni o a duplicazioni di azioni. D'altra parte dal momento che il Consiglio prevede questa esclusione ad «eccezione di azioni e di progetti nel campo della protezione dell'ambiente nel bacino mediterraneo», non si capisce perché essa debba valere per le azioni di rilevanza regionale dove l'assenza di taluni paesi sarebbe altrettanto controproducente.

5.2.3. Per contro il Comitato condivide la precisazione (anch'essa contenuta nella suddetta dichiarazione) sulla operatività della cooperazione finanziaria orizzontale nei territori palestinesi occupati.

5.3. Campo d'azione della cooperazione orizzontale (articolo 2, paragrafo 1)

5.3.1. Soprattutto a causa delle limitazioni apportate dal Consiglio, il campo d'azione della cooperazione orizzontale viene limitato ai soli interventi di rilevanza regionale e dell'ambiente.

5.3.1.1. Il Comitato pertanto invita il Consiglio a rivedere questa posizione ed a modificare la proposta di regolamento reincludendovi, sulla base delle motivazioni già esposte, i campi d'intervento esclusi, e cioè:

- dialogo economico, sociale e culturale (vedasi punto 4.1.5), affidando compiti specifici al Comitato economico e sociale,
- sviluppo delle risorse umane (vedasi punto 4.3.3),
- cooperazione scientifica e tecnologica (vedasi punto 4.3.4),
- energia (vedasi punto 4.3.4),
- sostegno agli investimenti comunitari, riconducendo nella politica mediterranea gli interventi previsti nell'ambito di EC-IIP (vedasi 4.3.5). A questo pro-

⁽¹⁾ Doc. COM(91) 48 def.

posito il Comitato invita il Consiglio ad accogliere la proposta della Commissione di estendere tali interventi all'incoraggiamento alla creazione di imprese da parte di immigrati, nei loro paesi d'origine.

5.3.2. Oltre a ciò il campo d'intervento della cooperazione orizzontale dovrebbe comprendere anche altre azioni (l'estensione alle quali è stata argomentata nel punto 3.4.5), e cioè:

- riorientamento produttivo a scala mediterranea,
- altri settori per cui è indispensabile un approccio globale: trasporti, telecomunicazioni, turismo,
- informazione ai PTM sulla realizzazione del mercato unico europeo ed assistenza tecnica agli adeguamenti che essi debbono compiere in alcuni settori importanti: normazione dei prodotti, brevetti, circolazione delle merci, trasporti, banche, assicurazioni, ecc.,
- politica sociale: occupazione, mercato del lavoro, condizioni sociali e diritti dei lavoratori,
- politica delle migrazioni.

5.3.3. È evidente che tale ampliamento del campo di azione della cooperazione orizzontale richiede dotazioni finanziarie notevolmente maggiori di quelle ad essa attribuite, che peraltro, come si è detto, sono già insufficienti ed andrebbero comunque aumentate. Il Comitato pertanto invita il Consiglio a rivedere in questo senso la Decisione del 18 e 19 dicembre 1990.

5.4. *Interventi di rilevanza regionale* (articolo 2, paragrafo 2)

5.4.1. Il Comitato ribadisce il favore con cui vede l'intensificazione di questo campo di intervento della cooperazione orizzontale. La proposta di regolamento prevede due tipi di azioni:

- a) sostegno ad azioni di cooperazione regionale;
- b) studi di fattibilità per infrastrutture regionali.

Il Comitato può essere d'accordo con questa articolazione, fatte salve le seguenti osservazioni e proposte di modifica.

5.4.2. Non risulta sufficientemente chiara la descrizione del sostegno alle azioni di cooperazione regionale (articolo 2, paragrafo 2, primo trattino). Essa dovrebbe essere più esplicita per comprendere meglio i tre tipi di azioni di interesse regionale indicati negli orientamenti del Consiglio, sui quali il Comitato concorda, e cioè:

- il sostegno ai processi di integrazione nella regione, a cominciare dall'UMA. A tale proposito il Comitato è sorpreso che nel testo proposto dalla Commis-

sione non figuri nessun riferimento, nemmeno nei «consideranda», all'UMA, mentre invece nella risoluzione del Consiglio del dicembre 1990 si sottolineava ancora una volta l'importanza che la Comunità assegna alla creazione dell'UMA». Pur nella consapevolezza dell'insufficienza dei risultati finora conseguiti dall'UMA, occorre prendere atto che essa è l'unico reale processo istituzionalizzato di integrazione regionale tra PTM e pertanto va sostenuta dalla Comunità in modo esplicito e determinato,

- il sostegno ad azioni che presentano un interesse per tutti i PTM o per alcuni di essi,
- il sostegno alle azioni riguardanti uno o più PTM e la Comunità. Il Comitato sottolinea l'importanza di questo tipo di intervento che può permettere di fare significativi passi in avanti verso l'obiettivo della complementarità euromediterranea. In questo senso dovrebbe essere data priorità alle azioni che si pongano questo obiettivo coinvolgendo uno o più PTM ed una o più regioni mediterranee della Comunità.

5.4.3. Circa gli interventi concreti, da finanziare con disponibilità del bilancio comunitario, per realizzare il sostegno alle azioni di cui al punto precedente, il Comitato ritiene che averli limitati soltanto a cooperazione tecnica, formazione, seminari, studi e missioni, sia fortemente riduttivo della portata dell'intera cooperazione orizzontale. Infatti, a ben vedere, secondo gli orientamenti del Consiglio, e di conseguenza secondo la proposta di regolamento, tutta la cooperazione regionale si ridurrebbe a questi interventi di cooperazione tecnica, da un lato, e ad infrastrutture dall'altro. Ciò che manca è invece la parte più importante di un'azione di carattere regionale, e cioè il sostegno a programmi economica e produttivi integrati, a scala regionale o subregionale, secondo le linee più volte proposte dal Comitato. Tali programmi dovrebbero essere volti a sviluppare complementarità ed integrazione sia tra PTM che tra questi e la Comunità. Essi dovrebbero avere il carattere di programmi integrati territoriali o di filiera e pertanto richiedere interventi di varia natura. Certamente anche infrastrutture e cooperazione tecnica, ma soprattutto investimenti nel campo della produzione agricola ed industriale e dei servizi. Investimenti che coprano l'intera catena della formazione del valore aggiunto, a cominciare dalla ricerca e sviluppo e dalla formazione, ed il cui finanziamento non deve venire tutto dai contributi comunitari ma deve da questi essere attivato. Il Comitato pertanto invita il Consiglio ad includere questo tipo di interventi nel regolamento, almeno sotto forma di

programmi pilota, così come già proposto dal Comitato stesso.

5.4.4. Il Comitato concorda pienamente con l'utilizzo delle disponibilità di bilancio assegnate alla cooperazione orizzontale, per studi di fattibilità di progetti relativi ad infrastrutture regionali, da finanziarsi, al di fuori dei protocolli finanziari, dalla BEI con risorse proprie.

5.4.4.1. Va però chiarito il nesso tra tali studi di fattibilità e l'intervento della BEI, nel senso che questa dovrebbe essere impegnata a prendere in esame i progetti la cui fattibilità sia stata accertata dalla Commissione. Infatti ancora una volta il Comitato esprime riserve e preoccupazione per una procedura che lascia la BEI — spesso preoccupata più della solidità finanziaria dei paesi interessati che della validità strategica dei progetti — sostanzialmente arbitro della decisione sull'intervento creditizio.

5.4.5. Pur non essendo oggetto del regolamento in esame (che attiene all'utilizzo delle sole disponibilità del bilancio comunitario), si coglie l'occasione per esprimersi sugli orientamenti del Consiglio a proposito della partecipazione della BEI al finanziamento dei progetti infrastrutturali.

5.4.5.1. Si concorda con i campi d'intervento prioritario indicati (energia, trasporti, telecomunicazioni), ma a questi dovrebbe essere esplicitamente aggiunto quello idrico. Infatti è fuori discussione l'importanza per i PTM di infrastrutture idriche di dimensione transnazionale, evitando in ogni caso il finanziamento di progetti improntati da un dispendioso quanto inutile gigantismo, tenendo conto che anche queste dovrebbero essere funzionali ad un uso plurimo (ambiente, energia, irrigazione, usi industriali e civili) e ad una gestione integrata delle acque.

5.4.5.2. Non si condivide invece, anzi si esprime forte preoccupazione per l'indicazione che i progetti abbiano « in modo diretto o indiretto, un interesse per la Comunità ». Se, da un lato, tale indicazione appare pleonastica — tutto ciò che concorre allo sviluppo dei PTM è nell'interesse della Comunità, secondo i principi fondamentali della politica mediterranea — dall'altro, essa potrebbe prestarsi a pretestuose argomentazioni per selezionare in modo improprio i progetti da finanziare.

5.4.5.3. Circa le priorità da seguire nel finanziamento dei progetti infrastrutturali, a puro titolo esemplificativo, il Comitato sottolinea l'importanza di valorizzare la produzione energetica attraverso il rafforzamento delle reti esistenti (per esempio gasdotto Algeria — Tunisia) o di massimizzare le disponibilità attraverso

l'interconnessione delle reti di elettrificazione, anche con paesi membri (per esempio tra Grecia e Turchia). Più in generale dovrebbe essere seguito il criterio di un prolungamento nel bacino mediterraneo delle reti transeuropee il cui sviluppo è attualmente in discussione nelle istituzioni comunitarie⁽¹⁾ e sul cui merito si rinvia al relativo parere del Comitato economico e sociale⁽²⁾. Inoltre, per quanto riguarda i trasporti e le telecomunicazioni, dovrebbero essere privilegiate le infrastrutture finalizzate al rafforzamento delle comunicazioni all'interno delle aree d'integrazione subregionale (a cominciare dall'UMA) nonché lungo la direttrice Est-Ovest del bacino mediterraneo, dove oggi risultano assolutamente insufficienti.

5.4.5.4. Infine, si ribadisce che l'ammontare dei prestiti BEI, che, secondo gli orientamenti del Consiglio, dovrebbero essere destinati ai progetti infrastrutturali (1 500 milioni di ECU in cinque anni), appare del tutto irrisorio.

5.4.6. Il Comitato è dell'avviso che l'utilizzo delle disponibilità di bilancio per abbuoni di interesse del 3% su prestiti BEI — riservato dalla proposta di regolamento ai soli investimenti in campo ambientale — vada esplicitamente esteso ai progetti infrastrutturali, dal momento che una dichiarazione della Commissione e del Consiglio negli orientamenti del dicembre 1990 si esprimeva in questa direzione.

5.5. Cooperazione nel settore dell'ambiente (articolo 2, paragrafo 3)

5.5.1. Il Comitato condivide l'importanza assegnata nell'ambito della cooperazione orizzontale agli interventi in campo ambientale, stabilita prima dalla comunicazione della Commissione del 1° giugno 1990, ripresa poi dalla risoluzione e dagli orientamenti del Consiglio, riportata quindi nella proposta di regolamento in esame.

5.5.2. Trattandosi di un regolamento di natura soprattutto finanziaria, nella proposta non figurano indicazioni circa gli indirizzi strategici e le priorità da adottare. A tale proposito il Comitato condivide l'indicazione, contenuta nella suddetta comunicazione della Commissione, di assumere quali riferimenti per gli indirizzi strategici e per la scelta delle priorità, le iniziative multilaterali ormai consolidate [Programma alimentare mondiale (PAM), Piano Blu, METAP] nonché gli orientamenti della Conferenza di Nicosia dell'aprile 1990, ai quali il Consiglio ha aggiunto quelli della Conferenza sulla ricchezza e la cooperazione in Europa (CSCE) sul Mediterraneo svoltasi successiva-

⁽¹⁾ Doc. COM(90) 585 def.

⁽²⁾ Doc. CES 1262/91.

mente a Palma di Maiorca. Non si può pertanto non essere d'accordo con i campi di intervento indicati dalla Commissione: gestione integrata delle zone costiere ed in particolare dei litorali naturali e delle zone urbane a crescita rapida, conservazione della natura, gestione integrata delle acque, gestione della copertura vegetale, gestione degli scarichi, sorveglianza continua degli ecosistemi, controllo rafforzato del traffico marittimo, gestione energetica, intensificazione degli scambi di esperienze. A questi campi di intervento, secondo il Comitato, va aggiunta la lotta contro la desertificazione che minaccia numerosi PTM, ma che interessa anche alcune regioni della Comunità. In tutto ciò, ovviamente, la priorità va data alla questione idrica (scarsità, inquinamento, gestione integrata).

5.5.3. Il tipo di interventi sopra elencati è già di per sé indicativo dell'esigenza d'intervenire nell'ambiente mediterraneo non più solo per riparare i guasti ecologici ma per prevenirli. A tale proposito non si può fare a meno di ricordare che tra gli obiettivi principali di salvaguardia ecologica nel bacino mediterraneo non va sottaciuto il raggiungimento della assoluta sicurezza della produzione di energia nucleare e quella connessa al processo di disarmo nucleare già avviato. Ma soprattutto non si può pensare di intervenire efficacemente «a monte» sull'ambiente mediterraneo senza affrontare la questione della programmazione dello sviluppo nei suoi due punti nevralgici: il riorientamento produttivo e l'assetto del territorio, ambedue in funzione della difesa e della valorizzazione ambientale.

5.5.3.1. Per quanto riguarda il riorientamento produttivo, è noto quanto il Comitato insista su questo punto al fine di stabilire una nuova divisione intra-regionale del lavoro all'interno del bacino mediterraneo. Questa finalità è strettamente connessa con quella ambientale. Il Comitato raccomanda a tale proposito una attuazione della politica mediterranea in cui, da un lato, sia sempre verificata la coerenza ecologica delle azioni per lo sviluppo e, dall'altro, che gli interventi ecologici non trascurino la valorizzazione economica delle risorse ambientali.

5.5.3.2. Per ciò che concerne la seconda questione, l'assetto del territorio, è fuori discussione l'importanza cruciale di questo anello di congiunzione tra ambiente e sviluppo e quindi la necessità di intervenire direttamente su di esso. Occorre affermare concretamente, anche nella politica mediterranea, una concezione di pianificazione territoriale che assuma come base il bilancio ambientale del territorio e che trasferisca alla dimensione territoriale le stesse valutazioni d'impatto ambientale, oggi ancora legate alla singola opera. C'è un enorme bisogno di *know-how* da parte dei PTM in questo campo, al quale la cooperazione orizzontale può dare risposta. Un punto di riferimento importante in questa direzione potrà essere rappresentato dalla recente comunicazione della Commissione sul futuro dell'as-

setto territoriale comunitario⁽¹⁾ sul cui merito si rimanda al relativo parere del Comitato⁽²⁾. Per questi motivi il Comitato chiede al Consiglio che nel regolamento in esame la nozione di «cooperazione nel settore dell'ambiente» sia modificata in quella di «cooperazione nel settore dell'ambiente e dell'assetto del territorio», con le necessarie conseguenze sul piano dell'individuazione delle azioni e delle priorità.

5.5.4. Fatta salva la suddetta richiesta di comprendere nella cooperazione ambientale anche quella territoriale, il Comitato condivide la scelta della Commissione di intervenire, con le disponibilità del bilancio comunitario assegnate alla cooperazione finanziaria orizzontale, attraverso due tipi di azioni: a) azioni che fungano da catalizzatori come progetti pilota e di dimostrazione, e azioni di formazione; b) abbuoni d'interesse del 3% su prestiti BEI, al di fuori dei protocolli finanziari su risorse proprie, per la realizzazione di investimenti. Si condivide peraltro la proposta contenuta nella già menzionata comunicazione della Commissione, ripresa dal Consiglio nei suoi orientamenti, di lasciare al programma Medspa, in coordinamento con altri strumenti multilaterali (per esempio METAP), il compito di finanziare studi ed operazioni di assistenza tecnica, ivi compresa la messa in atto di strumenti legislativi, amministrativi, di controllo. A tale proposito il Comitato raccomanda che siano tenute presenti le osservazioni espresse nel parere sul programma Medspa⁽³⁾.

5.5.5. I prestiti BEI non sono contemplati nel regolamento ma costituiscono l'altro binario della cooperazione orizzontale in campo ambientale. Data la irrisorietà degli stanziamenti (300 milioni di ECU in cinquant'anni), non si possono che condividere le priorità d'intervento indicate dalla Commissione nella comunicazione del giugno '90 e riprese dagli orientamenti del Consiglio: depurazione delle acque, riciclaggio delle acque reflue, rifiuti industriali e civili. Come si vede si tratta di interventi «a valle», ancorché indispensabili ed urgenti. Per questo il Comitato invita in Consiglio ad impegnare la BEI con stanziamenti ben più consistenti per poter intervenire anche con misure di più ampio respiro.

5.6. Procedure di attuazione (articoli 4, 5 e 6)

5.6.1. La proposta di regolamento assegna le decisioni di finanziamento alla Commissione ma sottoponendone le scelte ad una procedura ispirata alla ben nota Decisione del Consiglio del 13 luglio 1987 sulla «comitologia»⁽⁴⁾. Al di là del ribadimento del dissenso per

(1) Doc. COM(90) 547 def.

(2) Doc. CES 1127 (91).

(3) GU n. C 332 del 31. 12. 1990.

(4) GU n. L 197 del 18. 7. 1987.

una procedura che sostanzialmente attribuisce ad un comitato di funzionari governativi la facoltà di sottrarre alla Commissione il potere esecutivo per consegnarlo al Consiglio, il Comitato esprime forti riserve per l'assenza di un effettivo coinvolgimento del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale nelle scelte della cooperazione finanziaria orizzontale.

5.6.1.1. A tale proposito va chiarito che tale partecipazione non deve intralciare una gestione amministrativa che si vuole agile e tempestiva da parte della Commissione, né costituire un'ulteriore limitazione del suo potere esecutivo. Ciò che qui si rivendica è l'esigenza che l'istituzione di rappresentanza democratica e l'organo consultivo della Comunità possano formalmente partecipare alla definizione degli indirizzi e della programmazione degli interventi della cooperazione finanziaria orizzontale, cioè della metà circa della politica mediterranea comunitaria.

5.6.1.2. Per tali motivi — oltre all'informazione che, secondo l'articolo 6 della proposta di regolamento, una volta l'anno la Commissione deve dare al Consiglio ed al Parlamento, e su cui si ritiene che debba essere prevista la consultazione del Comitato economico e sociale — si chiede al Consiglio di prevedere la formulazione da parte della Commissione di un programma indicativo quinquennale, corredato dall'articolazione delle attribuzioni finanziarie, da sottoporre all'esame del Parlamento e del Comitato economico e sociale.

6. Le raccomandazioni di decisione del Consiglio relative alla conclusione di alcuni protocolli finanziari

6.1. Il 3 maggio 1991 la Commissione ha presentato due raccomandazioni di decisione del Consiglio⁽¹⁾. La prima relativa alla conclusione del protocollo sulla cooperazione finanziaria e tecnica tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba d'Egitto, la Repubblica democratica e popolare d'Algeria, il Regno del Marocco e la Repubblica tunisina. La seconda per la conclusione del protocollo di cooperazione finanziaria con lo Stato di Israele⁽²⁾. I cinque protocolli sono stati già siglati.

6.2. I protocolli siglati rispecchiano fedelmente le direttive impartite dal Consiglio il 18/19 dicembre 1990. Valgono quindi per essi le osservazioni critiche fatte nel punto 4.2.2. Il testo dei protocolli è letteralmente lo stesso di quelli del 1988, salvo pochissime variazioni. In quelli relativi ai paesi del Maghreb ed all'Egitto, esse

riguardano: l'entità dei finanziamenti, l'introduzione della cooperazione ambientale, l'espunzione di quella regionale (passata alla cooperazione orizzontale), l'introduzione di un nuovo articolo sugli aiuti alle riforme economiche che riporta pedissequamente il relativo testo delle direttive del Consiglio. Nel protocollo con Israele l'unica modifica rispetto al testo del III protocollo è la cifra dell'ammontare dei finanziamenti tramite prestiti BEI.

6.3. Il volume di finanziamenti comunitari stanziati nei cinque protocolli⁽³⁾, rispecchia le riduzioni apportate dalle decisioni del Consiglio del 18/19 dicembre 1990 (vedasi punto 4.1). L'incremento rispetto ai protocolli del 1988 è stato, complessivamente per i paesi del Maghreb e per l'Egitto, del 33% (da 1 236 a 1 640 milioni di ECU)⁽⁴⁾. Nel 1988 l'incremento rispetto ai protocolli precedenti era stato per gli stessi paesi del 61%. È vero che questa volta si è voluto privilegiare la cooperazione orizzontale, ma è inconfutabile che l'attuale incremento non è nemmeno sufficiente a mantenere invariata le quote pro capite in rapporto all'aumento della popolazione. La cosa appare ancora più grave se si considera che il suddetto incremento del 33% è il risultato di un incremento del 37% dei prestiti BEI (da 714 a 978 milioni di ECU) e del 27% delle disponibilità del bilancio comunitario (da 522 a 622 milioni di ECU).

6.4. Nell'ambito degli stanziamenti tramite disponibilità di bilancio, previsti nei protocolli relativi ai paesi del Maghreb ed all'Egitto, a fronte di un incremento del solo 20% degli aiuti non rimborsabili (da 490 a 588 milioni di ECU), va registrato un incremento del 130% dei contributi alla formazione di capitali di rischio (da 32 a 74 milioni di ECU). Il Comitato è in linea di principio d'accordo a rafforzare questo tipo di intervento. Ma ritiene che sarebbe stato opportuno un preventivo bilancio critico da parte della BEI su questa azione relativamente nuovo, introdotto soltanto con i protocolli del 1988. In ogni caso il Comitato reitera la richiesta già a suo tempo avanzata in tal senso e sollecita la BEI e la Commissione alla presentazione di una relazione che dia conto dell'uso dei finanziamenti a questo scopo destinati, e del loro impatto nella realtà produttiva dei paesi interessati. Inoltre il Comitato ribadisce la sua proposta di costituzione di un fondo di rotazione per la concessione e la gestione di tali contributi.

6.5. Per quanto attiene alla ripartizione dei finanziamenti tra i suddetti quattro paesi, si osserva un certo

⁽¹⁾ Doc. SEC(91) 814 def.

