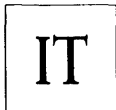


Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato delle regioni</b>	
	<b>Sessione di settembre 1994</b>	
95/C 210/01	Parere in merito al Libro bianco della Commissione « Crescita, competitività ed occupazione, le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo » . . . . .	1
95/C 210/02	Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti . . . . .	34
95/C 210/03	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa all'interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità . . . . .	38
95/C 210/04	Parere in merito al Libro verde « Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea » . . . . .	41
95/C 210/05	Parere sul tema « Verso l'ambiente delle comunicazioni personali : Libro verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea » . . . . .	45
95/C 210/06	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza . . . . .	51



Prezzo 23 ECU

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70% — Milano.

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
95/C 210/07	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque di balneazione . . . . .	53
95/C 210/08	Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un piano d'azione contro il cancro 1995-1999 nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica . . . . .	55
<b>Sessione di novembre 1994</b>		
95/C 210/09	Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo . . . . .	57
95/C 210/10	Parere riguardante il Libro bianco sulla politica sociale «Uno strumento di progresso per l'Unione» . . . . .	67
95/C 210/11	Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita . . . . .	74
95/C 210/12	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati . . . . .	78
95/C 210/13	Parere in merito alla comunicazione della Commissione e proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione, nell'ambito dell'azione nel campo della sanità pubblica . . . . .	81
95/C 210/14	Parere in merito alla comunicazione della Commissione e proposta di decisione per una « Azione comunitaria nel campo della tossicodipendenza » . . . . .	88
95/C 210/15	Parere in merito a gli effetti dell'impiego della somatotropina sulla produzione del latte nelle regioni dell'Unione europea . . . . .	90
<b>Sessione di febbraio 1995</b>		
95/C 210/16	Parere in merito al programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato . . . . .	92
95/C 210/17	Parere in merito alla politica di sviluppo del turismo rurale nelle regioni dell'UE	99
95/C 210/18	Parere in merito al tema « Imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione europea nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti: esempio del FEAOG » . . . . .	106
95/C 210/19	Parere in merito a la via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione; comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni . . . . .	109
95/C 210/20	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'energia e la coesione economica e sociale . . . . .	117

## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO DELLE REGIONI

**Parere in merito al Libro bianco della Commissione «Crescita, competitività ed occupazione, le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo»**

(95/C 210/01)

## IL COMITATO DELLE REGIONI

- in data 18 maggio 1994, nel corso della terza sessione plenaria, ha deciso, in conformità dell'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere d'iniziativa in merito al Libro bianco «Crescita, competitività ed occupazione», presentato dalla Commissione al Consiglio europeo il 10 ed 11 dicembre 1993 a Bruxelles;
- ribadendo l'importanza della crescita e della competitività delle economie nazionali per rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione,
- sottolineando l'importanza di un giusto equilibrio tra lo sviluppo economico e quello sociale;
- nell'ottica del drammatico problema della disoccupazione e dei suoi effetti sull'economia e sulla società nel suo complesso,
- onde contrastare tale tendenza creando 15 milioni di posti di lavoro entro l'anno 2000,

## HA ADOTTATO

a maggioranza, il 27 settembre 1994, nel corso della quarta sessione plenaria, il seguente parere.

**Introduzione**

Nel Libro bianco la Commissione indica alcuni assi di sviluppo volti a favorire la crescita e la competitività generale e la massima occupazione possibile. A tale scopo il Libro bianco propone le seguenti linee d'azione generali:

- trarre i massimi vantaggi dal mercato unico promuovendo uno sviluppo durevole delle attività economiche;
- avviare la società dell'informazione e sviluppare le reti dell'informazione all'interno ed all'esterno della Comunità;
- accelerare la realizzazione delle reti transeuropee di infrastruttura dei trasporti e dell'energia;
- offrire incentivi per l'innovazione e per gli investimenti immateriali;

- sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri;
- ottenere norme eque per la concorrenza internazionale.

Per conseguire una maggior occupazione nella Comunità, gli Stati membri debbono esser capaci di competitività globale in un mercato mondiale sofisticato e sempre più integrato.

L'economia va basandosi sempre più su elementi immateriali, ed il suo sviluppo dovrebbe poggiare sulla creazione, la circolazione e l'applicazione delle conoscenze. I fattori di competitività svolgeranno così un ruolo essenziale sia nello stimolare la crescita sia nel generare, nel mercato del lavoro, posti per lavoratori qualificati. Il CdR appoggia con convinzione il nuovo modello di «crescita sostenibile» presentato nel Libro bianco della Commissione.

Tenendo conto dei problemi sollevati nel «Libro bianco» della Commissione, alla riunione di Bruxelles del 10 ed 11 dicembre 1993 il Consiglio europeo ha deciso di realizzare un piano d'azione per combattere la disoccupazione. Alla susseguente riunione di Corfù, il 24 e 25 giugno 1994, il Consiglio ha quindi esaminato i progressi nella realizzazione delle proposte del Libro bianco, ed ha deciso che lo sforzo in tal senso continuerà alla riunione di Essen nel dicembre prossimo.

### I TRE ASPETTI DEL LIBRO BIANCO: CRESCITA, COMPETITIVITÀ ED OCCUPAZIONE

#### Crescita

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

1. nota che l'analisi della questione condotta nel Libro bianco permette di comprendere la coerenza intrinseca ed i dettagli dei ragionamenti su cui poggiano i principali equilibri macroeconomici e le politiche monetarie da realizzare;
2. ribadisce che il conseguimento dell'obiettivo di creare 15 milioni di posti di lavoro entro il 2000 richiede uno sforzo concertato e sostenuto per
  - a) rallentare la crescita dei consumi a beneficio del risparmio e degli investimenti;
  - b) introdurre maggior flessibilità nel mercato del lavoro;
  - c) incrementare la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione;
  - d) accelerare l'investimento nei trasporti transeuropei e nelle reti dell'energia e dell'informazione, dando così impulso alla produttività delle imprese;
3. nota che una crescita più sostenuta avrà un'influenza sull'ambiente non solo nell'ambito dei confini dell'Unione ma anche altrove e che è necessario cercare di non entrare in conflitto con l'impegno ambientale dell'Unione e degli Stati membri;
4. osserva che, allo scopo di conseguire tale obiettivo, il tasso di crescita del reddito reale pro capite deve risultare inferiore alla crescita globale della produttività;
5. ribadisce che ciò significa ridurre la crescita dei consumi pubblici e privati, stimolare l'investimento pubblico e privato, mantenere un basso livello d'inflazione e ridurre i deficit pubblici.

## Competitività

### IL COMITATO DELLE REGIONI

6. appoggia le linee generali d'azione proposte dalla Commissione nel suo Libro bianco per migliorare la competitività globale delle imprese della Comunità, in mercati aperti e concorrenziali;
7. concorda con l'opinione della Commissione secondo cui la competitività va raggiunta tramite modifiche strutturali capaci di conciliare tra loro solidarietà ed efficienza. A tale scopo è necessario tenere nel massimo conto il fattore lavoro;
8. è d'accordo con la valutazione secondo la quale l'Unione europea ha perso competitività rispetto ai suoi principali concorrenti sul mercato mondiale. Onde colmare tale ritardo, il Comitato chiede anzi tutto un drastico aumento della produttività nei settori esposti alla concorrenza internazionale ed una accelerazione dello sviluppo e dell'immissione sul mercato dei nuovi prodotti ad alta tecnologia, e l'estensione delle reti europee;
9. riconosce la necessità di potenziare gli sforzi in materia di R&S, in quanto mezzo fondamentale per elevare la competitività e creare posti di lavoro e chiede agli Stati membri di aumentare sostanzialmente la quota di spesa destinata alla R&S. Il Comitato ribadisce la necessità che quanto proposto dal Libro bianco riceva una spinta decisa tramite un'offensiva d'investimento coordinata a livello europeo, con incentivi all'investimento privato, ad esempio offrendo agevolazioni fiscali per gli investimenti destinati alla R&S;
10. concorda sul fatto che le misure comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico dovrebbero venir incrementate per uguagliare il tasso giapponese del 3% del PIL; che nell'ambito dell'Unione europea si dovrebbe realizzare un miglior coordinamento delle attività di R&S e che tali misure dovrebbero corrispondere alle esigenze dell'economia europea, in particolare nel settore commerciale;
11. ribadisce l'importanza del fatto che la Comunità garantisca il funzionamento pratico del mercato unico, avvantaggiandosi in tal modo dei potenziali di sviluppo e d'esperienza esistenti nel settore e dell'effetto dinamico sulle imprese;
12. sottolinea la particolare importanza di:
  - a) sviluppare le piccole e medie imprese (PMI) e le iniziative di sviluppo locali,
  - b) realizzare appieno le quattro libertà del mercato interno, e
  - c) sviluppare le reti transeuropee;
13. accoglie il programma integrato destinato alle PMI e ricorda quanto sia importante che il mercato unico favorisca la competitività delle PMI, specie delle imprese di dimensioni particolarmente ridotte e dei settori artigianali. Il Comitato chiede alla Commissione, al Consiglio ed agli Stati membri di mettere in pratica quanto prima possibile le misure previste dal programma integrato con la piena partecipazione delle autorità locali e regionali, data la loro esperienza nel pianificare, creare e sviluppare aree industriali e nell'istituire servizi locali d'appoggio per le PMI (ad esempio lo smantellamento a tutti i livelli dei vincoli amministrativi e degli svantaggi finanziari, l'introduzione di sgravi fiscali per compensare gli svantaggi dovuti alle dimensioni, la creazione d'un contesto affidabile e stabile, facilitazioni nell'accesso al mercato dei capitali, incoraggiamento delle joint venture e miglioramento della qualità della gestione) allo scopo d'aiutare le PMI ad incrementare la propria competitività ed ad adeguarsi a quanto viene richiesto dal mercato unico e dalla concorrenza internazionale;
14. ritiene che le reti transeuropee e l'esistenza d'infrastrutture efficienti ed a basso costo nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni siano essenziali per lo sviluppo dell'economia europea e possano dare un contributo significativo al miglioramento della

competitività delle imprese europee, in particolare delle PMI, considerata la loro capacità di comunicazione e di accesso ai mercati;

15. ritiene che tutte le regioni dovrebbero avere parità d'accesso alle reti transeuropee per farle avvicinare maggiormente le une alle altre, migliorando in tal modo la competitività delle loro economie. Ciò vale in particolare per le isole e per le regioni periferiche dell'Unione, che qualora non vengano migliorati anche i trasporti e le comunicazioni, non potranno usufruire pienamente dei vantaggi dell'integrazione europea;

16. accoglie favorevolmente la relazione Bangemann, presentata alla riunione di Corfù del Consiglio il 24 e 25 giugno, dato che considera basilare la creazione della società dell'informazione per rafforzare, rispetto alla concorrenza internazionale, le posizioni delle imprese europee, ed in particolare delle PMI. È pertanto importante che l'Unione europea incoraggi le azioni necessarie sia a sviluppare le tecnologie dell'informazione sia ad introdurle sul mercato. Le autorità locali e regionali debbono venir coinvolte nella scelta dei progetti prioritari, allo scopo d'ottenere in tutt'Europa una diffusione della tecnologia informatica completa ed efficiente;

17. ritiene che occorra dare tutta la necessaria attenzione all'ambiente ed alla valutazione dell'impatto ambientale in occasione della valutazione, della definizione delle priorità e del finanziamento dei progetti d'infrastruttura comuni, e che le autorità regionali e locali dovrebbero venir consultate nelle primissime fasi della concezione e della realizzazione dei progetti comuni;

18. ricorda che spetta all'Unione europea facilitare la diffusione delle nuove tecnologie creando il quadro di riferimento per poter conciliare tali tecnologie con le esigenze delle imprese e, più in generale, con le necessità della società europea all'interno del sistema concorrenziale, e sottolinea il fatto che i centri regionali di trasferimento delle tecnologie possono in tale contesto svolgere un ruolo fondamentale per le PMI;

19. ribadisce che i processi di produzione compatibili con l'ambiente vanno acquistando un'importanza crescente per quanto riguarda la competitività sul piano internazionale;

20. considera vitale per la crescita e per la competitività dell'economia europea ricercare la cooperazione industriale e tecnologica con Stati che non fanno parte della Comunità, in particolare con quelli che dispongono del maggior potenziale di crescita. Questo vale anche per i paesi dell'Europa centrale ed orientale le cui economie stanno attraversando una dolorosa fase di trasformazione. Le economie di tali paesi dovrebbero essere integrate gradualmente ma rapidamente nelle relazioni economiche globali dell'Unione europea. La Commissione dovrebbe presentare il prima possibile un piano mirante ad istituire relazioni economiche.

## Istruzione

### IL COMITATO DELLE REGIONI

21. si compiace per l'accento dato all'istruzione in quanto fattore capace di contribuire alla salvaguardia della competitività dell'economia europea, e ritiene che il lavoro umano e la capacità d'innovazione siano le più importanti risorse naturali per mantenere e sviluppare ulteriormente la forza economica dell'Unione, e che quindi meritino un appoggio particolare;

22. sottolinea che contenuti e struttura dell'istruzione rientrano tra le questioni di pertinenza degli Stati membri e respinge espressamente qualsiasi ampliamento delle attuali responsabilità dell'Unione al di là di ciò che il Trattato prevede nel settore dell'istruzione e della formazione professionale;

23. osserva che le proposte per un maggior coordinamento tra l'istruzione scolastica e la formazione professionale aziendale, nonché per il co-finanziamento di quest'ultima da parte del settore privato tramite il sistema duale di formazione professionale, sono state realizzate già da tempo in due Stati membri (Repubblica federale di Germania e Lussemburgo) ed hanno dato ottima prova di sé come fattore significativo per evitare la disoccupazione giovanile;

24. rileva che i sistemi educativi dei vari Stati membri differiscono considerevolmente e che pertanto non è il caso di generalizzare le conclusioni;
25. è convinto che un impegno tecnico e finanziario massiccio delle imprese nella formazione professionale si rivelerà, sul lungo periodo, economicamente tanto necessario come nei paesi che già si avvalgono del sistema duale di formazione professionale;
26. sottolinea come sia importante rivolgere un'attenzione particolare ai gruppi vulnerabili quali le donne che si reinseriscono nel mercato del lavoro, le minoranze etniche, i disoccupati di lunga durata e i giovani disoccupati;
27. chiede pertanto agli Stati membri e alle autorità locali e regionali di avvalersi di misure legislative e di una strategia intensiva di motivazione ed informazione per spingere le imprese ad un coinvolgimento globale e sistematico nella formazione dei giovani, e di co-finanziare ed assumere la piena responsabilità nella formazione di lavoratori qualificati;
28. sottolinea che per affrontare le sfide future sono necessari sistemi di formazione professionale che comprendano la formazione di base, una sufficiente specializzazione in un determinato settore e l'integrazione dei giovani nel processo produttivo già nella fase finale della prima formazione. Ciò renderà possibile passare senza soluzioni di continuità dalla formazione alla vita lavorativa. Solo così si può combattere il preoccupante elevato abbandono della formazione scolastica e professionale causato da un livello relativamente basso dell'istruzione e della formazione che in alcuni paesi determina una disoccupazione giovanile superiore alla media, generando tensioni sociali, alienazione sociale e comportamenti fortemente antisociali che si traducono in un aumento della criminalità, della tossicodipendenza, ecc.;
29. sottolinea che gli interlocutori sociali dovrebbero venir coinvolti nella definizione delle politiche dell'istruzione e della formazione più di quanto sia avvenuto in passato, per facilitare il passaggio dal periodo di formazione professionale alla vita lavorativa e per far sì che la gamma delle qualificazioni corrisponda meglio alle necessità future in termini di profilo professionale;
30. sottolinea che, oltre alla ristrutturazione della formazione iniziale, il perfezionamento professionale nel senso di un apprendimento continuo, deve essere oggetto di un dialogo sociale e divenire anche parte integrante di qualsiasi strategia aziendale. Ciascuna impresa dovrebbe esser tenuta, tramite la programmazione dello sviluppo dell'organico e la realizzazione sistematica di tale programma, ad offrire a ciascun lavoratore le massime opportunità di sviluppo della propria carriera personale ed a garantire un continuo adeguamento ai cambiamenti tecnologici. Anche gli istituti universitari devono rendere possibile un'efficace educazione permanente mediante un'evoluzione delle loro strutture organizzative e dei metodi d'insegnamento. Un'esperienza di lavoro adeguata al di fuori dell'istituzione universitaria, ma durante il periodo di studio, può fare parte integrante di qualsiasi corso di studi superiori, se si tratta di esperienze reali e collegate alle future opportunità di lavoro. In tal senso andrebbe sviluppato ed esteso lo strumento dell'insegnamento a distanza transfrontaliero;
31. fa notare che la programmazione sistematica d'una formazione superiore e continua non riguarda essenzialmente lo Stato; essa deve piuttosto essere elaborata dagli interlocutori sociali e co-finanziata dalle imprese. Le autorità pubbliche e le istituzioni dovrebbero soprattutto aiutare le PMI sostenendo un'attività di consulenza sul perfezionamento professionale e tramite incentivi;
32. approva il progetto pilota della Commissione mirante a potenziare la cooperazione interregionale nell'UE tra gli organi competenti per l'istruzione a livello locale. Il progetto è in particolare rivolto alla valutazione delle necessità in termini di formazione professionale e riguarda solo 10 regioni<sup>(1)</sup>. Il CdR vedrebbe con favore l'avvio di iniziative analoghe in altre regioni;

(<sup>1</sup>) Grande Copenaghen (Danimarca) — Sassonia-Anhalt (Rep. fed. di Germania) — Grecia occidentale — Comunità di Valencia (Spagna) — Regione della Loira (Francia) — Liguria (Italia) — Grande Dublino (Irlanda) — Limburgo (Paesi Bassi) — Portogallo centrale, Inghilterra orientale (Regno Unito).

33. chiede agli Stati membri di garantire, ove necessario tramite misure legislative, che i periodi di disoccupazione possano venir utilizzati dai lavoratori, senza alcun pregiudizio per le loro indennità, allo scopo di conseguire qualificazioni supplementari, destinate ad agevolare il loro reinserimento nel mercato del lavoro;
34. appoggia la richiesta della Commissione affinché siano stanziati fondi sufficienti per le università e per gli altri istituti di studi superiori e chiede una maggior cooperazione tra tali istituti ed il mondo aziendale;
35. chiede agli Stati membri d'offrire pari opportunità di formazione al settore della formazione professionale non accademica, predisponendo finanziamenti adeguati;
36. appoggia le iniziative comunitarie volte ad intensificare lo scambio d'esperienze ed informazione tra gli Stati membri ed a favorire la mobilità dei docenti e degli allievi per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di fondo: un mercato europeo della formazione e del lavoro. In tale contesto l'apprendimento delle lingue straniere rappresenta un fattore essenziale per creare un'Europa dei cittadini e portare a completamento il mercato interno;
37. si oppone, all'inutile standardizzazione di nuovi strumenti decentrati di formazione multimediale onde non ostacolare gli attuali rapidi sviluppi del settore, e ritiene, al contrario, più opportuno demandare tali sviluppi alle forze del mercato. Il Comitato reputa del resto che il problema verrà gradualmente eliminato dal rapido sviluppo dell'offerta di sistemi compatibili e di convertitori;
38. riconosce l'attuale impegno finanziario dell'Unione europea nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, soprattutto attraverso il Fondo europeo sociale e regionale ed esprime l'auspicio che tali mezzi vengano in futuro impiegati in modo mirato ed efficiente, anzitutto per eliminare i divari educativi nelle regioni dell'obiettivo 1.

### Occupazione

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

39. condivide l'ottica del Libro bianco per il quale l'obiettivo principale della politica economica nell'Unione europea dev'essere una riduzione tangibile della disoccupazione nel prossimo futuro, dato che l'elevato livello di disoccupazione è inaccettabile ed esplosivo tanto politicamente che socialmente e minaccia di indebolire la fiducia dei cittadini nel processo d'integrazione europea;
40. fa notare che l'impatto diretto ed indiretto della disoccupazione è oltremodo oneroso per gli enti locali e compromette l'offerta locale di servizi alla popolazione;
41. ribadisce la necessità di assegnare uguale priorità al conseguimento del massimo livello possibile di benessere e di sicurezza sociale ed alla riduzione tangibile della disoccupazione;
42. ritiene che una riduzione continuata dei salari reali accompagnata da profondi tagli nel sistema di sicurezza sociale non rappresenti la strada adeguata per risolvere la crisi occupazionale in Europa, e sia invece suscettibile di portare, nel lungo periodo, ad un ristagno connesso ad una riduzione della crescita. In tale contesto il Comitato delle regioni si compiace del realismo che gli interlocutori hanno recentemente dimostrato nelle contrattazioni salariali in diversi Stati membri (ad esempio Belgio, Repubblica federale di Germania, Grecia, Italia, Irlanda e Paesi Bassi); si tratta d'un contributo efficace ad una maggior crescita ed all'occupazione;
43. ritiene che il passaggio da una politica di sicurezza sociale basata sui contributi delle politiche di alleggerimento degli oneri sociali migliori le prospettive di creazione di posti di lavoro;
44. plaude alla richiesta del Libro bianco d'un cambiamento d'impostazione politica, allo scopo di creare più posti di lavoro anziché ridurre il tasso di disoccupazione. Ciò significa che la priorità deve andare alla creazione di posti di lavoro nel mercato del lavoro regolare



(primario). Programmi occupazionali sostenuti da contributi pubblici dovrebbero funzionare da ponte verso il mercato del lavoro primario;

45. fa notare che è meglio stimolare la creazione di posti di lavoro (il mercato del lavoro secondario) piuttosto che finanziare la disoccupazione, e, in tale contesto, si compiace in modo particolare per le diverse e numerose iniziative locali e regionali concernenti l'occupazione. Il sostegno alle azioni a livello locale dovrebbe anzitutto poggiare sulle iniziative locali, sostenute dalle autorità regionali e nazionali. Il Comitato sottolinea il ruolo positivo dei fondi strutturali nel promuovere iniziative a livello locale;

46. fa notare che la causa del deterioramento della competitività delle imprese europee, accanto agli alti costi unitari, va spesso ricercata nelle carenze tecnologiche e manageriali; chiede inoltre alla Commissione, al Consiglio ed agli Stati membri d'esaminare e realizzare le misure necessarie per migliorare la consapevolezza tecnologica nell'Unione;

47. ritiene che la deregolamentazione possa in certi casi rappresentare un modo adeguato per eliminare le rigidità del mercato del lavoro. Ciò va valutato tuttavia caso per caso e tenendo conto delle strutture nazionali e regionali, con il pieno coinvolgimento dei rappresentanti del personale. Una deregolamentazione che si traduca, ad esempio, nel rendere molto più flessibili le norme sul licenziamento non è in sé una panacea;

48. condivide l'idea del Libro bianco stando alla quale accordi flessibili in termini di orario di lavoro, ivi compresa la flessibilità sul numero d'ore di lavoro, sono desiderabili da un punto di vista economico generale se e soltanto se riflettono i desideri dei lavoratori e se risultano compatibili con le esigenze economiche di un'impresa; il Comitato concorda sul fatto che ciò dovrebbe avvenire solo tramite incentivi e misure di sostegno, con l'accordo degli interlocutori sociali;

49. considera necessario ricordare le numerose modalità tramite le quali un orario di lavoro più breve potrebbe favorire o salvaguardare posti di lavoro, nella misura in cui non si pregiudichi la competitività dell'industria o dell'economia, e sottolinea gli effetti positivi di un incoraggiamento del lavoro a tempo parziale, prestando debita attenzione alla parità, in termini di protezione sociale, tra il lavoro a tempo pieno e quello a tempo parziale. Sono necessari incentivi specifici per i contratti di lavoro a tempo parziale. Le autorità locali e regionali, nell'Unione europea, hanno aiutato a sviluppare schemi di lavoro nuovi, ad esempio lavoro a tempo parziale, job sharing (lavoro condiviso), eccetera, per cui sono in ottima posizione per confrontare le proprie esperienze sull'argomento con quelle degli altri datori di lavoro nell'Unione. Le autorità nazionali, regionali e locali dovrebbero offrire il buon esempio in materia tramite le rispettive politiche d'assunzione;

50. ribadisce il ruolo della protezione ambientale e dei servizi nella creazione di nuovi posti di lavoro, ad esempio nei settori dei mezzi di comunicazione di massa e delle telecomunicazioni, ma soprattutto nei settori dei servizi locali di sostegno, dell'assistenza, del tempo libero e delle attività culturali. Condivide l'opinione secondo la quale in tale settori sarà possibile creare nel medio periodo più di 3 milioni di posti di lavoro. In tale contesto, accanto agli investimenti privati, un ruolo di spicco spetta alle autorità locali e regionali. Il Comitato delle regioni si attende pertanto che tali autorità, e gli altri attori locali, vengano dotate delle competenze e dei mezzi finanziari necessari. La tradizione europea di solidarietà deve continuare a restare il fondamento del mercato del lavoro e della politica per l'occupazione. Date le differenze economiche, politiche e giuridiche a livello nazionale, le misure necessarie debbono venir anzitutto adottate negli Stati membri;

51. ribadisce l'importanza d'una politica economica orientata al dialogo, a tutti i livelli dell'Unione, anche per la creazione di nuovi posti di lavoro, poiché sarà possibile favorire durevolmente lo sviluppo economico europeo solo tramite un consenso sociale di fondo tra mondo politico, mondo imprenditoriale e mondo sindacale;

52. esprime soddisfazione per le osservazioni sul decentramento formulate nel Libro bianco e per i passi verso un'economia decentrata. Il Comitato giudica che gli enti locali e regionali abbiano un importante ruolo da svolgere nella realizzazione delle parti del Libro bianco che riguardano la questione sopra tutto relativamente agli aspetti di formazione connessi alla creazione di partnership locali per stimolare la crescita e lo sviluppo delle PMI, l'introduzione di nuove tecnologie e lo sviluppo della formazione, che a sua volta dipende dalle esigenze del

mercato locale e regionale del lavoro. Il Comitato si attende che vengano assegnati i poteri ed i finanziamenti adeguati sia alle autorità locali e regionali che agli altri diversi interlocutori.