⁽²⁾ I protocolli in esame formano oggetto di due separate decisioni per la diversa natura di quello stabilito con Israele, che, come per il passato, prevede soltanto la cooperazione finanziaria e soltanto attraverso prestiti BEI. Va però detto che da tempo la Comunità realizza con Israele, sulla base dell'Accordo di cooperazione del 1975, una non trascurabile attività di cooperazione industriale, tecnica e scientifica, nonostante l'assenza di finanziamenti comunitari ad Israele per tale attività.

⁽³⁾ I finanziamenti complessivi in milioni di ECU previsti nei cinque protocolli sono i seguenti: Egitto 568, Algeria 350, Marocco 438, Tunisia 284, Israele 82.

⁽⁴⁾ Per Israele l'incremento rispetto al protocollo precedente è del 30%.

riequilibrio a favore dell'Algeria⁽¹⁾ che nel protocollo precedente era stata alquanto penalizzata. Va però detto che questo relativo riequilibrio viene operato attraverso un maggior incremento dei contributi alla formazione di capitali di rischio⁽²⁾ e dei prestiti BEI⁽³⁾ piuttosto che degli aiuti non rimborsabili, per i quali, nonostante l'inflazione, viene stanziato lo stesso ammontare del III protocollo (52 milioni di ECU)⁽⁴⁾. In ogni caso l'Algeria rimane il paese, tra i quattro, cui va la minor quota di disponibilità del bilancio comunitario (cioè aiuti non rimborsabili più contributi alla formazione di capitali di rischio)⁽⁵⁾.

6.6. Il Comitato coglie l'occasione per raccomandare una attuazione dei protocolli più tempestiva, più agile e più efficace rispetto ai protocolli precedenti, anche in relazione alle osservazioni critiche fatte in proposito dalla Corte dei conti nel citato rapporto. In particolare il Comitato condivide il giudizio della Corte dei conti sull'insufficienza dell'attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi da parte della Commissione ed invita quest'ultima ad attrezzarsi a questo scopo. Il sistema di monitoraggio, sorveglianza (*suivi*) e valutazione adottato per gli interventi dei fondi strutturali comunitari può rappresentare un valido riferimento, anche ai fini del coinvolgimento delle parti sociali.

7. La comunicazione della Commissione sugli scambi commerciali e la proposta di regolamento sull'importazione di alcuni prodotti agricoli

7.1. Il 22 maggio 1991 è stata presentata la «Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione di misure relative agli scambi commerciali nel quadro della nuova politica mediterranea⁽⁶⁾».

7.1.1. Ad essa è allegata la «Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il regime applicabile

alle importazioni nella Comunità di alcuni prodotti agricoli originari dell'Algeria, di Cipro, dell'Egitto, di Israele, della Giordania, della Jugoslavia, del Libano, di Malta, del Marocco, della Siria e della Tunisia».

7.1.2. La comunicazione della Commissione riprende le indicazioni delle risoluzioni del Consiglio e della Commissione sullo stesso argomento, adottate il 18/19 dicembre 1990. Essa pertanto affronta tre questioni:

- a) l'importazione di prodotti agricoli, illustrando la suddetta proposta di regolamento;
- b) l'importazione di prodotti tessili;
- c) le norme di origine.

7.2. La proposta di regolamento sull'importazione di alcuni prodotti agricoli

7.2.1. Obiettivo della proposta di regolamento è quello di migliorare in modo autonomo il regime preferenziale all'importazione di prodotti agricoli stabilito nei protocolli del 1987, aggiuntivi agli accordi di associazione o di cooperazione con i PTM. Tale miglioramento, seguendo le indicazioni della risoluzione suddetta, dovrebbe realizzarsi attraverso due tipi di misure:

- a) l'anticipazione entro il 1° gennaio 1993 dello smantellamento tariffario già previsto, al più tardi, entro il 31 dicembre 1995;
- b) l'aumento del 5% (o del 3% per alcuni prodotti sensibili) per ogni anno tra il 1992 e il 1995, dei contingenti tariffari e dei quantitativi di riferimento.

7.2.1.1. Le misure proposte si applicano a tutti i PTM, ad eccezione della Turchia che beneficia già della franchigia tariffaria essendo già in atto l'unione doganale con la Comunità, prevista nel protocollo addizionale del 23 novembre 1970.

7.2.2. Il Comitato nota innanzi tutto che queste misure indicate dal Consiglio vanno al di là delle proposte contenute nella comunicazione della Commissione del 1° giugno 1990. Questa infatti si limitava a ribadire l'impegno al mantenimento delle tradizionali correnti secondo le tappe previste dai protocolli addizionali, ed affermava: «la Commissione non ritiene opportuno fare nuove proposte nell'immediato»; e che essa avrebbe presentato al Consiglio una valutazione dettagliata sulla questione, prima della fine del 1994. La Commissione non escludeva la possibilità di effettuare fin d'ora lievi aggiustamenti ma soltanto su richiesta dei PTM.

7.2.3. Il Comitato esprime sulle misure indicate dal Consiglio, e proposte formalmente dalla Commissione nella proposta di regolamento, una obiezione di principio. Esso ribadisce la sua contrarietà ad una linea di politica mediterranea che privilegia l'apertura dei mercati comunitari piuttosto che un serio sforzo, anche finanziario, per realizzare una vera politica di cosviluppo. Il Comitato ha già in passato sostenuto l'inopportunità di un totale abbattimento delle frontiere all'importazione dei prodotti agricoli dei PTM. E ciò non in

⁽¹⁾ L'incremento dei finanziamenti complessivi previsti nel IV protocollo con l'Algeria è del 46% contro il 35% per il Marocco, il 27% per la Tunisia, il 26% per l'Egitto. Ma all'Algeria continuano ad andare minori finanziamenti (21% del totale dei quattro paesi) che all'Egitto (35%) ed al Marocco (27%).

⁽²⁾ I contributi alla formazione di capitali di rischio assegnati all'Algeria sono stati più che quadruplicati, passando da 4 a 18 milioni di ECU. Ma va rilevato che nei protocolli precedenti, per la stessa voce, alla Tunisia erano andati 6 milioni di ECU (passa ora a 15), al Marocco 11 milioni di ECU (ora 25), all'Egitto 11 milioni di ECU (ora 16).

⁽³⁾ Egitto ed Algeria continuano ad avere le quote maggiori degli stanziamenti per prestiti BEI: Egitto 568 milioni di ECU (pari al 32% del totale dei quattro paesi), Algeria 280 milioni di ECU (29%), Marocco 220 milioni di ECU (22%), Tunisia 168 milioni di ECU (17%).

⁽⁴⁾ Per quanto riguarda gli aiuti non rimborsabili, mentre Tunisia e Marocco mantengono pressoché invariate le loro quote di ripartizione tra i quattro paesi (rispettivamente 17% e 33%), aumenta la quota dell'Egitto (dal 39 al 41%) e diminuisce quella dell'Algeria (dall'11 al 9%).

⁽⁵⁾ Le disponibilità di bilancio sono così ripartite: Egitto 258 milioni di ECU, Algeria 70 milioni di ECU, Marocco 218 milioni di ECU, Tunisia 116 milioni di ECU. La ripartizione percentuale tra i quattro paesi rimane pressoché la stessa di quella del 1988.

⁽⁶⁾ Doc. COM(91) 179 def.

una sterile ottica protezionistica, ma perché, senza un impegno verso il riorientamento produttivo agro-industriale su scala mediterranea, senza una correlata revisione della PAC, il perseguimento di una politica meccanicistica di progressive concessioni all'importazione di prodotti agricoli dei PTM non farebbe che aggravare la situazione di concorrenza già oggi esistente con le regioni mediterranee della Comunità, senza peraltro corrispondere pienamente alle esigenze di esportazione dei PTM.

7.2.4. Ciò detto in termini di principio, il Comitato rileva che le misure proposte non avrebbero una incidenza significativa in termini di effettiva apertura dei mercati comunitari. Esse infatti, pur introducendo una ulteriore smobilitazione delle barriere doganali, non modificherebbero in modo significativo gli attuali livelli di protezione comunitaria. Ciò appare chiaro da un attento esame dei due tipi di misure proposte.

7.2.5. L'accelerazione dello smantellamento tariffario avrà un impatto assolutamente trascurabile nella situazione di mercato, per due motivi:

- a) il processo di smantellamento già in atto, in parallelo con quello concernente Spagna e Portogallo, partiva già da riduzioni doganali consistenti. Pertanto al 1993 si arriverebbe con quote tariffarie talmente ridotte da essere scarsamente significative⁽¹⁾;
- b) il regime doganale non ha che un significato teorico nella determinazione delle effettive condizioni di entrata nei mercati comunitari.

7.2.6. È per questi stessi motivi che il secondo tipo di misure previste, l'aumento dei contingenti tariffari e dei quantitativi di riferimento, non potrà avere un impatto importante⁽²⁾.

7.2.6.1. A conferma di tale analisi soccorre la constatazione che per la maggior parte dei prodotti in questione le esportazioni dei PTM in regime preferenziale si collocano su livelli quantitativi sensibilmente inferiori a quelli dei contingenti tariffari e dei quantitativi di riferimento.

7.2.6.1.1. Ciò vale anche per la maggior parte dei prodotti sensibili, dove maggiori sono le preoccupazioni di concorrenza con quelli comunitari, e precisamente: patate di primizia, pomodori, mandarini e clementine, vino⁽³⁾. Certo non è il caso delle arance, dei succhi di arancia e dei fiori recisi dove le importazioni spesso superano i contingenti tariffari⁽⁴⁾. Ma va detto che per questi prodotti il livello dei contingenti tariffari, calcolato sulle importazioni 1980-1984, si colloca a dei livelli oggettivamente bassi. Per le arance ed i succhi di arancia vale quanto già detto nella relazione sulla politica mediterranea che accompagnava il parere del Comitato economico e sociale del 1989 (punto 5.2) e cioè che i suddetti anni, scelti come base di calcolo per determinare le correnti tradizionali di esportazione, sono quelli che hanno registrato per vari motivi una decelerazione delle esportazioni. Per i fiori, i contingenti, calcolati in base alle esportazioni 1980-1984, riflettono volumi di esportazione determinati in base al regime doganale ordinario, giacché questi prodotti sono stati inclusi in regime preferenziale soltanto con i protocolli addizionali del 1987/1988.

7.2.6.2. Da quanto sinora detto appare che le misure proposte non fanno sorgere eccessive preoccupazioni per quanto riguarda la loro incidenza sulla commercializzazione dei corrispondenti prodotti agricoli comunitari. In realtà la quantità di prodotti agricoli dei PTM che entrano effettivamente in regime preferenziale nella Comunità non sono al momento tali da svolgere un ruolo importante nella concorrenza ai prodotti agricoli mediterranei della Comunità. Le preoccupazioni in questo senso debbono essere rivolte in altre direzioni, se si considera, per esempio, che Stati Uniti e Brasile esportano nei nostri mercati arance e succhi di arancia in quantità equivalente a tutta la produzione di arance della Comunità.

7.2.6.3. Il Comitato d'altro canto non può non osservare che la Commissione non si è finora posta in modo

⁽¹⁾ Già prima dei protocolli addizionali i PTM godevano di una riduzione tariffaria elevata. Per esempio, per i paesi del Maghreb, essa era dell'80% per gli agrumi e del 60% per i pomodori. Considerando che il dazio comunitario [tariffa doganale comune (RDC)] è rispettivamente del 20% e dell'11%, la smantellamento cominciava già da un dazio doganale del 4% per gli agrumi e del 4,4% per i pomodori.

⁽²⁾ Alcuni esempi di prodotti agricoli dei PTM le cui importazioni in regime preferenziale sono limitate da contingenti tariffari ed in più da calendari. Patate di primizia, da Marocco, Tunisia, Egitto: dal 1° gennaio al 31 marzo; pomodori dal Marocco: dal 1° gennaio al 30 aprile; carote da Cipro: dal 1° aprile al 15 maggio; carciofi da Egitto e Cipro: dal 1° ottobre al 31 dicembre; kiwi da Marocco, Israele, Cipro: dal 1° gennaio al 30 aprile.

⁽³⁾ Alcuni esempi relativi alle importazioni negli anni 1988/1989/1990: patate di primizia dall'Egitto: contingente tariffario 98 000 tonnellate, importazioni: 47 854, 53 531, 86 940. Pomodori dal Marocco: c.t. 86 000 tonnellate, importazioni: 50 205, 64 487, 59 000. Mandarini e clementine dal Marocco: c.t. 110 000 tonnellate, importazioni: 78 696, 64 515, 75 666. Vino in bottiglia dall'Algeria: c.t. 200 000 ettolitro, importazioni 1989: 63 538 ettolitro. Vino sfuso dalla Tunisia: c.t. 160 000 ettolitro, importazioni 1988: 6 961 ettolitro.

⁽⁴⁾ Esempio: arance dal Marocco: c.t. 265 000 tonnellate, importazioni: 912 476, 337 184, 251 560. Succo di arancia di Israele: c.t. 82 700, importazioni: 112 246, 124 542, 134 397. Fiori da Israele: c.t. 17 000 tonnellate, importazioni: 19 723, 18 666, 20 786.

chiaro ed efficace l'obiettivo di far partecipare i produttori agricoli ed industriali, ed altri soggetti interessati (nel campo della commercializzazione, della ricerca e sviluppo, ecc.) delle regioni mediterranee comunitarie ai vantaggi dei regimi preferenziali accordati ai PTM, promuovendo iniziative per sviluppare la complementarità euromediterranea nelle filiere agroindustriali.

7.2.6.4. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte il Comitato, pur mantenendo le riserve di principio di cui al punto 7.2.3, esprime parere favorevole all'approvazione della proposta di Regolamento in esame.

7.3. *L'importazione di prodotti tessili*

7.3.1. La Risoluzione del 18/19 dicembre 1990 prevedeva che il progressivo ritorno al regime di libero accesso per i prodotti tessili di Marocco, Tunisia ed Egitto, dovesse essere negoziato dalla Commissione secondo una modulazione che tenesse conto dei risultati dell'Uruguay Round, riprendendo peraltro la proposta avanzata dalla Commissione nella comunicazione del 1° giugno (che però riguardava tutti i PTM). La comunicazione in esame, basandosi su detta risoluzione, prende atto del fatto che i negoziati GATT non sono ancora conclusi e ne trae la conclusione di non poter fare ancora nessuna proposta in merito e di soprassedere ad ogni iniziativa verso il ritorno al regime di libero accesso, fintantoché non si concluda l'Uruguay Round.

7.3.2. Il Comitato non è d'accordo con questa posizione che rischia di apparire pretestuosa. Non si vedono infatti seri impedimenti alla negoziazione di un nuovo regime di importazione, autonoma dall'andamento dell'Uruguay Round, in cui il conseguimento del progressivo ritorno al libero accesso sia però accompagnato da vincoli e garanzie da parte dei PTM per ciò che concerne dumping, crediti all'esportazione, contraffazioni, dumping sociale, ecc., come proposto dal Comitato già nel parere del 1989 (punto 9.13). Tanto più che la via del negoziato autonomo viene indicata dal Consiglio e dalla Commissione, relativamente a Turchia, Malta e Jugoslavia.

7.3.3. Il Comitato pertanto chiede alla Commissione di avviare le procedure per la negoziazione con i PTM interessati, di nuovi accordi che prevedano il progressivo ritorno al libero accesso nella Comunità dei loro prodotti tessili.

7.4. *Norme di origine*

7.4.1. Il Comitato prende atto dei progressi fatti dalla Commissione per migliorare la normativa e le procedure per le norme di origine ed attende di conoscere i risultati definitivi delle riflessioni che essa sta conducendo su questo argomento.

8. Conclusioni

8.1. La prima conclusione che il Comitato trae dall'esame condotto nelle diverse fasi del processo di elaborazione, decisione ed avvio della politica mediterranea rinnovata è la non condivisione del metodo seguito nello sviluppo di tale processo.

8.1.1. Ci si trova oggi dinanzi a delle proposte regolamentari di impostazione e di attuazione della politica mediterranea rinnovata (esaminate nei punti 5, 6 e 7 del presente parere) in cui la Commissione ha dovuto seguire puntualmente gli orientamenti del Consiglio. Occorre sottolineare che non si tratta di orientamenti politici di quadro ma che in realtà il Consiglio ha impartito disposizioni dettagliate e cogenti alla Commissione circa la proposta che questa doveva presentarli. Tale procedura appare lesiva del ruolo di proposta che istituzionalmente spetta alla Commissione.

8.1.2. È vero che gli orientamenti del Consiglio sono stati minuziosamente negoziati all'interno del gruppo «Mediterraneo» dello stesso Consiglio (al quale partecipa anche la Commissione) sulla base della comunicazione della Commissione del 1° giugno. Ma allora si è portati ad interrogarsi se il metodo di avanzare proposte politiche fattuali attraverso comunicazioni e non direttamente attraverso proposte regolamentari non finisca per limitare la discussione a due soli soggetti istituzionali, Commissione e Consiglio, con la conseguente esclusione di altri soggetti istituzionali di rappresentanza democratica e consultivi, come il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale. Ed è questa la seconda riserva metodologica che qui si vuole esprimere. In tutto il processo di elaborazione, definizione e decisione concernente la politica mediterranea rinnovata il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale sono stati completamente esclusi.

8.1.3. Per ciò che attiene al Comitato, non si può fare a meno di constatare con amarezza che, nonostante le reiterate richieste di coinvolgimento rivolte alla Commissione ed al Consiglio nei precedenti pareri, esso non è stato consultato né sulla comunicazione della Commissione né sulle proposte regolamentari recentemente da questa presentate al Consiglio. Non si può non chiedersi allora fino a quando il Consiglio continuerà a comportarsi come se i problemi della cooperazione allo sviluppo e quelli delle relazioni con i paesi terzi, soprattutto quelli prossimi alla Comunità, non attengano alla sfera economico e sociale comunitaria e quindi non necessitino del parere di chi istituzionalmente rappresenta gli interessi economici e sociali nella Comunità. E ancora, fino a quando il Consiglio continuerà a non capire che se vuole sostenere lo sviluppo della democrazia nei PTM, senza eludere il nodo della democrazia economica, non può ignorare il ruolo delle forze economiche e sociali della Comunità ed in primo luogo dell'organo istituzionale che le rappresenta.

8.2. Nel presente parere sono state formulate numerose osservazioni critiche e proposte di modifica alle proposte regolamentari presentate dalla Commissione. Il Comitato chiede al Consiglio di accoglierle modificando sensibilmente le proposte della Commissione (o per meglio dire gli orientamenti dello stesso Consiglio, in base ai quali le proposte sono state formulate).

8.3. Indipendentemente dalla richiesta revisione delle decisioni del Consiglio relativa alle dotazioni finanziarie per la cooperazione orizzontale, il Comitato chiede all'autorità di bilancio di tener conto delle osservazioni avanzate nel presente parere e di aumentare in modo consistente dette dotazioni in occasione della definizione delle spese non obbligatorie nei bilanci annuali della Comunità.

8.4. Per quanto concerne l'attuazione della politica mediterranea rinnovata, a complemento delle indicazioni contenute nei punti precedenti, il Comitato intende sottolineare alcuni fattori che gli stanno particolarmente a cuore.

8.4.1. Aggiustamento strutturale

8.4.1.1. Pur nei limiti angusti dell'articolo 4 dei protocolli finanziari bilaterali con i paesi del Maghreb e del Mashrak, il Comitato ritiene che la Commissione possa gestire il sostegno alle riforme economiche con maggiore autonomia rispetto alle istituzioni di Bretton Woods, e la invita a fare il massimo sforzo in questa direzione. A tale proposito ci si chiede se all'interno della Commissione non si debba pervenire ad un maggior coordinamento delle attività e ad una razionalizzazione delle risorse nelle azioni che si realizzano in questo campo, per esempio realizzando una connessione operativa (*task force*) tra la Direzione generale I (DG I) e la DG VIII che è impegnata in modo più consistente nell'aggiustamento strutturale per gli Stati ACP.

8.4.2. Debito estero dei PTM

8.4.2.1. Il Comitato invita caldamente la Commissione ed il Consiglio a colmare la grave lacuna dell'assenza di proposte su questo problema nella politica mediterranea rinnovata. Innanzitutto si reitera la proposta avanzata nel supplemento di parere del Comitato economico e sociale del 1990, per un piano internazionale di regolamento del debito e di aggiustamento strutturale dei PTM, da discutersi nelle varie sedi internazionali, al cui centro dovrebbe porsi un programma del FMI, articolato secondo le esigenze e le peculiarità di ciascun paese, ma concepito per l'insieme dei PTM. In secondo luogo la Comunità deve intraprendere un'azione di coordinamento degli Stati membri nelle sedi internazionali dove viene affrontato il problema

del debito. In particolare per quanto riguarda i crediti ufficiali, a cominciare da quelli degli Stati membri, il Comitato sostiene la proposta, avanzata anche dal governo tunisino, della loro riconversione in spese sociali, ambientali e per il capitale umano, con fondi di contropartita in moneta nazionale. In terzo luogo la Comunità potrebbe estendere ai PTM che si trovino in grave difficoltà, le misure già sperimentate per alcuni paesi dell'Europa centrale ed orientale, consistenti in prestiti garantiti a sostegno delle bilance dei pagamenti. Certamente si tratta di misure che non possono essere generalizzate e di cui va controllato attentamente l'impatto sul bilancio comunitario.

8.4.3. Accordi di sviluppo

8.4.3.1. Il Comitato ritiene che, sia nell'ambito della attuazione dei protocolli bilaterali sia nella realizzazione della cooperazione finanziaria orizzontale, vi sia la possibilità di realizzare fin d'ora, almeno sul piano sperimentale, alcuni accordi di sviluppo, secondo la tipologia da tempo proposta dal Comitato. Esso pertanto invita la Commissione ad impegnarsi in questa direzione. Tali accordi — da stipularsi tra la Comunità ed uno o più PTM nonché altri soggetti pubblici (comunitari, nazionali e locali) e privati, dell'una e dell'altra parte — dovrebbero essere finalizzati alla attuazione di azioni all'interno di programmi di sviluppo che prevedano un insieme coerente di progetti di sviluppo (possibilmente integrati e da realizzarsi sia nei PTM che nella Comunità), di impegni commerciali, di impegni finanziari, a cominciare da quelli per la formazione e l'assistenza tecnica.

8.4.4. Dimensione sociale

8.4.4.1. Un impegno della Commissione per sviluppare la dimensione sociale della politica mediterranea rinnovata, viene vivamente raccomandato dal Comitato. Tale sforzo, che può partire anche entro i limiti della politica mediterranea rinnovata evidenziati in questo parere, deve essere finalizzato a:

- porre l'occupazione al centro delle politiche economiche e produttive,
- puntare alla valorizzazione delle risorse umane, soprattutto attraverso la formazione,
- impedire che le disparità sociali e le condizioni di lavoro oltrepassino le soglie minime rappresentate dai diritti sociali fondamentali dei lavoratori. A tale

proposito si invita la Commissione all'elaborazione di un protocollo sociale, valido per tutti i PTM, contenente le clausole sociali di cui al punto 4.2.2.5,

- considerare le migrazioni dei PTM verso la Comunità un fenomeno con il quale si dovrà convivere ancora per molto tempo, e quindi sviluppare una politica adeguata in questa direzione. I tempi appaiono ormai maturi per la stipula di una convenzione tra la Comunità e l'insieme dei PTM che definisce impegni comuni per la riduzione della pressione migratoria e per la regolazione ed il controllo delle migrazioni;
- sviluppare in tutto il bacino mediterraneo un moderato sistema di relazioni sindacali,
- promuovere la partecipazione delle forze sociali ed economiche all'attuazione della politica mediterranea, a tutti i livelli: locale, nazionale, regionale, comunitario.

8.4.5. Dialogo sociale ed economico

8.4.5.1. Per realizzare gli obiettivi elencati nel punto precedente e per sostenere la costruzione di una effettiva democrazia economica nei PTM la Commissione, utilizzando le risorse messe a disposizione dalla cooperazione orizzontale, dovrebbe promuovere un vasto programma di iniziative di costruzione e rafforzamento di un dialogo permanente tra le forze economiche e sociali dei PTM e quelle comunitarie. Analogamente essa dovrebbe perseguire con decisione l'obiettivo già posto nella comunicazione del 1° giugno 1990, di porre al centro della cooperazione con i PTM lo scambio di informazioni ed il dialogo sulle questioni economiche, sociali, culturali e politiche di interesse comune. In questo quadro potrebbero essere organizzate prime iniziative che configurino la realizzazione di quel Forum del Mediterraneo, da tempo proposto dal Comitato. Esso conferma pertanto la sua disponibilità a svolgere un ruolo non secondario per la realizzazione dell'insieme di queste attività di dialogo.

8.4.6. Nuove istituzioni

8.4.6.1. Il Comitato — rinnovando le sue richieste alla Commissione ed al Consiglio per un concreto avvicinamento, per tappe successive, ad una convenzione (o trattato) globale con l'insieme dei PTM — rac-

comanda al Parlamento europeo di procedere spedatamente verso la costituzione del consiglio di cooperazione mediterranea (o di altro organismo equivalente) le cui premesse erano già state poste negli anni passati dal Parlamento stesso.

8.5. Il Comitato infine è consapevole che la politica mediterranea dovrà trovare una appropriata collocazione in una nuova politica estera della Comunità che tenga conto delle modificazioni del quadro internazionale e del ruolo più importante che in questo essa deve giocare. Esso però intende mettere in guardia da ogni visione che porti a porre in secondo piano il ruolo della Comunità nel bacino mediterraneo a fronte delle nuove ed indiscutibili responsabilità verso l'Europa centrale e orientale.

8.5.1. Infatti la nuova situazione apertasi all'Est non muta l'importanza della questione mediterranea per la Comunità né l'interesse vitale che essa ha ad un sviluppo economico e sociale equilibrato. Innanzitutto non vengono meno le esigenze della pacificazione del Mediterraneo, della sua stabilità politica nella democrazia, della eliminazione delle tensioni economiche e sociali che continuano a mantenerlo una delle aree più turbolente del pianeta.

8.5.2. In secondo luogo, non diminuisce l'interesse della Comunità a ridurre la pressione migratoria proveniente dai PTM, che non può essere astrattamente negata a fronte di quella altrettanto importante proveniente dall'Est.

8.5.3. Mancare oggi di affrontare la questione mediterranea può significare per la Comunità lasciare che si accumulino una quantità di problemi tale da rendere difficile lo svolgimento di un ruolo positivo nei confronti dell'Est.

8.5.4. L'unico modo realistico per affrontare i problemi posti dal nuovo quadro internazionale non è quello di mettere in alternativa l'impegno della Comunità verso l'Est con quello verso il Sud, ma di concepire una visione strategica complessiva in cui il Sud trovi un suo ruolo nella definizione di un nuovo ordine economico internazionale. Il bacino mediterraneo non può rimanere estraneo ma anzi deve partecipare pienamente all'impresa epocale che si pone alla Comunità per lo sviluppo e la stabilizzazione dei paesi dell'Est.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDELIN

Parere in merito:

- alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/217/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica,
- alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/1065/CEE e la Decisione 80/1096/CEE in merito a talune misure concernenti la peste suina classica,
- alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica le Direttive 64/432/CEE, 72/641/CEE e 80/215/CEE in merito a talune misure concernenti la peste suina classica, ed
- alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 72/642/CEE relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche o di prodotti a base di carne provenienti da paesi terzi⁽¹⁾

(92/C 40/20)

Il Consiglio, in data 2 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al relatore generale Erik Hovgaard Jakobsen il compito di preparare i lavori in materia, conformemente all'articolo 18 del Regolamento interno.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato economico e sociale approva le proposte avanzate quali iniziative indispensabili per assicurare l'adeguamento delle disposizioni veterinarie al mercato interno. Esso formula inoltre le seguenti osservazioni:

- i provvedimenti di controllo e di lotta proposti sembrano adeguati, a condizione però che siano attuati e osservati pienamente,
- nel settore considerato sarebbe opportuno adottare per l'avvenire la formula del regolamento,
- i programmi di lotta sinora attuati hanno dato risultati positivi; essi vanno pertanto proseguiti mantenendo i finanziamenti necessari. Il Comitato auspica che la Commissione e il Comitato veterinario permanente studino per quale motivo, malgrado i provvedimenti già in atto, nel 1990 dei focolai della malattia si siano riprodotti in due Stati membri,
- i suini allevati all'aperto e i cinghiali, al pari dell'utilizzo di rifiuti domestici non disinfettati per l'alimentazione dei suini, costituiscono particolari fattori di rischio che vanno ben controllati,
- è importante assicurare un costante miglioramento del livello veterinario della Comunità europea nell'interesse sia dei consumatori comunitari sia degli scambi con i paesi terzi,

- la scadenza prevista del 1^o gennaio 1992 non è realistica.

2. Osservazioni particolari (modifica della Direttiva 80/217/CEE relativa a misure di lotta contro la peste suina)

2.1. Articolo 2, lettera d), della Direttiva 80/217/CEE: occorre definire meglio la parola «direttamente» (questo vale in particolare per il testo danese in cui è detto letteralmente, «senza indugi superflui»). Normalmente un suino non deve rimanere nel mattatoio più di otto ore prima del macello.

2.2. Nuovo articolo 6 bis, paragrafo 1: è importante che i provvedimenti indicati vengano applicati immediatamente dalle autorità locali competenti senza aspettare l'approvazione da parte della Commissione di un programma di eradicazione della malattia (vedi articolo 6 bis, paragrafo 3).

2.3. Nuovo articolo 6 bis, paragrafo 2, lettera d): le modalità e l'impiego dei mezzi per la disinfezione dovranno essere definiti dalla autorità veterinarie competenti.

2.4. Nuovo articolo 6 bis, paragrafo 5, lettera a), punto (i): modificare come segue:

«la diffusione geografica e la frequenza della malattia».

2.5. Nuovo articolo 6 bis, paragrafo 5, lettera e): modificare come segue:

«... di suini selvatici, mediante l'incremento della caccia e il rilascio delle necessarie licenze».

(1) GU n. C 226 del 31. 8. 1991, pag. 6, 19 e 20.

2.6. Articolo 8, paragrafo 2: va fatto riferimento alle disposizioni vigenti, le quali prevedono che il trasporto dei suini infetti avvenga sempre in veicoli chiusi e sigillati.

2.7. Articolo 9, paragrafo 4, lettera a): il termine va ridotto; dopo «veterinario ufficiale» inserire «il più presto possibile e al più tardi ...».

2.8. Articolo 9, paragrafo 4, lettera f), punto (i), occorre indicare chi procederà agli esami menzionati, per esempio, l'autorità veterinaria competente.

2.9. Articolo 14: aggiungere un nuovo paragrafo:

«La vaccinazione di suini di allevamento destinati all'esportazione dovrebbe aver luogo preferibilmente

te nel paese importatore. Il Comitato permanente veterinario può tuttavia concedere deroghe in casi particolari.»

2.10. Articolo 14, paragrafo 1, lettera b): i laboratori menzionati devono essere riconosciuti dalle autorità veterinarie.

3. Osservazioni particolari (modifica della Direttiva 72/462/CEE)

3.1. Articolo 6, nuovo paragrafo 6: per quale motivo alle carni e ai suini provenienti da paesi terzi vengono riservate disposizioni meno rigorose? Le importazioni dai paesi terzi vanno soggette alle medesime disposizioni in vigore nella Comunità.

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di raccomandazione del Consiglio sull'assistenza e la custodia dei bambini⁽¹⁾

(92/C 40/21)

Il Consiglio, in data 10 settembre 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha elaborato il seguente parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Guillaume, in data 14 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza, con una astensione, il seguente parere.

Il Comitato approva pienamente la raccomandazione sulla custodia dei bambini come strumento per accrescere la parità di opportunità fra le donne e gli uomini sul posto di lavoro.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato ritiene che la disponibilità di servizi adeguati e di qualità per l'infanzia costituisca un presupposto essenziale per addivenire ad una maggiore

parità di opportunità fra le donne e gli uomini sul posto di lavoro. Per servizi adeguati e di qualità per l'infanzia si devono intendere quelli che contribuiscono al benessere ed allo sviluppo del bambino. Attualmente in tutti gli Stati membri il carico principale di responsabilità per la cura e l'educazione dei figli ricade sulle donne, con gravi conseguenze di lungo periodo per la loro posizione nei confronti degli uomini sul mercato del lavoro, in termini di effettiva possibilità di ottenere un'occupazione, di posizione professionale e di reddito per tutto l'arco della loro esistenza.

⁽¹⁾ GU n. C 242 del 17. 9. 1991, pag. 3.

1.2. A giudizio del Comitato, limitare la possibilità d'impiego delle donne a causa della mancanza di strutture adeguate per l'infanzia significa ridurre gravemente le possibilità di utilizzare le loro capacità e competenze, con conseguenti ripercussioni negative al livello delle singole donne, delle loro famiglie e dell'economia dei rispettivi paesi. La disponibilità di servizi migliori per l'infanzia consentirebbe a dipendenti dotate di competenza ed esperienza di mantenere il posto di lavoro. Le disparità fra tali servizi nei vari Stati membri rischiano altresì di limitare la mobilità della manodopera nell'ambito delle Comunità europee dopo il 1992.

1.3. Negli anni '80 si è verificato un aumento delle madri lavoratrici attribuibile sia a pressioni demografiche sia al desiderio e alla necessità delle donne di svolgere un'attività retribuita. Le opportunità loro aperte sul mercato del lavoro sono tuttavia gravemente limitate dalla carenza di servizi adeguati per la custodia dei bambini. Due tendenze demografiche indicano che le donne con figli saranno spinte sempre più a svolgere attività retribuite. La prima è costituita dal calo della natalità, manifestatosi con intensità diversa in tutti gli Stati membri, che si è tradotto in carenze di manodopera, anche se il fenomeno è temporaneamente controbilanciato dall'attuale recessione economica. La seconda tendenza è rappresentata dalle più frequenti crisi matrimoniali e dal maggior numero di famiglie « monogenitore », che nella stragrande maggioranza fanno capo a madri sole.

1.4. Per quanto il Comitato ritenga che i genitori dovrebbero essere liberi di scegliere se occuparsi personalmente dei figli restando a casa, o se svolgere un lavoro retribuito, l'attuale carenza di strutture e servizi per l'infanzia è tale da presentare forti difficoltà per le madri che desiderano riprendere un'attività lavorativa dopo la maternità limitando la loro possibilità di optare per un lavoro. Il Comitato dà atto del valore che la cura dei figli assume sia per il genitore che per i figli nei primi anni di vita di questi ultimi, e ribadisce il proprio impegno per ottenere disposizioni adeguate in materia di congedi, in modo che i genitori che desiderano interrompere l'attività lavorativa a tal fine non si trovino in alcun modo svantaggiati sul mercato del lavoro⁽¹⁾.

1.5. È ampiamente dimostrato da varie fonti che in tutti gli Stati membri la domanda per quanto concerne sia i servizi di custodia per i bambini, sia la possibilità di ottenere appositi congedi, è nettamente superiore all'offerta.

1.6. Gli studi compiuti hanno altresì dimostrato che servizi di qualità per la custodia dei bambini offrono a questi ultimi vantaggi concreti sotto il profilo educativo e sociale, e hanno quindi effetti positivi sia per i bambini sia per l'aumento delle opportunità di lavoro e di formazione delle donne.

1.7. Il Comitato approva l'approccio estensivo adottato per la cura dei bambini nella raccomandazione in esame, la quale contempla sia l'offerta di servizi, sia la possibilità di congedi e di disposizioni di lavoro flessibile per consentire ai genitori di occuparsi personalmente dei figli quando lo desiderano.

1.8. Il Comitato desidera far presente che, per migliorare le opportunità delle donne sul mercato del lavoro, dato che l'orario di lavoro e l'orario scolastico non coincidono, aumentare servizi di accoglienza di buona qualità al di fuori della scuola assume un'importanza pari alla disponibilità di servizi di buona qualità per i bambini che non hanno ancora raggiunto l'età della scuola dell'obbligo. Lasciare i bambini senza custodia al di fuori dell'orario scolastico significa esporli a svariati rischi e la preoccupazione sulle sorti dei figli al di fuori dell'orario scolastico rappresenta un notevole stress per i genitori che lavorano.

1.9. Il Comitato si compiace dell'enfasi che la raccomandazione pone sulla necessità e sull'opportunità di offrire vari tipi di servizi di custodia per i bambini in età prescolare e al di fuori dell'orario scolastico. Tutto il ventaglio degli attuali servizi per l'infanzia negli Stati membri è stato documentato in maniera quanto più esauriente possibile dal *Childcare Network* delle Comunità europee⁽²⁾.

1.10. Il Comitato ritiene che la qualità dei servizi per l'assistenza e la custodia dei bambini siano di fondamentale importanza se si vuole che tali servizi aumentino le opportunità di lavoro delle donne. Questo problema della qualità dei servizi è già stato discusso in un seminario del *Childcare Network* delle Comunità europee⁽³⁾, in seguito al quale si è raccomandato di proseguire i lavori sull'argomento. Un'altra raccomandazione scaturita dal seminario è che, quando i fondi strutturali sono utilizzati per finanziare i servizi per l'assistenza o la custodia dei bambini o i progetti ad esse collegati, per conseguire gli obiettivi del fondo la qualità dovrebbe costituire un criterio essenziale. Per parte sua il Comitato appoggia entrambe le proposte.

2. Osservazioni particolari

2.1. Il Comitato chiede che l'articolo 2, paragrafo i, venga modificato come segue « assistenza e custodia dei bambini, almeno fino all'età di dieci anni, i cui genitori ... ».

2.2. Articolo 3, lettera a)

2.2.1. Il Comitato approva le condizioni indicate come necessarie per assicurare la parità di accesso per

(2) Vedere ad esempio: Peter Moss (1988), *Childcare and Equality of Opportunity*, Bruxelles, Commissione delle Comunità europee; Peter Moss, I servizi per l'infanzia nelle Comunità europee 1985-1990, supplemento n. 31 dei Quaderni per le donne d'Europa, Bruxelles, Commissione delle Comunità europee.

(3) *European Commission Childcare Network, 1990, Quality in Childcare Services; Report on an EC Childcare Technical Seminar, Brussels, Commission of the European Communities.*

(1) GU n. C 206 del 6. 8. 1984, punto 2.5.

tutti i genitori, e in particolare l'interpretazione data alla cura dei figli, in base alla quale qualsiasi disposizione in materia deve essere impostata, contemporaneamente, nell'ottica sia della custodia sia dell'educazione. Ritiene altresì che nell'articolo 3, lettera a), si dovrebbe tener conto esplicitamente delle esigenze dei bambini provenienti da famiglie di lavoratori migranti o di minoranze etniche, però in un modo da non contribuire a un ulteriore isolamento delle minoranze.

2.3. Articolo 3, lettera b)

2.3.1. Il Comitato auspica che si tenga maggiormente conto della necessità di politiche nazionali coerenti ed esaurienti per l'offerta dei servizi. È necessario incoraggiare la flessibilità e la varietà assicurando al tempo stesso un'impostazione nazionale globale e strutture nazionali per garantire la coerenza dei servizi e la parità a livello nazionale.

2.4. Articolo 3, lettera e)

2.4.1. Il Comitato appoggia pienamente l'insistenza della raccomandazione sul ruolo essenziale dei finanziamenti pubblici nell'offerta di servizi per l'infanzia. Si tratta in effetti di servizi che comportano inevitabilmente un elevato contenuto di manodopera, soprattutto per i bambini nelle fasce di età più basse, e che implicano costi rilevanti se il personale addetto alla custodia percepisce una remunerazione commisurata all'importanza dei compiti espletati. Ne conseguono costi che vanno al di là delle possibilità della maggior parte dei datori di lavoro. Il finanziamento pubblico negli Stati membri si articola in vari modi, tra cui si contano le detrazioni fiscali per l'assistenza e la custodia dei bambini e il sovvenzionamento pubblico diretto dei servizi. Se in taluni Stati membri è possibile creare asili-nido nei posti di lavoro, si tratta evidentemente di una soluzione proponibile solo nelle grandi imprese. Devono essere sviluppati altri tipi di misure per la maggioranza di coloro che lavorano nelle piccole e medie imprese (PMI). I padri o le madri a capo di una famiglia monogenitore e i singoli impegnati in corsi di formazione professionale, di addestramento o riqualificazione in vista di un posto di lavoro sono particolarmente svantaggiati in presenza di finanziamenti scarsi per la creazione dei necessari servizi.

2.5. Il Comitato desidera aggiungere quanto segue all'articolo 3:

«(f) esaminare il problema della qualità dei servizi pubblici e privati (offerta sul mercato) allo scopo di definire un livello minimo di assistenza e custodia che comprenda problemi come il numero degli addetti, i requisiti professionali richiesti ai lavoratori responsabili della custodia dei bambini e le condizioni di salute e di sicurezza. L'applicazione e la verifica di tale livello incomberà ai pubblici poteri.»

2.6. Articolo 5, lettera b)

2.6.1. Il Comitato riconosce che le condizioni di lavoro del personale responsabile dell'assistenza e della custodia dei bambini hanno un'importanza fondamentale per la qualità del servizio. Ritiene quindi molto importante che, ove necessario, esse siano migliorate e che si attribuisca maggior prestigio a questa attività riconoscendone in tal modo l'importanza sociale. Esse sono attualmente svolte per lo più da personale femminile e tendono ad essere considerate come lavori relativamente non qualificati.

2.7. Articolo 6

2.7.1. Il Comitato sottolinea l'importanza di rendere accessibili agli uomini e alle donne le misure intese a permettere ai genitori che lavorano di occuparsi dei figli. Il Comitato dà atto dell'importanza di una maggiore partecipazione degli uomini alla cura e all'educazione dei figli e giudica che ciò rappresenti in primo luogo un problema culturale che sarà risolto con l'educazione e con l'evolvere delle mentalità, e favorito eventualmente dall'eliminazione dei disincentivi finanziari.

2.8. Articolo 7

2.8.1. Il Comitato chiede che alla fine dell'articolo si aggiunga quanto segue:

«La relazione della Commissione sui provvedimenti adottati sarà quindi trasmessa al Comitato economico e sociale ed al Parlamento europeo.»

2.9. I rapporti stilati dal *Childcare Network* delle Comunità europee, che forniscono una grande quantità d'informazioni preziose sulla situazione negli Stati membri, evidenziano notevoli lacune nelle informazioni disponibili negli Stati membri sui servizi per l'infanzia e sul loro impiego. Il Comitato chiede che venga aggiunto un articolo così formulato:

«Si raccomanda agli Stati membri di prendere iniziative per migliorare l'informazione disponibile sui servizi per l'infanzia, sia pubblici che privati, e sull'uso dei servizi da parte dei bambini e dei loro genitori.»

2.9.1. Il Comitato auspica altresì che quesiti relativi ai servizi per l'infanzia e al loro uso vengano inseriti nell'indagine sulle forze di lavoro europee per agevolare la raccolta regolare d'informazioni sull'argomento in tutti gli Stati membri.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato approva pienamente la raccomandazione fatti salvi ritocchi secondari. Esso si compiace della proposta, formulata nel Terzo programma d'azione sulla parità di opportunità, di far seguire alla raccomandazione la messa a punto di un codice di comportamento sull'assistenza e la custodia dei bambini. L'esame

dei provvedimenti adottati dagli Stati membri per applicare la raccomandazione offrirà un'opportunità preziosa di studiare quali altre eventuali misure si rendano necessarie a livello comunitario. Il Comitato auspica che siano resi disponibili fondi adeguati per approfondire la situazione esistente negli Stati membri in modo che l'esame delle misure adottate offra poi informazioni preziose.

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale

(92/C 40/22)

Il 12 agosto 1991, il Consiglio delle Comunità europee ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha elaborato il proprio parere il 14 novembre 1991 (relatore: Pasquali).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza e 12 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con il termine « protezione sociale », comprensivo della sicurezza sociale, si esprime un significato non sempre univoco. Non è un caso, infatti, che sul piano internazionale e comunitario non esista una definizione in proposito⁽¹⁾.

1.2. Radicate e differenti tradizioni di carattere storico-culturale, unitamente a sistemi finanziari, economici ed amministrativi anch'essi diversi nei vari Stati membri, non hanno favorito il determinarsi di una concezione unitaria in materia.

1.3. Una prassi, peraltro, consolidata a livello comunitario e che s'ispira alla concezione dominante di *Sozialversicherung und Versorgungssysteme* (Sistemi dell'Assicurazione e previdenza sociale) la identifica, comunque, con la sicurezza sociale in senso lato⁽²⁾.