### **Nuovo modello di sviluppo**

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

53. è molto compiaciuto per la discussione condotta nel Libro bianco su un nuovo modello di sviluppo;

54. condivide l'opinione secondo cui, nell'Unione europea, tra i fattori di produzione il costo del lavoro è in linea di massima troppo elevato, mentre il fattore costo ambientale risulta troppo modico. Ridurre l'onere del costo per impiego di forza lavoro (senza ridurre i salari), imponendo al contempo dei costi per l'utilizzazione dell'ambiente creerebbe simultaneamente incentivi per una maggior occupazione e una maggior protezione ambientale;

55. condivide l'opinione del Libro bianco secondo il quale la riduzione dell'onere dei contributi sociali gravante sui datori di lavoro riveste considerevole importanza per la creazione di nuovi posti di lavoro e per il mantenimento di quelli esistenti. Il Comitato concorda sulla necessità di ridurre i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro;

56. osserva che il nuovo modello di sviluppo sostenibile esige un ruolo attivo da parte degli enti regionali e locali, in quanto tali autorità sono le colonne portanti degli attuali programmi ambientali il cui obiettivo è lo sviluppo sostenibile. In tale processo, è da deplorare che i costi esterni non siano considerati una componente economica in sede di valutazione delle conseguenze economiche del nuovo modello di sviluppo. Il Comitato delle regioni raccomanda alla Commissione di incrementare l'uso dei prodotti a tecnologia pulita. A tale riguardo è necessario che l'Unione aumenti in misura sostanziale e coordini gli sforzi di R&S nel campo delle tecnologie pulite. Ciò richiede un audit ambientale ad ampio spettro ed una rigorosa politica degli appalti;

57. sottolinea la necessità di misure fiscali atte a compensare la riduzione dei contributi sociali dei datori di lavoro, misure consistenti soprattutto in tasse, rispettivamente, sull'energia, l'emissione d'anidride carbonica e l'uso di risorse naturali, e un'imposizione uniforme, nell'Unione europea, dei redditi da capitale e fa notare che una politica tributaria ad orientamento ecologico non deve far aumentare gli introiti fiscali pubblici globali in rapporto al PIL;

58. riconosce, in tale contesto, la necessità di sviluppare ed introdurre nuove tecnologie integrate, aumentare l'efficienza energetica ed istituire un'infrastruttura compatibile con l'ambiente, soprattutto nei settori dei trasporti, degli approvvigionamenti e dei rifiuti.

### **Osservazioni conclusive**

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

59. lamenta la mancanza nel Libro bianco di un'analisi settoriale o locale e regionale ad esempio, per quanto riguarda gli effetti che può avere sulla crescita, sulla competitività e sull'occupazione l'apertura di mercati, a livello dell'Unione e mondiale, del settore dei servizi, settore che registra più di due terzi dei posti di lavoro esistenti. Intende far sì che, in particolare per i servizi descritti al punto 49, abbia luogo a livello locale e regionale uno scambio d'opinioni più approfondito, tanto nel Comitato delle regioni stesso che altrove a livello europeo;

60. esprime disappunto per il fatto che il Libro bianco tenga conto solo in modo estremamente limitato delle possibilità di partecipazione alla crescita ed allo sviluppo degli enti locali e regionali. In realtà sono in larga misura proprio queste che creano le condizioni di sviluppo del settore privato realizzando le infrastrutture tecniche e sociali. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero cogliere ogni occasione per far sì che il modello della crescita sostenibile venga adottato anche fuori dall'Unione europea. Come condizione preliminare per la concessione di fondi di programmi UE per lo sviluppo delle infrastrutture, la Commissione

dovrebbe mettere a punto linee guida in base alle quali l'appaltatore è tenuto a impiegare prodotti «verdi», materiali riciclati e alternativi alle risorse naturali, come, per esempio, gli aggregati secondari;

61. il ruolo degli enti locali e regionali può essere evocato con riferimento ai seguenti principali ambiti d'intervento:

- sostegno all'iniziativa economica,
- efficienza del mercato del lavoro locale,
- politiche della ricerca e dell'innovazione,
- rete di trasporti,
- tecnologie delle informazioni e telecomunicazioni,
- ambiente e qualità della vita,
- istruzione e formazione professionale;

62. chiede un'analisi da parte della Commissione dell'impatto dei mutamenti settoriali e strutturali dell'economia sui diversi tipi di regioni dell'Unione europea (ad esempio le regioni agricole meno sviluppate e le regioni industriali in declino rispetto alle altre regioni dell'Unione). È altresì necessario tener conto in tale contesto dei previsti sviluppi nelle relazioni con i paesi confinanti dell'Europa centrale ed orientale, allo scopo di individuare tendenze di sviluppo chiare e discuterle il prima possibile;

63. lamenta la mancanza d'analisi sui sistemi di partecipazione agli utili e di incentivi all'azionariato dei lavoratori, ad esempio nella forma di modelli di investimento di parte del salario in azioni. Il Comitato sottolinea quanto sia importante, in termini di politica sociale, che i lavoratori posseggano una quota delle strutture produttive e la misura in cui ciò può facilitare alle imprese il reperimento dei capitali. Il Comitato chiede all'Unione europea di portare avanti l'elaborazione di studi comparativi sullo sviluppo degli attuali sistemi nazionali d'incentivi dei lavoratori;

64. si rammarica del fatto che il tema del nuovo modello di sviluppo venga trattato in un unico capitolo in maniera isolata, e non si rifletta per nulla, o solo in maniera inadeguata, negli altri capitoli, che dovrebbero riprendere ed applicare l'idea, ad esempio nei capitoli sulla politica della ricerca e della tecnologia ed in quello sulle reti infrastrutturali transeuropee. Un esempio positivo consiste invece nel presentare i problemi ambientali nel contesto del miglioramento della competitività dell'industria europea;

65. respinge un ampliamento dei margini di manovra finanziaria della Comunità, ovvero la creazione di nuovi strumenti di finanziamento. Per il finanziamento, bisogna procedere dal principio di cercar di mobilitare per quanto possibile il capitale privato, che, in linea di massima, deve avere priorità. Nella misura in cui sia necessario investire danaro pubblico, gli enti responsabili del finanziamento sono anzitutto quelli responsabili della programmazione e dell'attuazione. Il contributo finanziario dell'Unione europea, qualora si riveli davvero necessario, dovrebbe essere, ove possibile, a carico del fondo di coesione e degli altri strumenti di bilancio esistenti e dovrebbe comprendere una quota a carico del responsabile del progetto. Solo in casi eccezionali, si dovrebbero poter utilizzare gli aiuti specifici della Comunità per le reti transeuropee. Anche la Banca europea per gli investimenti dovrebbe agire in appoggio, nell'ambito delle possibilità di prestito di cui dispone.

Bruxelles, 27 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

## ALLEGATO I

## al parere del Comitato delle regioni

## 1. Cronistoria

Di fronte alla gravità della crisi e all'ampiezza del fenomeno della disoccupazione, i capi di Stato e di governo dell'Unione europea hanno preso una prima serie di decisioni in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo il 10 ed 11 dicembre 1992 (facilitazioni di Edimburgo). Il Consiglio europeo di Copenhagen del 21 e 22 giugno 1993, dopo aver ascoltato una drammatica relazione del Presidente Delors, ha incaricato la Commissione di procedere ad una analisi approfondita delle cause della crisi economica e di presentare delle proposte per giungere ad una soluzione. La Commissione ha così presentato il Libro bianco al Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 1993. Il Consiglio europeo di Corfù, del 24 e 25 giugno 1994, ha preso le prime decisioni concrete (11 progetti prioritari per la rete dei trasporti). Nel frattempo, gli Stati membri hanno anch'essi preso dei provvedimenti nel rispetto degli orientamenti suggeriti dal Libro bianco.

## 2. Analisi

## 2.1. I fatti

L'Unione europea annovera attualmente 17 milioni di disoccupati, ossia l'11 % della popolazione attiva. Nel mese di aprile del 1994 oltre 18,5 milioni di persone risultavano iscritte presso gli uffici di collocamento. Pressappoco la metà delle persone disoccupate lo sono da più di un anno ed il tasso di disoccupazione tra i giovani di età inferiore ai 25 anni è del 20 %. Oltre allo spreco economico di un simile potenziale umano, la disoccupazione costituisce una piaga umana e sociale, spesso all'origine di una buona parte dei grandi mali che affliggono la società moderna (criminalità, droga, razzismo).

A prima vista, tale evoluzione negativa è sorprendente.

Da un lato, infatti, nel corso degli anni 1986/1990 la Comunità, anticipando senza dubbio il completamento del mercato interno previsto per il 1° gennaio 1993, ha conosciuto un tasso di crescita annua medio del 3,2 %, mentre l'occupazione aumentava dell'1,3 % l'anno; la disoccupazione è scesa in tal modo dal 10,8 % nel 1985 all'8,3 % nel 1990. La realizzazione effettiva del grande mercato interno e la prospettiva della creazione dell'Unione economica e monetaria per la fine del secolo avrebbero potuto far supporre che l'Europa potesse continuare sullo slancio, sostenere una crescita superiore al 3 %, creare nuovi posti di lavoro e ridurre ulteriormente la disoccupazione. È successo esattamente il contrario, nel momento stesso in cui il mercato interno diventava realtà (cfr. il grafico allegato).

Dall'altro lato, si rileva che, negli Stati Uniti ed in Giappone, il tasso di disoccupazione è molto più basso rispetto a quello dell'Unione europea: 6,1 % negli Stati Uniti e 2,5 % in Giappone nel 1993. Il Libro bianco sottolinea altresì che, nel corso del periodo 1973-1990, gli Stati Uniti hanno conosciuto un tasso di crescita annuale medio del loro PIL pari al 2,3 %, ma una produttività della mano d'opera non superiore allo 0,4 % l'anno, il che ha consentito in media una crescita annua dell'occupazione dell'1,9 % nel corso degli ultimi 17 anni. Tale crescita ha praticamente corrisposto ad un'aumento dell'offerta del lavoro negli Stati Uniti (molto più elevata che in Europa) ed ha consentito di mantenere la disoccupazione a livelli di fluttuazione congiunturali in media pressoché costanti (5,5 %) nel corso dello stesso periodo. Tuttavia, in tale periodo, negli Stati Uniti, i salari reali pro capite sono aumentati solo dello 0,4 % all'anno, rispetto all'aumento dell'1,5 % registrato all'interno della Comunità.

Il « modello europeo » è forse in crisi?

## 2.2. Le cause

Quando le cose vanno male, la tendenza è quella di darne la colpa ad altri. È quanto avviene anche nel caso presente: le cause sarebbero esterne, mentre la ragione profonda della crisi va ricercata nella stessa Comunità.

## 2.2.1. La concorrenza dei paesi terzi

La perdita netta di 3 milioni di posti di lavoro nel 1992/93 sarebbe dovuta alla concorrenza sleale dei paesi del Sud-Est asiatico (principalmente Taiwan, Corea del Sud, Singapore, ed Hongkong, nonché Thailandia, Malesia, Indonesia e, tra breve, Vietnam e Cina Popolare). I salari molto bassi dei paesi dell'Europa centrale ed orientale sarebbero anch'essi un elemento della concorrenza sleale, nonché di trasferimento di imprese. Per taluni settori ed in alcuni casi, dette affermazioni sono senz'altro fondate, ma d'altra parte, va sottolineato il fatto che le importazioni provenienti dai paesi del Sud est asiatico

summenzionati, rappresentano, nel 1993, solo il 14 % delle importazioni totali dell'UE (12 % delle nostre esportazioni) e quelle provenienti dall'Europa centrale ed orientale solo il 4 % (5 % delle nostre esportazioni). Il peso delle importazioni provenienti da paesi con salari bassi non rappresenta che l'1,5 % del totale delle spese per beni e servizi dei paesi dell'OCSE. Inoltre, la Commissione utilizza pienamente i poteri di cui dispone in caso di dumping accertato, ossia quando l'esportatore vende ad un prezzo inferiore al suo costo di produzione. D'altra parte, non va dimenticato che si tratta di paesi e di nuovi mercati estremamente dinamici di cui l'Unione europea deve tener conto in vista delle sue future esportazioni.

#### 2.2.2. Il costo della mano d'opera

In Europa, il costo del lavoro è troppo elevato. In termini assoluti innanzi tutto: in alcuni paesi si è giunti infatti ad una situazione tale che, per un salario medio lordo pari a 100, il lavoratore riceve solo un netto di 65 ed il datore di lavoro deve pagare complessivamente 150. I prelievi obbligatori sul lavoro, di natura fiscale o parafiscale, sono decisamente troppo elevati; in taluni paesi superano addirittura il livello del salario netto. Sarà quindi necessario trovare altri mezzi atti a finanziare le spese pubbliche, segnatamente la sicurezza sociale, per evitare che il capitale continui a sostituirsi al lavoro favorendo in tal modo le innovazioni dei processi di produzione anziché l'innovazione dei prodotti. In termini relativi, ossia in confronto ai paesi terzi, anche il costo del lavoro è troppo elevato (dell'ordine di 4 volte rispetto alle « tigri » del Sud-Est asiatico e dell'ordine di 10 volte rispetto all'Europa orientale). D'altra parte, va sottolineato il fatto che, in Europa, la produttività del lavoro è molto elevata, ma lascia alle imprese un margine di manovra insufficiente per garantire la loro competitività e non consente a queste ultime di entrare in nuovi mercati.

#### 2.2.3. La perdita delle quote di mercato

Malgrado la crisi ed il costo elevato della mano d'opera, l'Europa è stata bene o male in grado di mantenere le proprie quote di mercato nel commercio internazionale. Purtroppo si è specializzata, per così dire, nell'esportazione di prodotti tradizionali, trascurando i settori di alta tecnologia, fonte di crescita e di posti di lavoro, per i quali i nostri stessi mercati sono aperti, soprattutto alle ditte americane e giapponesi.

#### 2.2.4. La rigidità del mercato del lavoro

L'Europa ha motivo di essere orgogliosa della propria legislazione sociale, benché questa spesso provochi una troppo grande rigidità dei mercati del lavoro, portando talvolta alla non-creazione, o addirittura alla distruzione dei posti di lavoro e, spesso ad una certa riluttanza da parte degli imprenditori ad assumere personale in periodi di congiuntura favorevole. È quindi necessaria una maggiore flessibilità. Senza alterare le regole fondamentali della sicurezza sociale, andrà abolita l'eccessiva regolamentazione (overregulation) che ostacola la creazione di nuovi posti di lavoro.

#### 2.2.5. La ricerca e lo sviluppo

In Europa, rispetto a Stati Uniti e Giappone, le spese per la ricerca e la relativa qualità sono meno elevate (più del 3 % del PIL in Giappone, 2,8 % negli Stati Uniti e 2 % nell'Unione europea). In Europa manca per giunta un buon coordinamento per evitare che una stessa ricerca venga effettuata dodici volte. L'Unione potrebbe concentrare le proprie energie su pochi grandi progetti comuni (il 4° programma quadro del 26 aprile 1994, il quale prevede, per il periodo 1994-1998, una spesa pari a 11 miliardi di ECU — previsione che non tiene conto di 1,25 miliardi di ECU destinati alla ricerca EURATOM per lo stesso periodo — da ripartire tra i quattro tipi di attività<sup>(1)</sup>, tende già verso questo obiettivo) e soprattutto fare in modo che il periodo che intercorre tra la scoperta, la messa a punto del prototipo e la commercializzazione di nuovi prodotti venga per quanto possibile ridotto.

### 3. I rimedi

Al fine di lottare contro la disoccupazione e creare nuovi posti di lavoro, è necessario intraprendere un'azione di vasta portata, debitamente sostenuta dalle parti sociali, e far sì che questa venga realizzata tanto a livello europeo, come a livello nazionale, regionale e municipale. Secondo il Libro bianco è però necessario distinguere i veri rimedi da quelli falsi, quantunque sia opportuno chiarire di volta in volta dette nozioni.

(1) GU n. L 126 del 18. 5. 1994.

### 3.1. *I falsi rimedi*

Tra questi è d'uopo citare:

#### 3.1.1. Il protezionismo

Allo scopo di evitare la concorrenza sleale dei paesi terzi sarebbe sufficiente chiudere le frontiere dell'Unione europea, o, per lo meno, aumentare i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente. I negoziati del GATT si sono conclusi a Marrakech il 15 aprile 1994, ed è quindi necessario che l'Unione europea, la maggiore potenza commerciale a livello mondiale, rispetti i trattati che ha firmato e faccia il possibile affinché l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) cominci a funzionare il 1° gennaio 1995 nelle migliori condizioni possibili. Le valutazioni degli esperti indicano che la liberalizzazione del commercio mondiale a seguito della conclusione dell'Uruguay Round porterebbe ad una crescita immediata del PIL mondiale pari all'1% all'anno, il che, data l'attuale crisi, sarebbe molto vantaggioso per l'Unione europea, le cui esportazioni di beni costituiscono il 9% del PIL. Non è quindi il momento adatto per raccomandare il protezionismo, soprattutto allorché tale aumento del commercio internazionale consentirà di creare un numero crescente di posti di lavoro.

Tuttavia, nell'ambito del GATT, l'Unione europea deve essere vigilante e proteggersi ogniqualvolta sia necessario, alla stregua di Stati Uniti e Giappone. Bisognerebbe intervenire in modo drastico ogniqualvolta i salari troppo bassi dei paesi terzi sono all'origine delle importazioni (dumping) si dovrebbe vigilare attentamente quando si tratta di importazioni da paesi che violano i diritti dell'uomo (e dei bambini). L'Unione può e deve inoltre introdurre delle clausole sociali nei trattati commerciali che conclude con i paesi terzi.

#### 3.1.2. Il « deficit spending »

Sciogliere i cordoni della borsa a livello nazionale e comunitario per favorire i consumi non viene più considerato un rimedio atto a rilanciare l'economia, tanto più che la maggior parte degli Stati membri dell'Unione non dispone dei margini di bilancio necessari. Di fatto, il rimedio sarebbe peggiore del male; il rilassamento delle politiche economiche applicate nel corso della seconda metà degli anni '80 ha avuto un effetto troppo dirompente sullo sviluppo armonioso delle economie perché una simile via possa venir seriamente presa in considerazione.

#### 3.1.3. Il dumping sociale

Taluni affermano che, per far fronte alla concorrenza dei paesi terzi, sarebbe necessario ridurre i salari anche all'interno dell'Unione, ovvero riconsiderare completamente i sistemi di sicurezza sociale che, a motivo della situazione demografica europea, diventano impossibili da finanziare. Una simile politica deflazionistica costituirebbe anch'essa un rimedio peggiore del male poiché la contrazione del potere d'acquisto europea avrebbe conseguenze catastrofiche sull'offerta di prodotti e servizi all'interno del mercato unico, il quale costituisce pur sempre il 90% delle nostre vendite. Ciò non toglie tuttavia che andranno effettuate delle scelte, soprattutto in materia di crescita reale dei salari e di vantaggi sociali e che sarà necessario introdurre una maggiore selettività nei sistemi di sicurezza sociale allo scopo di concentrare ulteriormente gli interventi su coloro che più ne hanno bisogno.

#### 3.1.4. La riduzione generalizzata dell'orario di lavoro <sup>(1)</sup>

La riduzione generalizzata ed obbligatoria dell'orario di lavoro, ad esempio, imponendo la settimana di 32 ore non costituisce in ultima analisi altro che un ripiego, anche se non è una cattiva soluzione in sé, rispetto all'ampiezza delle necessità non soddisfatte, anche nel caso in cui venisse applicata la riduzione proporzionale dei salari. Un simile sistema renderebbe inoltre ancora più precaria la situazione delle persone meno qualificate e meno pagate in seno alla nostra società. Ciò non impedisce però, a livello dei settori o delle imprese, che vengano introdotti piani (transitori) di suddivisione del lavoro, al fine di evitare licenziamenti, e l'incoraggiamento (mediante misure fiscali e premi) di sistemi di lavoro a tempo parziale. In linea di massima, d'altra parte, la tendenza di lungo periodo di ridurre il tempo di lavoro proseguirà senza dubbio in modo ineluttabile.

### 3.2. *I veri rimedi*

Il Libro bianco sottolinea innanzi tutto che è errato affermare che la disoccupazione è dovuta ad una insufficiente domanda, dal momento che le necessità della nostra società sono enormi. In Europa circa 50 milioni di abitanti, ossia il 15% della sua popolazione, vivono in condizioni precarie, cioè dispongono di un reddito reale inferiore del 50% rispetto alle medie nazionali. Le necessità in materia di edilizia abitativa, rinnovamento compreso, di trasporti pubblici, di protezione dell'ambiente (trattamento delle

<sup>(1)</sup> Vedere anche le osservazioni finali del parere.

acque, conservazione delle zone naturali e degli spazi pubblici, controllo delle norme di qualità), nonché in materia di servizi a prossimità (aiuti a domicilio alle persone anziane, custodia dei bambini, assistenza ai giovani, sicurezza degli immobili destinati ad abitazione) sono enormi, senza dimenticare beninteso le necessità in materia di attività ricreative e culturali, con o senza sostegno audiovisivo. Dette necessità rimangono in gran parte insoddisfatte sia perché gli ostacoli regolamentari sono troppo numerosi, sia perché non c'è domanda effettiva, in quanto gli interessati non dispongono di redditi adeguati o perché il prezzo di mercato di tali servizi è troppo elevato. Lo sforzo principale andrà concentrato su questo punto.

Accanto alla domanda interna ci sono i mercati di esportazione, presentemente aperti alle nostre imprese a patto che queste si rivelino competitive ed innovatrici.

Per accrescere la competitività e lottare contro la disoccupazione, i principali rimedi sono:

### 3.2.1. I grandi progetti di investimento <sup>(1)</sup>

Per rafforzare la propria posizione concorrenziale e nel contempo rilanciare l'occupazione, è necessario accelerare la realizzazione di un certo numero di lavori pubblici (reti) di cui l'Europa ha estremo bisogno:

- infrastrutture di trasporto (autostrade, treni ad alta velocità, aeroporti, vie navigabili);
- autostrade d'informazione ad alto flusso (mondo « multimediale »: suono, testo, immagini);
- reti transeuropee di energia (gas, elettricità);
- grandi progetti in materia di ambiente.

Si tratta di un complesso di grandi lavori in cui la precedenza andrà attribuita alle reti che costituiscono un'istituzione per il buon funzionamento del mercato interno e che, di conseguenza, procurano la maggiore redditività a livello europeo. Il costo complessivo di tali investimenti, da qui al 2000, è valutato approssimativamente a 500 miliardi di ECU, di cui 120 per i progetti prioritari ed il cui 10% potrebbe essere finanziato dall'Unione europea, sia sotto forma di fondi sia sotto forma di prestiti o garanzie di prestiti (Fondo europeo per gli investimenti) <sup>(2)</sup>. Il costo degli investimenti proposti rappresenta pressapoco l'1% del PIL dell'Unione (5 500 miliardi di ECU nel 1994).

È stato tuttavia deciso che la programmazione pluriennale di bilancio dell'Unione approvata a Edimburgo per il periodo 1994-1999 non verrà riveduta. Le sovvenzioni dell'Unione dovranno quindi provenire dalle linee di bilancio esistenti, quali i Fondi strutturali e i Fondi di coesione.

Il Consiglio europeo di Corfù ha definito 11 progetti altamente prioritari per le reti transeuropee di trasporto, in particolare per le linee dei treni ad alta velocità, le cui necessità finanziarie vengono valutate a 68 miliardi di ECU, 32 dei quali per il periodo 1994-1999. Il finanziamento, verrà esaminato per ogni singolo progetto. In totale sono stati identificati 38 progetti in materia di infrastrutture di trasporto ed 8 progetti in materia di energia.

### 3.2.2. Lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI)

Le PMI secondo la definizione europea (fino a 500 dipendenti) forniscono il 75% dei posti di lavoro nel settore privato nell'Unione europea, di cui un quarto è rappresentato da lavoratori autonomi (un terzo dei posti di lavoro è fornito da PMI con un organico inferiore a 10 persone). La maggior parte dei posti di lavoro viene creata dalle PMI (3/4 dei nuovi posti di lavoro creati nel corso degli ultimi tre anni). La loro attività va quindi stimolata:

- riducendo al massimo le norme amministrative;

<sup>(1)</sup> Vedere anche le osservazioni finali del parere.

<sup>(2)</sup> Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) costituito il 14 giugno 1994, con un capitale autorizzato di 2 miliardi di ECU, sottoscritto da banche private (30%), dalla BEI (40%) e dalla Commissione (30%) consentirà di accordare delle garanzie di prestiti (fino al 50% del costo di un progetto) soprattutto per i grandi lavori di infrastrutture, per un importo totale di 6 a 16 miliardi di ECU, favorendo in tal modo investimenti per un importo totale approssimativo di 30 miliardi di ECU (v. GU n. L 173 del 7.7.1994). Inoltre, la BEI ha già accordato, fino al mese di maggio 1994, 5,8 miliardi di ECU di prestiti sugli 8 miliardi concessi a titolo di « facilitazioni di Edimburgo » (trad. provv.), che consentiranno di finanziare il 75% (in luogo del 50%) del costo degli investimenti in materia di infrastrutture (di trasporto e di ambiente), ed alle PMI.

- facilitandone il finanziamento allo scopo di creare posti di lavoro accordando loro
  - abbuoni d'interesse (di due punti percentuali per 5 anni) sui prestiti (globali) per un importo totale di 1 miliardo di ECU (fino a 30 000 ECU per ciascun posto di lavoro creato) concessi dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) <sup>(1)</sup>.
  - garanzie di prestiti (nell'ambito del FEI).

Allo scopo di facilitare l'azione a favore delle PMI la Commissione ha lanciato, il 3 giugno 1994, un programma definito integrato <sup>(2)</sup>.

### 3.2.3. Miglioramento dell'insegnamento e della formazione professionale

Nella nostra società moderna, caratterizzata da un ricorso sempre maggiore alla tecnica, una buona formazione, tanto generale come specifica, sta alla base di una buona organizzazione del lavoro. Le macchine hanno sostituito l'uomo in gran parte del lavoro, ma è compito degli uomini e delle donne dirigerle nel modo più efficace possibile. Ed è altresì compito loro, nell'ambito della ricerca e dello sviluppo, mettere a punto nuovi prodotti. È mediante una formazione professionale adeguata che si potranno aiutare i disoccupati a trovare un posto di lavoro. Nonostante il suo vantaggio in tale settore, rispetto agli Stati Uniti ad esempio, all'Europa rimane da compiere ancora un grande sforzo.

### 3.2.4. Il quadro macroeconomico

Nel Libro bianco la Commissione propone di creare 15 milioni di nuovi posti di lavoro entro la fine del secolo, riducendo così il tasso di disoccupazione di più della metà entro l'anno 2000.

Di prim'acchito l'obiettivo sembra (troppo) ambizioso, ma non va dimenticato che tra il 1984 ed il 1990 l'Unione europea ha creato ben 9 milioni di posti di lavoro. D'altro canto le simulazioni indicano che un tale progetto ambizioso può davvero venir realizzato se tutti faranno quanto necessario per creare l'indispensabile quadro macroeconomico.

La Commissione ha presentato diversi scenari, il numero 1 (crescita modesta e non convergenza) ed il numero 4 (crescita forte accompagnata da misure strutturali) vengono ripresi qui di seguito:

Scenario di crescita modesta, Comunità europea <sup>(1)</sup>, 1993-2000  
(variazioni annuali in percentuale, salvo indicazione contraria)

	1993	1994	Media 1995-2000	2000
1. Crescita del PIL reale	-0,6	1,5	2,1	2,0
2. Occupazione	-2,3	0,1	0,3	0,3
3. Produttività del lavoro	1,7	1,4	1,8	1,7
4. Tasso di disoccupazione (% della popolazione civile attiva)	10,4	10,6	11,7	12,2
5. Prezzi al consumo	3,7	3,3	3,5	3,5
6. Disavanzo pubblico (% del PIL)	-6,2	-6,1	-5,0	-5,0
7. Investimenti pubblici (% del PIL) <sup>(2)</sup>	2,8	3,3	2,8	2,9
8. Salario, costo reale del lavoro pro capite	0,4	0,1	1,6	1,8
9. Tasso d'interesse reale a lungo termine (deflazionato con il deflatore del PIL)	4,3	3,7	—	—
10. Consumi privati	-0,4	0,2	2,0	2,1
11. Investimenti fissi	-5,3	3,7	—	—
12. Esportazioni	-1,3	3,5	—	—
13. Risparmio privato	21,3	21,8	21,3	21,4
14. Risparmio pubblico	-2,7	-2,4	-1,4	-1,3
15. Entrate correnti (in % del PIL)	43,8	44,0	44,1	44,3

<sup>(1)</sup> Germania dell'Est inclusa.

<sup>(2)</sup> Ivi compreso «Edimburgo II».

Fonte: Servizi della Commissione «Les grandes Orientations des Politiques économiques», *Economie européenne*, n° 55, 1993, pag. 33.

<sup>(1)</sup> Cfr. decisione del Consiglio del 19 aprile 1994 (GU n. L 107 del 27. 4. 1994).

<sup>(2)</sup> Programma integrato a favore delle PMI e dell'artigianato (doc. COM(94) 207). Cfr anche «Raccomandazione della Commissione del 25 maggio 1994 riguardante la tassazione delle piccole e medie imprese (GU n. L 177 del 9. 7. 1994) e comunicazione della Commissione sul miglioramento del contesto fiscale per le piccole e medie imprese (GU n. C 187 del 9. 7. 1994).



In quest'ipotesi il tasso di crescita resta debole (appena superiore al 2% l'anno), la produttività del lavoro resta elevata e così anche il tasso di disoccupazione (12,2% nel 2000), analogamente a quanto avviene per il deficit pubblico (-5% nel 2000). Nonostante l'aumento dei salari reali, il consumo privato aumenta solo modestamente.

Nell'ipotesi d'una crescita forte (il 3,5% l'anno) invece, il tasso di disoccupazione scenderebbe al 4,5% nel 2000.

**Scenario di crescita forte, Comunità europea<sup>(1)</sup>, 1993-2000**  
(variazioni annuali in percentuale, salvo indicazione contraria)

	1993	1994	Media 1995-2000	2000
1. Crescita del PIL reale	-0,6	1,5	3,3	3,6
2. Occupazione	-2,3	0,1	1,9	2,2
3. Produttività del lavoro	1,7	1,4	1,5	1,5
4. Tasso di disoccupazione (% della popolazione civile attiva)	10,4	10,6	7,6	4,5
5. Prezzi al consumo	3,7	3,3	2,5	2,5
6. Disavanzo pubblico (% del PIL)	-6,2	-6,1	-3,5	-0,8
7. Investimenti pubblici (% del PIL) <sup>(2)</sup>	2,8	3,3	3,4	3,5
8. Salari, costo reale del lavoro pro capite	0,4	0,1	0,5	0,5
9. Tasso d'interesse reale a lungo termine (deflazionato con il deflatore del PIL)	4,3	3,7	3,8	3,7
10. Consumi privati	-0,4	0,2	2,6	3,2
11. Investimenti fissi	-5,3	3,7	6,7	6,1
12. Esportazioni	-1,3	3,5	6,3	6,5
13. Risparmio privato	21,3	21,8	21,9	21,3
14. Risparmio pubblico	-2,7	-2,4	0,6	3,4
15. Entrate correnti (in % del PIL)	43,8	44,0	44,1	44,3

<sup>(1)</sup> Germania dell'Est inclusa.

<sup>(2)</sup> Ivi compreso «Edimburgo».

Fonte: Servizi della Commissione «Les grandes Orientations des Politiques économiques», *Economie européenne*, n° 55, 1993, pagg. 36-37.

Per conseguire l'obiettivo di creare 15 milioni di posti di lavoro entro il 2000 sarà necessario:

- limitare la crescita dei salari reali netti pro capite alla metà della crescita della produttività del lavoro;
- limitare la crescita del consumo, tanto privato come pubblico;
- aumentare gli investimenti privati e pubblici (dal 19% al 24% del PIL);
- mantenere il tasso d'inflazione al 2,6% circa;
- ridurre i disavanzi pubblici dal 6% del PIL del 1994 a meno dell'1% nel 2000, senza che si verifichi un aumento significativo della pressione fiscale e parafiscale, che dovrebbe mantenersi attorno al 44% del PIL.

Anche se esiste un certo consenso tra governi degli Stati membri ed interlocutori sociali per seguire le grandi linee d'un tale quadro macroeconomico, il Libro bianco stesso evidenzia il pericolo che ci sovrasta, facendo notare che la principale sfida che i responsabili politici dovranno affrontare sarà quella di far comprendere la necessità di continuare ad applicare delle politiche macroeconomiche e strutturali appropriate, anche dopo che la recessione sarà stata superata.

Le ultime previsioni economiche della Commissione (metà maggio 1994) indicano che l'Europa sta uscendo dalla recessione: per il 1995 si prevede una crescita del PIL del 2,5%, un aumento degli investimenti del 4,9%, una crescita dell'occupazione dello 0,3% ed una stabilizzazione all'11,5% del tasso di disoccupazione. Di fronte a dati così incoraggianti (fuorché per la disoccupazione) sarà notevole, per i responsabili politici, la tentazione di allentare le redini e procrastinare il risanamento delle finanze pubbliche, che purtuttavia resta indispensabile per poter ridurre i tassi d'interesse a lungo termine e realizzare i necessari investimenti pubblici.

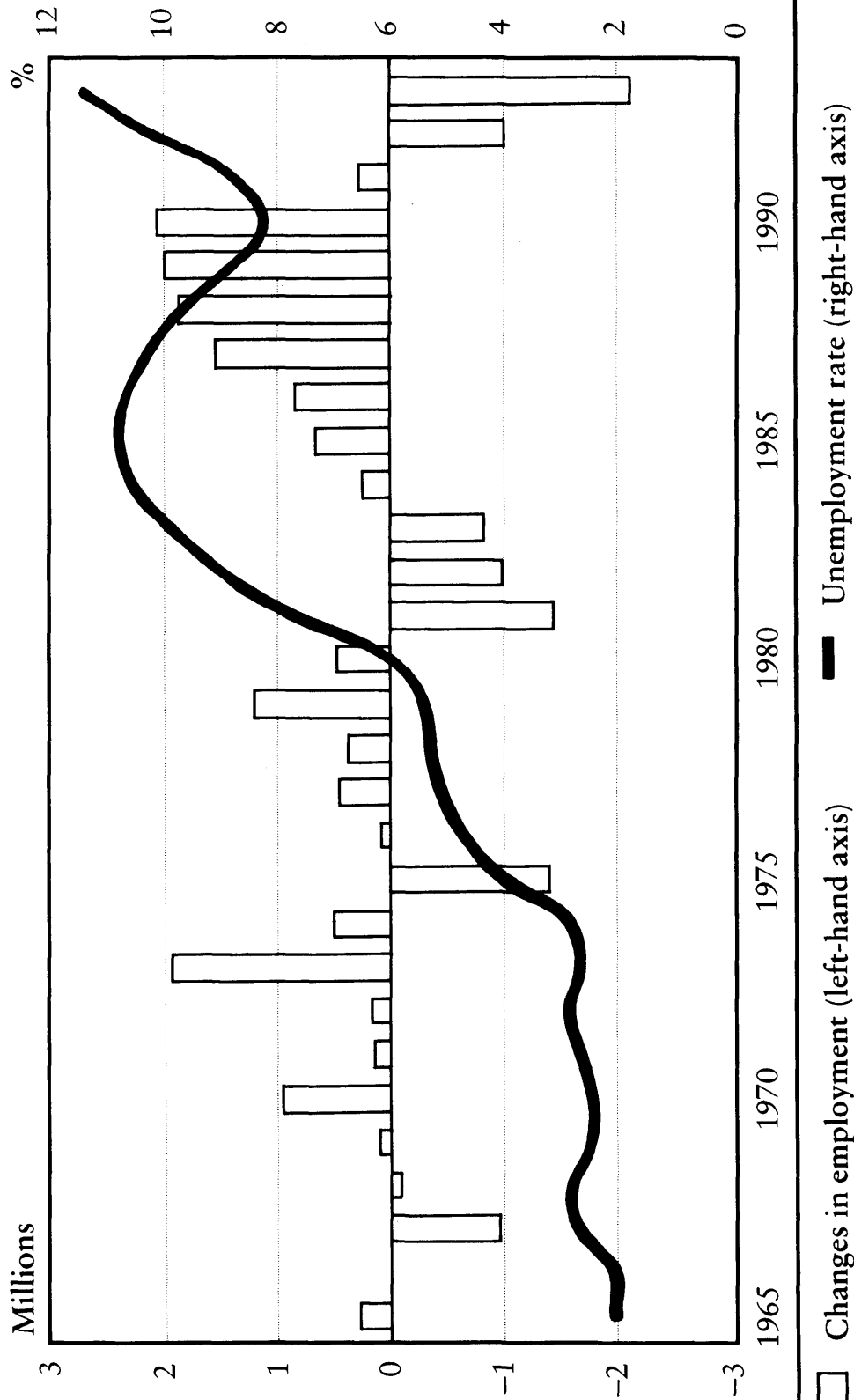
Il Consiglio europeo di Corfù del 24 e 25 giugno 1994 ha ricordato in tale contesto che « è di fondamentale importanza che il miglioramento della congiuntura economica non induca a rallentare gli sforzi volti a promuovere l'adeguamento strutturale in Europa, ma serva anzi ad accelerare le riforme essenziali, soprattutto nel settore dell'occupazione, in cui la situazione è ancora estremamente preoccupante ».

Sin dall'inizio degli anni '80 l'occupazione nella Comunità comincia a crescere solo quando la crescita del PIL oltrepassa il 2% (addirittura il 4% all'inizio degli anni '70). Non c'è motivo di credere che tale scarto non possa venir ridotto nei prossimi anni (ad esempio sino all'1,5 o persino all'1%) nel momento in cui il costo relativo del lavoro si evolvesse in modo più favorevole rispetto a quello del capitale. Negli Stati Uniti lo scarto in questione è dello 0,5% appena.

Le simulazioni presentate dalla Commissione, i cui tratti salienti sono stati ripresi nelle tabelle che precedono, indicano i possibili quadri macroeconomici, ma dimostrano al tempo stesso che non è possibile trovare una soluzione al problema della disoccupazione senza sforzi di tipo strutturale.

---

# EC: EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT



Source: EC Commission

## ALLEGATO II

**Parere complementare sugli «Aspetti urbani del Libro bianco crescita, competitività, occupazione»**

Il Comitato delle regioni ha deciso, in data 26 luglio 1994, in conformità dell'articolo 9 primo comma, del Regolamento interno, di formulare un parere complementare sul seguente tema: «Aspetti urbani del Libro bianco crescita, competitività, occupazione».

La Commissione 4 «Politiche urbane», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Castellani in data 29 luglio 1994.

Il parere è stato trasmesso alla Commissione 1, consultata a titolo principale, che ne ha preso conoscenza nel corso della riunione del 9 settembre.

Il Comitato delle regioni ha adottato il 27 settembre 1994, nel corso della quarta sessione plenaria, il seguente parere.

1. Gettare le basi di uno sviluppo sostenibile e di lunga durata delle economie europee, metterle in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, creare i milioni di posti di lavoro necessari con i compiti che il Libro bianco indica alla riflessione dei Paesi membri. I cambiamenti strutturali previsti sono considerati obiettivi da perseguire in un'ottica non dirigistica, ma con un'attenzione costante alla ricerca e valorizzazione di attori imprenditivi nella società. In particolare viene sottolineata l'importanza di una sistematica collaborazione tra iniziativa pubblica e iniziativa privata. Solo in alcuni passaggi il testo fa esplicito riferimento al ruolo che in questa impresa comune può essere svolto dagli enti locali, in particolare dalle città. Tuttavia, una lettura attenta mostra che gran parte degli interventi richiamati non possono prescindere da un'azione coordinata di tali enti, e che è ben presente nelle intenzioni del documento riconoscere e attribuire loro responsabilità specifiche.

1.1. Quanto alle città, è importante notare che queste possono proprio essere fra i più vivaci attori imprenditivi del cambiamento strutturale, dove cruciali sinergie fra pubblico e privato possono essere concretamente individuate e poste in essere. Questo documento vuole mostrare alcuni principali ambiti di intervento in riferimento ai quali il ruolo della città è di primaria importanza, e intende sostenere la necessità che ciò sia esplicitamente riconosciuto, perché le possibilità di azione vengano coltivate.

2. In dettaglio, il ruolo delle città può essere richiamato con riferimento ai seguenti principali ambiti di intervento:

- sostegno all'iniziativa economica;
- efficienza del mercato del lavoro locale;
- politiche della ricerca e dell'innovazione;
- reti dei trasporti;
- tecnologie delle informazioni e telecomunicazioni;
- ambiente e qualità della vita.

**2.1. Sostegno all'iniziativa economica**

2.1.1. Il ruolo della città nell'attività economica è andato di recente evolvendosi da un intervento diretto attraverso l'assunzione in proprio di attività di produzione e di erogazione di servizi, nella direzione di azioni di tipo indiretto volte a stimolare interventi da parte di operatori privati, a sostenere questi attraverso aiuti e contributi, a facilitare la cooperazione tra i privati.

2.1.2. Le città sono in grado di promuovere a livello locale la logica dei gruppi di imprese, delle cordate d'impresa che, sovente con la compartecipazione di istituzioni comunitarie o governative sono (essi soli) in grado di affrontare percorsi di sviluppo a livello transnazionale. Le motivazioni sono evidenti: dividere i costi, ridurre i rischi, creare sinergie per la presenza di diverse competenze e attitudini rispetto alle differenti fasi dei progetti.

2.1.3. Il puro spontaneismo delle imprese e l'iniziativa pubblica tradizionale non bastano: occorrono tanto il modo di operare più incisivo delle prime quanto il maggiore respiro temporale della seconda, laddove vi sono prospettive di redditività economica, ma differite nel tempo, e quando sono in gioco valenze d'ordine sociale.

2.1.4. La dimensione comunale spesso è inadeguata a sancire e gestire in modo coerente tali scelte e tali azioni. Queste sono spesso di un'ampiezza tale da coinvolgere l'organizzazione di un territorio più vasto di quello strettamente comunale. La dimensione sovracomunale propria delle « città metropolitane » è la più adatta, anche se la « città metropolitana » non deve essere concepita in modo tale da emarginare i comuni minori nelle scelte di programmazione economica e territoriale.

La soluzione ai vari problemi va comunque cercata nella sede territoriale più appropriata che non è necessariamente la stessa per tutte le azioni che si debbono intraprendere.

2.1.5. Nel progettare lo sviluppo è importante ricordare che una città solamente centro finanziario, organizzativo e direzionale tende a inasprire le disegualianze, mentre una città che mantenga un proprio humus di attività produttive e commerciali di dimensioni medio-piccole consente di preservare un tessuto sociale più composito, con nicchie e interstizi aperti alla mobilità sociale ed economica. Un'oculata programmazione urbanistica, unita a possibilità di applicazioni agevolate di tecnologie innovative e a un sistema formativo pronto ed efficiente, può mantenere condizioni favorevoli a un contesto più aperto e pluralista.

2.1.6. Le imprese minori sono in molti luoghi produttrici di ricchezza e in particolare di nuova occupazione. Esse sono però molto esposte alle incertezze del mercato: per rafforzare la loro posizione e innovare la propria organizzazione richiedono risorse che da sole non sono in grado di produrre. Anche paesi che hanno adottato in passato politiche attente soprattutto alla grande industria, riconoscono oggi in generale la necessità del sostegno allo sviluppo delle PMI. A questo riguardo è di grande importanza il ruolo delle istituzioni locali. In genere si verifica infatti che le piccole imprese si diffondono soprattutto in contesti favorevoli, dove condizioni adatte sono localmente sostenute e rinnovate nel tempo. L'azione pubblica locale per mantenere questi ambienti favorevoli è essenziale. Un quadro normativo stabile e un'amministrazione rapida ed efficiente sono al riguardo i primi elementi fondamentali.

## 2.2. *Efficienza del mercato del lavoro locale*

2.2.1. Efficiente è un mercato del lavoro in grado di permettere a ogni cittadino di poter soddisfare i propri bisogni attraverso l'espletamento di un'attività lavorativa in un contesto in cui egli è impiegato al meglio della propria capacità produttiva.

2.2.2. Affinché ciò avvenga occorre, da un lato, che non vi siano barriere all'entrata nel mercato del lavoro e che, dall'altro lato, il lavoratore potenziale o effettivo possa conoscere qual è la sua esatta collocazione nel mercato del lavoro.

Barriere all'entrata e deficienza nella circolazione delle informazioni non possono che portare a mercati del lavoro inefficienti. Ma le prime possono essere abbattute e la seconda può essere facilitata in seguito a interventi ben calibrati che gli enti locali sono in grado di individuare e realizzare, essendo opportuno prendere in considerazione le competenze e le possibilità di azione dei Comuni sul terreno della politica del mercato del lavoro. Fra questi si possono segnalare:

- interventi mirati ad evitare che la forza lavoro giovanile si perda in attività di ripiego a causa della bassa qualificazione: i drop-out della scuola superiore che finiscono in lavori dequalificati e che, se non prontamente recuperati, danno luogo a una perdita di potenzialità produttiva che un sistema economico-sociale non deve permettere;
- formazione della forza lavoro a tutti i livelli (scuola, istituti professionali, Università), da attuarsi attraverso interventi che siano in grado di tenere il passo con la continua evoluzione qualitativa della domanda di lavoro, al fine di evitare situazioni paradossali diffuse in diverse regioni d'Europa dove si verifica un'ampia inoccupazione della forza lavoro e, contemporaneamente, una notevole difficoltà da parte delle imprese a reperire manodopera qualificata;
- organizzazione di un servizio pubblico per l'impiego che operi come un sistema informativo in grado di facilitare l'incontro fra domanda e offerta di servizi lavorativi, efficiente e non burocratico.

Ai problemi strutturali tipici del mercato del lavoro, rischiano di aggiungersi le difficoltà legate alla presenza di minoranze etniche, già consolidate in alcune città europee, spesso non adeguatamente tutelate anche se portatrici di qualificazione uguale e talora superiore.

## 2.3. *Politiche della ricerca e dell'innovazione*

2.3.1. Gli studi del programma europeo FAST hanno messo in evidenza l'esistenza di milieu innovatori corrispondenti con ambienti urbani in cui esistono condizioni culturali, istituzionali, infrastrutturali ed economico-finanziarie particolarmente favorevoli alla ricerca, alle sue applicazioni innovative e alla loro diffusione nel tessuto imprenditoriale e sociale. Si può quindi affermare che una politica europea della ricerca richiede, per essere efficace, una parallela politica dei milieu urbani.

2.3.2. A questo proposito va tenuto presente che i principali soggetti istituzionali referenti delle politiche della ricerca (università, grandi ospedali, laboratori di ricerca pubblici e privati, ecc.) sono soggetti tipicamente urbani sia nel senso che hanno un rapporto di simbiosi così stretto con la città che non potrebbero svolgere altrove le stesse funzioni, sia nel senso che i contributi scientifici e applicativi che queste istituzioni possono dare a livello nazionale, europeo o globale, dipendono largamente dalla qualità e quantità delle interazioni che esse hanno con le altre componenti della società urbana locale e regionale.

Politiche di vario livello, rivolte a potenziare i milieu innovatori e culturali urbani e le loro connessioni a rete, possono avere dunque un notevole impatto sui risultati qualitativi della ricerca, a parità di investimenti e di altre condizioni generali.

Occorre però tenere presente che i nuovi programmi richiamano spesso lavoratori qualificati soprattutto dall'esterno delle grandi città; perciò le politiche di ricerca e innovazione vanno accompagnate da iniziative volte alla formazione e riqualificazione dei disoccupati e dei lavoratori a rischio di disoccupazione.

#### 2.4. Reti dei trasporti

2.4.1. I grandi flussi di merci e di persone e le reti infrastrutturali connesse hanno i loro nodi nelle città. Tuttavia la struttura spaziale e funzionale di queste reti riflette una divisione del lavoro che non è soltanto urbana, ma anche e soprattutto regionale. Ciò significa che nella rete dei trasporti le città fanno da interfaccia tra un livello locale-regionale territorialmente diffuso e il livello delle grandi infrastrutture nazionali ed europee.

2.4.2. La realizzazione di un giusto equilibrio nell'interscambio tra questi due livelli è un obiettivo che attiene alle politiche urbane. Ad esso dovrebbero essere subordinati, come strumentali, gli obiettivi delle politiche dei trasporti. In particolare alle città e alle reti di città in quanto destinatarie, redistributrici e in parte generatrici dei grandi flussi di traffico, va riconosciuta una funzione propositiva e attiva nella costruzione delle reti infrastrutturali europee.

2.4.3. Queste reti infatti si presentano come precondizioni necessarie perché il sistema delle città possa svolgere il suo duplice ruolo di insieme di «nodi» e eccellenza capaci di dare competitività al sistema europeo e di interfaccia tra questo livello e quello dei sistemi territoriali e regionali di appartenenza.

2.4.4. La politica europea dei trasporti dovrà tener conto delle modalità specifiche in cui tali ruoli possono essere meglio svolti nelle varie situazioni: dalle specializzazioni locali in atto e potenziali alla posizione della città nella transizione post-industriale, alla loro stessa posizione geografica. Ad esempio, una più stretta integrazione nel sistema urbano europeo delle città (e relative regioni) più prossime alla core area, come Milano e Berlino, può essere efficacemente realizzata con la ferrovia ad alta velocità. Ma questa misura da sola non risolve, anzi aggrava i problemi di città e regioni più «periferiche» che per svolgere il loro ruolo europeo richiedono invece speciali interventi sul sistema del trasporto aereo.

#### 2.5. Tecnologie delle informazioni e telecomunicazioni (TIC)

2.5.1. Le città sono da sempre le sedi privilegiate della raccolta, elaborazione e diffusione dell'informazione. Essendo oggi l'informazione la risorsa-chiave per lo sviluppo e il controllo di tutti i settori dell'economia e della società, il ruolo delle città d'Europa sarà tanto più importante quanto più il sistema informativo europeo sarà avanzato. In particolare, già oggi le città europee svolgono una funzione strategica come nodi dei flussi d'informazione e quindi anche delle reti di telecomunicazione.

2.5.2. Negli ultimi venti anni si è verificata una crescente concentrazione urbana delle funzioni economiche e politiche di più alto livello (direzioni d'impresa, finanza, R&S, cultura e altri servizi «rari»). A questa tendenza si è però accompagnata la tendenza parallela a una maggiore diffusione territoriale di funzioni di servizio di livello intermedio verso centri minori, in concomitanza con una rilocalizzazione dell'attività produttiva.