1.4. Sicurezza sociale in senso lato da intendere come « copertura sociale » basata sulla solidarietà, ed estesa ad ogni persona, legalmente residente nella Comunità, quando venga a trovarsi in una situazione di bisogno, meritevole di essere tutelata contro taluni rischi.

⁽¹⁾ D. Pieters, *Introduction into the Social Security Law of The Member States of the European Community*, Ed. Bruylant, Bruxelles. «... Il lettore sa che anche nell'ambito del suo stesso sistema non c'è alcuna identità di vendite circa il significato della nozione « sicurezza sociale. »

⁽²⁾ Vedere EuR. 4/1989, pag. 306, F. Ruland (in lingua tedesca).

1.5. Tale tutela, che interviene nei casi di malattia o infortunio, maternità, disoccupazione, incapacità di lavoro, vecchiaia e difficoltà d'ordine familiare, assicura i mezzi idonei al mantenimento di un sufficiente livello di vita in modo da prevenire l'esclusione sociale dei soggetti colpiti.

1.6. I rischi sopra elencati costituiscono, dunque, l'oggetto della protezione sociale, alla cui individuazione hanno contribuito anche convenzioni e pareri, elaborati sul piano internazionale e comunitario⁽¹⁾.

1.7. Così identificata, la protezione sociale si colloca nel novero delle materie che costituiscono la cosiddetta « politica sociale », intesa come « la politica che riguarda l'assieme delle misure volte a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini⁽²⁾ ed indicata agli articoli 117 e 118 del Trattato di Roma.

1.8. Comune alle materie oggetto di politica sociale è l'insufficienza della base giuridica⁽³⁾, che non consente, pertanto, efficaci interventi legislativi da parte comunitaria.

1.9. La mancata produzione di effetti diretti della protezione sociale sulla realizzazione del mercato interno anche in presenza di costi diversi nei vari Stati⁽⁴⁾, ha condannato la stessa, sulla base dell'attuale diritto primario comunitario, ai margini del processo di costruzione europea.

1.10. Una tale concezione, risultata prevalente⁽⁵⁾ ha dunque consentito la stesura degli articoli 117 e 100 del Trattato di Roma che mantengono ferma la competenza degli stati nazionali in materia⁽⁶⁾⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Vedi tra gli altri la Convenzione n. 102, Organizzazione internazionale del lavoro; la Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata a Strasburgo il 9 dicembre 1989 ed il parere del Comitato economico e sociale sui diritti fondamentali del 22 febbraio 1989.

⁽²⁾ A. Bleckmann, *Europarecht, Teil III*, pag. 722. Verlag C. Heymanns.

⁽³⁾ Tra gli altri vedi supra pag. 730.

⁽⁴⁾ Vedasi H. Deleecq, *La sécurité sociale face à l'Europe '92. Droit social n° 2, février 1991*.

⁽⁵⁾ A questa concezione un'altra se n'era contrapposta che indicava nei costi sociali differenziati, un elemento di concorrenza sleale per le imprese operanti nel Mercato unico.

⁽⁶⁾ EWGV Kommentar Jansen 1 Grdlfg. XII/83. Commento (in lingua tedesca) ai Trattati che istituiscono le Comunità europee. « Il risultato del compromesso è che l'articolo 117, da solo, non istituisce alcuna competenza per la Comunità. »

⁽⁷⁾ Le uniche norme vincolanti emanate in sede CEE riguardano, infatti, aspetti della sicurezza sociale direttamente incidenti sulla creazione del Mercato unico. Regolamento (CEE) n. 1408/71, n. 574/72 e n. 1612/68 relativi ai lavoratori migranti e loro famiglie. Le direttive emanate in materia di parità di trattamento tra uomini e donne (Direttive 75/117/CEE, 76/207/CEE, 79/7/CEE, 86/378/CEE e 86/613/CEE) costituiscono un caso a sé stante.

2. Sintesi della proposta

2.1. La proposta di raccomandazione s'inquadra in una corretta visione della protezione sociale, intesa in senso lato come sicurezza sociale.

2.2. Basata sul principio di solidarietà e finalizzata a garantire l'esigenza, peraltro crescente con l'imminente realizzazione del mercato interno, di garantire una copertura sociale alle persone legalmente residenti in uno Stato membro, la proposta si concretizza in una raccomandazione.

2.3. L'elevata diversità, che caratterizza i sistemi di protezione sociale nei vari Stati, è tale da far escludere alla Commissione, nella fase attuale, l'adozione di procedure volte all'armonizzazione degli stessi⁽⁸⁾.

2.4. Sul presupposto della forte analogia dei problemi che caratterizzano la protezione sociale negli Stati membri, la Commissione, nell'ambito del più vasto programma d'azione relativo alla Carta sociale, propone una strategia di convergenza, opportunamente elastica e progressiva.

2.5. D'altro canto, in considerazione dell'esiguità della base giuridica prevista dal Trattato, la Commissione non può avvalersi di uno strumento diverso dalla raccomandazione⁽⁹⁾.

2.6. Raccordata con l'evoluzione delle politiche economiche dei vari Stati membri, una tale strategia prevede la fissazione di obiettivi comuni, sottoponibili periodicamente a valutazioni e controlli.

2.7. Ciascuno Stato membro, in funzione dell'evoluzione dei propri problemi economici e sociali, dovrebbe garantire un sufficiente livello di vita ad ogni residente legale, assicurando un aiuto alle persone sprovviste di risorse per evitare la loro esclusione sociale e cure essenziali per la salute.

⁽⁸⁾ A sostegno della bontà di tale tesi vedasi tra gli altri: F. Ruland, *Eur Heft 4/1989* « ... che un'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale attualmente non è né desiderabile né conseguibile ».

⁽⁹⁾ In proposito vedasi, fra gli altri: A. Bleckmann, citato: « ... ma invece gli Stati membri restano titolari della politica sociale »; H. Deleecq, citato: « Il Trattato non offre basi giuridiche per un intervento della Comunità nel settore della sicurezza sociale, a meno che non ci sia una diretta connessione con l'integrazione economica. » Quest'ultima ipotesi è stata però esclusa, come si è visto, all'atto della redazione degli articoli relativi alla Politica sociale contenuti nel Trattato di Roma.

2.8. Tali prestazioni di carattere sociale dovranno, inoltre, uniformarsi ai principi di parità di trattamento e di equità.

2.9. Più specificamente, la Commissione suggerisce misure da adottare, in particolare, per i settori: della malattia e infortuni, della maternità, della disoccupazione, dell'incapacità di lavoro, della vecchiaia ed infine della famiglia.

3. Osservazioni generali

3.1. La proposta della Commissione, basata su una visione complessiva della politica sociale estremamente realistica, in ragione della limitata competenza e degli esigui poteri delle istituzioni CEE in materia, si pone un obiettivo minimo.

3.2. D'altra parte, ciò che ha caratterizzato in sede comunitaria i problemi di natura sociale è stato, spesso, lo scarto tra risultati raggiunti e proclamazioni di principio, affidate ad un linguaggio non sempre chiaro, per non dire contraddittorio⁽¹⁾.

3.3. La mancanza di un'adeguata strumentazione giuridica in materia consente dunque alla Commissione solo proposte limitate, nonostante l'importanza della materia, cui il Comitato economico e sociale ha già fornito peraltro copiose ed importanti indicazioni⁽²⁾.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato economico e sociale, pur condividendo le affermazioni di principio, volte a fissare obiettivi comuni ai singoli Stati membri in materia, sottolinea una certa contraddizione fra l'enfasi di talune enunciazioni e l'eseguità di indicazioni concrete volte a realizzarle.

4.2. Nel caso di «malattia o infortunio» (inteso nel senso di incapacità di lavoro di lunga durata) il testo della Commissione suggerisce d'accordare almeno la metà del reddito anteriore. Visto che in quasi tutti gli Stati membri vigono norme più generose, è preferibile la seguente formulazione «accordare, in caso di malattia o

infortunio, prestazioni ragionevolmente proporzionali al reddito anteriore, e comunque non inferiore allo standard sociale minimo definito negli Stati membri». È auspicabile chiarire nella proposta di raccomandazione il concetto di «incapacità di lavoro». Tale concetto dovrebbe coprire sia l'invalidità insorta in un secondo tempo, sia l'invalidità o gli handicap originari.

4.2.1. Sarebbe, invece, opportuno in proposito sottolineare l'esigenza di garantire un'adeguata tutela sociale a seconda del rischio e tenere nel debito conto l'esigenza della prevenzione.

4.3. Per quanto riguarda la maternità, si ritiene opportuno precisare che la protezione sociale deve intendersi riferita per le cure utili, almeno prima, durante e dopo il parto, nei confronti delle madri⁽³⁾.

4.4. Il Comitato economico e sociale, nel sottolineare l'importanza di misure idonee a garantire una copertura sociale nei confronti delle persone senza lavoro, sottolinea l'esigenza che le stesse possano essere professionalmente riqualficate e garantite per quanto riguarda anche le malattie e l'assicurazione per la vecchiaia.

4.5. Sarebbe opportuno chiarire che le misure riferite al paragrafo «incapacità di lavoro» devono riferirsi anche ad invalidità o handicap originari. Ciò al fine di evitare duplicazioni con il paragrafo «malattie e infortuni».

4.6. In merito al settore «vecchiaia» il Comitato ritiene opportuno fissare un livello minimo di retribuzione pensionistica nei vari Stati membri, adeguato in modo dinamico alle tendenze dei redditi o al costo della vita.

4.6.1. Pur se appare condivisibile la proposta della Commissione di consentire, su base volontaria, l'esercizio dell'attività lavorativa oltre l'età minima, fissata per il trattamento di quiescenza, occorre realizzare una tale misura con la dovuta cautela, in modo da non pregiudicare, in particolare, i giovani in cerca di prima occupazione.

4.6.2. Il Comitato esprime particolare soddisfazione per la proposta contenuta nel paragrafo in esame, di estendere il diritto alla pensione nei confronti di chi è stato costretto a lasciare il proprio lavoro per assistere una persona anziana, invalida o per allevare un bambino.

Tale misura rappresenta, infatti, un opportuno riconoscimento a chi assolve un'utile funzione di natura sociale, supplendo lo Stato nella necessaria assistenza e relativi costi.

Infine, l'acquisizione del diritto alla pensione di quiescenza dovrebbe raggiungersi indipendentemente

⁽¹⁾ Una consolidata letteratura comunitaria fa uso spesso, con risultati scarsamente comprensibili, di una oscillante terminologia che annovera espressioni quali: politica sociale, sicurezza sociale, protezione sociale, spazio sociale, dialogo sociale, coesione sociale, modello sociale, dimensione sociale, affari sociali, piattaforma sociale, zoccolo sociale.

⁽²⁾ GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 44; GU n. C 191 del 22. 7. 1991, pag. 28. Doc. CES 270/89 «I diritti sociali fondamentali comunitari»; Relazione informativa, doc. CES 225/87 «Aspetti sociali del mercato interno».

⁽³⁾ GU n. C 41 del 18. 2. 1991, pag. 29.

dalla finalità di «eliminare gli ostacoli alla mobilità» come è, invece, proposto nel testo della proposta della Commissione.

4.7. Le proposte relative al paragrafo famiglia dovrebbero includere misure finalizzate a favorire anche l'educazione dei figli.

4.7.1. L'espressione «famiglie più sprovvedute» (nel testo italiano) dovrebbe sostituirsi con: «famiglie meno abbienti».

4.7.2. I paragrafi dedicati a questo tema contengono, comunque, espressioni, che seppure giuste in linea di principio, appaiono generiche e non sorrette da indicazioni e misure concrete.

5. Considerazioni conclusive

5.1. Il Comitato economico e sociale esprime una valutazione positiva per quanto riguarda i contenuti della proposta.

5.2. In particolare, ritiene condivisibile l'impostazione complessiva della strategia, basata su un programma graduale, finalizzato a far convergere le varie politiche di protezione sociale degli Stati membri su obiettivi comuni.

5.3. Una tale strategia, comunque, si caratterizza per una certa staticità in quanto non è sufficientemente valutato che l'attuale fase di vita della Comunità è in pieno movimento e che le implicazioni legate alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria e della futura integrazione politica possono produrre effetti nuovi e di una certa ampiezza.

5.4. L'imminente modifica dei Trattati dovrebbe assegnare nuovo e maggiore spazio alla politica sociale e, al suo interno, alla protezione sociale, dotando le istituzioni comunitarie di competenze giuridiche più estese e di strumenti più efficaci.

5.5. Il Comitato economico e sociale, che assegna alla tematica in esame grande importanza, auspica rapidi e necessari mutamenti, in grado d'influire positivamente sulla realizzazione degli stessi obiettivi proposti dalla Commissione.

5.6. Non vi è dubbio che nell'ambito del mercato interno, finalmente realizzato, si assisterà con probabilità ad un aumento del numero dei lavoratori migranti ⁽¹⁾.

5.7. Il permanere di sistemi di protezione sociale differenziati potrà contribuire a favorire il determinarsi di un generale squilibrio sul piano della concorrenza ⁽²⁾.

5.8. Il problema della protezione sociale, certamente complesso, deve essere inquadrato in una visione realistica ma soprattutto dinamica, legata al processo d'integrazione generale e senza escludere in prospettiva la stessa armonizzazione dei vari sistemi nazionali. Armonizzazione da intendere come un più intenso ravvicinamento dei vari ordinamenti nazionali in materia.

5.9. In caso contrario, assisteremo alla creazione di «aree di diversità nazionali in uno spazio giuridico europeo per il resto ampiamente armonizzato» ⁽³⁾.

5.10. Questo rischio può essere evitato se si vedrà la protezione sociale non come un problema che rappresenti una mancanza in termini d'efficacia per gli Stati membri, quanto piuttosto come un'occasione per realizzare un impegno di solidarietà comune tra tutti gli Stati membri.

⁽¹⁾ ...«La libera circolazione dei lavoratori non sia ostacolata da tendenze divergenti dovute alle diverse politiche di protezione sociale degli Stati membri.» (Vasso Papandreou).

⁽²⁾ M. Falise, *L'avenir de la protection sociale: Congrès de l'Association Internationale des Economistes de langue française*, (Congresso dell'Associazione internazionale degli economisti di lingua francese), Lille, 1° giugno 1988.

⁽³⁾ Vedasi *Soziale Sicherheit in der E.G.* Introduzione, pag. XVIII, Ed. C.H. Beck.

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDLIN

Parere in merito alla comunicazione della Commissione: «L'industria europea dell'elettronica e dell'informatica: situazione, posta in gioco e proposte d'azione»

(92/C 40/23)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 maggio 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, quarto comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sulla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Flum in data 6 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza (3 voti contrari e 3 astensioni), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Formulando qui di seguito raccomandazioni per iniziative in materia di politica industriale il Comitato fa riferimento all'analisi della situazione che la Commissione fa dell'industria europea dell'elettronica e dell'informatica nella comunicazione del 3 aprile 1991. Il presente parere è complementare a quello sulla comunicazione che la Commissione ha dedicato alla politica industriale presa nel suo insieme⁽¹⁾.

1.2. La Commissione avanza ora proposte d'azione concrete per l'industria comunitaria dell'elettronica e dell'informatica che s'inquadrano nell'impostazione adottata nel novembre 1990 con la comunicazione dal titolo «La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale»⁽²⁾. Il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione in quanto giudica le proposte d'azione per quest'importante settore economico come un valido punto di partenza per l'avvenire.

1.3. A giudizio del Comitato, sia gli sviluppi spettacolari più recenti, sia le perdite di quote di mercato subite dall'elettronica d'intrattenimento a favore della concorrenza dell'Estremo Oriente, come anche gli attuali problemi di mercato per quanto riguarda i semiconduttori e l'industria dell'elaborazione dei dati, costituiscono tutti segnali manifesti della necessità di un'azione comune a livello europeo in materia di politica industriale.

2. Sintesi della proposta della Commissione — La posizione di mercato dell'industria dell'elettronica e dell'informatica

2.1. Questo settore assume un'importanza particolare per le moderne strutture industriali per due motivi. Oltre all'impatto particolare che ha sull'occupazione e sulla produzione è interessante sotto il profilo della strategia industriale perché fornisce le tecnologie di base utilizzate nei comparti produttivi che offrono un potenziale di espansione negli anni '90, ad esempio le tecniche elettroniche di produzione e di automazione,

l'elettronica applicata ai servizi e all'intrattenimento e, in particolare, l'industria dell'informazione e della comunicazione. Con un fatturato di 175 miliardi di ECU e oltre 800 000 addetti ripartiti in circa 13 000 imprese europee, quest'industria rappresenta un comparto economico di rilievo e un mercato con un forte potenziale di espansione che rappresenta circa il 5% del prodotto interno lordo.

2.2. Per industria dell'elettronica e dell'informatica s'intendono qui, sul modello della definizione adottata dalla Commissione nel suo documento, i seguenti comparti produttivi: componenti che costituiscono gli elementi di base di ogni apparecchiatura e sistema elettronico; hardware e software, burocratica e produzione informatizzata, e infine elettronica d'intrattenimento. La Commissione si riferisce peraltro alle imprese della Comunità europea. Il Comitato ritiene che al riguardo andrebbe considerata anche l'industria delle telecomunicazioni, in merito alla quale il documento ora in esame contiene solo degli accenni. Il Comitato prende atto con grande interesse che la Commissione sta compiendo uno studio specifico dell'industria europea delle telecomunicazioni. Ne consegue che anche per questo comparto andranno delineati sollecitamente degli indirizzi.

2.3. Si può prevedere che anche nel prossimo decennio il mercato dei prodotti delle industrie elettronica e informatica conoscerà un incremento di gran lunga maggiore rispetto a quello degli altri settori industriali. Il fabbisogno europeo, che nel 1984 rappresentava ancora un quarto dell'offerta mondiale, è salito a un terzo nel 1989. Con la creazione del mercato interno la dinamica del mercato europeo si rafforzerà ulteriormente. Le analisi in questo campo indicano che nel 2000 il fabbisogno registrerà un aumento di rilievo nei comparti dei componenti (+ 11%), delle tecnologie dell'informazione (+ 11%) e dell'elettronica d'intrattenimento (+ 4%). A ciò si aggiunge l'espansione dell'industria delle telecomunicazioni che, stando alle previsioni, sarà superiore alla media.

2.4. Alla crescente domanda di prodotti e di servizi dell'elettronica e dell'informatica in Europa fa riscontro solo un'offerta limitata. La produzione europea copre circa il 75% dei consumi nei settori della tecnica elettro-

⁽¹⁾ Vedasi il parere del Comitato economico e sociale in merito alla Comunicazione della Commissione riguardante «La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale» (doc. CES 1384/91).

⁽²⁾ Doc. COM(90) 556 def.

nica e informatica mentre in Giappone la percentuale corrispondente è del 140%. Questo squilibrio si traduce in altrettanti scompensi sul fronte delle bilance commerciali: mentre la bilancia commerciale europea dei prodotti elettronici è deficitaria, quella giapponese registra un eccedente. Il disavanzo europeo è imputabile soprattutto ai componenti, alle tecnologie dell'informazione e all'elettronica d'intrattenimento. Non va tuttavia dimenticato che nell'industria europea dell'elettronica e dell'informatica e dell'informatica esistono anche comparti estremamente competitivi, ad esempio i prodotti elettronici utilizzabili come beni d'investimento, fra cui rientrano in particolare la produzione informatizzata, le tecniche di misurazione e di regolazione e anche le tecniche per le telecomunicazioni e le comunicazioni. Progressi notevoli sono stati compiuti negli ultimi anni nel comparto del software.

2.5. I tradizionali *atout* e anche l'effettivo potenziale tecnologico non devono tuttavia far dimenticare le gravi debolezze e carenze dell'industria dell'elettronica e dell'informatica nella Comunità europea. Ciò vale in particolare per i comparti dei semiconduttori, delle unità periferiche, delle tecnologie dell'informazione (specie per quanto riguarda l'elaborazione dei dati) e dell'elettronica per intrattenimento:

- a livello mondiale la produzione di semiconduttori è coperta dal Giappone per il 49,5%, dagli Stati Uniti per il 36,5% e dall'Europa per l'8,5%,
- le unità periferiche per il calcolatori (dischi fissi, stampanti, schermi, ecc.) sono per lo più prodotte in Giappone (40% della produzione mondiale) e in misura inferiore negli Stati Uniti (25%). La quota di produzione europea è appena del 15%,
- per quanto concerne le tecnologie dell'informazione (specie il settore dell'elaborazione dei dati) la produzione europea copre solo i due terzi del fabbisogno europeo. La quota della produzione americana sul totale mondiale è del 60%. In Europa questo comparto produttivo ha perso terreno proprio di recente.

2.6. Per tradizione l'industria comunitaria delle telecomunicazioni gode di una posizione solida: l'offerta è dominata da Alcatel e da Siemens. Però il grado di frammentazione del mercato europeo è evidenziato chiaramente proprio dal mercato delle telecomunicazioni. Ciò rende particolarmente difficile ottenere una riduzione dei costi grazie alla produzione di massa.

2.7. Per quanto concerne la produzione informatizzata, l'Europa dispone di punti di forza con imprese come la Siemens, la Comau-Fiat, la Renault, la GEC, ecc., e presenta inoltre numerose piccole e medie imprese particolarmente performanti.

2.8. Le debolezze e le carenze si rivelano quindi soprattutto nei segmenti produttivi strategici dei semiconduttori, delle tecnologie dell'informazione e dell'elettronica d'intrattenimento. Il mercato mondiale dei semiconduttori è dominato da imprese giapponesi, le quali coprono circa il 90% della produzione mondiale di VLSI (*Very Large Scale Integration*) (componenti elettronici ad alto grado d'integrazione), e americane, che rappresentano oltre l'80% della produzione mondiale di microprocessori. D'altro canto però si può

constatare che l'industria europea occupa una buona posizione per i chips logici (ASIC: circuiti integrati dedicati). Nel complesso i produttori europei di chips Philips, SGS-Thomson e Siemens occupano, rispettivamente, solo il 10°, 12° e 14° posto della graduatoria mondiale delle imprese. Essi non raggiungono ancora il valore critico del 5% del mercato mondiale.