2.5.3. I due movimenti, pure essendo di segno contrario, fanno parte di un unico processo di ridisegno e di estensione a regioni e paesi un tempo considerati periferici, delle reti e dei flussi dell'informazione facenti capo ai grandi nodi urbani.

Nel nuovo «spazio comune di informazione» della Comunità le città vanno quindi viste anzitutto come i motori di questo duplice movimento e quindi come i cardini delle grandi trasformazioni strutturali da cui uscirà l'Europa del XXI secolo.

2.5.4. Come luoghi di maggior concentrazione della domanda di telecomunicazioni, le città attrarranno sempre più le grandi infrastrutture delle TIC (« autostrade informatiche », teleporti, ecc.) specie se, come prevede il Libro bianco, il loro finanziamento e la loro gestione farà crescente ricorso al capitale privato.

2.5.5. Tutto ciò ha importanti relazioni con le politiche urbane. A livello locale le TIC devono potersi fondare su rapporti infrastrutturali, normativi e gestionali che permettano un'efficace partecipazione dei diversi attori e componenti sociali al ruolo delle città come gangli dell'informazione.

A livello regionale, nazionale e comunitario, la funzione informazionale del sistema urbano va articolata territorialmente in forme « distribuite », tali cioè da evitare un'eccessiva concentrazione nei grandi nodi metropolitani e da valorizzare con sinergie di rete il grande patrimonio potenziale costituito dalle città piccole e medie.

## 2.6. *Ambiente e qualità della vita urbana*

2.6.1. Nell'Europa comunitaria, l'80 % della popolazione vive in città: il problema della qualità della vita dipende in larghissima misura dalle condizioni dell'ambiente urbano. La Comunità europea dimostra particolare attenzione a questo aspetto della politica urbana in programmi come LIFE, Sustainable City, Civitas, ecc.

2.6.2. Le aree urbanizzate, in quanto concentrazioni di popolazione, di attività, di consumi, di materiali e di energia, sono i luoghi dove i problemi ambientali si presentano più acuti, dove i tassi di inquinamento tendono ad essere particolarmente elevati, dove lo smaltimento dei rifiuti e il ripristino delle risorse ambientali sono più costosi. Sono però anche i luoghi dove nascono e si sviluppano i movimenti ambientalisti e si elaborano le nuove « tecnologie pulite » e le strategie dello sviluppo sostenibile.

2.6.3. Al tempo stesso, le città sono i principali ambienti storico-culturali e architettonici depositari di memorie collettive e di valori simbolici. Molte di esse, come le città d'arte, quelle che presentano un milieu culturale ricco e differenziato e che ospitano grandi manifestazioni, offrono un patrimonio ambientale e di valori su cui si fondano non solo le identità collettive e locali, ma anche quelle nazionali e quella europea.

2.6.4. Infine la componente ambientale urbana, oltre ad essere fondamentale per la qualità della vita degli abitanti, è in se stessa un importante fattore positivo di competitività, per attrarre le attività più qualificate. In particolare i milieu urbani innovatori, cioè l'insieme di condizioni locali capaci di accrescere la competitività del sistema europeo, sono largamente associati a milieu culturali d'eccellenza e a quadri ambientali attrattivi.

3. Su tutti i punti indicati le città già intervengono, di concerto con le funzioni di province e regioni. Le loro capacità di azione possono tuttavia essere potenziate, nello spirito del Libro bianco, in modo che esse diventino luoghi di ricca imprenditorialità economica e sociale, ed esse stesse importanti attori innovativi sulla scena nazionale e internazionale. Questo del resto già avviene in molti casi. Si tratta di prenderne atto e di costruire un quadro di riferimento istituzionale che lo preveda in generale.

3.1. È importante chiarire un punto. Il termine « città » non si riferisce qui soltanto all'ente locale. Indica piuttosto l'insieme di soggetti singoli o associati che nella città interagiscono fra loro: cittadini, famiglie, associazioni, organizzazioni, imprese. Nel contesto della società e dell'economia contemporanee, tali soggetti hanno anche necessariamente sempre più relazioni con l'esterno, sino a essere in molti casi mobili, e a spostarsi a seconda delle convenienze: il dilemma delle città è oggi di riuscire a evitare comportamenti opportunistici, di chi sfrutta le risorse locali senza preoccuparsi di contribuire a riprodurle e aumentarle nell'interesse generale, sino a consumarle e a spostarsi poi altrove. Una città diventa imprenditore di se stessa se crea invece le condizioni perché i differenti attori locali siano motivati a investire nei rapporti reciproci, con strategie comuni di lungo periodo che toccano l'economia, la politica, la cultura.

3.2. Per questa via la città costituisce un capitale sociale — fatto di fiducia reciproca, di regole di interazione, di istituzioni, di capitali investiti in imprese e infrastrutture, di *know-how* condiviso, di qualità garantita della vita — che si mantiene e cresce nel tempo. Il comune ha un suo ruolo istituzionale importante perché proficue collaborazioni si realizzino nella direzione indicata e per garantire, senza pretese dirigistiche, rappresentanza a gruppi di attori locali e alla città nel suo insieme. Ma si tratta comunque di un'impresa comune di molti attori, privati e pubblici.

3.3. Solo città di questo genere, capaci di attivare sviluppo, possono essere utili al governo di province e regioni. Al tempo stesso, solo città capaci di integrazione e di strategie di sviluppo possono avere i mezzi per coinvolgere nei loro progetti l'insieme della popolazione, e per affrontare con successo il rischio di dualismo sociale delle metropoli contemporanee. E nelle città che si manifesta la nuova frattura fra integrati ed esclusi. E sono le città in prima linea ad affrontarla: anche per intervenire efficacemente su questo fronte di solidarietà sociale le città devono essere attori istituzionali forti e riconosciuti.

C'è dunque un'Europa delle città che, per molte ragioni e nell'interesse generale, chiede spazi di cittadinanza nell'Europa degli Stati e delle regioni.

Bruxelles, 27 settembre 1994.

*Il Presidente*

*del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

---

ALLEGATO III

**Parere complementare in merito al Libro bianco della Commissione su: «Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo (1993)»**

LA COMMISSIONE 5 DEL COMITATO DELLE REGIONI,

Considerato che a norma dell'articolo 198 A del Trattato sull'Unione europea le collettività regionali e locali sono ammesse a partecipare, attraverso il Comitato delle regioni, al processo decisionale dell'Unione europea;

Considerato che gli articoli 100 A e 130 R, S e T dell'Atto unico europeo del 1987 sottolineano che la Commissione mirerà ad un elevato livello di salvaguardia ambientale, stabiliscono gli obiettivi delle azioni comunitarie nel settore ambientale e definiscono diversi principi di base per le azioni comunitarie;

Considerato che il Trattato sull'Unione europea del 1992 riafferma gli obiettivi e i principi che si trovano alla base delle azioni comunitarie in materia ambientale, come stabilito dall'Atto unico europeo del 1987, e innalza le azioni allo status di politiche;

Considerato che nel documento Agenda 21, firmato alla Conferenza di Rio delle NU per l'ambiente e lo sviluppo (UNCED) del 1992 viene sottolineata l'importanza di modelli di sviluppo sostenibili;

Considerato che il Trattato sull'Unione europea del 1992 introduce il concetto di «crescita sostenibile» (articolo 2), prevede che questa sia promossa e che il Consiglio europeo possa adottare misure riguardanti l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui e delle misure di carattere generale, nonché la gestione delle risorse idriche;

Considerato che il Quinto Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (marzo 1992) attribuisce priorità alla realizzazione di miglioramenti e cambiamenti nella gestione sostenibile delle risorse naturali, agli sforzi in vista di una riduzione dei consumi di energia non rinnovabile, alla qualità dell'ambiente nelle zone urbane, alla gestione della mobilità (attraverso decisioni razionali sulle infrastrutture dei trasporti), al controllo integrato dell'inquinamento e alla prevenzione della produzione dei rifiuti;

Considerato che nella relazione Europa 2000, nel Libro verde sull'Ambiente urbano e nel Quinto programma di azione ambientale viene sottolineato che tutte le politiche comunitarie dovrebbero essere rivedute alla luce del principio dello sviluppo sostenibile e che le iniziative della Commissione dovrebbero essere conformi a tale principio;



HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

### 1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato delle regioni appoggia con convinzione il nuovo modello di «crescita sostenibile» presentato nel Libro bianco della Commissione, ovvero la promozione di una crescita economica sostenibile che contribuisca a una maggiore intensità d'impiego e a inferiori consumi di energia e risorse naturali. Nella relazione si afferma che affrontare alla radice le cause degli attuali problemi della disoccupazione significa rompere decisamente con il passato; sarà necessario prendere nuove iniziative in cui l'Unione europea dovrà funzionare come «laboratorio di transizione».

1.2. Occorre riconoscere appieno la complementarità tra crescita-competitività-occupazione e ambiente-qualità della vita, e di agire di conseguenza. È riconosciuta la necessità che l'Unione europea sia economicamente solida, ma anche sana dal punto di vista ambientale: un'economia solida va di pari passo con un ambiente in buono stato. Il Comitato ritiene che uno degli obiettivi principali del nuovo modello di sviluppo sostenibile dovrebbe essere il mantenimento e il miglioramento dell'ambiente europeo nel senso più lato, includendo città e zone rurali, mirando a ridurre l'inquinamento, la congestione e l'abbandono di quartieri in rovina, e a preservare gli edifici storici, gli habitat importanti e le bellezze paesaggistiche.

1.3. Al contempo si avverte la crescente necessità di un uso efficiente delle forme di energia non rinnovabili e di un approccio più positivo al risparmio energetico. In tutti i casi in cui è possibile, le autorità pubbliche dovrebbero dare priorità alle fonti energetiche rinnovabili come l'energia solare, eolica e la produzione di biogas su scala ridotta, e assumere un atteggiamento positivo nei confronti di tali proposte di sviluppo esercitando il controllo attraverso il processo di programmazione normativa. A termine, la pianificazione territoriale può influire sugli spostamenti e sui consumi di energia opponendosi, per esempio, allo sviluppo urbano a bassa concentrazione nelle periferie delle città e creando le condizioni per rigenerare le aree interne delle città, conservare le zone commerciali tradizionali, e favorire un più ampio uso dei trasporti di massa.

1.4. Per attuare il nuovo modello di crescita sostenibile, cui viene espresso appoggio nel Capitolo 10 del Libro bianco, è assolutamente necessario un intervento attivo da parte delle autorità a livello regionale e locale. Il Quinto Programma di azione CE a favore dell'ambiente identifica nelle autorità locali un protagonista chiave, e circa il 40% delle misure identificate dal programma sono di responsabilità delle autorità regionali e locali. Inoltre, alla Conferenza di Rio il governo locale è stato additato come uno dei gruppi principali nel programma di azione per la «sostenibilità» globale. Nell'elaborare i propri programmi locali «Agenda 21» gli enti regionali e locali europei stanno offrendo un importante contributo alla realizzazione della crescita sostenibile; ciò dovrebbe essere riconosciuto nel Libro bianco.

1.5. È importante dare atto esplicitamente che, mentre il nuovo modello di crescita pone in evidenza la complementarità della crescita economica e della protezione dell'ambiente e sottolinea la natura positiva del rapporto fra economia ed ecologia, esistono molte circostanze in cui tra le due può sorgere una tensione che costringerà a compiere scelte e compromessi difficili. Lo sviluppo di tecnologie pulite consente la crescita economica, in molti casi in assenza di danni all'ambiente, o perfino realizzando progressi per quanto riguarda la sostenibilità; esso non può tuttavia risolvere tutte queste tensioni e bisogna riconoscere che vi sono alcune circostanze in cui la protezione dell'ambiente a vantaggio delle generazioni future dovrà assumere priorità. Crescita sostenibile significa accettare che la «capacità ricettiva» degli ecosistemi pone dei limiti alla capacità dell'ambiente di ospitare certe attività umane, a prescindere dalla misura in cui esse possano risultare desiderabili sotto altri aspetti.

1.6. Il Comitato ritiene inaccettabile che attualmente la contabilità economica non tenga conto dei costi esterni. Riteniamo che sia necessario perseguire una politica di trasparenza per superare le inefficienze dell'attuale modello di crescita identificando i costi sociali nascosti, in particolare per quanto riguarda l'ambiente, i combustibili fossili, l'energia nucleare e i trasporti. A tal fine la Comunità dovrebbe avviare — con una certa urgenza — delle ricerche in vista di una «contabilità verde».

1.7. L'applicazione del nuovo modello di sviluppo richiederà un partenariato tra diverse entità. Saranno necessari adeguamenti delle politiche da parte delle autorità a tutti i livelli — europeo, nazionale, regionale e locale — e una cooperazione e risposte positive da parte dell'industria e dei consumatori. Il Comitato conviene che la fase di transizione risulterebbe più agevole se gli Stati intervenissero congiuntamente.

1.8. Esistono incertezze in merito all'applicazione del nuovo modello di crescita e dovrà esserci coesione per garantire che gruppi di cittadini e regioni dell'Unione (soprattutto delle zone periferiche e delle isole) non abbiano a soffrire disagi eccessivi.

1.9. L'introduzione del nuovo modello di crescita sostenibile richiederà la messa a punto di un partenariato tra diversi livelli di governo (da locale e regionale a nazionale ed europeo) e tra le autorità

e i cittadini. È importante che tutti gli attori chiave a livello comunitario partecipino attivamente alla realizzazione della strategia. Agenda 21 a livello locale è un'iniziativa europea destinata a porre in essere politiche locali di crescita sostenibile attraverso una partnership tra organismi locali e regionali ed altri settori che ne garantiscano l'attuazione. Il Comitato appoggia tale proposta di cooperazione e codecisione per l'applicazione del modello di sviluppo esposto nel Libro bianco.

1.10. Il Comitato ritiene che l'attuale quadro istituzionale della Commissione europea necessiti di una revisione in modo da dare impulso ad uno sviluppo sostenibile. Esso conviene che la transizione verso un nuovo modello di sviluppo richiederà una revisione sistematica delle politiche a livello macroeconomico e settoriale esistenti, basata sull'incorporamento di tutti gli effetti esterni nei prezzi di mercato. Una simile revisione comporterà modifiche in tutti i settori in cui la Commissione interviene e richiederà un'integrazione orizzontale tra le Direzioni generali che si occupano, tra l'altro, di energia, trasporti, ambiente, agricoltura e sviluppo regionale. Particolarmente efficace ai fini di un'integrazione orizzontale sarebbe la nomina di un Commissario responsabile per lo Sviluppo sostenibile.

1.11. Considerando che le imprese europee si trovano a fare i conti con la concorrenza globale, il Comitato ritiene che la Commissione e gli Stati membri dovrebbero cogliere ogni occasione per far sì che il modello della crescita sostenibile venga adottato anche fuori dall'Unione europea.

## 2. Osservazioni di carattere specifico

2.1. Capitolo 3 (Reti transeuropee): il Comitato è favorevole alla preparazione di piani generali nel settore delle reti di trasporti e telecomunicazioni. Si constata che l'articolo 129 del Trattato sull'Unione europea non attribuisce alla Comunità la facoltà di rendere direttamente vincolante per gli Stati membri la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee. Alla luce di tale constatazione, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e trasparenza, gli Stati membri, gli enti locali e regionali e i cittadini dovrebbero essere coinvolti nelle fasi di consultazione.

2.2. Pur riconoscendo che nella realizzazione di grandi infrastrutture sono dovuti a procedure amministrative (autorizzazione e valutazione), il Comitato ritiene pienamente giustificato qualche intervento per conto della Comunità da parte degli enti locali e regionali. Le infrastrutture nei settori dei trasporti e dell'energia possono avere un impatto su vaste aree e per un considerevole numero di anni, pertanto dev'essere accettato qualche ritardo nella valutazione del probabile impatto sulla comodità e sulla qualità della vita. In tal senso il Comitato appoggia energicamente l'opinione espressa nel Libro bianco in base a cui saranno inseriti nell'elenco iniziale dei progetti prioritari esclusivamente quei progetti che hanno superato le analisi di impatto ambientale. Il Comitato constata che né il Parlamento europeo né il Comitato delle regioni sono stati interpellati in merito alla selezione degli undici progetti confermati durante il vertice di Corfù e ritiene che tanto al CdR come al PE dovrebbe essere data la possibilità di partecipare al processo di selezione.

2.3. Capitolo 10 (un nuovo modello di sviluppo per la Comunità): il Comitato è pienamente d'accordo circa l'obiettivo di invertire il rapporto negativo tra ambiente-qualità della vita e prosperità economica, ma è consapevole che sarà necessaria una fase di transizione. Riconosce naturalmente che la Comunità deve aumentare in misura sostanziale e coordinare gli sforzi volti alla ricerca e allo sviluppo nel settore delle tecnologie pulite e mettere a punto incentivi economici per favorire l'assimilazione dei risultati di RST nei prodotti e nei processi.

2.4. Il Comitato ritiene che la Commissione europea dovrebbe cominciare per prima ad incrementare l'uso, per esempio, dei prodotti derivati da tecnologie pulite: secondo l'opinione del CdR ciò richiede un ampio ricorso all'audit ambientale (verifiche della compatibilità ambientale dei prodotti) e una politica rigorosa in materia di appalti. Inoltre, e come condizione preliminare per la concessione di fondi di programmi UE per lo sviluppo delle infrastrutture, la Commissione dovrebbe mettere a punto linee guida in base alle quali l'appaltatore è tenuto a impiegare prodotti « verdi », materiali riciclati e alternativi alle risorse naturali, come per esempio degli aggregati secondari.

2.5. In tutt'Europa gli enti locali e regionali hanno già ottenuto risultati notevoli nel conservare e migliorare l'ambiente tramite un efficace sistema di pianificazione e controllo territoriale. Il riferimento del Libro bianco al miglioramento della qualità della vita per quanto riguarda le attrattive del paesaggio, una migliore integrazione dei nuovi edifici e delle infrastrutture dei trasporti nei centri storici delle città o la presenza di parchi e altre zone verdi nelle aree urbane non costituisce un reale riconoscimento nei confronti di quanto già realizzato.

2.6. Il Comitato ritiene che la pianificazione territoriale e lo sviluppo locale e regionale siano tra i più importanti fattori nella ricerca di occupazione. I problemi della pianificazione territoriale si situano vieppiù a livello comunitario. È necessario che la Commissione europea basi la relazione Europa 2010 sul nuovo modello della sostenibilità e incoraggi tutti gli enti locali e regionali ad agire nello stesso senso rivedendo i propri piani di sviluppo territoriale. Ciò contribuirebbe alla messa a punto di metodi per lo stimolo interattivo di fattori di sviluppo locale, reti nei settori della ricerca e dello sviluppo, scambi di tecnologia, incrementi nella produttività e alla creazione di posti di lavoro. Si ritiene che il campo della relazione Europa 2010 dovrebbe essere ampliato: bisognerebbe mettere a punto una politica comunitaria di pianificazione territoriale in cooperazione con gli enti regionali e locali direttamente interessati dalla politica suddetta. Dovrebbero essere preparati programmi di pianificazione territoriale che prevedano azioni concertate di enti locali e regionali. Una simile impostazione dovrebbe consentire di ridurre gradualmente la pressione sulle risorse naturali, i livelli d'inquinamento e l'impatto sul sistema ecologico conservando al contempo la biodiversità.

2.7. Attualmente il sistema di pianificazione territoriale può richiedere grandi interventi per ripristinare le condizioni iniziali di talune zone: la Commissione europea dovrebbe studiare sistemi per accelerare le operazioni di risanamento e recupero di negligenze del passato dovute all'impiego di modelli di sviluppo superati e a meccanismi di controllo inadeguati utilizzati in precedenza. Bisognerebbe riconoscere che anche il territorio è una risorsa limitata: in talune circostanze potrebbe essere necessario riutilizzarlo (in seguito allo sfruttamento minerario) o decontaminarlo (in seguito a uso industriale), in altri casi il costo degli interventi necessari potrebbe essere superiore al valore dei terreni, ostacolandone così la rigenerazione.

2.8. Il modo in cui le risorse rare e limitate vengono consumate, ad esempio per generare energia, è fondamentale nel nuovo modello di sviluppo sostenibile. Vengono notate proposte come l'introduzione di un'imposta sugli idrocarburi/sulla produzione di energia. Il Comitato è pienamente favorevole al principio di spostare l'imposizione generale dai fattori positivi per la società — lavoro e capitale — a quelli negativi per l'ambiente, quali il consumo di risorse naturali e i rifiuti. Pur preservando i propri fattori di progressività modifiche del sistema impositivo dovrebbero cercare di evitare effetti iniqui, per esempio aumenti dei costi dei trasporti nelle zone rurali dove i mezzi di trasporto alternativi sono scarsi o inesistenti.

### 3. Conclusioni

3.1. Il Libro bianco costituisce un traguardo importante per quanto riguarda la presa di coscienza che la crescita economica non si traduce necessariamente in un aumento di posti di lavoro. Esso è anche un importante passo avanti nell'accettare che la relazione tra entrambi i protagonisti dello sviluppo locale e gli obiettivi economici ed ambientali dev'essere ridisegnata. La transizione dall'attuale modello di sviluppo verso il nuovo costituirà una sfida che va affrontata nell'interesse delle generazioni future. Se sarà superata con successo, essa si tradurrà in un'Europa in cui, grazie a una « riscoperta » del valore del lavoro rispetto al capitale, verranno creati ulteriori posti di lavoro; a sua volta ciò contribuirà a ridurre lo sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali (energia e materie prime), a migliorare la qualità della vita e a garantire un futuro più sostenibile.

Bruxelles, 27 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

## ALLEGATO IV

**Parere complementare in merito agli «Aspetti dell'istruzione e della formazione professionale del Libro bianco: crescita, competitività, occupazione»**

In data 20 giugno 1994 e conformemente all'articolo 9, comma 1, del Regolamento interno, il Comitato delle regioni ha deciso di elaborare un parere in merito agli «Aspetti dell'istruzione e della formazione professionale del Libro bianco: crescita, competitività, occupazione».

La Commissione «Istruzione-formazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere complementare sulla base del rapporto introduttivo del relatore Eustathiadis in data 20 luglio 1994.

Il Comitato ha adottato .... il ... nel corso della .... sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Il Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» inserisce le varie problematiche nel quadro più ampio contrassegnato dall'alto livello di disoccupazione, mentre parallelamente si acuiscono le pressioni della concorrenza e delle tecnologie che modificano in maniera radicale molti aspetti della nostra vita sociale ed economica.

1.1.1. Le priorità essenziali per la crescita, l'occupazione e la competitività sono:

- la lotta alla disoccupazione;
- il sostegno delle piccole e medie imprese, e
- la realizzazione delle reti transeuropee

partendo dalla premessa del coordinamento delle azioni volte ad aumentare il numero dei posti di lavoro.

1.1.2. L'investimento immateriale costituito dall'acquisizione e dalla divulgazione delle conoscenze costituisce un investimento futuro degli Stati membri per una società sana.

1.2. Il Trattato sull'Unione europea affida alla Comunità la responsabilità di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della loro responsabilità per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento, l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché delle rispettive diversità culturali e linguistiche e i contenuti e l'organizzazione dei corsi professionali (articoli 126 e 127 del Trattato sull'Unione europea).

1.3. A prescindere dal fatto che la responsabilità della ristrutturazione dei sistemi scolastici e della formazione professionale spetta agli Stati membri, la Comunità deve sostenere con programmi tale riconversione e deve anche finanziarla attraverso i fondi di cui dispone. L'influenza di tali interventi nell'economia degli Stati membri ha assunto oggi dimensioni più ampie.

1.4. La politica per la competitività, l'occupazione e la crescita non può essere completa, integrale ed efficace se non poggia sull'accettazione da parte dell'opinione pubblica. Ciò rende necessaria la partecipazione delle autorità locali e regionali non soltanto per le loro responsabilità democratiche, ma anche per il loro ruolo nell'offrire istruzione e formazione professionale.

1.5. Il Comitato è responsabile dell'esame dei vari programmi utilizzando le sue conoscenze e capacità per migliorare la competitività in settori che riguardano la coesione economica e sociale nelle diverse regioni.

1.6. È necessario innanzitutto ridurre i divari esistenti fra le diverse regioni della Comunità e tra le regioni degli Stati membri. La concentrazione degli investimenti e della forza lavoro in talune aree ha portato al mancato sfruttamento delle risorse produttive in altre regioni.

1.7. Una crescita che poggia solo sulle grandezze economiche senza rafforzare in modo equilibrato anche gli altri parametri della vita sociale e culturale è una crescita distorta e, a lungo termine, non efficace. È necessario un trasferimento di risorse per compensare gli squilibri sociali e periferici garantendo pari opportunità di alloggio, istruzione, formazione e occupazione.

## 2. Analisi degli aspetti della formazione professionale nel Libro bianco

2.1. Il problema della disoccupazione colpisce in particolare persone che non sono sufficientemente specializzate. La diagnosi del Libro bianco conferma il ruolo determinante che svolgono l'istruzione e la formazione professionale nel tritico crescita, occupazione e competitività dell'Unione europea a condizione tuttavia che esse si adeguino a tutti gli aspetti della società.

2.2. Nel Libro bianco sotto la sezione dedicata all'occupazione, al capitolo 7, paragrafo 3, dove vengono esaminati i fattori di debolezza si inserisce una constatazione importante che deve inquietarci in particolar modo e alla quale dobbiamo volgere i nostri sforzi.

2.3. Suscita preoccupazione il livello medio comparativamente basso di formazione professionale in alcuni Stati della Comunità e segnatamente l'eccessivo numero di giovani che lasciano la scuola senza possedere la necessaria formazione professionale di base. Tale fatto porta all'emarginazione e all'esclusione sociale con lo sbocco finale nell'esercito dei disoccupati. Alcune regioni dell'Unione sono svantaggiate da livelli di formazione professionale estremamente bassi, il che causa particolare preoccupazione.