2.9. Le imprese americane sono in testa per i prodotti delle tecnologie dell'informazione (più in particolare l'elaborazione dei dati), anche se di recente si è delineata una maggiore attività dell'industria giapponese. Una politica attiva di acquisizioni, ad esempio con l'acquisto della ICL da parte di Fujitsu, rivela l'intento delle imprese giapponesi di consolidare le posizioni sul mercato delle tecniche informatiche. Le imprese europee sono confrontate non solo a una situazione congiunturale difficile, ma anche a problemi strutturali: ciò riguarda non solo le profonde trasformazioni nelle game produttive (mainframe, minicomputer, PC, stazioni di lavoro e laptop), ma anche i problemi cui sono attualmente confrontate imprese importanti.

2.10. A differenza della situazione in cui si trovano i fabbricanti di computer e di unità periferiche, le imprese europee di software dispongono di una struttura produttiva relativamente solida. Ciò non toglie tuttavia che l'industria europea del software sia molto distanziata da quella americana e che rischi di trovarsi poi confrontata al Giappone, il quale si sta ora impegnando maggiormente in questo settore.

2.11. Nell'elettronica per intrattenimento esistono ancora due grandi gruppi europei con una serie di società figlie: Philips e Thomson. Per il resto il mercato è dominato da imprese giapponesi e coreane. Questo settore si trova ora ad una svolta tecnologica soprattutto per quanto concerne il mercato dei televisori: a detta di esperti nei prossimi decenni la televisione ad alta definizione rappresenterà un mercato di oltre 100 miliardi di ECU. Il mercato dell'elettronica per intrattenimento è inoltre un settore strategico per l'intera industria elettronica proprio, e soprattutto, per il fatto che tali apparecchi utilizzano gran parte dei componenti e dei semiconduttori prodotti. Rispetto all'industria giapponese ciò che manca all'industria europea dell'elettronica è proprio questa integrazione verticale delle fasi produttive. La perdita del settore dell'elettronica d'intrattenimento avrebbe pertanto ripercussioni negative anche in altri settori dell'industria elettronica.

2.12. Questa situazione dell'industria elettronica e informatica europea è imputabile principalmente non tanto a ragioni congiunturali bensì piuttosto a fattori strutturali:

— *Condizioni della domanda:*

Per motivi storici il mercato europeo risulta assai frammentato rispetto agli altri grandi mercati, americano e

giapponese. Ne consegue che il margine di manovra per interventi di razionalizzazione sulle quantità prodotte è più ristretto, con conseguenti svantaggi al livello dei costi unitari.

— *Strutture produttive:*

In Europa l'integrazione verticale dell'industria elettronica è relativamente modesta rispetto a quella delle imprese americane e soprattutto giapponesi. Ciò dipende non solo dall'integrazione verticale delle diverse fasi produttive citata in precedenza, ma anche dal modo in cui la produzione si configura sul fronte delle relazioni fra produttori e utilizzatori.

— *La strategia delle imprese:*

Pur disponendo di basi tecnologiche estremamente qualificate, le imprese europee non riescono a portare sul mercato prodotti in quantità sufficienti e con la necessaria rapidità. Esse non hanno sfruttato tutte le potenziali occasioni di collaborazione offerte dai grandi programmi tecnologici della Comunità e non hanno saputo adottare in tempo strategie globali a lungo termine. In proposito è lecito chiedersi se la politica di ricerca e sviluppo nel settore precompetitivo non sia troppo limitata.

— *Gestione della ricerca e sviluppo a livello nazionale ed europeo:*

Sia in Giappone che negli Stati Uniti esiste una tradizione di aiuti statali a lungo termine nel campo della ricerca e sviluppo. In Giappone ciò avviene grazie al Ministero dell'Industria e del Commercio (MITI) e negli Stati Uniti grazie alle notevoli provvidenze che il Pentagono fa confluire all'industria elettronica americana. In Europa permangono programmi di ricerca e sviluppo frammentati a livello nazionale. L'importanza della ricerca e sviluppo a livello comunitario è stata riconosciuta e tradotta in progetti comuni solo verso la metà degli anni '80. Persistono tuttavia carenze nel coordinamento dei programmi di ricerca a livello nazionale e comunitario e nell'impiego efficiente degli strumenti di ricerca.

— *Distorsioni di concorrenza:*

Gli Stati Uniti come anche il Giappone hanno adottato vari provvedimenti politici intesi a favorire l'industria locale. Negli Stati Uniti ciò avviene fra l'altro attraverso l'ampia distribuzione dei contratti del Ministero della difesa, mentre in Giappone si verifica una pressoché totale chiusura del sistema degli appalti pubblici nei confronti delle imprese straniere. A ciò si aggiunge la disponibilità di agevolazioni per i finanziamenti e per l'assicurazione dei rischi inerenti allo sviluppo di prodotti e ad operazioni di lungo periodo. Anche in Europa si sono registrati aiuti statali diversi e quindi anche disparità di condizioni di concorrenza. Il completamento del mercato interno europeo comporterà però sia una certa armonizzazione delle condizioni di concorrenza fra i mercati sinora separati da barriere nazionali, sia una maggiore apertura dei mercati nei confronti dei paesi terzi.

Data questa situazione, e alla luce delle conclusioni che ne ha tratto, la Commissione ha predisposto un quadro d'azione in 5 punti. Essa si è basata sul principio che la responsabilità e l'iniziativa per quanto concerne l'adozione dei provvedimenti necessari ad accrescere la competitività dell'industria dell'elettronica e dell'informatica incombono principalmente alle stesse imprese. Gli interventi della Comunità europea, che si configurano in particolare come misure di accompagnamento delle iniziative delle imprese, riguardano i seguenti aspetti:

(i) *Azioni sul fronte della domanda:*

Esse si propongono di attuare un'interconnessione telematica quanto più rapida possibile fra le pubbliche amministrazioni e di sviluppare un elevato livello d'interoperabilità dei sistemi informativi. In proposito si contemplano soprattutto progetti riguardanti la creazione di infrastrutture.

(ii) *Azioni sul fronte della tecnologia:*

Al riguardo la Commissione prospetta una seconda generazione di progetti di ricerca e sviluppo che dovrebbero passare da progetti allo stadio precompetitivo a progetti maggiormente finalizzati al mercato.

(iii) *Azioni sul fronte della formazione:*

Qui sono contemplate azioni di formazione destinate soprattutto a formatori e a collaboratori con compiti di produzione e gestione nelle imprese. In proposito la Commissione ha già sottoposto proposte concrete nella sua comunicazione al Consiglio dal titolo «Verso reti transeuropee»⁽¹⁾. Il Comitato sta preparando un parere su questo tema.

(iv) *Azioni sul fronte delle relazioni esterne:*

La Commissione si riferisce qui in particolare alla fase dei negoziati dell'Uruguay-Round nell'ambito dell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali et sul Commercio (GATT) che dovrebbe concludersi fra breve. Essa si propone di assicurare la creazione di uguali condizioni per la concorrenza e l'accesso ai mercati dei paesi terzi.

(v) *Azioni sul fronte della politica delle imprese:*

Si contemplano condizioni più favorevoli per le imprese, il che significa in particolare: migliorare le condizioni di finanziamento (finanziamenti esterni e autofinanziamento), coordinamento della normazione, migliore integrazione degli sviluppi dell'elettronica e dell'informatica nei provvedimenti di politica strutturale, dialogo più stretto fra gli operatori interessati, soprattutto per quanto concerne le piccole e medie imprese.

⁽¹⁾ «Verso reti transeuropee. Per un programma d'azione comunitario» [doc. COM(90) 585 def.].

3. Il giudizio del Comitato: gli elementi necessari per un'azione di politica industriale

3.1. Il Comitato giudica indispensabili dei provvedimenti adeguati di politica industriale per assicurare che l'industria europea dell'elettronica e dell'informatica disponga di strutture competitive e abbia la possibilità di accrescere l'occupazione in condizioni soddisfacenti. In un momento in cui si ridisegnano tre grandi mercati mondiali (Stati Uniti, Giappone ed Europa) sarebbe insufficiente intervenire solo a livello nazionale. Sono invece necessarie iniziative coordinate che associno anche le categorie sociali interessate a livello europeo per assicurare la futura competitività di un'industria europea dell'elettronica e dell'informatica autonoma. In sostanza si tratta soprattutto di dare una base solida all'attuale politica diretta a creare un mercato unico europeo attraverso provvedimenti specifici di politica industriale intesi a migliorare le condizioni quadro strategiche in cui operano le imprese e il comparto interessato. Per le imprese e il personale dell'industria elettrica queste riguardano in particolare i settori della ricerca e della tecnica, le infrastrutture, capacità di produzione ottimali, come pure la formazione e la qualificazione. È altresì necessario migliorare il potenziale di cooperazione delle imprese sia nella Comunità che nei paesi terzi. Al riguardo il Comitato rileva che nei cinque punti del documento della Commissione ripresi nel punto 2.1.2 che precede non si accenna ai problemi dell'occupazione e alla necessità di impostare le tecnologie in modo da tener conto delle esigenze sociali e di salvaguardare l'ambiente. Il Comitato giudica quindi importante intervenire soprattutto sui fronti che seguono.

3.2. Attività di politica commerciale

3.2.1. Il Comitato ritiene che i provvedimenti di politica commerciale debbano essere essenzialmente concepiti in modo da tener conto in maniera equilibrata degli interessi sia dei consumatori che dei produttori.

3.2.2. Come emerge dalle analisi dei problemi del settore dell'elettronica e dall'esperienza maturata nella pratica fra l'altro anche negli Stati Uniti, sarebbe insufficiente e miope puntare unicamente sul misure di politica commerciale. Pur essendo importanti, esse debbono essere tuttavia inquadrare in una visione più globale della politica della domanda, della produzione e della tecnologia. In materia di politica commerciale occorrerà applicare soprattutto i seguenti principi:

— Anti-dumping

Nei casi in cui la politica dei prezzi praticata dai concorrenti (in particolare il Giappone e i paesi del Sud-Est asiatico) provoca manifestamente distorsioni di concorrenza, andranno applicate le misure *anti-dumping* esistenti, inasprendole ove necessario, sempre nel rispetto delle regole del GATT. Occorrerà assicurare la trasparenza delle procedure e delle decisioni *anti-dumping*,

come pure rafforzare i controlli e la vigilanza sulle sanzioni applicate nei casi di *dumping*. Il *dumping* non può costituire una sorte di politica di concorrenza.

— Reciprocità

Questa condizione si rivolge in particolare al Giappone: è indispensabile che sul mercato giapponese siano offerte almeno quelle condizioni che gli esportatori e i produttori giapponesi incontrano sul mercato europeo. Ciò vale in particolare per le condizioni di accesso alla tecnologia, agli investimenti, ai finanziamenti e alle reti di distribuzione.

— Contenuto locale

Disposizioni riguardanti il contenuto locale si giustificano in particolare per due motivi. In primo luogo sotto il profilo della concorrenza: le disposizioni *anti-dumping* sono costantemente eluse attraverso investimenti diretti che, invece di stabilimenti produttivi in piena regola, portano alla creazione delle cosiddette « fabbriche cacciavite ». Si tratta in pratica di stabilimenti che si limitano a operazioni di assemblaggio e non contribuiscono a risolvere il problema della concorrenza. In secondo luogo si pone un duplice problema sul fronte occupazionale. In effetti, sotto il profilo quantitativo un semplice montaggio richiede un numero di addetti inferiore a quello necessario per l'intera produzione, e sotto il profilo qualitativo stabilimento destinato semplicemente all'assemblaggio richiede personale meno qualificato. Per tali motivi è giustificato chiedere che a lungo termine nella Comunità venga creata una percentuale elevata di valore aggiunto e che al riguardo si tenga conto delle situazioni specifiche delle regioni svantaggiate.

— Regole del GATT

La Comunità deve inoltre impegnarsi per ottenere l'applicazione delle regole generali del GATT.

3.2.3. Il Comitato è consapevole che questo tipo di provvedimenti di politica commerciale non è sufficiente e che in pratica non serve ad affrontare i problemi del settore a lungo termine. Si tratta però di misure che sono importanti come strumento di supporto.

3.3. Stabilizzazione della domanda a lungo termine

3.3.1. La politica delle infrastrutture e degli appalti pubblici dei paesi europei e degli enti pubblici deve dare un contributo maggiore per stabilizzare nel lungo periodo la domanda di prodotti dell'industria elettronica e dell'informatica. Lo sviluppo del mercato interno europeo richiede con urgenza un potenziamento delle infrastrutture europee: ciò comporta in particolare anche l'armonizzazione del settore delle telecomunicazioni, il quale offre il maggiore potenziale per l'avvenire in termini di domanda. I progetti d'infrastruttura nei settori delle interconnessioni delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità, del risanamento ambientale, dell'istruzione e della cultura devono dare un apporto di rilievo per garantire all'industria europea degli sbocchi commerciali nel quadro di appalti pubblici aperti a tutti i produttori europei. Dato l'obiettivo di creare

condizioni di vita materiali equivalenti in tutte le regioni europee, tali progetti andranno assegnati prestando particolare attenzione ai problemi delle regioni per assicurarne lo sviluppo⁽¹⁾.

3.4. *Provvedimenti riguardanti le imprese e la produzione*

3.4.1. È necessario accrescere l'efficienza delle strutture attuali della produzione e delle imprese in Europa per quanto concerne il settore dell'elettronica e dell'informazione. Tale obiettivo andrà perseguito mediante provvedimenti atti a:

- Migliorare la collaborazione verticale fra le imprese dell'elettronica e dell'informatica. A tal fine sarà necessario anche un più adeguato raccordo tra le piccole, le medie e le grandi imprese. È necessario incentivare le capacità innovative delle piccole e medie imprese.
- Sviluppare le relazioni tra i produttori e gli utenti: occorre ad esempio migliorare i rapporti fra i produttori di software e di hardware e la produzione di chip dedicati.
- Promuovere la cooperazione nello sviluppo di nuovi prodotti e nell'impiego di determinati programmi tecnologici.
- Accelerare l'adozione di norme internazionali.
- Creare capacità di sviluppo e di produzione ottimali salvaguardando al tempo stesso i livelli conseguiti in termini di condizioni sociali. Ciò è importante per il comparto elettronico, la cui produzione è ad elevato contenuto di capitale: in questo modo sarà infatti possibile ottenere costi competitivi. È pertanto opportuno promuovere rapporti di cooperazione costruttiva ad esempio nel settore dei semiconduttori e della televisione ad alta definizione.
- Infine, per rispondere alle esigenze specifiche di ciascun comparto è importante migliorare le condizioni di finanziamento (autofinanziamento e finanziamenti esterni). Ciò implica anche un sistema bancario che voglia, e possa, facilitare l'accesso al credito bancario e finanziare a condizioni favorevoli investimenti utili per l'avvenire che presentano però dei rischi. Questo è importante soprattutto per le piccole e medie imprese innovative.

4. *Politica per la tecnologia e l'innovazione*

4.1. L'industria elettronica e informatica si contraddistingue per la rapidità dell'innovazione dei prodotti. Basti pensare che il 60-70% di quelli attualmente sul mercato è stato messo a punto negli ultimi 10 anni. Per di più, questo settore industriale è spinto ad attuare una strategia dell'innovazione anche dalla situazione particolare in materia di concorrenza e di prezzi. Il breve ciclo di vita di numerosi prodotti di questo settore

impone ai concorrenti di tener testa ai nuovi articoli lanciati sul mercato commercializzando a loro volta, con la massima rapidità, prodotti competitivi. In questo modo è infatti più agevole ottenere, attraverso i prezzi, quei ricavi che consentono di ammortizzare gli investimenti e al tempo stesso di conseguire un profitto adeguato. Questi problemi di mercato non possono però essere eliminati con provvedimenti specifici di politica commerciale per la salvaguardia del mercato. Occorre piuttosto intervenire rinnovando la produzione, puntando quindi sulla politica di ricerca e di sviluppo e sull'innovazione produttiva. In questo occorrerà tener conto molto più che in passato degli interessi della società sotto il profilo prettamente sociale, ecologico e delle comunicazioni. Si tratta in particolare dei seguenti aspetti:

- Pur disponendo di una base tecnologica qualificata, le imprese europee presentano carenze sul fronte della rapidità dell'innovazione produttiva e dell'efficienza della commercializzazione. Occorre dare la priorità allo sviluppo destinato ad applicazioni pratiche. Sotto questo profilo spetta alle imprese e alla loro organizzazione attuale (management di sistema) trovare dei rimedi. È pure loro compito valorizzare le risorse e i potenziali di sviluppo disponibili (vedere al riguardo il punto 6) e far sì che le concentrazioni e la attività transnazionali permettano di equilibrare le capacità di sviluppo delle regioni.
- Per quanto riguarda la politica e in particolare dello sviluppo, occorre fare in modo che le attività si completino reciprocamente e che gli accordi di cooperazione si intensifichino. È necessario accrescere l'efficienza della gestione della ricerca a livello europeo. È indispensabile evitare doppioni negli aiuti (a livello nazionale come anche comunitario) attuando un migliore coordinamento dei progetti nazionali e comunitari.
- Il comparto dei semiconduttori rappresenta un banco di prova di particolare importanza per una politica coordinata a livello europeo in materia di ricerca e sviluppo. I semiconduttori sono infatti componenti fondamentali di gran parte dei beni capitali e di consumo. Per rafforzare la posizione di mercato delle imprese europee e recuperare il ritardo in campo tecnologico è indispensabile sviluppare progetti di ricerca comunitari impostati sul lungo periodo. Vanno inoltre promosse alleanze più ampie e accordi di cooperazione.
- È necessario prevedere anche una valutazione delle conseguenze della tecnica per assicurare che i risultati conseguiti grazie alla ricerca e allo sviluppo non si limitino ad un successo commerciale ma risultino anche accettabili sotto il profilo sociale e ambientale. Ciò è urgente proprio in un ramo i cui prodotti hanno un notevole impatto sulle condizioni di lavoro, sull'ambiente (energia) e sulle comunicazioni nell'ambito della società.

- I lavoratori e i loro sindacati devono essere attivamente associati alla politica di ricerca e sviluppo:

⁽¹⁾ Vedasi al riguardo il parere sul tema «Europa 2000: Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario», doc. CES 1127/91 del 25. 9. 1991.

solo così sarà infatti possibile sfruttare sin dall'inizio, e mantenere aperte, le diverse opportunità schiuse dalla diversa configurazione delle tecniche.

5. Esigenze per una politica comunitaria

5.1. Sarà indispensabile che la Comunità continui ad utilizzare, e sviluppi ulteriormente, gli strumenti per una politica industriale d'insieme e per una politica settoriale. Spetta agli Stati membri orientare e coordinare le rispettive politiche nazionali sul modello della visione di politica industriale qui esposta garantendo la partecipazione delle categorie sociali. In particolare, tenuto conto dei problemi dei singoli settori, occorrerà anzitutto assicurare quanto segue:

- l'armonizzazione delle condizioni relative alle infrastrutture nelle regioni⁽¹⁾: in questo modo si attiverà il potenziale disponibile sul versante della domanda grazie ai committenti pubblici,
- un maggiore coordinamento nella fissazione delle norme comuni,
- la tutela degli interessi comuni nella politica commerciale nei confronti dei paesi terzi,
- la Comunità dovrebbe non solo contemplare una seconda generazione della ricerca e sviluppo, bensì anche presentare un nuovo programma in materia. In proposito è importante coordinare i provvedimenti nazionali di ricerca e sviluppo a impedire inutili doppioni o distorsioni di concorrenza fra gli Stati membri. Le azioni dovranno concentrarsi sui temi importanti a fini strategici,
- la promozione di piattaforme comuni per la messa a punto e le applicazioni nel settore del software. Al riguardo si potrebbe dar seguito fra l'altro alla proposta della Commissione di creare un istituto europeo per il software cui potrebbero partecipare liberamente fabbricanti, case produttrici di programmi applicativi, istituti di ricerca, ecc.,
- la promozione dello sviluppo regionale, ferma restando una distribuzione equilibrata dei mezzi per la ricerca e sviluppo (il problema della localizzazione dovrà essere tenuto presente anche per la ripartizione dei finanziamenti per la ricerca!),
- il coordinamento delle attività per quanto concerne la qualificazione del personale e l'occupazione.

6. Politica a favore dell'occupazione e della qualificazione

6.1. È indiscutibile che il cointeressamento e la motivazione dei lavoratori hanno un peso rilevante per ottenere nuovi prodotti tecnicamente validi e per assicurare la qualità della produzione e le innovazioni di processo. È pertanto indispensabile una politica lungi-

mirante in materia di qualificazione e occupazione. Si sa ad esempio sin da ora che, con il passaggio alla tecnica digitale nella produzione dei sistemi informativi, le spese di produzione scenderanno del 50-70 %, mentre quelle per lo sviluppo saranno decuplicate. Parallelemente si avrà un aumento del 70 % circa dei costi per il software sul totale della spesa di sviluppo. Queste modifiche comporteranno al tempo stesso notevoli modifiche nella struttura occupazionale e nei profili delle qualifiche. Ciò richiede misure lungimiranti non solo al livello delle singole imprese ma anche sul fronte della formazione professionale in genere. Gli interventi necessari in questo campo interessano non solo le imprese ma anche la Comunità europea e gli organismi nazionali competenti, e riguardano in particolare:

- il perfezionamento professionale sul posto di lavoro, ma anche incentivi al ricorso a sistemi di formazione al di fuori dell'impresa. In tal modo è possibile migliorare la qualificazione professionale contribuendo al tempo stesso anche alla garanzia del posto di lavoro. Ai fini di una politica a lungo termine a favore della qualificazione è pure necessario prestare notevole attenzione alla formazione di tecnici, ingegneri e, in generale, a quella impartita negli istituti di livello universitario,
- l'esigenza di una politica occupazionale lungimirante nel comparto. Ciò implica non solo la programmazione del potenziale delle qualifiche cui si è appena accennato, bensì anche la garanzia di livelli occupazionali equilibrati fra le varie regioni. Dato che gli attuali mutamenti nelle produzioni dell'elettronica e dell'informatica evidenziano che l'occupazione femminile risentirà fortemente dell'evolvere della struttura occupazionale, sarà qui necessario adottare provvedimenti mirati a favore, appunto, dell'occupazione femminile,
- data l'importanza strategica della ricerca e sviluppo per l'avvenire del comparto è indispensabile associare e far partecipare attivamente ai progetti comunitari di ricerca non solo i datori di lavoro ma anche i lavoratori e le loro organizzazioni,
- organizzando la collaborazione transnazionale fra le imprese occorrerà garantire l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori a determinate decisioni delle imprese almeno nella misura che il Comitato economico e sociale aveva additato come obiettivo da raggiungere per la società per azioni europea,
- un dibattito approfondito tra i rappresentanti dell'industria, dei lavoratori e della Commissione sui futuri sviluppi dell'occupazione e della produzione in questo settore dell'economia e le relative conseguenze. A tal fine sarebbe opportuno creare un gruppo di lavoro a livello europeo.