2.3.1. In base ai dati riportati nel Libro bianco, la percentuale di giovani che lascia la scuola con il diploma di formazione di secondo grado nella Comunità è del 42 %, negli USA del 75 % e in Giappone del 90 %. Secondo la stessa fonte il 25-30 % dei giovani vittime di insuccessi scolastici abbandona la scuola senza possedere sufficienti basi per inserirsi in modo adeguato nella vita attiva. Il Comitato aggiunge che il sistema scolastico non è in grado di andare incontro alle esigenze di allievi con problemi particolari come i figli dei lavoratori provenienti da altri Stati dell'Unione europea.

2.3.2. Il Comitato sottolinea che, sebbene esistano notevoli difficoltà ad effettuare paragoni precisi tra dati statistici degli Stati membri dell'Unione e di paesi terzi e sebbene vi siano grandi differenze tra Stati membri e all'interno degli stessi, appare evidente la necessità di elevare i livelli di preparazione.

2.4. Occorre rivedere il ruolo dell'istruzione e della formazione professionale nel funzionamento della società.

2.4.1. Appena lasciano la scuola i giovani si accorgono che non vi è abbastanza lavoro per loro. In tal modo si creano distorsioni sociali, spinte verso i margini della vita sociale con comportamenti fortemente antisociali, con il risultato dell'acuirsi della criminalità, dell'uso di droghe, ecc. (« Quanti milioni di trasgressori della legge nasceranno negli anni futuri dagli eserciti dei disoccupati dell'Unione europea ? » si chiede il Ministro degli affari esteri del Belgio W. Claes al termine della presidenza belga).

2.5. Il modello tradizionale d'insegnamento non è tanto utile per una formazione valida per l'intero arco della vita, in quanto l'apprendimento deve essere coniugato all'esperienza.

2.5.1. Gli istituti d'istruzione superiore e secondaria devono conformarsi alle esigenze del mondo di oggi in rapido sviluppo e mutamento.

2.5.2. La corretta istruzione della forza lavoro, la valida collaborazione fin dall'istruzione elementare con l'ambiente formativo, crea persone che sono attratte dall'apprendimento e tale apprendimento porta al successo e alla conoscenza, fattori che creano un mercato competitivo.

2.6. La formazione « a vita » per l'acquisizione di conoscenze e lo sviluppo della personalità costituiscono l'obiettivo principale della nostra società e dovranno essere oggetto del dialogo sociale.

2.6.1. A questo punto si inserisce il ruolo degli istituti di istruzione superiore e secondaria per rendere gli studenti capaci di continuare da soli il loro sviluppo formativo. Occorre differenziare la loro struttura organizzativa e i metodi d'insegnamento che utilizzano in modo da rendere possibile ed efficace la formazione « a vita ». Le disponibilità finanziarie non consentiranno aumenti sostanziali nel finanziamento della formazione di base e della formazione continua (considerando che il volume del sapere raddoppia ogni sette anni, maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata alla formazione continua. Pertanto non dovrebbe aumentare la durata della formazione di base, dovrebbero essere invece rafforzate le misure a sostegno della formazione continua).

2.6.2. La conoscenza teorica che spesso viene offerta negli istituti d'istruzione superiore può essere un'importante preparazione al mondo accademico ed alla ricerca. Tuttavia, una tale impostazione può rivelarsi meno utile per quanti desiderino accedere al mercato del lavoro non accademico, e gli istituti d'istruzione superiore debbono far sì che tutti gli studenti possano aver accesso a corsi in grado d'offrire loro le basi per acquisire capacità professionali aggiuntive. Un'esperienza di lavoro adeguata al di fuori dell'istituzione accademica, durante il periodo di studio, dev'essere parte integrante di qualsiasi corso di studi superiori.

2.6.3. L'insegnamento a distanza è importante per tutte le ragioni che sono state esposte in altra sede e anche in documenti del Comitato economico e sociale. Si deve però garantire che il contatto umano non venga soppresso e che le reti di formazione siano ben strutturate.

2.7. Le iniziative di sviluppo annunciate dalle università non interessano naturalmente solo i partecipanti, universitari, insegnanti o studenti, ma interessano direttamente anche le imprese e in particolare le piccole e medie imprese.

2.7.1. Fino ad oggi la formazione professionale era normalmente collegata con la vita dell'impresa.

2.7.2. Nel Libro bianco la formazione professionale è potenziata con le nuove tecnologie attraverso il loro sfruttamento e la formazione dei ricercatori.

2.7.3. Le imprese rivolgono urgenti richieste ai sistemi di istruzione e formazione e quindi le università e i centri di ricerca devono venir loro incontro con azioni appropriate. Sarebbe opportuno predisporre un sistema di valutazione dei corsi a punteggio che consenta ad allievi e studenti di sommare le qualifiche ottenute da corsi di formazione e programmi di studi utili per il conseguimento di un certificato, diploma o titolo di studi.

2.7.4. Lo schermo elettronico, l'accesso elettronico all'informazione, la posta elettronica sono servizi che contribuiscono oggi a migliorare la competitività delle piccole e medie imprese.

2.7.5. Il telelavoro, la telematica, la teleamministrazione sono applicazioni che richiedono una forza lavoro specializzata.

2.8. Si accresce il ruolo delle piccole e medie imprese inteso oggi come forza propulsiva per lo sviluppo del dinamismo del mercato interno sostenendo la loro competitività.

### 3. Descrizione dei settori per i quali sono stati considerati degli interventi e quadro dei programmi che vengono messi in atto

3.1. I programmi Leonardo e Socrates pongono obiettivi generali e la loro attuazione viene finanziata in maniera diversa.

3.2. Concretamente Leonardo stabilisce un quadro comune di obiettivi dell'azione comunitaria che è volto a promuovere uno sviluppo coerente e mirato della formazione professionale coprendo tutto il settore. Esso stabilisce inoltre un insieme di misure comunitarie attuate sulla base di un quadro comune di obiettivi al fine di sostenere e integrare le azioni degli Stati membri.

3.3. Il programma Socrates ha come obiettivo lo sviluppo della dimensione comunitaria degli studi di ogni livello in modo da creare nel cittadino una coscienza europea attraverso

- il patrimonio culturale degli Stati membri,
- lo sviluppo della lingua straniera per la solidarietà e la comprensione tra i popoli,
- l'intensificazione della mobilità degli studenti,
- la promozione della collaborazione fra istituti di ogni livello in tutti gli Stati membri per la valorizzazione della forza lavoro intellettuale attraverso la mobilità degli insegnanti,
- incoraggiamento del riconoscimento accademico dei diplomi,
- sviluppo e valorizzazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per l'istruzione,
- sviluppo dell'istruzione a distanza, e
- promozione degli scambi di informazioni e di esperienze.

3.4. Entrambi i programmi coprono gli aspetti e l'esigenza in materia di istruzione contenuti nel Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione ».

3.5. Analogamente, risponde efficacemente alle problematiche del Libro bianco una vasta gamma di iniziative comunitarie nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE): Employment (che incorpora i precedenti programmi Horizon, NOW e Youthstart), Adapt (ristrutturazione industriale) e l'iniziativa a favore delle PMI.

#### 4. Osservazioni particolari sul Libro bianco e proposte di misure concrete

4.1. Il Comitato approva le azioni dell'Unione europea per un ulteriore sviluppo della dimensione europea dell'istruzione e della formazione e il miglioramento della qualità dell'istruzione a tutti i livelli ma ritiene che l'obiettivo primario in materia d'istruzione debba essere quello di garantire a tutti una solida istruzione di base.

4.1.1. A tal fine sarebbe opportuno creare un servizio competente in ciascuno Stato membro per fornire l'informazione in merito e incaricato di sviluppare la dimensione europea nelle scuole.

4.1.2. Il concetto di dimensione europea dovrà inoltre estendersi alle azioni di formazione degli insegnanti e del personale amministrativo.

4.2. Si deve innanzitutto guardare il primo livello dell'istruzione di base che sembra necessitare una revisione e un miglioramento per privilegiare la qualità rispetto alla quantità delle informazioni. L'allievo si deve rendere conto che parte della sua azione sociale è la partecipazione all'ambiente « insegnamento-istruzione ».

4.3. Per adeguarsi ai nuovi doveri e alle nuove esigenze del futuro spazio lavorativo i prestatori d'opera di oggi devono sottoporsi ad una formazione continua e l'istruzione deve diventare flessibile in modo da consentire l'acquisizione di nuove capacità e l'utilizzo delle nuove tecnologie. La formazione deve essere parte inscindibile nell'iter professionale di ognuno.

4.4. I progetti attuati finora riguardano varie categorie di una comunità e non coprono tutte le persone interessate di una regione.

4.5. Le amministrazioni locali e regionali possono svolgere un ruolo importante con l'ausilio di meccanismi di promozione delle relazioni di partenariato in quanto agiscono da catalizzatori e coordinatori e garantiscono la vicinanza di tutte le parti coinvolte nei progetti. I problemi non possono essere risolti in maniera unilaterale o a livello settoriale, ma le soluzioni vanno ricercate solo con la partecipazione di tutta la comunità.

4.6. I contributi reciproci tra le Università e gli enti locali e regionali possono essere importanti. Questi ultimi devono anche svolgere un ruolo essenziale nel promuovere la cooperazione fra mercato del lavoro ed autorità accademiche.

4.6.1. Occorre ricordare che l'università non può essere separata dai problemi vitali di una regione, nella quale opera e si sviluppa. Oltre alla sua missione didattica vi è anche una funzione di ricerca.

4.6.2. Si deve determinare un asse integrativo di azioni per la formazione dei lavoratori delle piccole e medie imprese che contribuiscono, come forza motrice, al rafforzamento del mercato interno e alla competitività dei prodotti fabbricati. Le piccole e medie imprese, salvo quelle che fabbricano prodotti di punta e di alta tecnologia, sembrano non conoscere le loro necessità e non adeguarsi ai metodi di organizzazione e di utilizzazione delle nuove tecnologie. L'imprenditoria privata dovrebbe pertanto essere maggiormente coinvolta nel settore dell'istruzione e della formazione, in particolare incorporando la formazione dei lavoratori nelle proprie strategie in materia di personale.

4.7. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione europea per attuare il progetto pilota di collaborazione fra le regioni, il quale mira a potenziare la collaborazione fra gli organi locali dell'Unione nel campo dell'istruzione, in particolare per quanto riguarda l'analisi delle necessità in materia di formazione professionale.

4.7.1. Poiché il progetto pilota in questione riguarda solo dieci regioni<sup>(1)</sup> il Comitato auspica in futuro il proseguimento e l'estensione di iniziative analoghe ad un numero superiore di regioni.

(1) Area urbana di Copenaghen (Danimarca), Sassonia (Repubblica federale di Germania), Grecia occidentale, Comunità di Valencia (Spagna), Loira (Francia), Liguria (Italia), Area urbana di Dublino (Irlanda), Limburgo (Paesi Bassi), Portogallo centrale, East Anglia (Regno Unito).

4.7.2. Il Comitato vede positivamente la recente iniziativa della Commissione europea nel quadro dell'azione comunitaria Arion volta a concedere la possibilità nel periodo 1994/1995 a 950 specialisti nel settore dell'istruzione di recarsi in visita in un altro Stato membro e di conoscere da vicino i vari sistemi d'istruzione.

4.7.3. L'opportunità di tali tipi di scambi è stata peraltro espressa nei pareri del Comitato economico e sociale<sup>(1)</sup> come pure nel parere del Comitato delle regioni sul programma Socrates (CdR 43/94).

4.8. L'apprendimento delle lingue straniere è un fattore determinante per creare l'Europa dei cittadini e per completare il mercato interno. Tuttavia l'apprendimento di altre lingue straniere non deve avvenire a scapito delle peculiarità linguistiche delle regioni.

4.9. Il processo di completamento politico, economico e sociale dell'Unione europea richiederà il miglioramento dell'informazione dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo per quanto riguarda gli aspetti legati all'istruzione e alle questioni specifiche che riguardano uno sviluppo degli istituti di istruzione. A tale esigenza risponde la rete Eurydice.

4.9.1. Sarebbe auspicabile estendere la rete Eurydice alla formazione professionale. In questo campo sarà prezioso il contributo del Centro europeo per lo sviluppo e la formazione professionale.

4.10. I programmi finora attuati dalla Commissione hanno cercato di dare impulso ai settori dell'istruzione e della formazione professionale ma sarà necessario creare una rete di collaborazione per tutti questi sforzi.

4.10.1. Contemporaneamente si devono garantire, con il finanziamento proveniente dai fondi strutturali, le attrezzature e le infrastrutture e si devono concentrare gli sforzi nelle regioni sfavorite per evitare che vi siano molteplici velocità di sviluppo. Il CdR sottolinea che per la prima volta sono disponibili aiuti finanziari per l'ampliamento delle infrastrutture nel campo dell'istruzione (aree, edifici, ecc.) nel quadro del nuovo regolamento relativo ai fondi regionali europei. Secondo il Comitato tali fondi disponibili per il periodo 1994-1999 dovrebbero essere utilizzati in maniera efficace e stanziati in volume tale da eliminare le disparità nel settore dell'istruzione nelle regioni dell'Obiettivo 1.

4.11. Poiché dalle attività previste dagli attuali programmi manca la sinergia che li inserirà nella società, il Comitato chiede che vengano prese delle misure comunitarie attraverso un programma pluriennale di azioni sotto forma di iniziative a livello comunitario per elaborare studi e creare reti che coinvolgano regioni ed enti locali assieme agli agenti della vita economica, professionale e del settore dell'istruzione di una regione in modo da valorizzare il capitale umano per tutta la durata della vita professionale attiva.

4.11.1. Tale iniziativa costituirà il collegamento con gli altri programmi in modo da consentire il loro inserimento nella società e nella realtà e la valutazione della loro influenza nella regione. Principale catalizzatore delle azioni saranno le autorità regionali e locali che

- a) affronteranno questioni orizzontali in merito all'istruzione, alla formazione e alle politiche,
- b) valorizzeranno e seguiranno programmi e progetti comunitari,
- c) raccoglieranno e procureranno informazioni.

4.11.2. Il rapporto di partenariato fra autorità locali e regionali, università e imprese creerà legami fra

- istruzione, formazione e industria — vita economica,
- istruzione, formazione e politiche di lotta alla disoccupazione,
- istruzione, formazione e sforzi per integrare i figli dei lavoratori migranti,
- istruzione, formazione e lotta all'emarginazione sociale,
- istruzione, formazione e preoccupazione di sviluppo regionale,
- istruzione, formazione ed esigenze.

<sup>(1)</sup> Parere CES 564/94 sul programma Socrates e CES 381/94 sulla « Gioventù per l'Europa III ».



- 4.11.3. L'iniziativa istituirà un canale d'informazione con uno scambio reciproco fra le autorità locali e regionali, ricerca e didattica, e le imprese.
- 4.11.4. La preoccupazione comunitaria mira a ridurre nel settore dell'istruzione e delle infrastrutture gli squilibri fra regioni dell'Obiettivo 1 e il nord più sviluppato.
- 4.11.5. Si deve valorizzare l'esperienza derivata dalla collaborazione fra università, lo scambio di studenti e la collaborazione fra industria ed istituti universitari prevista dai programmi Leonardo, Socrates, ecc.
- 4.11.6. Le autorità locali e regionali devono esercitare la loro influenza sulle imprese per far sì che esse conoscano e partecipino agli interessi dei lavoratori, siano essi di tipo culturale, professionale o sociale in modo da facilitare il loro inserimento e il sorgere della loro coscienza sociale e professionale. Ne trarranno loro stesse beneficio.
- 4.11.7. Si deve fornire un orientamento professionale attraverso i centri locali che vengono appoggiati dalle relazioni di partenariato.
- 4.11.8. Le conoscenze devono essere rivedute e corrette continuamente creando sistemi di formazione aperti e flessibili in modo da consentire alle persone di adeguarsi alle innovazioni tecnologiche che sono indispensabili sia per loro stessi sia per le imprese.
5. Concludendo, è opportuno aggiungere che va visto positivamente il contenuto del parere del CES del 27 gennaio 1994 sulla partecipazione delle parti economiche e sociali alla politica regionale della Comunità e il parere del 27 aprile 1994 sul Libro verde per la dimensione europea dell'istruzione (CES 420/94 fin).
6. Il Comitato delle regioni riconosce che gli incentivi fiscali proposti nel Libro bianco non sono importanti per tutti gli Stati membri. Riconosce altresì l'importanza di mirare all'armonizzazione, in ogni singolo Stato membro, delle diverse forme di aiuti finanziari per l'istruzione.

Bruxelles, 27 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

#### ALLEGATO V

**Parere complementare in merito al Libro bianco della Commissione delle Comunità europee « Crescita, competitività, occupazione — le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo (1993) »**

#### COMMENTI DEL LIBRO BIANCO DI DELORS E ASPETTI SALIENTI

##### Generalità

- Sottoscrivere gli obiettivi del Libro bianco insistendo in particolare sul problema della disoccupazione.
- Menzionare il fatto che l'impostazione del Libro Bianco è essenzialmente macroeconomica; ciò significa che decisioni di tipo macroeconomico si ripercuotono sulle collettività locali e regionali.
- La crescita economica e lo sviluppo sociale sono necessari anche dal punto di vista della competitività.
- Menzionare dei costi delle conseguenze sociali della disoccupazione. Negli Stati membri, i costi della disoccupazione rappresentano una parte considerevole dei grandi disavanzi pubblici. Giustamente il Libro bianco sottolinea che i costi sociali totali, tenendo conto del peggioramento delle condizioni di salute e dell'aumento della criminalità, risultano molto più elevati che nel caso in cui i soggetti

vengano mantenuti dalla previdenza sociale per motivi puramente economici. È chiaro che le conseguenze dell'alto tasso di disoccupazione diventano evidenti a livello locale e regionale:

- emarginazione;
- esclusione sociale;
- criminalità.

Il Libro bianco prevede la creazione di tre milioni di nuovi posti di lavoro, parzialmente diretti al miglioramento della qualità dell'ambiente e delle condizioni di vita.

Con ciò si intende fra le altre cose: assistenza domiciliare agli anziani, assistenza sanitaria, assistenza ai disabili, custodia dei bambini, servizi di sorveglianza di edifici, attività extrascolastiche; ma anche: rinnovamento di città e paesi, sicurezza pubblica, trasporti pubblici, conservazione degli spazi verdi pubblici, controllo delle norme di qualità per l'ambiente. In relazione a ciò, ritengo che il programma LIFE dovrebbe venir rafforzato allo scopo di formare una base per:

- il rinnovamento delle tecnologie per il rispetto dell'ambiente nelle piccole e medie imprese (PMI);
- nuovi sistemi per un'utilizzazione efficace delle fonti di energia;
- la depurazione di terreni contaminati.

A causa del funzionamento difettoso del mercato del lavoro non è agevole creare occupazione in questi settori; è qui che entrano in gioco i pubblici poteri. Ma questo implica fra l'altro che debbono essere disponibili i necessari mezzi finanziari.

Proprio a livello locale e regionale esistono possibilità per una politica attiva:

1. Favorire l'occupazione;
2. Assistenza nel reperimento di posti di lavoro.

#### **Punto 1. Favorire l'occupazione**

##### *La capacità organizzativa dei poteri pubblici*

Le collettività locali e regionali, proprio grazie al contatto diretto con gli interessati, possono svolgere un ruolo importante facendo incontrare la domanda e l'offerta d'impiego. Poiché molti nuovi posti di lavoro vengono creati soprattutto nelle piccole e medie imprese, le collettività locali e regionali possono attivamente appoggiare tale obiettivo, attuando una politica favorevole alle imprese, seguendo gli sviluppi del mercato e consultandosi periodicamente con i datori di lavoro a livello decentralizzato. Anche la creazione delle condizioni necessarie per lo sviluppo economico, come l'allestimento di buone infrastrutture, la sistemazione di zone industriali e la costruzione di centri in cui possano stabilirsi più imprese, è un compito che certamente va assunto a livello locale e regionale.

##### *Le collettività locali e regionali datori di lavoro*

In quanto promotori dello sviluppo economico, le collettività locali e regionali possono contribuire a creare occupazione. Ma il solo sviluppo economico non basta a creare un numero sufficiente di posti di lavoro. Sarà necessario sviluppare un approccio strutturale, diretto in particolare ad una politica attiva che risulti nella creazione di posti di lavoro e non si limiti alla lotta « passiva » alla disoccupazione (nel commento della Commissione 1, al punto 37 l'attenzione giustamente è rivolta a questo tema). I mezzi per raggiungere tale obiettivo sono, tra l'altro, una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e la trasposizione dell'aumento di produttività in posti di lavoro piuttosto che in aumenti salariali.

#### **Punto 2. Assistenza nel reperimento di posti di lavoro**

È molto importante trasformare decisamente il flusso che ora si dirige verso i sistemi di sicurezza sociale in un flusso proveniente da questi sistemi verso l'esterno. In particolare l'esperienza olandese indica che questo spostamento di accento è quanto mai significativo. La differenza è che coloro i quali in passato avevano diritto ad un sussidio di tipo sociale ora vengono assistiti e stimolati a conquistare una posizione indipendente; in tal modo, l'assistenza sociale raggiunge una dimensione ed una direzione completamente diverse.

- Favorire le esperienze di lavoro, di formazione e di istruzione per rafforzare la posizione sul mercato del lavoro e la transizione verso un'occupazione regolare. Nei Paesi Bassi si sono avute buone esperienze in questo senso con i cosiddetti programmi di inserimento e formazione per giovani ed i «pool», riserve di manodopera, diretti ad offrire lavoro retribuito a disoccupati di difficile collocazione. Grazie a tali programmi e pool il passaggio ad un lavoro regolare apparentemente è stato facilitato.

- La formazione degli adulti ha lo scopo di migliorare la posizione dei disoccupati e degli adulti minacciati da disoccupazione nella ricerca di lavoro. Un'attenzione particolare va rivolta a determinate categorie come donne che intendono rientrare nel mondo del lavoro, stranieri e disoccupati di lunga durata.
- Infine, un percorso importante è il passaggio dal lavoro volontario al lavoro retribuito. Anche a coloro che dispongono di scarse possibilità di rientrare nel mondo del lavoro con un'occupazione retribuita, il volontariato offre un'occupazione significativa, che presenta un certo numero di vantaggi e caratteristiche del lavoro retribuito, per cui le possibilità di accesso al mercato del lavoro vengono aumentate.

Per poter realizzare tutto ciò, sarà necessario soddisfare quattro requisiti essenziali:

1. Programmi flessibili studiati in base al mercato del lavoro;
2. Stretto contatto con il mondo delle imprese;
3. Collaborazione con le diverse istituzioni scolastiche coinvolte;
4. Valutazione degli effetti delle misure prese.

Quest'ultimo punto è importante per le conseguenze finanziarie delle attività intraprese. È senz'altro auspicabile misurare gli effetti della politica attuata per controllare se i risultati di un programma di lotta alla disoccupazione valgano i costi da sostenere necessariamente.

Infine, chiedo attenzione per una politica europea rivolta a stimolare una siffatta evoluzione attraverso i fondi strutturali e iniziative comunitarie come Youthstart, LEDA e ILE. Inoltre, lo scambio di esperienze fra collettività locali e regionali può ricoprire un ruolo importante per lo sviluppo di iniziative a questo livello.

È per tale motivo che le iniziative comunitarie nel settore, come il programma Pacte, devono essere rafforzate. Fra le competenze europee può rientrare anche la fondazione di una banca di informazioni in cui vengano raccolte le attività delle collettività degli enti locali e regionali ed i relativi sviluppi.

Bruxelles, 27 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

**Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti**

(95/C 210/02)

**IL COMITATO DELLE REGIONI**

- visto l'articolo 129 b), c) e d) del Trattato che istituisce la Comunità europea;
- visto il Libro bianco della Commissione per lo sviluppo della politica comune dei trasporti (doc. COM (92) 494);
- visto il Libro bianco della Commissione intitolato « Crescita, competitività e occupazione » (doc. COM(93) 0700-C3-0509/93);
- visto il Libro verde della Commissione relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente (doc. COM(92) 46);
- vista la relazione ROMERA del Parlamento europeo sulla politica comune per le infrastrutture di trasporto (A3-0161/91);
- vista la direttiva del Consiglio 91/440/CEE del 29 luglio 91 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie;
- viste le decisioni del Consiglio 93/628, 93/629 e 93/630 CEE del 29 ottobre 1993 relative ad una rete stradale, ad una rete delle vie navigabili e ad una rete di trasporto combinato;
- vista la proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione, relativa al contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (doc. COM (94) 62);
- viste le proposte di decisione del Consiglio, presentate dalla Commissione, relative ai programmi specifici che attuano il quarto programma quadro della Comunità europea delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione 1994-1998 (doc. COM(94) 68);
- visto il regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio del 20.7.93 relativo al fondo europeo di sviluppo regionale;
- vista la proposta di regolamento (CEE) del Consiglio recante disposizioni d'applicazione del regolamento che istituisce il fondo di coesione (doc. COM(93) 699);
- viste le conclusioni della seconda conferenza paneuropea dei trasporti svoltasi a Creta (Grecia) dal 14 al 16 giugno 1994;
- viste le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo tenutosi a Corfù il 24 e 25 giugno 1994;

**HA ADOTTATO**

a grande maggioranza il 27/28 settembre 1994, nel corso della 4ª sessione plenaria, il seguente parere.