6.2. È indispensabile adottare con la massima sollecitudine provvedimenti comuni e coordinati per assicurare un avvenire all'industria elettronica ed informatica

⁽¹⁾ Vedasi comunicazione della Commissione « Verso reti trans-europee — Per un programma d'azione comunitario » [doc. COM(90) 585 def.].

europea. A giudizio del Comitato è urgentemente necessario che la Comunità e gli Stati membri prendano in

considerazione le proposte ora avanzate trasponendole in condizioni quadro per l'attività delle imprese.

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa all'adozione di standard per l'emissione via satellite di segnali televisivi

(92/C 40/24)

Il Consiglio, in data 30 luglio 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Noordwal, in data 6 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a larga maggioranza, con 2 voti contrari e 9 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere preliminare

1.1. La proposta di direttiva viene presentata per garantire la continuità, dopo la scadenza, il 31 dicembre 1991, della Direttiva 86/529/CEE attualmente in vigore⁽¹⁾. Tale direttiva — adottata conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato (e pertanto con voto unanime degli Stati membri al Consiglio) e approvata con un parere favorevole ed unanime del Comitato⁽²⁾ — chiedeva agli Stati membri di adottare il sistema MAC/Packet come esclusivo standard permesso nella Comunità europea per emissioni televisive effettuate direttamente via satellite.

1.2. La proposta di direttiva in esame intende sostituire la precedente per il prossimo decennio ed al tempo stesso ampliarne la portata per coprire non solo i servizi via satellite di grande potenza ad emissione diretta (DBS), come in precedenza, ma anche i servizi via satellite fisso a bassa potenza (FSS) che non erano coperti dalla precedente direttiva in quanto questi ultimi non erano allora considerati abbastanza potenti per fornire una ricezione diretta ai telespettatori. La pro-

posta prevede tuttavia (articolo 3) che i servizi via satellite esistenti che usano gli standard D-MAC, PAL o SECAM per le trasmissioni con le abituali 625 linee in formato 4:3 possono continuare per un tempo indefinito.

1.3. Il sistema di standard MAC/Packet è stato sviluppato in Europa allo scopo di permettere in futuro l'introduzione della televisione ad alta definizione (HDTV) — e cioè 1 250 linee in formato 16:9 — pur permettendo il massimo grado di compatibilità possibile, ossia senza che sia necessario sostituire tutti gli apparecchi televisivi e tutti gli impianti esistenti. Per tal motivo il Comitato economico e sociale ha espresso in passato⁽³⁾ «il suo pieno appoggio allo sviluppo di norme europee HDTV», in particolare per il progetto di ricerca e sviluppo EUREKA EU 95 in quanto «offre la possibilità d'istituire l'unico standard pienamente compatibile in grado d'introdurre la HDTV senza rendere obsoleti gli apparecchi e gli impianti esistenti».

⁽¹⁾ GU n. L 311 del 6. 11. 1986.

⁽²⁾ GU n. C 189 del 28. 7. 1986.

⁽³⁾ Nel parere del Comitato economico e sociale in merito alla proposta di decisione del Consiglio concernente la televisione ad alta definizione (GU n. C 159 del 26. 6. 1989, pag. 34).

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato, memore dei propri numerosi pareri su questioni relative alle nuove tecnologie, esprime soddisfazione per queste nuove tecniche nel campo della HDTV, volte a rispondere alle richieste dei consumatori di disporre di un maggior numero di programmi e di una maggior varietà culturale, a condizione che la libertà di scelta dei consumatori sia salvaguardata. Come già indicato nel settembre del 1990, «tramite una politica della produzione, concertata a livello tecnico e competitiva, anche l'industria europea degli apparecchi televisivi deve contribuire a far sì che l'utente possa avvalersi della molteplicità dell'offerta»⁽¹⁾.

2.2. Affinché il processo abbia buon esito è estremamente importante che i tre partner principali dell'industria audiovisiva, e cioè i produttori dei programmi, le società di radiodiffusione, i ridistributori, nonché i produttori e fornitori delle attrezzature, lavorino assieme, informando pienamente e sinceramente i propri consumatori circa le caratteristiche tecniche e commerciali dei loro prodotti. Il costo per il consumatore, in questo settore, non dipende solo dal prezzo di vendita, ma anche dai costi di servizio e riparazione, delle attrezzature supplementari ed aggiuntive, dei canoni e di altre forme di pagamento per la visione, che devono essere comparati, in ciascun caso, allo status quo od ad altre soluzioni tecniche.

2.3. Compatibilità

2.3.1. Tanto tra apparecchiature vecchie e nuove quanto tra sistemi diversi, ad esempio D-MAC, PAL e SECAM, la compatibilità è al centro del dibattito sui vantaggi offerti dall'approccio MAC/Packet alla HDTV. Le scelte dei consumatori attribuiscono chiaramente grande importanza e valore alla compatibilità. Si tratta altresì d'una questione d'interesse generale ed industriale, sebbene non necessariamente quello di specifici produttori od utenti. A differenza tanto del sistema giapponese MUSE quanto, con ogni probabilità, del sistema digitale che si sta attualmente sviluppando negli USA, D2-MAC e HD-MAC sono progettati in modo da essere compatibili nel senso più ampio, vale a dire che essi sono anzitutto compatibili tra loro (D2-MAC) come prima fase tecnologica attuale, seguita successivamente da HD-MAC a piena alta definizione); in secondo luogo con l'aggiunta di un decodificatore essi possono essere ricevuti su tutte le apparecchiature attualmente esistenti in Europa.

Tuttavia, allo stato attuale della tecnologia, il sistema HD-MAC non può essere compatibile con i satelliti a media potenza, insufficienti per la ricezione MAC sulle normali antenne paraboliche.

Inoltre non è compatibile con la trasmissione via etere.

Occorrerà poi un'apparecchiatura televisiva completamente nuova sia per ricevere che per riprodurre programmi in HDTV.

2.3.2. Il decodificatore necessario a conseguire una tale compatibilità comporta un costo aggiuntivo. Il costo dipenderà comunque dalla quantità di apparecchi prodotti e dovrebbe scendere mano a mano che la produzione aumenterà.

2.3.3. Alla luce di quanto osservato più sopra, nella convinzione dell'estrema importanza per tutti gli interessati tanto di perseguire quanto di conseguire la compatibilità, e nella consapevolezza del fatto che tale possibilità non viene offerta da nessun altro degli approcci esistenti alla HDTV, il Comitato rinnova il proprio appoggio ad un insieme di standard che, a suo giudizio, hanno il grande merito d'essere compatibili con i sistemi esistenti e con le apparecchiature private disponibili nell'immediato o nel prossimo futuro e, cosa altrettanto importante, sono europei per concezione e proprietà.

2.4. Nel parere⁽²⁾ del 1989 sulla proposta di decisione del Consiglio concernente la televisione ad alta definizione il Comitato ribadiva con la massima decisione «l'importanza vitale della posta economica e sociale in gioco e chiama la Comunità a mobilitare incondizionatamente tutte le proprie forze con il massimo vigore per sostenere gli sforzi messi in atto in questo campo dall'industria europea». Nella stessa occasione il Comitato sottolineava l'esigenza d'una consultazione la più ampia possibile. Il Comitato ribadisce ora tale posizione, adottata a stragrande maggioranza nel 1989, ma, alla luce di una serie di riserve espresse da alcune parti interessate relativamente alla proposta della Commissione, può approvare la proposta solo fatte salve le osservazioni e le proposte di modifica che seguono.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1. Articolo 1

L'articolo riprende l'invito rivolto agli Stati membri dalla direttiva del 1986, ma con un linguaggio più debole; ad esempio il «garantire» dell'86 è divenuto un «promuovere e favorire» nel 1991. Le versioni linguistiche inoltre differiscono lievemente; nella versione francese si chiede agli Stati membri di «facilitare» HD-MAC. Il Comitato ritiene che tale ingiunzione, peraltro assai generica, sia necessaria e rappresenti il minimo che si possa chiedere.

3.2. Articolo 2

Il Comitato è d'accordo con il disposto dell'articolo 2, primo paragrafo. Lo HD-MAC dovrebbe essere l'unico standard per l'alta definizione.

⁽¹⁾ GU n. C 332 del 31. 12. 1990, pag. 176.

⁽²⁾ GU n. C 159 del 26. 6. 1989, pag. 36.

Tuttavia, la disposizione di cui al secondo paragrafo dell'articolo dev'essere resa facoltativa eliminando la parola «solo».

Rendere obbligatorio il MAC per i nuovi servizi non HDTV è anticompetitivo, ridurrebbe lo sviluppo del mercato dei satelliti, rafforzerebbe la posizione degli operatori esistenti ed aumenterebbe il costo per il consumatore.

3.3. *Articolo 4*

L'articolo intende offrire al consumatore una maggiore scelta di programmi, con una miglior qualità delle immagini. Esso comporterà probabilmente un leggero aumento del costo dei televisori privati di grandi dimensioni, almeno sin quando non sarà avviata la produzione su grande scala dei dispositivi supplementari necessari. Ma ciò che conta è il successo dello standard D2-MAC, essendo l'unico che potrà, a lungo termine, garantire la libertà del consumatore, aumentando il numero di servizi accessibili senza la necessità di cambiare l'apparecchio.

3.3.1. Tuttavia, l'articolo che rende obbligatorio il decodificatore D2-MAC su tutti i televisori il cui schermo sia superiore a 52 centimetri può sembrare eccessivamente coercitivo. Il decodificatore D2-MAC dovrebbe venir imposto solo su televisori capaci di ricevere le emissioni diffuse dai satelliti, direttamente o via cavo sull'iperbanda. Pagheranno così per il decodificatore D2-MAC soltanto i consumatori che abbiano scelto un televisore capace di ricevere emissioni televisive trasmesse via satellite. Tale disposizione lascerà al consumatore la possibilità di scegliere tra i vecchi servizi hertziani ed i nuovi servizi via satellite.

3.4. *Articolo 5*

3.4.1. Primo trattino: non è formulato con chiarezza e disciplina con eccessivi dettagli questioni che è meglio lasciar gestire a livello commerciale.

Data la tecnologia attuale, la proposta così com'è limiterebbe il numero di canali che gli operatori via cavo potrebbero offrire. Il disposto dell'articolo andrebbe quindi reso facoltativo, in modo che gli operatori possano avvantaggiarsi dei nuovi sviluppi del MAC quando il mercato sarà maturo.

3.4.2. Secondo trattino: manca di chiarezza, come il primo trattino. Dovrebbe indicare semplicemente che gli standard esistenti possono continuare ad essere utilizzati come prima, ma che laddove è possibile ricevere

D2-MAC e HD-MAC essi possono essere convertiti in PAL o SECAM per la redistribuzione solo se viene offerta anche la possibilità di riceverli simultaneamente nel formato D2-MAC/HD-MAC originale (Simulcast).

3.5. *Articolo 6*

Le disposizioni di cui all'articolo 8 riguardano la data d'entrata in vigore della direttiva in tutti i suoi elementi, ivi compreso l'articolo 6. Non è quindi necessario introdurre in quest'articolo scadenze aggiuntive, che per di più impedirebbero l'adattamento al progresso tecnico nel settore dei sistemi d'accesso condizionato, il che rappresenta già in linea di principio un'impostazione sbagliata. Il brano di frase «a partire dal termine d'attuazione della presente direttiva» dovrebbe pertanto essere soppresso. Tale modifica permetterebbe migliori sistemi d'accesso condizionato con un'interfaccia standard, fabbricati in base ad uno standard europeo riconosciuto, da utilizzarsi anche nel caso tale standard venisse approvato da un'organizzazione europea di standardizzazione dopo la data d'attuazione della direttiva in esame.

3.6. *Articolo 7*

Il Comitato esprime soddisfazione per il fatto che gli verrà inviato il rapporto d'applicazione biennale della Commissione, il che è importante non solo come strumento per tenere informati i gruppi socioprofessionali rappresentati nel Comitato sui progressi connessi all'introduzione di questa nuova tecnologia nel mondo dei mezzi di comunicazione di massa, ma anche per permettere al Comitato di seguire da vicino gli adeguamenti della direttiva richiesti dai rapidi sviluppi nel settore, ed esprimere le proprie osservazioni in proposito. Tenendo conto del fatto che gli adeguamenti in questione saranno effettuati nell'ambito del dispositivo all'uopo previsto e che il Comitato sarà coinvolto, esso approva altresì il periodo decennale di validità proposto.

3.7. *Altre questioni*

3.7.1. Occorre fare riferimento in un modo o nell'altro (ad esempio tramite un considerando) alla possibilità di abusi a livello di proprietà intellettuale per quanto riguarda i sistemi di criptazione, come pure in generale i sistemi D2-MAC e HD-MAC. È opportuno elaborare un regime aperto per le licenze di produzione, uso e controllo della compatibilità, onde garantire libertà e concorrenza sul mercato. Ciò sarebbe conforme alla comunicazione della Commissione sulla politica industriale in un ambiente aperto e concorrenziale [doc. COM(90) 556 def.].

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDLIN

Parare in merito alla politica dell'immigrazione

(92/C 40/25)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 gennaio 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa in merito alla politica dell'immigrazione.

La Sezione « Relazione esterne, politica commerciale e dello sviluppo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Roseingrave (correlatore Mourgues), in data 15 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, a maggioranza e con 7 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Il parere d'iniziativa del Comitato mira a proporre politiche di immigrazione nella Comunità europea volte ad esaminare le cause dell'eccessiva emigrazione dai paesi d'origine e, contemporaneamente, a gestire i flussi migratori nell'interesse tanto del paese di origine quanto di quello ospitante. Dette politiche devono tener conto delle relazioni esterne della Comunità e rispettare la natura universale ed inscindibile dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Le politiche in parola vanno esplicitamente impostate tenendo conto delle idee sullo statuto giuridico dei lavoratori migranti dei paesi terzi occupati nella Comunità europea che il Comitato ha formulato quest'anno in due pareri ⁽¹⁾.

1.2. Tali politiche vanno realizzate nell'ambito:

- a) dell'eliminazione delle frontiere interne della Comunità e della creazione dello spazio economico europeo (SEE) entro il 1° gennaio 1993 e delle relative ripercussioni sull'elaborazione e l'attuazione d'una politica comunitaria dell'immigrazione;
- b) delle convenzioni internazionali in vigore, dei protocolli e delle iniziative intergovernative sulla migrazione e la sicurezza, quali « Trevi », « Schengen » e « gruppo *ad hoc* sull'immigrazione »;
- c) dell'esigenza di distinguere l'immigrazione provocata dalle avverse condizioni socioeconomiche dei paesi d'origine da quella imputabile a motivi politici o di altro genere e che impone la concessione dello statuto di rifugiato e del diritto di asilo nei paesi ospitanti;
- d) della necessità di distinguere tra politiche a lungo termine e politiche a breve termine, visto che si

avvertono pressioni urgenti ed acute che rischiano di accentuarsi;

- e) della capacità socioeconomica attuale e soprattutto potenziale della CEE di assorbire i flussi migratori da paesi terzi preservando lo sviluppo economico della Comunità.

1.3. Le politiche d'immigrazione comunitarie hanno il difficile compito di ricercare un equilibrio tra obiettivi in competizione tra loro e debbono operare in maniera flessibile ed adattabile alle mutevoli circostanze, tanto all'interno quanto all'esterno della Comunità.

1.4. La definizione di criteri di accesso uniformi in tutta la CEE costituisce un corollario fondamentale della politica volta a concedere agli immigranti legali diritti conformi a quelli dei cittadini comunitari.

1.5. Le politiche relative all'accesso al territorio nazionale degli Stati membri non dovrebbero poter pregiudicare l'obiettivo della libera circolazione delle persone nella Comunità e l'eliminazione dei controlli di frontiera prevista per il 1993. Nonostante la riluttanza degli Stati membri e tenuto conto delle vicende di questi ultimi anni, il Comitato sostiene la necessità di una politica comunitaria dell'immigrazione con un ampliamento dei poteri della Comunità in materia (cfr. i punti 5 e 6). A parere del Comitato, i rappresentanti dei capi di Stato e di governo dovrebbero perseguire tale obiettivo nell'ambito della conferenza intergovernativa sull'unione europea.

2. Cronistoria e prospettive

2.1. Quello migratorio non è un fenomeno nuovo per l'Europa, che è sempre stata un crocevia di correnti

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 12 e doc. CES 1122/91.

migratorie. La novità, tuttavia, è costituita da due importanti cambiamenti: innanzitutto, l'istituzione della Comunità europea e la sua evoluzione verso il mercato unico entro il 1° gennaio del 1993, con il conseguente maggiore richiamo per gli emigranti provenienti da paesi terzi da essa esercitato in quanto polo economico d'attrazione.

2.2. Tale fattore è ulteriormente complicato ed acuito da un secondo importante elemento, cioè i capovolgimenti politici, il crollo delle economie dirigistiche ed il passaggio all'economia di mercato nei paesi dell'Europa centro-orientale, avvenimenti potenzialmente forieri di un maggiore afflusso delle popolazioni di tali paesi verso la Comunità.

2.3. *Diversità di esperienze e tradizioni*

2.3.1. Praticamente tutti gli Stati della Comunità europea hanno avuto molteplici esperienze, se non una tradizione, in materia di flussi migratori: immigrazione o emigrazione o, talvolta, entrambe. Nella maggior parte dei casi, detti flussi migratori non hanno riguardato solo altri paesi comunitari, bensì anche paesi terzi: emigrazione verso il nuovo mondo (America del Nord e del Sud, Australasia), verso l'Africa del sud e, più di recente, immigrazione da ex colonie e/o dai paesi geograficamente più vicini.

2.3.2. Sotto un profilo storico, le esperienze dell'Europa in materia di migrazione (tanto immigrazione quanto emigrazione) sono state connesse con l'accoglienza di rifugiati alla ricerca di un « porto sicuro », con fenomeni di intolleranza, discriminazione e persecuzione delle minoranze (per motivi religiosi, di nazionalità, etnici e linguistici), con guerre, situazioni demografiche e sviluppo economico, soprattutto industriale, che abbisognava di una maggiore disponibilità di manodopera.

2.3.3. Le esperienze e le tradizioni degli Stati della CEE differiscono da quelle di altri paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), quali gli Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda o Giappone, o persino degli Stati del golfo. Questa molteplicità di esperienze deve necessariamente influenzare l'elaborazione di una politica estera comunitaria in materia di immigrazione.

2.4. *L'emigrazione dall'Europa orientale a quella occidentale*

2.4.1. L'immigrazione verso l'Europa occidentale dai paesi dell'Europa orientale ha conosciuto tre fasi. Nel primo dopoguerra, dopo la rivoluzione bolscevica in Russia, vi fu una prima ondata di profughi espatriati per motivi politici o perché timorosi di non potersi inserire nel nuovo tipo di società che si andava creando.

Dato il loro numero relativamente ridotto, vennero integrati senza grandi difficoltà.

2.4.1.1. Dopo la seconda guerra mondiale, con l'insediamento dei regimi comunisti nell'Europa centrale, tra il '45 ed il '48, i profughi riuscirono a passare in occidente nel 1956 dall'Ungheria, nel 1968 dalla Cecoslovacchia e nel 1981 dalla Polonia. Inoltre, per la carenza di manodopera in alcuni Stati della Comunità, in particolare in Germania, vi fu una vasta immigrazione di iugoslavi, gran parte dei quali si fissò in modo stabile nei paesi ospitanti.

2.4.1.2. Infine, da due anni a questa parte, una svolta storica ha dato inizio ad una nuova fase di immigrazione verso i paesi più industrializzati di lavoratori provenienti da paesi ex comunisti. Il loro numero potrebbe aumentare considerevolmente nei prossimi anni, ma tale circostanza non è ancora scontata. Taluni emigranti dai paesi dell'Europa centro-orientale si considerano in transito ed aspirano a stabilirsi in paesi d'Oltremare, negli Stati Uniti, in Canada o in Australia. Molti altri invece contano di fermarsi a lavorare nella Comunità.

2.4.2. Il passaggio dal vecchio al nuovo regime, dall'economia dirigistica al libero mercato, dal monolitismo politico alla democrazia, non sarà facile ed il suo esito può essere assai incerto. Già in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale il tenore di vita è sceso e la disoccupazione aumenta sempre più.

2.4.2.1. I nuovi governi di questi paesi dispongono di risorse ed esperienze limitate, ciò che riduce la loro capacità di adottare misure a favore dei disoccupati, della riqualificazione o dell'assistenza sociale. La circostanza risulta ancora più grave se si tiene conto del pesante livello di indebitamento di questi paesi che non favorisce certo le politiche sociali di accompagnamento. Essi sono inoltre impreparati a fronteggiare la disoccupazione di lunga durata conseguente alla privatizzazione. Il ritmo della transizione dal vecchio sistema, che è fallito, ad uno nuovo, deve tener conto di questo fattore, specie per quanto riguarda l'occupazione e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Questa caratteristica della transizione all'economia di mercato ha ripercussioni dirette sulle politiche di immigrazione dei paesi del Gruppo dei 24. Questi ultimi devono pertanto contribuire a definire la ristrutturazione industriale ed attenuarne gli effetti, per ridurre al minimo le spinte migratorie.

2.4.2.2. A parte le misure di assistenza sociale, tuttora inadeguate per la mancanza di mezzi, il compito prioritario di questi paesi dev'essere quello di potenziare la formazione della manodopera e dei quadri, per adattare l'una e gli altri alle esigenze dello sviluppo economico.

2.4.2.3. Nei paesi in questione, la formazione dovrebbe prestare particolare attenzione e sostegno a coloro che intendono promuovere o sviluppare piccole e medie imprese e cooperative.

2.4.2.4. L'impostazione di fondo degli aiuti e della cooperazione deve assolutamente comprendere politiche d'accompagnamento volte a mantenere l'equilibrio sociale ed economico di questi paesi in transizione.

2.4.3. Tuttavia, nonostante questi ed altri provvedimenti che possono eventualmente esser presi dai governi interessati, è evidente che una volta instaurata la libertà di emigrare, l'emigrazione costituirà un modo per alleggerire la pressione generata dagli elevati costi economici e sociali impliciti nelle trasformazioni di cui sopra.