**IL COMITATO DELLE REGIONI**

- esprime il suo compiacimento per la proposta di decisione in esame ritenendola un contributo ad un modello di sviluppo europeo nel quale tra protezione dell'ambiente, crescita, competitività e occupazione viene stabilito un sano e produttivo rapporto;
- considera lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti rispettosa dell'ambiente un fattore chiave per una maggiore competitività delle economie europee;
- intravede nella creazione accelerata di una rete transeuropea dei trasporti anche la possibilità di portare avanti una politica attiva a favore dell'occupazione, di sfruttare il progresso tecnico per il miglioramento delle condizioni di vita nonché di ridurre gli inconvenienti per l'uomo e la natura occasionati dal traffico, specie nelle regioni di transito;

- sottolinea la necessità di integrare le reti specifiche ai singoli modi di trasporto in orientamenti comuni per lo sviluppo di una rete transeuropea dei trasporti, coinvolgendo nel processo decisionale anche gli enti locali interessati;
- con riserva di tale condizione, si compiace che le decisioni del Consiglio del 29 ottobre 1993 relative ad una rete transeuropea per il trasporto combinato, ad una rete transeuropea stradale e delle vie navigabili siano state inserite in questa strategia multimodale;
- condivide l'opinione secondo cui solo attraverso una strategia elaborata a livello comune si possono sfruttare i vantaggi comparativi dei singoli modi di trasporto e garantire l'interoperatività; in tale contesto la priorità va sempre assegnata alle attività ecologiche, specie nei progetti a finanziamento pubblico;
- sottolinea gli effetti positivi, per la crescita economica e per lo sviluppo comune dell'Europa, di un'interoperatività delle infrastrutture nel loro insieme, nonché della contemporanea armonizzazione delle tecniche e della gestione dei trasporti, a condizione che gli enti regionali responsabili in materia di assetto territoriale possano partecipare di comune accordo alle decisioni garantendo in tal modo gli interessi dei cittadini e la trasparenza;
- sottolinea che, in base all'articolo 130 R del Trattato, la politica ambientale è parte integrante di tutte le politiche comunitarie e che, tale principio dev'essere sempre rigorosamente applicato, soprattutto nella politica dei trasporti, a causa degli importanti inconvenienti ambientali che questo settore provoca;
- invita il Consiglio a garantire che gli orientamenti comunitari non rappresentino unicamente la combinazione delle strategie nazionali e che le reti di trasporto, siano esse transfrontaliere o intermodali, vengano adattate le une alle altre nella dovuta misura, con la partecipazione degli enti regionali, soprattutto nelle zone di transito;
- chiede che nella decisione siano inserite le idee espresse sui metodi di selezione delle reti e dei progetti prioritari e sulla procedura di controllo in vista di un processo di pianificazione continuo; nella definizione degli obiettivi e delle priorità si dovrebbe espressamente includere fra i criteri di selezione il requisito della redditività economica generale;
- chiede che con la definizione di progetti d'interesse comune si chiarisca quanto prima il contributo finanziario;
- chiede che la Commissione e il Consiglio, in sede di approvazione della proposta di decisione all'esame e nel futuro processo di decisione e fissazione delle priorità, tengano conto delle proposte e delle esigenze delle regioni e garantiscano loro un accesso in tempo utile a tutte le informazioni, creando in tal modo i presupposti di un'effettiva partecipazione.

#### I. Principi generali (dall'articolo 2 all'articolo 7)

tali accettabili è conseguibile solo attraverso una strategia intermodale che dev'essere però elaborata in concertazione con tutti gli interessati, quindi anche con gli enti regionali;

#### II. COMITATO DELLE REGIONI

1. fa osservare che il Trattato non conferisce alla Comunità il potere di imporre agli Stati membri obblighi giuridici in materia di costituzione e sviluppo di reti transeuropee; tuttavia, condivide l'opinione secondo cui le misure adottate con l'approvazione degli Stati membri conformemente all'articolo 129 D, secondo comma, obbligano gli Stati membri stessi a dare priorità alla loro applicazione a livello nazionale, e chiede che le regioni o gli enti locali interessati, qualora sulla base della legislazione nazionale siano giuridicamente competenti per lo sviluppo e l'assetto del territorio, prendano parte a questo processo decisionale e adottino misure in collaborazione con gli altri organi;

3. approva l'obiettivo della Commissione di meglio collegare alla rete esistente regioni che oggi sono difficilmente raggiungibili, ad esempio le regioni insulari e periferiche, nonché i paesi EFTA, quelli del Mediterraneo e quelli dell'Europa centroorientale e di contribuire in tal modo a recuperare il ritardo nello sviluppo delle regioni periferiche;

— sottolinea la necessità di tener conto delle esigenze e delle aspettative di questi paesi in sede di programmazione e di decisione;

2. è d'accordo con l'obiettivo della Commissione, secondo cui una mobilità a condizioni sociali ed ambien-

4. condivide l'opinione secondo cui anche il sistema di gestione dei trasporti fa parte della rete transeuropea

conformemente agli articoli 129 B e 129 C del Trattato dell'Unione e sottolinea in particolare che la scarsa compatibilità è un importante ostacolo;

5. precisa che gli stanziamenti previsti per il settore dei trasporti dal quarto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo non sono sufficienti a gettare le necessarie basi; in tale contesto occorre effettuare studi precisi sul trasporto intracomunitario di merci;

6. approva espressamente la richiesta di considerare, nel calcolo per la determinazione dei costi d'infrastruttura dei rispettivi modi di trasporto, tutti i costi, compresi quelli esterni (ad esempio i costi ambientali) per rendere competitivi i modi di trasporto compatibili con l'ambiente;

7. fa osservare che gli inconvenienti ambientali non vanno unicamente incorporati nella valutazione che accompagnerà lo sviluppo della rete, come afferma la Commissione nel capitolo sulle ulteriori azioni da prendere nel rispetto degli obiettivi enunciati all'articolo 2 (v. punto 43 della relazione) ma che occorre tener conto fin dall'inizio della compatibilità ambientale in tutte le misure e in tutti i progetti. Solo così può essere garantito, soprattutto nelle zone ecologicamente a rischio, quali le Alpi, un ambiente intatto, che è fonte di vita per le popolazioni, anche a livello economico;

8. teme che in mancanza di una chiara definizione delle priorità e dei vantaggi nella proposta di decisione all'esame, la costituzione e lo sviluppo delle reti transeuropee non siano sufficientemente orientati a criteri di efficienza e di tutela dell'ambiente e che per la loro realizzazione sia necessaria una scadenza ben più ampia di quella fissata;

9. chiede di trasferire maggiormente il trasporto su strada verso modi di trasporto compatibili con l'ambiente, e ritiene pertanto necessario fissare delle priorità anche all'interno dei singoli settori, graduandone l'importanza;

10. ritiene che i progetti per la costruzione di una rete transfrontaliera sia ferroviaria che di vie navigabili che tengano conto delle reali necessità e della compatibilità ambientale nonché i progetti per le reti di trasporto combinato debbano avere priorità sui progetti concernenti le altre reti, soprattutto nelle regioni centrali della Comunità dove il traffico in transito è particolarmente intenso nelle zone ad alta concentrazione;

11. attribuisce a queste tre reti un ruolo chiave per il traffico multimodale di persone e merci e ritiene che, specie nelle regioni nelle quali il traffico è notevole, si possa garantire un mercato dei trasporti compatibile con l'ambiente e che sia in grado di assicurare la mobilità a lungo termine solo attraverso la promozione prioritaria dei progetti relativi a tali reti;

12. esprime soddisfazione per il fatto che gli undici progetti prioritari proposti dalla Commissione rispondono in sostanza a tali esigenze; si rammarica tuttavia che la scelta degli undici progetti principali sia stata decisa

unicamente tra la Commissione ed i governi degli Stati membri rappresentati nel Consiglio, senza che il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni abbiano potuto esprimersi;

— si rammarica che i lavori della Commissione relativi agli orientamenti e agli schemi delle reti, nonché le deliberazioni del gruppo di rappresentanti personali dei Capi di Stato e di Governo (Gruppo Christoffersen) istituito sulla base del Libro bianco « Crescita, competitività e occupazione » non siano sufficientemente coordinati;

— chiede pertanto che nell'applicazione della proposta di decisione in esame, i progetti di reti di trasporto approvati durante il Consiglio europeo di Corfù del 24-25 giugno 1994 siano dichiarati in via prioritaria « progetti d'interesse comune » e adottati in collaborazione con il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni;

13. nel caso di un'auspicabile ulteriore selezione di progetti prioritari, chiede di essere consultato in tempo utile prima che venga presa una decisione e di partecipare al processo decisionale stesso.

## II. Caratteristiche dei singoli elementi della rete (dall'articolo 8 all'articolo 23)

14. Per quanto riguarda la rete stradale è opportuno fare le seguenti osservazioni:

### IL COMITATO DELLE REGIONI

— ribadisce l'esigenza di ridurre, soprattutto per imperative esigenze ambientali, il traffico stradale e di utilizzare più di quanto non avvenga attualmente il trasporto su rotaia e su vie navigabili, onde assicurare a lungo termine la posizione economica dell'Europa e migliorare la qualità della vita dei cittadini, tanto più che in alcune zone a rischio ecologico è già stata raggiunta la soglia di saturazione;

— è convinto che, anche in caso di massimo successo della politica di riduzione e di trasferimento del traffico verso altri modi di trasporto, gli automezzi pesanti assicureranno anche in futuro una forte percentuale del trasporto complessivo; occorre pertanto fare di tutto per limitare i relativi danni ambientali;

— evidenzia nel contempo che in ogni singolo caso le esigenze del traffico vanno attentamente soppesate alla luce degli obiettivi di assetto e di sviluppo territoriale, di tutela dell'ambiente e della natura, nonché eventualmente con gli interessi urbanistici; questo può avvenire solo con la piena partecipazione degli enti regionali;

— in tale contesto ritiene che la rete stradale transeuropea debba promuovere l'accesso alle regioni periferiche nell'interesse di un migliore assetto territoriale; anche in questo caso è pertanto necessario tener conto nella giusta misura delle esigenze regionali nelle riflessioni sugli orientamenti e consultare le regioni interessate per giungere, con la loro collaborazione, a soluzioni comuni;

- è favorevole alla proposta e raccomanda di regolare il flusso del traffico sulle autostrade esistenti nel modo più sicuro e scorrevole possibile, creando in tal modo meno danni all'ambiente;
  - approva pertanto la creazione e lo sviluppo di moderni sistemi di gestione del traffico e d'informazione, quali i centri per la gestione della circolazione, il coordinamento dei centri di orientamento del traffico, la promozione e il miglioramento dei dispositivi di diffusione dei messaggi via radio a livello europeo;
  - condivide l'opinione della Commissione secondo cui i diversi sistemi telematici debbano essere interoperativi;
  - chiede l'integrazione dei trasporti pubblici dei pendolari nello sviluppo dei sistemi telematici;
  - insiste affinché vengano elaborate al più presto condizioni quadro per la gestione del traffico e i sistemi telematici;
15. condivide la grande importanza attribuita dalla Commissione alla rete ferroviaria;
- conferma la necessità di distinguere tra fornitori di infrastruttura e fornitori di servizi;
  - sottolinea che i problemi di saturazione della capacità non riguardano tanto le linee ferroviarie quanto i nodi ferroviari;
  - è soddisfatto che la Commissione promuova anche l'armonizzazione tecnica delle infrastrutture e del materiale rotabile nonché la creazione di sistemi di controllo/comando; chiede inoltre di dare ulteriore impulso allo sviluppo della telematica al di là delle sue applicazioni nel traffico stradale;
  - ricorda l'importanza degli sforzi compiuti da determinati paesi per adeguare le reti nazionali alla rete transeuropea, creare nuove linee ed adeguare quelle esistenti;
16. condivide l'opinione secondo cui la navigazione interna e quella costiera rappresentano un modo di trasporto conveniente, sicuro ed ecologico, la cui infrastruttura va sviluppata in funzione del fabbisogno e la capacità incrementata;
- auspica che la Commissione, nell'ulteriore elaborazione di una rete transeuropea dei trasporti, dia una grande importanza al ruolo decisivo che i porti marittimi e fluviali, indipendentemente dalle loro

dimensioni, avranno nella futura infrastruttura europea;

17. chiede che venga data la priorità ad un migliore sfruttamento delle capacità aeroportuali, ad una maggiore sicurezza generale e di funzionamento delle aerostazioni, nonché ad un più facile accesso agli aeroporti in caso di interconnessione con altre reti di trasporto d'importanza comunitaria;

- chiede che anche in questo settore si provveda a trasferire parte del traffico verso altri modi di trasporto, in particolare su rotaia;

- sottolinea che anche gli aeroporti dovrebbero essere parte integrante del trasporto combinato e dunque essere compresi nei relativi orientamenti;

18. fa osservare che all'interno del trasporto combinato occorre fare una chiara distinzione tra il trasporto su rotaia, su strada e per via navigabile e ritiene necessario, onde evitare doppioni, effettuare un attento esame e dibattito sulla rete del trasporto combinato in stretta collaborazione e coordinamento con il Comitato delle regioni;

- deplora il fatto che i progetti che figurano negli schemi di massima dell'allegato I e negli elenchi dell'allegato II siano in larga parte descritti in modo incompleto e talvolta poco chiaro. È necessaria quindi una rielaborazione completa degli allegati e un loro adeguamento ai programmi nazionali e regionali di volta in volta interessati, anche in vista dell'ampliamento dell'Unione europea e di un loro continuo aggiornamento.

### III. Disposizioni comuni (dall'articolo 24 all'articolo 29)

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

19. appoggia gli sforzi della Commissione volti ad elaborare un sistema telematico multimodale che tenga conto dell'attuale tecnologia di posizionamento via satellite;

20. approva l'intenzione della Commissione di mettere al corrente il Comitato delle regioni sullo stato di avanzamento e considera assolutamente indispensabile la presentazione di una relazione; invita inoltre tutti gli organi della Comunità a valutare attentamente le proposte del Comitato delle regioni e a cercare soluzioni di comune accordo;

- incarica il suo Presidente di trasmettere il presente parere al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa all'interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità**

(95/C 210/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI

Considerato che il Titolo XII del Trattato che istituisce la Comunità europea stipula che essa concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia;

Considerato che l'articolo 129 C del Trattato prevede che la Comunità intraprende ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, specie nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche;

Considerato che la Commissione ha riunito, come richiesto dal Consiglio nella sua Risoluzione del 4 e 5 dicembre 1989, un gruppo di esperti ad alto livello composto da rappresentanti dei governi degli Stati membri, delle ferrovie europee e dell'industria ferroviaria; che il gruppo di lavoro è stato consultato per elaborare il piano di massima per una rete europea di treni ad alta velocità; che il gruppo di lavoro è stato anche consultato sulle norme e sulle caratteristiche tecniche comuni atte a consentire la circolazione dei treni moderni su tale rete;

Considerato che nel dicembre 1990 la Commissione ha presentato al Consiglio una comunicazione concernente i treni ad alta velocità che è stata accolta favorevolmente dal Consiglio nella Risoluzione del 17 dicembre 1990;

Considerato che a mente dell'articolo 129 D del Trattato la prevista azione è di competenza sia della Comunità europea sia degli Stati membri;

Considerato che l'interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità mira a

- consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e agli enti regionali e locali di usufruire pienamente della creazione di uno spazio privo di frontiere interne,
- sviluppare la competitività del settore ferroviario nel suo insieme,
- ridurre considerevolmente i costi derivati dalla giustapposizione delle tecniche e delle regole operative nazionali;

Considerato che la Commissione propone di creare un quadro normativo che preveda in particolare le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) a carattere obbligatorio e applicabile ai vari sottosistemi che fanno parte del sistema ferroviario (infrastrutture, energia, manutenzione, controllo-comando segnalamento, materiale rotabile, ambiente, esercizio, utenti);

Considerato che le STI precisano i requisiti essenziali in materia di sicurezza, salute delle persone, protezione dell'ambiente e dei consumatori nonché di compatibilità tecnica, che stabiliscono i parametri di base ai quali devono uniformarsi i sottosistemi (sagome, tensione...), che determinano i componenti e le interfacce che svolgono un ruolo critico per l'interoperabilità nonché le procedure di valutazione della conformità o idoneità all'impiego dei sottosistemi e dei componenti;

Considerato che nella proposta di direttiva la Commissione definisce anche le procedure necessarie ai fabbricanti per ottenere l'autorizzazione di messa in servizio rilasciata dalle autorità di tutela, dopo che la conformità o l'idoneità dei componenti o sottosistemi siano state accertate;

Considerato che l'approccio della Commissione si fonda sul principio del riconoscimento reciproco delle dichiarazioni «CE» di verifica e sulla responsabilità degli Stati membri in materia di autorizzazione di messa in servizio dei sottosistemi (articolo 13), ma che in realtà le disposizioni dell'articolo 15, paragrafo 1, limitano la possibilità d'intervento degli Stati in materia, mentre la loro responsabilità è impegnata nel settore della sicurezza;



Considerato che conformemente al disposto degli articoli 129 C e D del Trattato che istituisce la Comunità europea, il Consiglio ha deciso di consultare il Comitato in merito alla proposta di direttiva in oggetto;

HA ADOTTATO

all'unanimità nel corso della 4ª sessione plenaria, svoltasi il 27 e 28 settembre 1994, il seguente parere.

### Introduzione

La definizione adottata dalla Commissione per l'interoperabilità dei sistemi è la seguente:

L'interoperabilità della rete europea dei treni ad alta velocità si riferisce all'insieme delle condizioni di tipo regolamentare, tecnico e operativo che devono essere soddisfatte per assicurare, senza soluzioni di continuità, la circolazione dei treni ad alta velocità sulle infrastrutture di questa rete offrendo le prestazioni specificate.

L'interoperabilità secondo la definizione adottata dalla Commissione non significa che ogni treno debba poter percorrere qualsiasi itinerario della rete europea di treni ad alta velocità, bensì essa deve permettere ad ogni impresa di trasporti interessata di gestire ai migliori costi economici un servizio commerciale di sua scelta con materiale concepito per l'unico (gli unici) collegamento(i) che sceglie.

Il Comitato si compiace per l'approccio della Commissione. In effetti non sarebbe a suo avviso realistico porre in atto un dispositivo che consenta l'interoperabilità universale, tenuto conto delle grandi diversità delle attrezzature esistenti.

Il Comitato riconosce altresì la necessità di porre in atto un dispositivo che consenta l'interoperabilità per la rete di treni ad alta velocità. Le difficoltà incontrate durante la realizzazione del tunnel sotto la Manica per collegare le locomotive alle navette, a causa della molteplicità dei costruttori, dimostrano la necessità di tale regolamentazione che riguarda le modalità di messa in servizio proposte dalla Commissione. Il Comitato osserva tuttavia quanto segue:

#### 1. Coerenza del sistema

1.1. Il testo della Commissione suddivide la rete europea in 8 sottosistemi (articolo 3, paragrafi 1 e 2) ma da nessuna disposizione traspare la coerenza globale del sistema. È tuttavia particolarmente importante per ragioni di sicurezza, di efficienza e di economia globale, definire le articolazioni tra i vari elementi che compongono la rete europea.

1.2. Il Comitato propone di far figurare la nozione di sistema ferroviario di trasporto prima di procedere ad una suddivisione in sottosistemi e di introdurre i mezzi per verificare la coerenza del sistema stesso.

1.3. Il Comitato chiede inoltre che le reti definite nell'Allegato I vengano ampliate in modo da tenere conto dei progetti degli Stati membri che rinforzano, sostituiscono o completano il piano di massima del 1990 e che sono già stati esaminati dagli Stati membri in sede di approvazione della direttiva in questione.

1.4. Il Comitato sottolinea infine la necessità di un coordinamento tra gli elementi comuni contenuti nei documenti COM(94) 106 e COM(94) 107.

#### 2. Compatibilità del dispositivo con i sottosistemi esistenti

2.1. Le STI sono destinate ad essere applicate alle nuove linee costruite dopo la loro pubblicazione, ma anche alle linee esistenti modificate dopo quella data.

2.2. Ora queste ultime sono utilizzate per altri tipi di circolazione progettati per i sottosistemi esistenti. È importante quindi precisare nella direttiva che qualsiasi modifica futura potrà essere realizzata sia in conformità del sistema europeo definito dalle STI per le nuove linee ad alta velocità, sia mediante gli altri sottosistemi esistenti classificati dalle STI, lasciando la scelta agli Stati membri. In effetti è di fondamentale importanza che i treni non interessati dalle STI possano continuare a circolare sulla rete. In caso contrario gli enti locali, in particolare, dovrebbero sostenere un costo finanziario esorbitante.

2.3. Sulle nuove linee esistenti, inoltre, come sulle linee convenzionali modificate, si deve poter continuare ad usare materiali non conformi alle STI, ma rispondenti alle regole nazionali in vigore, per non distruggere le

sottoreti ed evitare modifiche costose di tali materiali. Il Comitato fa notare che una situazione del genere sarebbe particolarmente dannosa per i treni regionali e interregionali.

2.4. Nel caso infine del prolungamento di nuove linee esistenti, dovrà essere lasciata agli Stati la scelta tra l'utilizzazione dei sottosistemi definiti dalle STI per le nuove linee ad alta velocità, e quella degli altri sistemi esistenti classificati dalle STI, poiché il materiale interoperabile in servizio sul prolungamento dovrà comunque essere utilizzato anche sulla linea che è stata prolungata.

### 3. Rigidità del sistema proposto

3.1. Ci si potrebbe meravigliare del fatto che l'Allegato I, capitolo 3, della proposta di direttiva limita l'esigenza per il materiale rotabile ad alta velocità a 250 km/h, dato che l'accordo firmato a Ginevra il 31 maggio 1985 (Accordo europeo per le grandi linee ferroviarie internazionali) fissa la velocità a 300 km/h per le nuove linee.

3.2. Inoltre vari Stati membri dispongono di linee calibrate per la circolazione a 300 km/h e alcuni treni circolano già a quella velocità.

3.3. Il Comitato ritiene pertanto che il limite di 250 km/h per il materiale rotabile interoperabile ad alta velocità previsto nella proposta di direttiva sia insufficiente se si vuole ottimizzare l'utilizzazione e le capacità delle nuove linee costruite per 300 km/h e migliorare il servizio offerto alla clientela in termini di tempi di percorrenza.

3.4. Il Comitato si rammarica che nella direttiva non siano previste disposizioni sulla procedura di revisione delle STI. In effetti è importante non irrigidire il dispositivo, tenuto conto dei rapidi progressi tecnici in materia di trasporto.

### 4. Garanzia del livello di sicurezza

4.1. La proposta di direttiva prevede nel XVIII Considerando che «la valutazione dell'idoneità all'impiego si applica nel caso dei componenti più critici per la sicurezza, la disponibilità o l'economia del sistema».

4.2. Il Comitato ritiene che l'idoneità all'impiego debba essere applicata anche ai sottosistemi. In effetti nel dispositivo proposto dalla Commissione i sottosistemi sono soggetti ad una procedura di verifica da parte degli organismi notificati dagli Stati membri e la verifica mira solo ad accertare se i sottosistemi sono adeguati alle STI

e alle norme europee. Il Comitato sottolinea che il rispetto dei capitolati d'onere in materia non sia sufficiente e che sia assolutamente indispensabile verificare «in situ» se funziona. È indicativo al riguardo l'esempio di Eurostar, nel cui caso un capitolato d'onere molto preciso non era infatti sufficiente a rendere operativo il sistema, poiché alcuni problemi sono apparsi solo in occasione delle prove di marcia.

4.3. È di fondamentale importanza che le procedure di verifica e di idoneità all'impiego previste nella proposta di direttiva si applichino non solo alle nuove linee ma anche alle linee convenzionali che possono essere utilizzate da treni ad alta velocità.

4.4. La proposta di direttiva prevede l'applicazione dei moduli previsti dalla decisione del Consiglio 90/683/CEE per la valutazione della conformità e dell'idoneità all'impiego.

Il Comitato ritiene che i moduli definiti nella direttiva non siano sufficienti a garantire la sicurezza e che sia opportuno precisare che devono essere creati moduli specifici per valutare l'idoneità dei sottosistemi all'impiego.

### 5. Sottosistemi funzionali

5.1. Il dispositivo proposto dalla Commissione è preciso per i sottosistemi strutturali (infrastrutture, energia, manutenzione...).

In compenso il Comitato rileva che la normalizzazione proposta per i sottosistemi funzionali resta imprecisa (ambiente, esercizio, specialmente in materia di regolamentazione della sicurezza, utenti).

5.2. La proposta della Commissione non tiene sufficientemente conto del fattore umano per quanto riguarda sia il personale (personale conduttore, di accompagnamento ma anche di esercizio) sia gli utenti.

5.3. Il Comitato ritiene che dovrebbero essere previste disposizioni per l'interoperabilità dei servizi offerti alla clientela: procedura di informazione, di prenotazione dei posti, di biglietteria, armonizzazione delle offerte commerciali delle aziende ferroviarie.

### 6. Organismi notificati

6.1. Gli Stati membri notificano gli organismi incaricati delle procedure di valutazione della conformità e dell'idoneità all'impiego, nonché della procedura di verifica (articolo 20).

6.2. Il Comitato considera che lo Stato membro debba poter notificare il gestore dell'infrastruttura, tenendo

conto del fatto che è pochissimo diffusa la consulenza tecnica in materia di alta velocità. È opportuno al riguardo sostituire nell'Allegato VIII, capitolo 5, « indipendenza » con « imparzialità ».

## 7. Comitato permanente

7.1. L'articolo 21 della proposta della Commissione precisa che la Commissione sarà assistita da un comitato consultivo composto dai rappresentanti degli Stati membri senza peraltro definirne i compiti.

7.2. Il Comitato ritiene che considerando le responsabilità legate alla regolamentazione (autorizzazione per la messa in servizio) e di tipo finanziario, nei confronti delle infrastrutture, gli Stati membri debbano essere più strettamente coinvolti nell'elaborazione delle STI mediante il comitato permanente di cui sopra.

## 8. Ritardo nell'attuazione

8.1. La proposta di direttiva precisa che gli Stati membri hanno tempo fino al 30 giugno 1997 per trasporla nella legislazione nazionale e per impiegare o accettare dei sottosistemi conformi alle STI.

8.2. Il Comitato reputa che, tenuto conto della complessità dell'elaborazione delle STI e dell'ampiezza delle loro ripercussioni sulle regolamentazioni nazionali, le scadenze imposte non possono essere rispettate, tanto più che la pubblicazione delle STI è normalmente prevista per la stessa data.

8.3. Inoltre, sarà necessario, dopo la pubblicazione delle STI, dare tempo alle industrie per creare i prodotti che le rispettino ed occorre evitare che nella messa in servizio delle nuove linee o dei materiali ad alta velocità si verifichino ritardi dovuti al fatto che sul mercato non esistono i prodotti conformi alle STI.

Il Comitato esprime un parere favorevole a condizione che la Commissione e il Consiglio tengano conto delle osservazioni sopra enunciate.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

## **Parere in merito al Libro verde « Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea »**

(95/C 210/04)

### **Introduzione**

Il Libro bianco sul tema « Crescita, competitività e occupazione », adottato dal Consiglio il 5 dicembre 1993, al capitolo 5, punto C, prevedeva che la Commissione presentasse, nel primo semestre del 1994, un Libro verde sulla politica del settore audiovisivo « contenente indicazioni sulle modalità di sviluppare e perfezionare gli strumenti politici esistenti nel settore, per ottimizzarne l'impatto e contribuire a garantire non solo la sopravvivenza, ma anche la crescita entro il 2000 di una sana industria europea del software audiovisivo ».

Tale richiesta è stata soddisfatta dal Libro verde intitolato « Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea » (doc. COM (94) 96 def.), adottato dalla Commissione il 7 aprile 1994.

Nelle sue riflessioni la Commissione si concentra sullo sviluppo dell'industria europea dei programmi cinematografici e televisivi quale componente del settore audiovisivo perché tale industria è un elemento strategico nello sviluppo del settore (audiovisivo). Secondo la Commissione i programmi cinematografici e televisivi sono inoltre vettori privilegiati di cultura e, in quanto testimonianze vive delle tradizioni e dell'identità di ciascun paese, meritano di essere particolarmente incoraggiati.

Conformemente all'articolo 128 del Trattato sull'Unione europea, l'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi in ambiti quali la creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. Anche gli enti locali e regionali hanno un ruolo importante da svolgere in questo campo. Inoltre, il Consiglio tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del trattato e, previa consultazione del Comitato delle regioni, adotta misure di incentivazione. Nel corso della riunione costitutiva della Commissione 3 svoltasi il 25 maggio 1994, Denis Haughey è stato nominato relatore per il parere del Comitato delle regioni in merito al succitato Libro verde.

Così la Commissione definisce nell'introduzione del Libro verde, la problematica centrale:

«In quali modi l'Unione europea può contribuire allo sviluppo di un'industria europea dei programmi cinematografici e televisivi che sia competitiva sul mercato mondiale, rivolta verso l'avvenire e capace di garantire l'irradiarsi delle culture europee e di creare posti di lavoro in Europa?»

Il Libro verde indica quelle che, secondo la Commissione, sono le tendenze fondamentali dell'industria dei programmi, ne analizza i rischi e le opportunità, descrive gli strumenti già esistenti per la sua promozione. Di grande rilevanza sono le considerazioni della Commissione sulle opzioni per il futuro. Esse comprendono le future regole del gioco per il mercato futuro, gli incentivi finanziari a livello di Unione europea, e la convergenza dei sistemi nazionali di sostegno da perseguirsi in determinate condizioni.

Con il presente parere il Comitato delle regioni si aspetta che la Commissione tenga conto, già nel processo consultivo, della particolare ottica delle regioni e degli enti locali in merito a questo tema tanto importante per il futuro.

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità, il 27/28 settembre 1994, nel corso della 4ª sessione plenaria il seguente parere.

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

- vista la decisione del Consiglio, del 21 dicembre 1990, sull'attuazione di un programma d'azione volto a promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea (Media) (1991-1995);
- vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «La televisione digitale — Quadro di una politica comunitaria. Progetto di risoluzione del Consiglio» (doc. COM (93) 557 def.) del 15 novembre 1993;
- vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi (doc. COM (93) 556 def.) del 15 novembre 1993;
- visto il Libro bianco sul tema «Crescita, competitività e occupazione — Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo» (doc. COM (93) 700 def.);
- vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere» (doc. COM (94) 57 def.) del 3 marzo 1994;
- vista la decisione del Consiglio del 22 luglio 1994, su un piano d'azione per l'introduzione in Europa di servizi televisivi avanzati:

1. sottolinea l'importanza dei programmi cinematografici e televisivi nel tutelare e promuovere la diversità delle culture nazionali e regionali, comprese le lingue meno utilizzate, ricordando l'alto livello di vitalità artistica e creativa raggiunto da tante comunità di dimensioni ridotte, e accoglie con favore il fatto che la Commissione riconosca l'importanza culturale dell'industria audiovisiva;

2. sottolinea l'importanza delle riflessioni esposte dalla Commissione nel Libro verde e volte a potenziare l'industria dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea;
3. si compiace della procedura di consultazione approfondita praticata dalla Commissione e si aspetta che, nel proporre al Consiglio di adottare misure di incentivazione per il settore audiovisivo, la Commissione prenda in considerazione il punto di vista degli enti locali e regionali e il ruolo chiave che questi spesso svolgono in tale settore;
4. approva le tendenze fondamentali dell'industria dei programmi diagnosticate dalla Commissione, come anche i rischi e le opportunità evidenziate per il futuro del settore audiovisivo; è inoltre importante che l'industria dei programmi promuova la molteplicità culturale;
5. rileva però uno stretto rapporto fra il Libro verde già pubblicato sul potenziamento dell'industria dei programmi e le future conclusioni della Commissione derivanti dalla consultazione in merito al Libro verde sul pluralismo e la concentrazione dei media nel mercato interno;
6. condivide pertanto la critica formulata dal Comitato economico e sociale secondo il quale il Libro verde sul potenziamento dell'industria dei programmi non ha tenuto sufficientemente conto delle possibili conseguenze sociopolitiche di una concorrenza sfrenata nel settore audiovisivo;
7. pertanto, pur rispettando la competenza degli Stati membri in materia di politica dei media, ritiene necessaria la discussione di proposte volte a far fronte alla minaccia di concentrazione di proprietà dei media in Europa con particolare riferimento alla tutela della libertà di parola, della libertà di scelta dei consumatori, dei diritti umani e della diversità regionale; si compiace del fatto che la Commissione europea, nella Comunicazione del 21 settembre 1994, abbia annunciato una nuova procedura di consultazione approfondita allo scopo di esaminare se si possano prendere in considerazione iniziative a livello di Unione e, eventualmente, quali; chiede alla Commissione di coinvolgere sin dall'inizio le regioni in tale procedura, soprattutto quelle che godono di competenza legislativa nel campo dei mezzi di comunicazione; invita la Commissione a mettere a disposizione delle regioni i propri studi nel settore del pluralismo e della concentrazione dei mezzi di comunicazione;
8. al fine di tutelare i minori, va garantito che a partire dai paesi europei non vengano trasmessi programmi di contenuto pornografico o che esaltino la violenza. In tale contesto è inoltre necessario chiarire quale sia lo Stato autorizzato ad intervenire in caso di violazione;
9. è dell'avviso che l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro nel settore audiovisivo potrà essere conseguito con successo, solo se verrà data anche alle piccole e medie imprese una realistica possibilità di accesso al mercato;
10. rileva che secondo il Libro bianco su crescita, competitività e occupazione « malgrado la scarsità di statistiche affidabili sull'occupazione nel settore, si è stimato che almeno 1,8 milioni di persone si guadagnino da vivere operando nei servizi audiovisivi comunitari », ma concorda con il Comitato economico e sociale nel ritenere eccessivamente ottimistica la previsione del Libro bianco, secondo la quale « i nuovi posti di lavoro potrebbero essere dell'ordine di due milioni entro il 2000, sempreché prevalgano le condizioni attuali »;
11. accoglie con favore l'approccio generale della Commissione secondo il quale, nel formulare una politica europea in questo settore, si deve applicare il principio di sussidiarietà e stabilire di comune accordo il livello al quale conseguire, con la massima efficacia, gli obiettivi previsti;
12. si compiace del fatto che secondo il Libro verde i meccanismi di sostegno diretti ad obiettivi nazionali, culturali e industriali non sono incompatibili con l'obiettivo di sviluppare un'industria dei programmi europea e possono costituire una leva potente per rafforzare l'industria dei programmi;

13. valuta positivamente anche il fatto che — per riprendere la formulazione del Libro verde — i vari livelli di competenza nazionale, regionale o di altro genere abbiano un'influenza diretta e decisiva sulle strutture del settore audiovisivo;
14. è inoltre dell'avviso che, in futuro, si debbano sviluppare ulteriormente le possibilità di influenza delle competenze regionali e locali in questo settore, nell'interesse della varietà culturale e della promozione e tutela dell'identità regionale;
15. è convinto che una via specificatamente europea possa avere successo solo se si tiene conto che la domanda del pubblico è orientata essenzialmente verso contenuti locali, regionali e nazionali;
16. ritiene pertanto necessario promuovere l'ulteriore sviluppo di programmi creativi e d'avanguardia a livello locale e regionale, anche se tale produzione non può essere direttamente diffusa sul mercato mondiale;
17. è dell'avviso che lo scenario presentato dalla Commissione, che prevede una digitalizzazione dei canali di distribuzione, possa costituire un sostegno per la realizzazione di tali strutture;
18. considera che il ruolo futuro dell'Unione europea nello sviluppo dell'industria dei programmi passi attraverso l'apertura dei mercati e la promozione della produzione e della distribuzione di programmi europei e che ciò debba sempre avvenire nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà;
19. ritiene opportuna la proposta della Commissione di instaurare un quadro cooperativo di scambi e di riflessione a livello europeo e di considerare quale contributo possano apportare gli Stati membri a tutti i livelli di competenza per conseguire gli obiettivi definiti comunemente, e sollecita a questo proposito un'ampia partecipazione delle regioni e degli enti locali; rileva, in riferimento alla proposta della Commissione di creare un forum di scambi e di riflessione a livello europeo che non si dovrebbe intervenire nelle competenze esistenti a livello nazionale o addirittura regionale, chiede inoltre il pieno coinvolgimento degli enti locali e regionali nello scambio di riflessioni a livello europeo;
20. giudica positivo, secondo le prime esperienze raccolte finora, il piano d'azione per l'introduzione in Europa di servizi televisivi avanzati;
21. osserva che l'attuale programma Media terminerà nel 1995 e sostiene fortemente la necessità di un programma Media 2 che copra il periodo dal 1995 al 2000 almeno, rileva ed approva i quattro obiettivi prioritari identificati nel Libro verde, sottolinea l'importanza di rivolgere una particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese e degli Stati membri di dimensioni più ridotte e richiede che, in questo contesto, venga attribuita una particolare priorità alla formazione; tuttavia, il Comitato delle regioni ritiene che, per tener conto della diversità regionale, i programmi Media, Babel e Scale dovrebbero coprire un'area geografica più ampia;
22. chiede che vengano promossi e sostenuti programmi per la formazione congiunta di operatori specializzati con diversi retroterra linguistici o culturali e provenienti da diversi ambienti lavorativi del settore audiovisivo;
23. sollecita in particolare lo scambio dei materiali audiovisivi esistenti per facilitare la riproduzione degli stessi in altre lingue, operazione altrimenti non economicamente realizzabile, nel rispetto dei diritti degli artisti a una remunerazione equa e del loro diritto morale a controllare l'utilizzo delle loro creazioni artistiche;
24. esprime la preoccupazione che la posizione vitale delle emittenti televisive pubbliche sia protetta e potenziata nel nuovo ambiente competitivo, riconoscendo che esse svolgono un importante ruolo nel tutelare e rispecchiare il ricco mosaico di cui è composta la cultura europea e contribuiscono in modo significativo a garantire un'ampia scelta ai telespettatori europei;
25. chiede con insistenza che, nel rivedere la direttiva «Televisione senza frontiere», sia rispettata la posizione dei servizi televisivi creati primariamente per conseguire specifici

obiettivi culturali, e che sia conseguentemente presa in considerazione l'assegnazione di un sostegno concreto sotto forma di aiuti e sovvenzioni diretti provenienti dai Fondi dell'Unione Europea; in tale contesto va evitato ogni centralismo inutile e va rispettata la molteplicità e la peculiarità dell'organizzazione radiotelevisiva degli Stati membri e delle loro regioni; ciò vale specialmente per i poteri e le responsabilità delle regioni e per l'indipendenza dell'emittente rispetto alla programmazione;

26. rifiuta l'introduzione di tasse parafiscali a livello europeo e la convergenza in fatto di finanziamento dei sistemi nazionali di sostegno;

27. è unanime con la Commissione nel giudicare assolutamente indispensabile coinvolgere tutte le regioni dell'Unione nello sviluppo dell'industria audiovisiva e favorire le regioni con una bassa capacità produttiva o dove si parla una lingua meno diffusa;

28. si impegna a includere le regioni dell'Europa centrale e orientale — nell'ambito di un nuovo partenariato — nel sistema europeo di sostegno e, in particolare, si esprime a favore dello stanziamento di fondi del programma Phare per il settore audiovisivo in queste regioni;

29. spera che la Commissione coordinerà con esito positivo i diversi tipi di attività in un'unica politica generale capace di sviluppare un'industria cinematografica e televisiva europea, competitiva sul mercato mondiale, rivolta verso l'avvenire, generatrice di nuova occupazione e al tempo stesso in grado di fornire il suo contributo alla cultura, rispettando le identità e promuovendo una cittadinanza europea.

incarica il suo Presidente di trasmettere il presente parere al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Jacques BLANC*

---

**Parere sul tema «Verso l'ambiente delle comunicazioni personali: Libro verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea»**

(95/C 210/05)

## **1. Introduzione**

1.1. Nel corso della riunione del 22 luglio 1993, il Consiglio ha adottato una risoluzione in cui fa il punto della situazione nel settore delle telecomunicazioni ed esamina i suoi sviluppi futuri. Tale risoluzione ha stabilito un programma per l'evoluzione delle telecomunicazioni nell'Unione europea, indicando inoltre come importante obiettivo per il futuro la formulazione di politiche nel campo delle comunicazioni mobili e personali. Al suo raggiungimento contribuirà anche la pubblicazione di un Libro verde sulle comunicazioni mobili (doc. 93/C 213/01).

1.2. Nel settore delle telecomunicazioni, le comunicazioni mobili rappresentano attualmente il segmento in crescita più rapida. L'Europa, più precisamente l'Unione europea, conta ormai oltre 8 milioni di utenti dei servizi di telefonia mobile cellulare e nel 2010 ne conterà fino ad 80 milioni, grazie alla sempre maggiore espansione che registreranno i servizi di comunicazioni personali (PCS).

1.3. Il mercato viene trainato dai rapidi progressi realizzati in campo tecnologico, dalle opportunità commerciali e dal calo dei prezzi. Negli Stati membri in cui il mercato della telefonia cellulare (telefoni veicolari e portatili di dimensioni ridotte «hand-held») è in rapida crescita, il numero degli abbonati è cresciuto negli ultimi anni del 30-40%. Studi recenti indicano il persistere di

tale tendenza a dispetto dell'attuale recessione economica.

Con il sistema radiomobile digitale paneuropeo (GSM), l'Unione europea ha introdotto una tecnologia all'avanguardia nel mondo in questo segmento chiave del futuro mercato delle comunicazioni planetarie. L'Unione deve proseguire il suo slancio e ciò deve favorire lo sviluppo del servizio universale per il cittadino europeo in tale settore.

## 2. Il Libro verde

2.1. Gli obiettivi complessivi del Libro verde sono i seguenti:

2.1.1. consentire lo sviluppo di un mercato di servizi, apparecchiature e terminali mobili che copra l'intera Unione;

2.1.2. individuare, se del caso, principi comuni per conseguire tale obiettivo, e ciò in ordine alla fornitura di infrastrutture mobili, allo sviluppo di reti e di servizi mobili e, infine, alla fornitura e al funzionamento di terminali mobili;

2.1.3. promuovere la trasformazione del mercato delle comunicazioni mobili in un'offerta di servizi personali di massa, valorizzando in particolare i servizi paneuropei;

2.1.4. agevolare e promuovere la nascita di reti e servizi transeuropei nel settore e far sì che il loro sviluppo si attui coerentemente con l'interesse collettivo.

## 3. L'impostazione scelta

3.1. Secondo l'impostazione scelta dalla Commissione europea la linea politica generale dovrebbe:

3.1.1. fondarsi sul riconoscimento delle principali tendenze tecnologiche e di mercato che stanno incidendo profondamente su un settore già innovativo e che sono presenti sia nell'Unione che in ambito mondiale, in particolare negli Stati Uniti e nell'area del Pacifico;

3.1.2. basarsi sulle politiche attuate fino ad oggi negli Stati membri: nella maggior parte dei casi queste hanno dato vita ad un ambiente concorrenziale notevolmente più aperto;

3.1.3. estendere alle comunicazioni mobili i principi di base del diritto comunitario e della politica dell'Unione in materia di telecomunicazioni, in particolare l'equilibrio raggiunto tra liberalizzazione e armonizzazione;

3.1.4. tener nel conto dovuto la più ampia dimensione internazionale e il quadro di cooperazione venutosi a creare nel settore, ben al di là dei confini dell'Unione europea;

3.1.5. sviluppare ulteriormente il mercato interno del settore in esame, come premessa di una forte posizione

negoziale negli accordi bilaterali e multilaterali mirati ad ottenere un accesso equivalente e comparabile al mercato dei paesi terzi.

I cinque obiettivi di cui sopra caratterizzano l'impostazione della Commissione nel formulare le posizioni e le proposte offerte alla consultazione e al dibattito nel presente Libro verde.

3.2. Gli studi commissionati all'esterno hanno puntato l'attenzione sui settori più critici per la formulazione delle future politiche, in particolare le condizioni del mercato e della tecnologia da ora alla fine del decennio ed oltre, fino al 2010, le procedure vigenti negli Stati membri per il rilascio delle licenze e l'assegnazione delle radiofrequenze ai sistemi mobili, i futuri requisiti in tale contesto, le questioni di interfacciamento e interconnessione tra sistemi e servizi diversi e, infine, l'analisi dell'applicazione a tali questioni della struttura per la fornitura di una rete aperta (ONP — Open Network Provision).

Parallelamente la Commissione ha esaminato relazioni e commenti elaborati allo scopo di contribuire al Libro verde da organismi di spicco rappresentativi di svariati interessi. Sono stati inoltre presi in esame studi condotti nel contesto nazionale, spesso sulla base di consultazioni nazionali e/o audizioni su larga scala.

Nella fase preparatoria la Commissione ha anche ricevuto un cospicuo numero di osservazioni che richiamavano l'attenzione su problemi specifici, da parte di gestori di reti sia fisse che mobili, di fornitori di servizi e di utenti.

3.3. Per quanto riguarda il quadro della cooperazione nel settore al di là dei confini dell'Unione, nel contesto europeo svolgono un ruolo di primo piano i seguenti organismi: l'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI), il Comitato europeo per le radiocomunicazioni (ERC) e l'associato Ufficio europeo delle radiocomunicazioni (ERO), come pure, infine, il Comitato europeo per le questioni regolamentari in materia di telecomunicazioni (ECTRA) e il suo futuro associato Ufficio europeo delle telecomunicazioni (ETO), che si stanno attualmente diffondendo nell'intero continente, compresi i paesi dell'Europa centro-orientale.

## 4. Principali tendenze e opportunità

Il segmento delle telecomunicazioni mobili è tra quelli a maggiore potenziale di crescita nell'ambito delle comunicazioni e dell'informazione.

Gli studi effettuati sull'utilizzo delle comunicazioni mobili in Europa riportano stime a medio termine secondo cui entro il 2000 gli utenti saranno quasi 40 milioni ed entro il 2010 anche 80 milioni, e ciò partendo da una base complessiva attuale di circa 16 milioni di utenti (compresa telefonia cellulare, sistemi di radioavviso e radiomobili ad uso privato).

Le ricerche di mercato prevedono che entro il 2000 il 20-30% degli utenti commerciali disporrà di sistemi per comunicazioni mobili personali, ma che in seguito si



avrà un rallentamento nel tasso di penetrazione. Nel 2010 la relativa percentuale dovrebbe essere pari al 30-50%.

Si prevede inoltre che entro il 2010 il 30-40% della popolazione utilizzerà sistemi per comunicazioni personali ad uso privato.

4.1. Nell'Unione europea il numero totale degli utenti potrebbe in definitiva superare di gran lunga i 200 milioni, rispetto ad una base complessiva attuale di 153 milioni di abbonati alla telefonia fissa convenzionale.

4.2. Il mercato della telefonia mobile pubblica è ancora servito in prevalenza dalla tecnologia cellulare analogica, ad esempio i sistemi NMT, TAC ed altri, ma questa verrà rapidamente surclassata dalle tecnologie digitali ora in fase di introduzione, in particolare il GSM 900 (Sistema globale europeo di comunicazioni mobili), il DCS-1800 (le cosiddette Reti personali di comunicazioni — servizi PCN) e il DECT (Sistema digitale europeo di telecomunicazioni senza filo), ma anche sistemi come CT2 o ERMES (Sistemi digitali paneuropei di radioavviso) e TFFS (Sistema di telecomunicazioni tra aeromobili e rete terrestre).

A solo un anno dal suo avvio effettivo, il GSM rappresenta oltre il 10% della base di telefonia cellulare mobile già installata nell'Unione.

L'Europa è ormai considerata il leader mondiale per i sistemi cellulari digitali. Il GSM è stato adottato, o ne è prevista l'adozione, in più di 60 paesi, più precisamente l'intera Europa, compresi i paesi dell'Europa centro-orientale, l'area del Pacifico ad eccezione del Giappone e numerosi altri paesi in Asia, in Medio Oriente e in Africa.

## 5. Ostacoli da superare

5.1. Tra gli ostacoli da superare il Libro verde include i numerosi e svariati aspetti che rendono difficile la creazione di un unico sistema di telecomunicazioni per l'intera Unione. Tra questi ci sono i diritti esclusivi di mercato e i diritti speciali, i sistemi di rilascio delle licenze, l'assegnazione delle frequenze, una risposta comune dell'Unione al predominio statunitense nelle comunicazioni personali via satellite, l'accesso ai mercati dei paesi terzi.

5.2. Avendo esaminato e commentato questi ed altri ostacoli, la Commissione europea ritiene siano necessari cinque importanti cambiamenti per rimuovere gli impedimenti ad un ulteriore sviluppo, e cioè:

5.2.1. l'abolizione dei restanti diritti esclusivi e speciali nel settore, fatta salva, ove necessario, l'istituzione di condizioni adeguate per il rilascio delle licenze.

5.2.2. l'eliminazione di ogni restrizione alla fornitura di servizi mobili, sia per i fornitori indipendenti del

servizio che per la fornitura diretta da parte dei gestori delle reti mobili.

Questa dovrebbe includere la facoltà di offrire una combinazione di servizi prestati in base a licenze diverse, nonché la capacità di prestare servizi in diversi Stati membri e la soppressione delle restrizioni esistenti, in modo da agevolare l'accesso degli utenti a tali servizi.

5.2.3. Piena libertà per i gestori delle reti mobili di gestire e sviluppare la propria rete ai fini delle attività previste dalla licenza o autorizzazione loro rilasciata.

Ciò dovrebbe comprendere il diritto di dotarsi di infrastrutture necessarie allo svolgimento di tali attività oppure di usare a tale scopo quelle di terzi, nonché il diritto di utilizzare infrastrutture in comune.

5.2.4. Soppressione delle limitazioni all'offerta combinata di servizi attraverso le reti fisse e mobili, nell'ambito del calendario globale previsto dalla Risoluzione 93/C 213/01 del Consiglio, del 22 luglio 1993, sulla completa liberalizzazione dei servizi pubblici vocali prestati mediante rete fissa.

Ciò implicherebbe per i gestori mobili o i fornitori indipendenti il diritto di presentare offerte per l'assegnazione di licenze di rivendita sulla rete fissa e di sopprimere ogni restrizione all'ingresso ai mercati di telefonia mobile per i gestori delle reti fisse. È fatta salva soltanto la piena applicazione delle regole di concorrenza del Trattato, in particolare del regolamento 89/4064/CEE del Consiglio sul controllo delle concentrazioni, e di quanto disposto dalle suddette regole di concorrenza in materia di abuso di posizione dominante.

5.2.5. L'agevolazione della gestione e della fornitura di servizi a livello paneuropeo.

Ciò dovrebbe comportare un ulteriore progresso nel reciproco riconoscimento dell'omologazione delle apparecchiature terminali mobili, nonché il coordinamento delle procedure di rilascio e assegnazione delle licenze laddove ciò sia opportuno per agevolare lo sviluppo di reti transeuropee.

5.3. Nel Libro verde si limita l'esposizione di posizioni precise a quei settori che necessitano di una posizione comune a livello comunitario. Tali posizioni riguardano:

5.3.1. le condizioni di rilascio delle licenze ai gestori di reti mobili;

5.3.2. le condizioni di fornitura del servizio, l'interconnessione, le infrastrutture, le questioni di frequenza e numerazione, e infine

5.3.3. l'avvio della transizione verso le comunicazioni personali.

5.4. Il Libro verde comprende proposte di posizione sui seguenti argomenti:

5.4.1. Si propone di emendare la direttiva 90/388/CEE sulla concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni

in modo da coprire anche le comunicazioni mobili. Si propone di rilasciare licenze con procedura aperta, non discriminatoria e trasparente. Nonostante il rilascio delle licenze venga trattato ampiamente, al momento nel Libro verde non viene propugnato un unico sistema, dando invece assoluta priorità alla massimizzazione dei benefici per gli utenti. Viene inoltre sottolineato che le condizioni per il rilascio debbono garantire un comportamento trasparente e non discriminatorio da parte dei gestori fissi e mobili operanti in regime di proprietà comune.

5.4.2. Si propone di garantire la libertà commerciale, ossia di consentire la prestazione di servizi da parte di fornitori indipendenti, ma anche di redigere un Codice di comportamento per i fornitori in modo che questi si conformino alle sue norme e regole, oltre a rispettare gli standard fissati.

5.4.3. A proposito di questioni di interconnessione, infrastrutture, radiofrequenze e numerazione, il Libro verde lancia un appello all'armonizzazione di tali servizi in tutta l'Unione. In osservazioni dettagliate si mettono in rilievo i benefici che i cittadini dell'Unione europea ricaverebbero da tale processo di armonizzazione.

5.4.4. Nell'avviare la transizione verso i servizi di comunicazione personale, il Libro verde sottolinea che le esigenze fondamentali sono, inizialmente, l'eliminazione delle restrizioni alla combinazione di tecnologie o servizi mobili multipli da parte di un unico prestatore di servizi e, successivamente, l'annullamento delle restrizioni alla libera combinazione di servizi prestati tramite reti fisse e mobili.

5.4.5. Il tenore complessivo del Libro verde è a favore della liberalizzazione e dell'armonizzazione nel settore delle comunicazioni mobili.

5.4.6. Si propone di realizzare tutto ciò entro il 1998, concedendo un periodo supplementare di transizione con durata massima di cinque anni alla Spagna, all'Irlanda, alla Grecia e al Portogallo e, previa giustificazione, uno di due anni al Lussemburgo.

5.4.7. Il Libro verde propone l'adozione della direttiva generale sulla protezione dei dati e della proposta di direttiva sulla protezione della vita privata nel contesto delle reti digitali.

5.4.8. In campo sanitario, la Commissione europea propone di dare il via ad un ampio programma d'azione per accelerare l'adozione delle necessarie norme di sicurezza. A tale proposito si mette l'accento su una caratteristica delle apparecchiature manuali atta a minimizzare l'esposizione elettromagnetica, ossia la bassa emissione di potenza.

5.4.9. Al fine di salvaguardare l'ambiente, il Libro verde propone l'introduzione di standard unici che

consentano la condivisione di sedi e infrastrutture radiofoniche.

5.4.10. In relazione ai paesi terzi, ogniqualvolta si abbia a che fare con tali paesi si propone l'adozione di una posizione comune della Comunità su tutte le principali questioni, specialmente nei settori della standardizzazione, delle frequenze e della numerazione.

## 6. Osservazioni

6.1. Il Libro verde, essendo un documento estremamente dettagliato, copre tutti gli aspetti delle comunicazioni mobili. Il suo motivo di fondo è l'appello all'armonizzazione e alla liberalizzazione all'interno dei sistemi di comunicazione personale dell'Unione.

6.2. Il documento segnala un dato di fatto: l'Unione ha ormai raggiunto la supremazia mondiale in questo campo. Liberalizzando e aprendo il mercato tale supremazia sarà non solo conservata ma anche notevolmente accresciuta.

6.3. Per tali motivi il Libro verde va salutato con soddisfazione sia dalla Commissione 3 che dal Comitato delle regioni. Se l'Unione continuerà a conseguire successi nel settore dei sistemi mobili digitali, ciò porterà per forza di cose ad entrare nei mercati di nuovi paesi terzi, migliorando così il potenziale di opportunità occupazionali nell'Unione.

6.4. Il GSM (Sistema globale europeo di comunicazioni mobili) è stato già adottato in oltre 60 paesi di tutto il mondo. Come già osservato, si prevede che nel 2010 gli utenti della telefonia mobile saranno passati dagli attuali 16 milioni a 80 milioni.

6.5. Visto che si prospetta una crescita così ingente, è imperativo che, al termine della fase di dibattito sul Libro verde, il Consiglio e la Commissione europea passino appena possibile all'applicazione del documento finale.

## 7. Altre osservazioni

### 7.1. Rilascio di licenze

A questo riguardo la Commissione propende per il rilascio centralizzato delle licenze ai gestori da parte della Comunità. Ciò solleva però interrogativi a livello di governi nazionali e ancora più, almeno nelle previsioni, regionali. Visto il loro impatto locale, è probabilmente giusto che sulla concessione di licenze le regioni abbiano voce in capitolo.

### 7.2. Salute

Sebbene il Libro verde tratti in una certa misura dell'impatto dei sistemi in esame sulla salute pubblica, il relatore ritiene che non sia stata dedicata sufficiente attenzione a questo aspetto e che, prima di giungere a

decisioni definitive su una sostanziale estensione dei sistemi, andrebbe eseguito un ulteriore meticoloso esame di tale impatto della nuova tecnologia.

### 7.3. *Impatto ambientale*

Gli enti locali e regionali si troveranno di fronte ad una proliferazione delle richieste di permesso di progettazione riguardanti nuovi supporti, trasmettitori, ecc. In un contesto libero e liberalizzato occorre domandarsi se le amministrazioni locali e regionali debbano fornire o meno sedi centralizzate di trasmissione e ricezione in zone determinate, al fine di minimizzare e prevenire la proliferazione delle sedi multiple per supporti. In questo campo della protezione dell'ambiente si deve inoltre cercare di evitare che venga esercitata eccessiva pressione sugli enti locali e regionali da parte di gruppi di fornitori.

### 7.4. *Risposta delle regioni*

Come indicato in precedenza, il Libro verde e le proposte della Commissione sono documenti complessi e di ampia portata, destinati ad incidere profondamente e capillarmente su ogni ambiente dell'Unione e su ogni comunità. È realistico attendersi che ognuno degli Stati membri e dei rappresentanti delle varie regioni abbia un'opinione diversa su molti aspetti delle proposte.

7.5. Pertanto, affinché alla Commissione venga presentato un parere completo sotto tutti gli aspetti e rispecchiante il punto di vista di tutte le regioni dell'Unione, il relatore ritiene che debba essere costituito un piccolo gruppo di studio con il mandato di elaborare un parere con tali caratteristiche. Ciò ovviamente sarà fatto solo se lo consentirà il tempo a disposizione per la presentazione del documento.

7.6. Nel complesso il Libro verde va accolto con favore, in quanto è un passo in avanti verso il raggiungimento di una strategia comune nel settore delle comunicazioni mobili e personali.

## ALLEGATO

### al parere del Comitato delle regioni

#### 1. Introduzione

1.1. Nella mia relazione del 14 luglio 1994 sul progetto di parere della Commissione 3 del Comitato delle regioni relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea (COM (94) 145 def.) ho esposto i dettagli del Libro verde.

1.2. Oltre a ciò, ho sottolineato l'influenza che i nuovi sviluppi nel settore delle comunicazioni personali avrebbero avuto sulle regioni d'Europa, specialmente nei settori del rilascio di licenze, della salute e dell'impatto ambientale.

1.3. Nella parte riguardante la risposta delle regioni, al punto 7.5 della relazione, ho proposto la costituzione di un gruppo di studio incaricato di elaborare un punto di vista comune a tutti gli Stati dell'Unione. Questa proposta era stata avanzata perché il relatore era consapevole del fatto che ogni paese ed anzi ogni regione sarebbero stati influenzati dal processo di liberalizzazione ed armonizzazione nel settore delle comunicazioni personali. Disponendo di una visione quanto più ampia e specialistica possibile, il Comitato delle regioni potrebbe offrire al Consiglio ed alla Commissione un parere completo sotto tutti gli aspetti su questo settore estremamente importante.

1.4. Ma, poiché la Commissione desidera che il nostro parere venga adottato nel corso della sessione plenaria alla fine di settembre 1994, il tempo a disposizione non permette la costituzione di tale gruppo e le necessarie riunioni per la formulazione del parere. Per questo motivo vorrei chiedere che la Commissione 3 approvi il parere del relatore del 14 luglio 1994, il presente supplemento di parere e gli eventuali altri emendamenti presentati ed approvati dalla Commissione 3.

#### 2. Allegato al parere del Comitato delle regioni sul tema «Verso l'ambiente delle comunicazioni personali: Libro verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea (COM(94) 145 def.)»

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il 27 e 28 settembre 1994, nel corso della 4ª sessione plenaria, il seguente parere.

2.1. Il Comitato delle regioni accoglie con favore il Libro verde, che rappresenta un importante progresso nello sviluppo dei sistemi di comunicazione personale.

2.2. Il Comitato vede positivamente le proposte in esso contenute riguardanti la liberalizzazione ed armonizzazione del settore all'interno dell'Unione, grazie alle quali diventa possibile una standardizzazione del servizio.

2.3. Esso esprime comunque preoccupazione riguardo ai seguenti temi, che dovrebbero essere ulteriormente esaminati.

2.4. Rilascio di licenze: Il Libro verde propone il rilascio centralizzato delle licenze ai gestori da parte della Comunità. Il Comitato delle regioni ritiene che, dato l'impatto locale della concessione di licenze, gli enti regionali e locali dovrebbero avere voce in capitolo.

2.5. Salute: Il Comitato delle regioni ritiene che non siano state compiute sufficienti ricerche sull'impatto della nuova tecnologia sulla salute pubblica ed in particolare sull'esposizione alle radiazioni elettromagnetiche.

2.6. Impatto ambientale: Il Comitato delle regioni esprime preoccupazione riguardo all'impatto ambientale della nuova tecnologia. Nel caso della centralizzazione nel rilascio delle licenze, ci si chiede dove si collocheranno gli enti locali in relazione alla concessione dei permessi di progettazione di nuovi supporti per antenne, trasmettitori ecc. Il Comitato delle regioni ritiene che gli enti regionali e locali dovrebbero avere l'ultima parola in questo settore, in modo da evitare proliferazioni di supporti per antenne e di impianti di trasmissione.

2.7. Il settore delle comunicazioni mobili, in cui la tecnologia europea è leader mondiale, è in rapida crescita. È quindi importante guardare alle proposte della Commissione tenendo in considerazione che il mercato, in forte espansione, offre possibilità sempre maggiori per i produttori, gli addetti ai servizi e i gestori delle reti. Questo contesto dovrebbe portare alla conservazione, se non alla creazione, di posti di lavoro. Il Comitato delle regioni è particolarmente interessato a che gli eventuali nuovi posti di lavoro siano equamente ripartiti in tutte le regioni dell'Unione.

2.8. Il Comitato delle regioni appoggia la politica generale espressa nel Libro verde e desidera esprimere ulteriori opinioni al momento di esaminare proposte dettagliate per una Direttiva.

Il Comitato delle regioni dà incarico al proprio Presidente di trasmettere il presente parere al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza**

(95/C 210/06)

Il Consiglio, in data 30 marzo 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 8b, 1° comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato delle regioni in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato delle regioni ha adottato il 28 settembre 1994, nel corso della 4ª sessione plenaria, a maggioranza e un'astensione, il seguente parere (relatore: Sean O'Neachtain).

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato delle regioni si congratula con la Commissione per aver presentato una direttiva completa ed equilibrata volta a cambiare la situazione in alcuni Stati membri nei quali i cittadini di un altro Stato membro non avevano il diritto di voto o quello di candidarsi alle elezioni comunali. L'articolo 8 b, primo comma, del Trattato sull'Unione europea afferma che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede.

Inoltre, pur cogliendo l'opportunità di fornire il suo parere sulla proposta, il Comitato deplora il fatto che, in questo caso, il Trattato non preveda espressamente la consultazione. Il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione alle elezioni comunali è una questione cruciale per il Comitato delle regioni, considerando la sua stessa natura e composizione. L'articolo 8, 1° comma, del Trattato istituisce la cittadinanza dell'Unione mentre l'articolo 8, comma 2, stabilisce che i cittadini sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato. È ingiusto che il Trattato non preveda la consultazione del Comitato, vale a dire l'istituzione che lavora a più stretto contatto con i cittadini dell'Unione, su una questione del genere e su tutte le altre proposte di normativa, comprese quelle che derivano dall'articolo N del Trattato e relative all'esame, che avverrà nel 1996, delle disposizioni del Trattato per le quali è prevista una revisione. Il Comitato pertanto chiede alla Commissione di riesaminare ed estendere la sfera di consultazione del Comitato e di presentare una proposta in tal senso al Consiglio prima della fine del 1994.

1.2. Il suddetto articolo è il risultato di un dibattito politico durato diversi anni su questo importante argomento, dibattito culminato nella presentazione della direttiva in esame, la quale stabilisce modalità particolareggiate in base alle quali i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza possono votare e candidarsi alle elezioni comunali dello stesso Stato membro.

1.3. Senza voler pregiudicare il principio della non discriminazione tra i cittadini dell'Unione, nell'elaborare

la direttiva si è cercato per quanto possibile di non rivoluzionare il sistema giuridico che disciplina l'organizzazione delle elezioni amministrative negli Stati membri. Il suo obiettivo specifico è quello di sostituire al criterio della nazionalità quello della cittadinanza dell'Unione. Questo diritto fondamentale, che riguarda circa cinque milioni di cittadini degli Stati membri, rappresenta un passo importante nello sviluppo della cittadinanza europea e va pertanto approvato nello spirito e nel contenuto dell'obiettivo perseguito.

1.4. Nel momento in cui l'Unione europea prende forma e il concetto rivoluzionario di «cittadinanza europea» viene accettato, è essenziale colmare il «deficit democratico» e avvicinare l'Unione ai singoli cittadini. La proposta di direttiva è un passo significativo in avanti nella realizzazione di questo obiettivo. La sua adozione contribuirebbe a dimostrare ai tanti cittadini che si sentono esclusi dal «processo di Maastricht» che l'Unione, pur rispettando la diversità culturale e la molteplicità delle opinioni e tradizioni inserite nel Trattato, può trovare una sua unità attorno a valori democratici fondamentali che sono patrimonio di tutti e che restano indissolubilmente legati ai diritti e doveri civili e politici. La direttiva contribuirebbe a dare a tali valori democratici comuni un'espressione a livello locale, regionale e nazionale.

1.5. Nello stesso ordine di idee, e in linea con la proposta di direttiva in esame, l'Unione europea dovrebbe inoltre riconoscere i diritti e i doveri civici dei cittadini dei paesi terzi legalmente residenti nell'Unione.

## 2. Osservazioni particolari

### 2.1. Articolo 2, paragrafo 2

Vengono considerate elezioni comunali anche le votazioni generali e dirette da tenersi nell'ambito di enti locali di primo grado.

## 2.2. Articolo 5, paragrafo 3

Se in base al principio della non discriminazione è auspicabile che l'eleggibilità alle funzioni di capo o di membro dell'organo esecutivo sia estesa a tutti i cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro senza che si tenga conto del criterio di cittadinanza, il Comitato riconosce che, in taluni casi, ad esempio quando tali funzioni prevedono l'espletamento di obblighi delegati dallo Stato, uno Stato membro può esercitare il diritto di riservare tali cariche ai propri cittadini.

Tuttavia, il Comitato esorta gli Stati membri a ridurre al minimo tali restrizioni e chiede a quegli Stati che scelgono di riservarsi tale diritto di considerare questa decisione una misura transitoria e di tener presente l'obiettivo finale di estendere il diritto a tutti i cittadini dell'Unione che risiedono sul proprio territorio.

## 2.3. Articolo 7, paragrafo 1

I metodi di iscrizione sulle liste elettorali variano nei diversi Stati membri. Negli Stati in cui l'iscrizione sulle liste elettorali avviene automaticamente da parte dell'ufficio elettorale e non in seguito a richiesta, un sistema a parte in base al quale i cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza di detti Stati membri debbano esprimere formalmente il desiderio di essere ufficialmente iscritti, potrebbe a prima vista essere considerato discriminatorio da alcuni. Tuttavia, il Comitato riconosce che la necessità di esprimere o dichiarare l'intenzione di votare è volta a proteggere il diritto dei cittadini degli altri Stati membri di non partecipare alle elezioni se questo è il loro desiderio. Ad esempio, l'obbligo di dichiarare espressamente l'intenzione di votare garantisce anche il diritto di non votare del cittadino di un altro Stato membro dell'UE residente in uno Stato membro che adotta un sistema di voto obbligatorio e l'iscrizione automatica sulle liste elettorali.

Tuttavia, dato che in nessun paese della UE vige un sistema d'iscrizione automatica abbinato all'obbligo di voto, e che non si possono verificare altre eventualità per cui un cittadino di un altro paese UE si trovi nella situazione di essere costretto a votare contro la sua espressa volontà, il Comitato raccomanda che la dichiarazione espressa dell'intenzione di votare sia resa obbligatoria solo in quegli Stati membri che adottino un sistema di quel tipo, lasciando impregiudicati gli attuali sistemi d'iscrizione e di voto degli Stati membri che non si basano su tale sistema.

Inoltre, in quegli Stati membri in cui è indispensabile dichiarare espressamente l'intenzione di votare, il Comitato raccomanda di lasciare agli Stati in questione la facoltà di decidere la natura e la forma di tale dichiarazione.

## 2.4. Articolo 8

### 2.4.1. Articolo 8, paragrafo 1

Il Comitato raccomanda di sostituire il verbo « prendono » con « adottano », e ciò allo scopo di assicurare che l'elettore di cui all'articolo 3 abbia un chiaro punto di riferimento giuridico riguardo all'espressione della sua intenzione di essere iscritto nelle liste elettorali in tempo utile prima della data delle elezioni.

### 2.4.2. Articolo 8, paragrafo 2

Ogni singolo Stato membro dovrebbe decidere autonomamente se rendere obbligatoria o meno la disposizione che prevede, per i non cittadini, la presentazione di una dichiarazione formale che indichi la cittadinanza e l'indirizzo nello Stato membro di residenza al momento in cui esprime l'intenzione di esercitare il diritto di voto. Così facendo, se uno Stato membro ha già stabilito cittadinanza e luogo di residenza del cittadino di un altro Stato membro attraverso un sistema diverso che ritiene soddisfacente, ad esempio mediante l'avvenuta accettazione e registrazione a livello locale delle condizioni di residenza, tale sistema dev'essere rispettato e ritenuto sufficiente ai fini della direttiva all'esame.

## 2.5. Articolo 9

### 2.5.1. Articolo 9, paragrafo 2

Nell'interesse della chiarezza e della coerenza tra le varie versioni del testo nelle lingue della UE, il Comitato raccomanda di cancellare le parole « dichiarazione di » dalla versione italiana e « déclaration de » dalla versione francese.

### 2.5.2. Articolo 9, paragrafo 2

Analogamente, il Comitato raccomanda anche di cancellare le parole « en outre » dalla versione francese e « inoltre » dalla versione italiana.

## 2.6. Articolo 10, paragrafo 1

Nel caso venga opposto un diniego alla richiesta di un cittadino dell'Unione non avente la cittadinanza dello Stato membro di residenza di essere iscritto nelle liste elettorali in quello Stato oppure di candidarsi, dovrebbe essere previsto un lasso di tempo sufficiente per ricorrere in appello contro tale decisione. Il Comitato raccomanda pertanto di modificare come segue il paragrafo 1 dell'articolo 10:

« Lo Stato membro di residenza informa l'interessato in tempo utile dell'esito della sua domanda d'iscrizione nelle liste elettorali o della decisione relativa all'ammissibilità della sua candidatura. »

2.7. *Articolo 12*

Se da un lato, conformemente al disposto dell'articolo 8 B, paragrafo 1, il Comitato riconosce la possibilità di deroghe alla direttiva in esame, dall'altro ritiene che, in base al principio della non discriminazione, tali deroghe dovrebbero essere considerate in ultima analisi transitorie e soggette a futura revisione. Il Comitato desidera inoltre sottolineare che le deroghe in forza dell'articolo 8 B, paragrafo 1, dovrebbero essere definite con la massima precisione, in termini sia di contenuto sia di durata.

In proposito, il Comitato è favorevole alla presentazione di una relazione, come previsto all'articolo 12, paragrafo 3, e sottolinea che quest'ultima dovrebbe venire inoltrata anche al Comitato delle regioni.

Inoltre, tenendo conto della diversa natura delle concentrazioni regionali nei vari Stati membri di cittadini

dell'Unione residenti senza averne la cittadinanza, il Comitato riconosce legittimi i motivi di chi sostiene che qualsiasi deroga in forza dell'articolo 12, paragrafo 1, potrebbe essere considerata su un piano locale piuttosto che nazionale. Tuttavia, il Comitato è del parere che in realtà questo sistema non solo si rivelerebbe impossibile da mettere in pratica a livello amministrativo ma potrebbe anche essere interpretato in opposizione allo spirito e ai principi che sono alla base del concetto stesso di cittadinanza dell'Unione.

2.8. Per garantire che tutti gli Stati membri e le loro regioni traggano vantaggio dalla direttiva, e per dissipare i timori che sussistono circa il suo campo d'applicazione, il Comitato propone di aggiungere quanto segue alla voce «per la Germania» dell'Allegato (alla fine del secondo trattino):

«Stadtgemeinde Bremen in der Freien Hansestadt Bremen.»

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Jacques BLANC*

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque di balneazione**

(95/C 210/07)

Il Consiglio, in data 14 giugno 1994, ha deciso di consultare il Comitato delle regioni in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato ha adottato a maggioranza il 28 settembre 1994, nel corso della 4ª sessione plenaria, il seguente parere, elaborato da J. Vairinhos, relatore generale.

**1. Osservazioni di carattere generale**

1.1. La proposta di direttiva del Consiglio sulle acque di balneazione mira a modificare la direttiva 76/160/CEE alla luce dei diversi adeguamenti di cui è già stata oggetto e dei progressi tecnici e scientifici nel frattempo compiuti, al fine di proteggere la salute pubblica e di tutelare l'ambiente.

1.2. Gli obiettivi originariamente proposti non vengono modificati; si semplifica solo l'applicazione della direttiva riducendo, alla luce delle attuali conoscenze, il numero dei parametri a quelli strettamente necessari.

1.3. Viene riconosciuta l'interdipendenza tra qualità delle acque di balneazione e lo sviluppo dell'attività

turistica nell'Unione europea, nella prospettiva d'incrementare la coesione economica e sociale della Comunità.

1.4. Il Comitato accoglie con favore il rafforzamento del principio della sussidiarietà sancito dal Trattato sull'Unione europea, grazie al coinvolgimento delle autorità regionali e locali in sede di adozione di misure volte a conseguire gli obiettivi proposti nella direttiva.

1.5. Ritiene tuttavia che ciascuno Stato membro dovrà precisare la struttura amministrativa e giuridica che assumerà la responsabilità in modo da accrescere l'efficacia della direttiva.

1.6. Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di articolare correttamente ed assicurare la complementarità tra i diversi livelli d'intervento, in particolare per adeguare le politiche ambientali ed urbanistiche la cui non corretta applicazione può causare un deterioramento accelerato degli ecosistemi dei litorali.

1.7. Riconosce l'esigenza e l'importanza di responsabilizzare tutti i cittadini in materia di educazione ambientale e ritiene che a questo proposito occorra intensificare la divulgazione di tali problematiche specie tra i giovani allo scopo di cambiare le mentalità e gli atteggiamenti.

1.8. Il Comitato riconosce l'importanza degli strumenti della pianificazione e della gestione integrata, nel rispetto della capacità ricettiva della zona costiera onde evitare che il territorio venga occupato in maniera eccessiva e disordinata, oppure che si attuino interventi non corretti, fenomeni che possono compromettere l'equilibrio naturale dell'ambiente, aumentando le fonti d'inquinamento.

1.9. Il Comitato prende atto del positivo contributo che la direttiva originale 76/160/CEE ha apportato al miglioramento qualitativo delle acque di balneazione, e dei suoi apprezzabili risvolti sulla protezione della salute dei bagnanti e dell'ambiente in genere.

1.10. Il Comitato rileva con interesse la semplificazione dei criteri e delle norme di qualità applicabili alle acque utilizzate a fini di svago, nel rispetto degli obiettivi prefissi, semplificazione giustificata dal notevole aumento delle conoscenze scientifiche in materia di microbiologia e delle tecniche di analisi.

1.11. Il Comitato approva, di massima, le linee direttrici del documento in esame, esprime un parere favorevole pur formulando, a titolo complementare, talune raccomandazioni allo scopo di migliorare l'applicazione e l'efficacia della direttiva sulle acque di balneazione.

## 2. Osservazioni specifiche

2.1. Premesso che la proposta è stata elaborata in conformità dell'articolo 130 R del Trattato CE e mira a proteggere e migliorare la qualità delle acque di

balneazione e a contribuire alla tutela della salute dei bagnanti, la Commissione dovrà garantire l'esistenza di rigorosi meccanismi di vigilanza degli agenti inquinanti. Il Comitato intende richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che il nuovo principio di graduazione della qualità delle acque di balneazione, senza che ad esso corrisponda un livello omogeneo di controllo, può dar luogo a distorsioni della concorrenza tra le regioni comunitarie.

2.2. Benché si lasci agli Stati membri la libertà di adottare le misure da essi ritenute più adeguate, alla luce della specificità di ciascuna regione e con il solo obbligo di rispettare gli obiettivi fissati, si richiama l'attenzione della Commissione sull'opportunità di prevedere, a livello interdisciplinare, misure concertate volte a rispondere alle diverse problematiche che possono ripercuotersi sulla vita e sugli aspetti ambientali delle zone balneari.

2.3. Pur caldeggiando l'