2.4.3.1. Le prospettive migratorie verso i paesi industrializzati sono difficili da quantificare, in quanto funzione di diversi fattori imprevedibili, quali il deterioramento della situazione economica e le tensioni politiche nei paesi dell'Europa centro-orientale, i livelli di disoccupazione, i conflitti etnici e le espulsioni.

2.4.3.2. Alla Conferenza organizzata dal Consiglio d'Europa a Vienna nel gennaio 1991, sono stati evidenziati tre tipi di emigrazione:

- a) la migrazione etnica di minoranze sparse, un fenomeno già verificatosi in passato: ad esempio, da parte di tedeschi in Polonia e in Romania, di ebrei ed armeni in altri paesi dell'Europa orientale;
- b) l'esodo, per motivi politici, in caso di persecuzione di dissidenti o di stermini di carattere etnico;
- c) la migrazione di origine economica per la sopravvivenza, alla quale può aggiungersi l'obiettivo di migliorare le proprie condizioni di vita, che presenta alcune analogie con i movimenti di popolazione da sud a nord.

2.4.4. Sono i flussi migratori di origine economica a porre notevoli problemi di cooperazione internazionale. Nel comune interesse, occorrono sia aiuti esteri ai paesi dell'Europa centro-orientale per agevolare la ristrutturazione e lo sviluppo, contribuendo così a frenare le spinte migratorie, sia una politica di immigrazione coordinata dalla Comunità europea e dai paesi di origine che tuteli gli interessi dei paesi partecipanti. Questa politica coordinata dovrebbe includere altresì la possibilità, in futuro, di riemigrare.

2.5. *Migrazioni dai paesi in via di sviluppo verso l'Europa occidentale*

2.5.1. Dopo la seconda guerra mondiale gli immigrati sono stati in massima parte extraeuropei

(Maghreb, Commonwealth britannico) e d'origine turca e non provenivano quindi dall'«Europa dell'Est», bensì per lo più da nazioni che avevano raggiunto recentemente l'indipendenza, e cercavano lavoro nei paesi che li avevano colonizzati. Pertanto il rapporto tra paesi ospitanti e paesi d'origine era caratterizzato principalmente da legami coloniali e non dalla vicinanza geografica.

2.5.2. Negli anni '50 et '60 l'Europa occidentale ha esercitato una forte attrazione per l'immigrazione: essa registrava una crescita sostenuta ed i mercati del lavoro erano caratterizzati sempre più spesso dalla piena occupazione. Alcuni videro nell'immigrazione un metodo relativamente rapido per incrementare l'offerta di forza lavoro, soprattutto per i lavori sottopagati, socialmente poco appetibili o che non richiedevano specializzazione alcuna.

2.5.3. Quando la crescita economica rallentò, verso la metà degli anni '70, sotto la pressione inflazionistica dovuta alla guerra del Vietnam e soprattutto a seguito dell'aumento dei prezzi dell'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC) del petrolio, il tasso di disoccupazione iniziò ad aumentare nella Comunità europea e la durata media della disoccupazione si allungò. La disoccupazione nella Comunità europea si è attestata nell'ultimo decennio sull'8% circa, benché negli ultimi anni vi sia stata una crescita economica. I fattori che avevano promosso l'immigrazione si ridussero allora drasticamente; tuttavia, la spinta ad abbandonare il paese d'origine si fece più pressante a seguito soprattutto dell'interazione di problemi economici e demografici nei paesi in via di sviluppo.

2.5.4. La maggior parte degli Stati della Comunità europea risposero adottando una legislazione che rendeva più difficile la nuova immigrazione, tranne quella motivata dal ricongiungimento delle famiglie. Ciò è comprensibile sotto il profilo della gioia di vivere in famiglia e per assicurare in modo efficace le responsabilità dei genitori. Ma lo stesso flusso di familiari venne sottoposto a controlli amministrativi. Questi controlli più rigorosi frenarono taluni migranti ma, al tempo stesso, trasformarono altri in clandestini, esacerbando così il problema della loro integrazione.

2.5.5. Sebbene le leggi sull'immigrazione siano più restrittive, il ricongiungimento della famiglia resta una fonte d'immigrazione legale continua. A ciò si aggiungono gli immigrati clandestini di cui s'ignora il numero. In ogni caso la pressione all'immigrazione a partire sia dai paesi d'emigrazione tradizionali, sia da paesi geograficamente vicini, andrà probabilmente intensificandosi per motivi economici e demografici. La richiesta di manodopera andrà invece probabilmente scemando: si limiterà a una manodopera specializzata o agli schemi usuali del lavoro sottopagato o «flessibile»

e socialmente poco appetibile (lavoratori stagionali, domestici, a tempo determinato/parziale/o a turni).

2.5.6. Per contribuire a contenere la spinta migratoria determinata dalle forti differenze tra il tenore di vita dei paesi in via di sviluppo e quello della Comunità europea, occorre non solo aumentare in modo considerevole l'importo degli aiuti allo sviluppo, ma anche intensificare detti aiuti specie nei paesi e nelle regioni in cui esiste il maggior potenziale di emigranti.

3. Problemi principali che una politica dell'immigrazione dovrà affrontare

3.1. Implicazioni del principio della libera circolazione

3.1.1. Il principio della libera circolazione (ovvero non solo la libertà di spostarsi, bensì il diritto di risiedere in qualsiasi Stato membro) pone problemi di accesso all'area comunitaria e di controllo dell'immigrazione clandestina nella CEE. Esso impone quindi una politica comune di tutti gli Stati membri.

a) Le diverse situazioni nazionali ed i problemi specifici dell'immigrazione influiscono sul principio comunitario di base della coesione economica e sociale. Sarà necessario trovare una via di mezzo tra i diritti dei cittadini comunitari e di quelli provenienti da paesi terzi.⁽¹⁾

b) Le politiche nazionali degli Stati membri dovranno essere armonizzate per evitare che ostacolino le procedure di cooperazione ed i regimi comunitari di accesso e circolazione dei cittadini di paesi terzi che desiderano emigrare nella CEE.

c) La competenza giuridica della CEE dovrebbe andare oltre la semplice garanzia di cooperazione tra gli Stati membri per promuovere la libera circolazione delle persone per quanto attiene all'accesso, agli spostamenti e alla residenza dei cittadini di paesi terzi. Le istituzioni comunitarie dovrebbero essere dotate di competenze in materia di immigrazione, almeno per la fissazione di criteri comunitari, cui gli Stati membri dovrebbero attenersi.

d) In mancanza di una politica comune al riguardo, i criteri di ammissione degli immigranti differiranno da uno Stato membro all'altro. Ciò potrebbe originare in alcuni Stati membri una certa riluttanza ad eliminare i controlli alle frontiere.

e) I controlli alle frontiere non sono atti di per sé a tutelare i mercati del lavoro. Pertanto, ai datori di lavoro che assumono personale sprovvisto di permesso di lavoro vanno comminate sanzioni stabilite dalla CEE.

3.2. Fattori che promuovono e incoraggiano l'immigrazione verso la CEE

a) Si dovrebbe prevedere per quanto possibile la domanda di manodopera che non può essere soddisfatta nell'ambito della CEE per consentire di valutare l'esatto fabbisogno di forza lavoro in provenienza dai paesi terzi.

b) La migrazione clandestina (in gran parte destinata all'economia sommersa) è un fattore d'instabilità che rende la posizione degli immigrati legali più difficile ed incerta. Ciò è esacerbato dal riprovevole traffico di immigranti clandestini effettuato dalla criminalità organizzata che sfrutta a proprio vantaggio la difficile situazione in cui si trova questa gente. Si dovrebbero adottare dei provvedimenti per individuare ed eliminare casi del genere con l'aiuto, se possibile, delle autorità dei paesi di origine. La ricerca d'un lavoro è forse il più forte motivo d'emigrazione dal paese d'origine; tuttavia anche altri fattori, politici e culturali, inducono a tale decisione.

c) I mezzi di comunicazione di massa, specie la televisione, possono dare un'immagine distorta ed idilliaca delle condizioni di vita nella CEE. Si ciò non viene controbilanciato dalla divulgazione di informazioni complete ai potenziali migranti sulla difficile realtà della vita da emigrante, sui problemi occupazionali e di integrazione sociale nei paesi di accoglienza, tale elemento continuerà a costituire una potente forza d'attrazione.

d) La pressione demografica nei paesi poveri è un rilevante fattore d'emigrazione che probabilmente aumenterà in modo considerevole nei prossimi decenni.

e) Stanno creandosi nuove forme specifiche d'immigrazione dai paesi dell'Europa centro-orientale, ivi compresi quelli, come l'Albania, in cui l'emigrazione era rigorosamente vietata.

4. Ridurre le cause delle spinte migratorie

4.1. Per molti paesi d'origine l'emigrazione costituisce una soluzione a breve termine di un problema a lungo termine: essa riduce la pressione della popolazione sulle scarse risorse disponibili e contribuisce all'apporto di valuta estera attraverso le rimesse degli emigra-

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 12 e doc. CES 1122/91.

ti. Gli effetti negativi, quali la fuga dei cervelli e l'allontanamento di giovani ambiziosi ed intraprendenti dall'economia, vengono spesso ed a torto minimizzati. L'emigrazione ha luogo di solito quando ci si rende conto che non c'è più alcuna speranza di ottenere un vantaggio economico restando nel proprio paese: essa rappresenta allora il minore dei due mali.

4.2. Secondo il principio dell'autodeterminazione, per modificare l'evoluzione demografica e migliorare le prestazioni economiche sono responsabili soprattutto i paesi d'origine stessi. Ci si possono aspettare risultati solo a medio-lungo termine.

4.3. La Comunità può contribuire alla messa in atto delle condizioni necessarie per contenere la spinta migratoria. Non si tratta soltanto di maggiori risorse finanziarie, di assunzione ed erogazione di prestiti e di aiuti agli investimenti, elementi necessari per un impatto determinante. Si tratta soprattutto di impostare in modo coerente diversi aspetti della politica e dell'assistenza tecnica. La Comunità dovrebbe avviare un dialogo costruttivo con i paesi d'origine per identificare i settori ed i mezzi d'importanza fondamentale e definire un quadro adeguato per una politica di cooperazione fondata su obiettivi socioeconomici ben precisi.

4.4. Innanzitutto, l'infrastruttura politica: i governi dei paesi d'origine devono rispondere alle aspettative dei propri cittadini mediante forme di credibilità democratica ed istituzioni sociali. Pur non costituendo una garanzia di sviluppo economico o un freno all'emigrazione (vedasi l'attuale caso dell'Europa orientale), la democrazia pluralista, al cui interno le organizzazioni socioprofessionali possono espletare il proprio ruolo, è una *conditio sine qua non*. La Comunità e gli Stati membri dovrebbero applicare di mutuo accordo delle « condizioni di libertà » nelle proprie relazioni esterne con i paesi d'origine. La Comunità può esprimere queste preoccupazioni con maggiore efficacia in sedi quali il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca mondiale, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite e direttamente nel quadro del proprio programma di aiuto bilaterale e del sistema di preferenze generalizzate. Per quanto riguarda l'Europa orientale, il Gruppo dei 24 e la BERD dovrebbero senz'altro essere associati. Per contro, nel caso in cui un paese d'origine rispondesse a tali condizioni, a stregua d'incentivo si dovrebbe fare tutto il possibile in termini di assistenza e d'accesso. La CEE dovrebbe assicurarsi che l'aiuto degli Stati membri venga concesso a condizione di essere usato per uno sviluppo pacifico ed umano. Di conseguenza, essa dovrebbe essere dotata dell'autorità necessaria per espletare tale compito. Qualora il rapporto tra il bilancio delle spese

militari e il prodotto interno lordo (PIL) nel paese beneficiario superasse le medie comunitarie, occorrerebbe in certi casi individuarne le ragioni prima di prendere una decisione sul livello degli aiuti concessi. I governi dei paesi che erogano gli aiuti dovrebbero fare attenzione a che ciò non consenta acquisti di armi. Tali misure potrebbero essere adottate nell'ambito delle decisioni della conferenza intergovernativa sulla politica comune di sicurezza e difesa e sulla cooperazione.

4.5. In secondo luogo, l'infrastruttura sociale, che presenta tre aspetti:

- a) La necessità di sensibilizzare l'opinione pubblica allo sviluppo demografico; ciò richiede in particolare l'impegno dei governi, dell'istruzione pubblica e dei gruppi d'opinione.
- b) Misure per rispondere alle esigenze sociali di base, ivi compresa la previdenza sociale, la sanità, l'alloggio e l'istruzione.
- c) L'instaurazione di un certo ottimismo o di uno stato d'animo positivo, mediante audaci iniziative, analoghe ad esempio al Piano Marshall, che fu importante tanto per l'impatto sociopsicologico, quanto per gli sviluppi economici che produsse.

4.6.1. Infine, l'infrastruttura economica: occorrerebbe attribuire priorità alle misure volte a creare posti di lavoro nell'immediato ed a termine ed a conseguire uno sviluppo economico equilibrato nei paesi d'origine. I programmi di stabilizzazione economica che creano disoccupazione di massa e riducono la produzione non inducono i potenziali emigranti a restare nel proprio paese, né infondono loro la speranza di contribuire al progresso economico, ma portano ad allargare le file dei disoccupati, con grandissimo sacrificio personale. Dev'essere promosso un clima favorevole allo sviluppo economico ed alla creazione di possibilità durature d'occupazione. Per tal motivo è necessaria la massima attenzione nel procedere alla transizione all'economia di mercato nell'Europa centro-orientale.

4.6.2. Occorre ricercare un'alternativa a questa terapia economica d'urto breve ed incisiva. Occorrono maggiori risorse per sostenere i mutamenti strutturali ed il processo di transizione verso un solido sviluppo economico. Occorrerebbe inoltre incoraggiare forme di consultazione tripartita, di contrattazione collettiva e di partecipazione dei lavoratori (un sistema soddisfacente di relazioni industriali) come strumento fondamentale per coinvolgere la gente nel proprio destino economico

ed affrontare i problemi ed i conflitti di ogni giorno. Ciò richiede la presenza di persone qualificate e capaci di far funzionare le istituzioni di un tale sistema.

4.6.3. Inoltre, sarebbe opportuno incentivare maggiori rapporti economici e di cooperazione tra i paesi d'origine, in modo da riorientare e diversificare le loro economie e ridurre la dipendenza dall'Europa (ciò vale attualmente per i paesi del Nord Africa e varrà ben presto per quelli dell'Europa orientale). La Comunità gode di una vasta esperienza in tutti questi settori e può quindi apportare un contributo considerevole e sostenere l'OIL nella realizzazione dei programmi relativi al mercato del lavoro che costituiscono una valida alternativa all'emigrazione. Al tempo stesso la Comunità potrebbe negoziare un maggior accesso al mercato per esportazioni di particolare interesse per i paesi d'origine, a condizione che esso si accompagni a possibilità alternative di lavoro nella Comunità per i lavoratori sostituiti.

4.7. L'obiettivo globale della Comunità dev'essere quello di coadiuvare i paesi d'origine ad «integrare» felicemente tutta la propria forza di lavoro (con i debiti diritti, accessi, speranze, istruzione e formazione, ecc.) nel proprio territorio, evitando così che certi strati della popolazione vengano condannati all'emarginazione nel proprio paese o all'estero. Nella misura in cui ciò comporti un costo, si tratterebbe di denaro ben speso per aiutare a ridurre la migrazione e la disoccupazione, e gioverebbe alla crescita economica di questi paesi, grazie all'aumento delle esportazioni. Sotto questo profilo, la Comunità può essere in grado di galvanizzare le volontà politiche dei propri Stati membri in modo più efficace di quanto non possano farlo i singoli Stati membri.

4.8. Nel frattempo, fin tanto che non verrà adottata una strategia coerente e di cooperazione, la prevenzione dell'immigrazione clandestina e la determinazione delle quote per il controllo e la gestione dell'immigrazione legale, costituiranno un difficile e frustrante compito delle relazioni esterne della Comunità. È quindi importante che per il momento la CEE elabori principi o linee direttrici per favorire un'impostazione uniforme e coerente della questione da parte degli Stati membri.

4.9. È già in fieri un flusso di aiuti ai paesi dell'Europa centro-orientale da parte dei paesi industrializzati e di organismi internazionali, sotto forma d'investimenti stranieri, apertura di sbocchi commerciali, società miste, forniture di *know-how*, finanziamenti, aiuti alla formazione.

4.9.1. Parecchie iniziative si sono tradotte nella realizzazione di microprogetti, con la relativa assistenza tecnica. Particolare attenzione è stata prestata all'assistenza per programmi di formazione avanzata, allo sviluppo di piccole imprese industriali, allo scambio di giovani e all'assistenza per la reintegrazione degli emigranti che desiderano rientrare nel paese d'origine.

4.10. Il diritto di asilo ai rifugiati politici vittime di discriminazione fisica e morale è un diritto democratico di estrema importanza a tutela della libertà. Le legislazioni nazionali ed internazionali e le convenzioni che garantiscono il diritto di asilo costituiscono la base della tutela dei rifugiati politici; tale status andrebbe limitato rigorosamente a queste persone e non esteso a chi emigra unicamente per motivi economici.

4.10.1. Nel settore amministrativo va operata una netta distinzione tra rifugiati politici e migranti per motivi economici. La migrazione di carattere economico va rigorosamente disciplinata, dato che l'identificazione dei motivi non è un compito facile per le autorità. Dovrebbero essere previste delle procedure affinché i cittadini dei paesi terzi possano fare appello contro le decisioni amministrative.

4.11. Un altro importante tipo di aiuto per l'economia dei paesi di provenienza può essere rappresentato dalle rimesse degli emigranti nei paesi a moneta forte, specie nel caso di migrazione temporanea.

4.12. Al momento del rientro, gli emigranti temporanei potranno trasmettere conoscenze tecniche, fornire nuove competenze e diffondere lo spirito imprenditoriale.

4.13. Tutte queste forme di aiuto dovrebbero, con il tempo, ridurre il numero dei potenziali emigranti. Ma affinché questo effetto si faccia sentire più nettamente, occorrerà aumentare e mirare gli aiuti, concentrandoli nei gruppi della popolazione e nelle aree a più forte pressione emigratoria.

4.14. Occorrerà in ogni caso coordinare le numerose iniziative prese a livello bilaterale e multilaterale.

4.15. Inoltre, i rappresentanti di tutti i governi interessati ammettono l'opportunità di esaminare i sistemi d'informazione nel campo dell'emigrazione, per fornire informazioni alle autorità competenti e per individuare i canali attraverso i quali trasmettere le informazioni utili alle persone interessate. Studi di questo genere dovrebbero anche identificare i bisogni ancora insoddisfatti e proporre apposite misure. Il Comitato approva tale impostazione.

5. Argomentazioni a favore di competenze comunitarie in materia di politica dell'immigrazione

5.1. La politica dell'immigrazione è strettamente connessa ad altre politiche comunitarie, in particolare a quelle relative alla realizzazione del mercato unico, che deve rispettare i principi fondamentali della coesione economica e sociale. Se la politica dell'immigrazione dovesse rimanere prerogativa esclusiva o fondamentale degli Stati membri, ne potrebbero conseguire difficoltà o contraddizioni nelle politiche comunitarie già messe a punto. Ciò sarebbe inoltre in contrasto con il principio della sussidiarietà. Tuttavia, data la diversità di esperienze, cultura e tradizioni in Europa, qualsiasi rivendicazione di competenza comunitaria in materia di politica di immigrazione deve poggiare su una solida base. Qui di seguito figurano alcune argomentazioni.

5.2. La politica dell'immigrazione è una questione di grande rilievo per i paesi di provenienza e per quelli ospitanti. La reputazione mondiale della Comunità (nonché quella dei dodici Stati membri) dipende tra l'altro dall'impostazione del delicato problema dell'immigrazione dai paesi terzi. Nella misura in cui la Comunità desidera intrattenere, sotto altri aspetti, relazioni economiche e diplomatiche con i paesi d'origine, la politica dell'immigrazione non può essere trascurata o trattata isolatamente come una mera questione « tecnica » di controllo dei flussi migratori.

5.3. È notorio che per la Comunità l'immigrazione pone gravi problemi interni con risvolti internazionali. Occorre ad esempio mostrare ai paesi di origine che si è attivi nella promozione del multiculturalismo, della non discriminazione e della libertà di circolazione degli emigranti provenienti dai paesi terzi alle stesse condizioni dei cittadini comunitari.

5.4. La Comunità e gli altri paesi dell'OCSE hanno in comune il dovere morale e l'interesse economico di promuovere uno sviluppo equilibrato delle economie dei paesi d'origine dato che « l'emigrazione economica » è sintomo di un certo sottosviluppo e di un basso tenore di vita. Per risolvere i problemi inerenti alle cause dell'emigrazione sono necessari sforzi concertati di tutti i paesi dell'OCSE e la Comunità dovrebbe avvalersi della propria posizione per promuovere al riguardo una concertazione a livello OCSE. Occorre inoltre eliminare la divisione de facto del mondo in zone di responsabilità e d'influenza. Alla Comunità incombe il compito specifico di attuare una politica di stretta cooperazione con l'Europa centro-orientale ed il nord Africa (tenuto conto della loro prossimità geografica) e con altri paesi d'origine (per via di legami storici). Un maggiore impegno comunitario nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo economico dei paesi di origine implica, dal canto

suo, un necessario rafforzamento della democrazia pluralista dei paesi d'accoglienza, di modo che attraverso una più intensa cooperazione si possa contribuire al miglioramento del tenore di vita dell'intera popolazione.

5.5. La prossimità geografica ed i legami storici (ex colonie) uniscono la Comunità ed i dodici Stati membri in un « rapporto speciale » di aspettative con i paesi terzi, a prescindere dagli accordi governativi ufficiali stipulati tra paesi d'origine e paesi ospitanti.

5.6. È noto che, attualmente, in talune circostanze alcuni Stati membri sono soggetti a pressioni da parte di gruppi di interesse specifici per liberalizzare le loro politiche dell'immigrazione. Laddove tali pressioni si diffondessero, si verificherebbe un afflusso di immigranti nella Comunità incompatibile con l'effettiva capacità economica e sociale.

5.7. Le organizzazioni internazionali cui appartengono la Comunità e/o gli Stati membri, e nei cui confronti si sono assunti degli impegni, hanno già elaborato una serie di posizioni sul problema della migrazione, che devono essere sviluppate dalla Comunità.

5.8. In alcuni casi la Comunità, nel suo insieme, può avere più peso di quanto non possano avere tutti gli Stati membri a livello individuale; pertanto essa dovrebbe promuovere un dialogo con i paesi di origine per concordare un quadro di obiettivi, diritti, responsabilità ed azioni in materia di migrazione (ivi compreso il modo per ridurre le pressioni migratorie) nel cui ambito i singoli Stati membri possano attuare le proprie politiche migratorie.

5.9. Le politiche comuni, ivi compreso il mercato interno, coinvolgono ciascuno Stato membro nelle decisioni degli altri in materia di immigrazione, spingendo così i dodici a trattare l'immigrazione dai paesi terzi in modo collettivo, armonizzato o convergente.

5.10. Occorre dare il giusto valore alla semplicità, alla coerenza ed all'uniformità dei provvedimenti, i quali dovrebbero essere applicati, nella misura del possibile, ai potenziali immigranti provenienti da tutti i paesi terzi.

5.11. Le competenze della Comunità nella politica commerciale (e delle infrastrutture commerciali) e di

aiuto potrebbero influenzare direttamente l'immigrazione dai paesi terzi mentre le politiche degli Stati membri (in materia di economia e mercato del lavoro ad esempio) potrebbero influenzarla indirettamente.

5.12. Nelle proprie relazioni esterne — e nell'ambito della CEE — la Comunità dovrebbe promuovere la democrazia pluralista, il rispetto della legge, la tolleranza religiosa e la riconciliazione, le istituzioni civili, i diritti dell'uomo ed i diritti sindacali, ecc. in modo da contribuire alla pace ed alla prosperità nel mondo ed apportare un contributo specifico alla riduzione delle pressioni migratorie.

6. Orientamenti per le politiche della migrazione

6.1. La politica di ogni Stato membro avrà ripercussioni sulle politiche degli altri Stati membri e su quella della Comunità nel suo insieme. Se si vuole che l'inevitabile e sempre maggiore flusso di immigranti non ponga alla Comunità gravi problemi in termini di disoccupazione, condizioni igieniche e di sicurezza, previdenza sociale, alloggio, strutture didattiche, ecc., la CEE deve adottare dei provvedimenti a favore di un'efficace cooperazione in modo da armonizzare gli approcci nelle diverse politiche di migrazione degli Stati membri. Nella revisione del Trattato a seguito della conferenza intergovernativa si può trovare il modo di dare all'attività di cooperazione della CEE in tale campo un fondamento giuridico. La competenza degli organismi intergovernativi deve essere ricondotta alla competenza comunitaria, coinvolgendo tutti i suoi organismi istituzionali, permettendo in tal modo un controllo democratico e la trasparenza, dato che occorrono coordinamento, coerenza ed armonizzazione, specie per quanto riguarda le relazioni esterne. Nel frattempo il Comitato desidererebbe che il controllo dell'immigrazione alle frontiere esterne della Comunità divenisse ad un tempo efficiente ed efficace.

6.2. La politica comunitaria globale in materia di immigrazione dovrebbe mirare a prevenire, controllare o attenuare l'immigrazione aiutando i paesi di provenienza nel cammino verso la crescita economica ed il miglioramento della qualità della vita.

6.3. Le persone immigrate legalmente nella Comunità o che vi risiedono legalmente da molto tempo, dovrebbero poter acquisire i diritti fondamentali dei cittadini CEE fatti salvi taluni diritti politici. Gli standard sociali minimi della CEE dovrebbero essere applicati agli immigranti legali provenienti dai paesi terzi in conformità con le convenzioni dell'OIL e dell'Organizzazione delle Stati Unite. La Comunità deve garantire il principio della parità di diritti e di opportunità tra comunitari ed extracomunitari legalmente residenti, come già affermato dal Comitato nei suoi due pareri

sullo statuto dei lavoratori migranti, ai quali si rimanda per tutti gli aspetti che riguardano i diritti ed il rientro volontario degli immigrati⁽¹⁾.

6.4. Molta gente emigra alla ricerca di un paradiso; preferirebbe vivere nel proprio paese. Tuttavia, nella misura in cui la gente vive sulla « soglia della miseria » è probabile che si assista ad un flusso emigratorio considerevole. Dinanzi all'immigrazione, il paese di accoglienza dovrebbe compiere ogni possibile sforzo, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, per mettere in atto una politica di riemigrazione che consenta alla gente di tornare, laddove lo desidera, nel paese di provenienza.

6.5. Nell'ambito dei negoziati multilaterali dell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT) e di accordi bilaterali, la CEE dovrebbe riesaminare attentamente le politiche che potrebbero creare ostacoli commerciali e sfociare nell'immigrazione, in quanto non consentono alle popolazioni di guadagnarsi la vita nel proprio paese.

6.6. Come misura immediata, la CEE dovrebbe prevedere programmi di formazione ed incentivi all'investimento per gli immigranti volti a consentir loro di rimpatriare dotati di qualifiche di base e capacità di gestione.

6.7. Investendo nello sviluppo economico e nei corsi di formazione, la CEE contribuirebbe in modo considerevole alla prevenzione della fuga dei cervelli dai paesi dell'Europa centroorientale. Detta fuga sminuisce le possibilità di questi paesi di pervenire ad una ripresa economica nella fase di transizione da un'economia dirigistica all'economia di mercato (anche se non necessariamente del tipo preconizzato da Adam Smith). Questo insuccesso porterebbe ad una maggiore disoccupazione e ad un maggior numero di potenziali emigranti. La politica comunitaria dovrebbe, in linea generale, cercare di creare una stabilità politica e socioeconomica nei potenziali paesi di emigrazione.

6.8. Il Comitato evidenzia che l'immigrazione solleva non solo il problema dei singoli individui ma anche quello delle famiglie per il paese ospitante che deve accogliere non solo l'immigrante ma anche il coniuge ed i figli. Date le enormi dimensioni del problema, occorre prendere nuovi provvedimenti adeguati nel settore della spesa pubblica per l'istruzione, l'alloggio, la salute e la previdenza sociale, voci che incidono in modo notevole sul bilancio del paese di accoglienza.

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 12 e doc. CES 1122/91.

6.9. Per quanto riguarda una politica concordata dell'emigrazione, ed in particolare l'emigrazione temporanea, è bene fissare alcuni principi, in linea con quanto discusso dai Ministri del lavoro europei nella riunione dell'aprile 1991 a Praga.

6.9.1. Né i paesi dell'Europa centroorientale, né i paesi terzi del Bacino mediterraneo desiderano che sul loro territorio abbia luogo un reclutamento selvaggio per l'economia sommersa e l'Europa occidentale non vuole attrarre un numero di persone in cerca di lavoro supe-

riore all'offerta. Il Comitato sottolinea che occorreranno pertanto negoziati e accordi. Questi potrebbero essere anche di carattere bilaterale, sino a quando competenze in materia di immigrazione non saranno trasferite alla Comunità economica europea o ad altri organismi sovranazionali.

6.10. Le politiche comunitarie dovrebbero mirare ad aiutare i paesi da cui provengono gli immigrati affinché possano con il tempo sviluppare le risorse utili al proprio progresso economico e sociale.

Fatto a Bruxelles, il 28 novembre 1991.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
François STAEDLIN

Parere sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti⁽¹⁾

(92/C 40/26)

Il Consiglio, in data 5 giugno 1991, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo in data 5 novembre 1991.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 27 novembre 1991, nel corso della 291^a sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato, fatto salvo le osservazioni riportate di seguito, approva la proposta di direttiva che appare rispondente ai risultati delle migliori esperienze internazionali in materia di progettazione, realizzazione e gestione di discariche ambientalmente compatibili.

1. Premessa

1.1. La proposta all'esame discende dalla risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1990⁽²⁾ che traccia gli orientamenti di una strategia globale comunitaria di gestione dei rifiuti. Sulla necessità e l'urgenza di tale approccio globale il Comitato ha sempre insistito nei suoi pareri, ed esso non può che compiacersi che si intenda compiere

un ulteriore passo nell'armonizzazione delle normative, garantendo un elevato livello di protezione dell'ambiente, basandosi sul comma 3 dell'articolo 100 A.

1.2. Si rimanda in proposito ai pareri sulle modifiche della direttiva «rifiuti», sull'«incenerimento dei rifiuti urbani», nonché sulla «responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti»⁽³⁾, dove l'accento è stato posto sulla prevenzione alla fonte allo scopo di ridurre la quantità dei rifiuti da smaltire.

1.3. Tale approccio preventivo implica un intervento sull'intero arco del processo di produzione, distribuzione e consumo, «dalla culla alla tomba» del prodotto, con incentivazione, anche mediante strumenti economi-

⁽¹⁾ GU n. C 190 del 22. 7. 1991, pag. 1.

⁽²⁾ GU n. C 122 del 18. 5. 1990, pag. 2.

⁽³⁾ Rispettivamente in GU nn. C 56 del 6. 3. 1989, C 318 del 12. 12. 1988 e C 112 del 7. 5. 1990.

ci e fiscali ⁽¹⁾, dell'uso di materiali riciclabili, della riduzione degli imballaggi, del trattamento preliminare dei rifiuti in vista della riduzione dei volumi nonché della tossicità.

1.4. La prevenzione implica inoltre, come il Comitato ha più volte ribadito, oltre che l'impegno attivo delle pubbliche autorità, il coinvolgimento attivo dei consumatori mediante una sistematica educazione alla raccolta selettiva dei rifiuti, nonché ad un consumo ecologicamente consapevole; a tal fine un contributo importante potrà venire dall'etichettatura ecologica dei prodotti.

1.5. Infine, il Comitato ricorda l'esigenza, già espressa in precedenti pareri, di disporre di una rete di impianti di smaltimento equamente ripartita dal punto di vista geografico per ridurre al minimo indispensabile i trasporti di rifiuti: con la necessaria flessibilità rispetto alle condizioni idrogeologiche dei suoli, occorre perseguire l'obiettivo della prossimità tra zona di raccolta e zona di smaltimento in discarica.

2. Considerazioni preliminari

2.1. In base all'approccio globale e preventivo auspicato in premessa, in materia di rifiuti occorre elaborare misure unitarie di governo del ciclo «dalla culla alla tomba», nell'ambito delle quali vanno inquadrare le proposte di regolamentazione per singole tecnologie di smaltimento *end of pipe*.

2.2. Nell'invitare la Commissione a riconsiderare per il futuro tale esigenza, il Comitato esprime comunque il proprio apprezzamento per la relazione introduttiva alla proposta, in particolare laddove sottolinea l'obiettivo primario rappresentato dallo sviluppo di strategie di prevenzione e di riciclo, in modo da ridurre i quantitativi di rifiuti da smaltire in discariche.

2.3. Il Comitato, sulla scorta dell'esperienza olandese ma anche austriaca, chiede alla Commissione di valutare se le politiche di prevenzione potessero essere rafforzate dalla indicazione più precisa di tempi e obiettivi di riduzione all'origine del problema e di progressiva diffusione di tecnologie di recupero e riciclo. Tale approccio è valido ovviamente tanto per i rifiuti urbani quanto per quelli industriali e fondamentale risulta la promozione della raccolta differenziata, al fine di isolare i diversi materiali (solventi, medicinali, vetro, pile elettriche, ecc.).

2.4. Il Comitato sottolinea la necessità di una sollecitata armonizzazione delle procedure di classificazione dei rifiuti tra tutti gli Stati membri, oltreché di una più affidabile informazione in materia di caratteri qualitativi e quantitativi della produzione di rifiuti così come delle effettive capacità di smaltimento in ambito comunitario. A tali fini un importante contributo può venire dall'obbligo di relazione annuale alla Commissione previsto per gli Stati membri all'articolo 19.

2.5. A tale riguardo va ricordato il punto 5 della risoluzione del Consiglio sopra citata, che sottolineava l'esigenza di una banca di dati a livello comunitario per quanto riguarda il volume ed il tipo di rifiuti prodotti nella Comunità, la disponibilità di impianti di smaltimento riconosciuti e i metodi di trattamento e smaltimento finale. Il Consiglio contava sul contributo dell'Agenzia europea dell'ambiente per l'approntamento di tale banca dati. I ritardi, deplorabili e fondamentalmente ingiustificati, nella messa in opera dell'Agenzia si scontano anche su questo terreno. Essenziale è dunque precisare gli elementi di informazione che gli Stati membri debbono inviare alla Commissione.

2.6. Il Comitato insiste presso la Commissione affinché adotti le misure necessarie per pervenire in tempi rapidi ad un censimento rigoroso delle discariche abusive sul territorio della Comunità, al fine di meglio quantificare i fabbisogni, anche di risorse finanziarie per il loro risanamento con riferimento alle future misure economiche e fiscali, così come a meglio individuare le misure di prevenzione dell'ulteriore estendersi del fenomeno. È necessario garantire efficaci meccanismi di sorveglianza e sanzione per evitare che le normative più rigorose relative alle discariche vengano eluse incrementando fenomeni di abuso. Verso tali abusi vanno previste adeguate sanzioni.

2.7. Un altro aspetto da approfondire è lo stato della ricerca e dell'avanzamento della tecnica in materia. Negli Stati Uniti, ad esempio, lo stato delle conoscenze sulle discariche e i processi di decomposizione al loro interno si sta arricchendo dei contributi di una nuova disciplina, l'«archeologia della discarica».

2.8. Il Comitato deplora inoltre che nella proposta manchino indicazioni relative alla formazione e all'aggiornamento professionale del personale addetto alle discariche: una gestione competente e qualificata è infatti elemento fondamentale di tutela dell'ambiente da rischi che da tale attività potrebbero derivare.

2.9. Il Comitato reputa infine fondamentale assicurare meccanismi di informazione e consultazione dei

⁽¹⁾ Nell'accezione lata, delineata nel parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale 1052/90 pubblicato in GU n. C 332 del 31. 12. 1990.

cittadini, coerenti con la libertà d'accesso all'informazione in materia ambientale, tanto più di fronte alle preoccupazioni relative agli effetti nocivi che spesso vengono manifestate dagli abitanti delle zone interessate alle dislocazioni delle discariche.

3. Osservazioni particolari

3.1. *Articolo 3*

3.1.1. Per quanto riguarda le definizioni, il Comitato raccomanda, alla lettera (j), di sostituire, per maggiore precisione, il termine «acqua» con «liquido».

3.2. *Articoli 6, 7, 8 e 9*

3.2.1. Il Comitato ritiene adeguate le procedure di autorizzazione e l'indicazione dei rifiuti non ammissibili all'interramento; raccomanda però che siano previste procedure di ricorso contro le decisioni della autorità competenti.

3.3. *Articolo 9*

3.3.1. È necessario considerare la discarica come impianto di smaltimento, il cui nucleo è configurabile come un reattore biologico: esso deve formare oggetto di controlli accurati per evitare eventuali reazioni non prevedibili.

3.3.2. Tale constatazione porta a condividere, anche in discariche per smaltimento congiunto di diverse tipologie di rifiuto, la proposta della Commissione di interdire l'ammissione di rifiuti allo stato liquido salvo nei casi strettamente necessari, principalmente in funzione dell'andamento climatico, al mantenimento di una corretta attività decompositiva nella discarica. Il Comitato sottolinea comunque la necessità del rigoroso rispetto dei criteri di compatibilità indicati all'allegato IV.

3.3.3. Il Comitato invita inoltre a dedicare particolare attenzione alle misure di collettamento ed evacuazione delle acque meteoriche. Ciò è finalizzato alla minimizzazione all'origine della produzione di percolato, la cui captazione, con successivo trattamento, rappresenta uno dei maggiori costi di gestione, comunque necessari per ridurre i rischi di contaminazione delle acque sotterranee.

3.3.4. Il Comitato apprezza altresì la giusta esclusione di rifiuti infettivi che, nonostante l'ambiente riducente, potrebbero trovare in discarica terreno di crescita e sviluppo di microorganismi patogeni.

3.4. *Articolo 10*

3.4.1. Più in generale il Comitato chiede alla Commissione di esaminare con estrema attenzione l'autorizzazione a mescolare rifiuti diversi, per i rischi che tale pratica può causare all'ambiente; le autorità competenti devono far rispettare con estremo rigore i criteri di compatibilità enunciati all'allegato III, punto 6.

3.4.2. Positive appaiono pure le procedure di ammissione definite all'articolo 11, dove sarebbe opportuno precisare, al punto 2 b) la necessaria qualificazione del personale addetto all'ispezione e al controllo, aggiungendo «da parte di personale qualificato allo scopo». Analoga valutazione positiva viene data delle procedure di controllo nella fase operativa e postoperativa (articolo 12), nonché in quella di chiusura della discarica (articolo 13).

3.5. *Articolo 13*

3.5.1. Al punto 1 b), si propone di sostituire a «proprietario del sito» la dizione «gestore del sito».

3.5.2. *Ibidem*, al punto 5, occorre precisare il concetto di «responsabilità» del gestore dopo la chiusura, aggiungendo altresì dopo «il gestore» la frase «o chi subentra al gestore sul sito dismesso».

3.6. *Articolo 14*

3.6.1. Riguardo alla responsabilità civile del gestore, il Comitato raccomanda di procedere in stretto parallelismo con la proposta di direttiva sulla «responsabilità civile per danni causati da rifiuti», in corso di adozione⁽¹⁾.

3.7. *Articolo 15*

3.7.1. Per le discariche preesistenti il Comitato prende atto con soddisfazione che ai punti 2 e 3 viene previsto un periodo transitorio per adeguarsi alle norme, ma chiede una formulazione più chiara e coerente del punto 1.

3.8. *Articolo 16*

3.8.1. Il Comitato prende atto dell'impossibilità di pervenire ad un'armonizzazione a livello europeo dei costi in presenza di condizioni geologiche estremamente differenziate nei diversi Stati membri. Reputa tuttavia che l'armonizzazione delle norme di protezione ambientale ed una loro efficace applicazione contribuiranno a ravvicinare i costi di smaltimento. Invita la Commissione a raccogliere attraverso le relazioni annuali i dati

⁽¹⁾ Parere del CES in GU n. C 112 del 7. 5. 1990.

cumulativi nazionali sui costi di smaltimento nonché i costi di smaltimento per tonnellata relativi ad ogni interrimento specifico, al fine di elaborare un quadro statistico dettagliato.

3.9. *Articoli 17 et 18*

3.9.1. Gli articoli 17 e 18 pongono il grave e controverso problema della garanzia finanziaria o equivalente che il gestore è tenuto a fornire in vista della chiusura dell'impianto e del ripristino ambientale e paesistico del medesimo, a copertura di eventuali necessità di manutenzione e riparazione del sito, una volta esaurita l'attività, così come di eventuali non prevedibili problemi di gestione o funzionamento del sito ancora in attività. Oltre a ciò, all'articolo 18, si prevede la costituzione di Fondi nazionali per la gestione delle discariche chiuse. Il Comitato invita altresì a considerare la necessità di assicurare fondi adeguati per la formazione degli operatori nonché per l'informazione del pubblico.

3.9.2. Il Comitato ritiene che, per quanto riguarda gli oneri per il gestore, sia importante dare indicazioni quantitative differenziate in funzione delle diverse tipologie di rifiuto conferite alla discarica.

3.9.3. È comunque necessario che il perseguimento di obiettivi di efficacia economica nella gestione delle discariche non vada mai a discapito del primario obiettivo della tutela dell'ambiente e della salute dall'inquinamento.

3.10. *Articolo 19*

3.10.1. Tenendo presente le esigenze espresse ai punti 2.4 e 2.5, il Comitato invita a precisare le informazioni che gli Stati membri dovranno fornire nella relazione

annuale. In particolare occorrerebbe conoscere i seguenti elementi:

- dati individuali su ciascun interrimento in funzione (ubicazione, tipi e quantità dei rifiuti, costo dello smaltimento per tonnellate, area servita, ecc.),
- dati cumulativi, a livello nazionale (quantità, tipi di rifiuti smaltiti e costo totale),
- piani per installare nuove aree d'interrimento,
- aree d'interrimento chiuse,
- attività tecniche e finanziarie del Fondo Gestione Rifiuti.

4. *Osservazioni sugli allegati*

4.1. *Allegato I, punto 6.3*

In particolare nel caso delle discariche per rifiuti pericolosi, ma in generale per tutti i rischi connessi alle discariche, il Comitato suggerisce di introdurre come misura di cautela la sorveglianza notturna delle medesime.

4.2. *Allegato III*

Il Comitato chiede di prendere in considerazione l'opportunità di formulare criteri specifici per i depositi sotterranei e in caverna.

4.3. *Allegato III, punto 4*

Il Comitato esprime perplessità sull'esclusione dei rifiuti urbani dalla procedura di controllo sui criteri dell'eluato.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1991.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

François STAEDLIN



**UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI
DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

Lussemburgo



L'EUROPA IN CIFRE

Istituto statistico delle Comunità europee

La presente pubblicazione si prefigge di coprire il fabbisogno di informazione obiettiva sull'Europa alla vigilia dell'attuazione dell'Atto unico europeo. Essa interessa soprattutto i giovani, per i quali l'Europa costituisce l'ambito della loro vita.

68 pag. — 21 cm x 27 cm

ISBN 92-825-9459-9 — N. di catalogo CA-54-88-158-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 5,90 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT



UNO SPAZIO FINANZIARIO EUROPEO

di Dominique Servais

Un grande mercato unico non è concepibile senza una dimensione finanziaria: i capitali e i servizi finanziari devono potere circolare liberamente.

57 pag. — 17,6 cm x 25 cm

ISBN 92-825-8574-3 — N. di catalogo CB-PP-88-C03-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 6 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT



**LE FINANZE PUBBLICHE DELLA COMUNITÀ
Il bilancio europeo dopo la riforma del 1988**

Le finanze pubbliche della Comunità: le sue basi giuridiche, le grandi tappe della loro evoluzione e in particolare la riforma del giugno 1988; i principi della gestione finanziaria del bilancio europeo e la loro messa in atto.

118 pag. — 21 cm x 29,7 cm

ISBN 92-825-9832-2 — N. di catalogo CB-55-89-625-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 10,50 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

BOLLA DI ORDINAZIONE DA RINVIARE A:

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
2, rue Mercier, L-2985 Lussemburgo

Vogliate inviarmi le pubblicazioni indicate

Nome:

Indirizzo:

..... Tel:

Data: Firma: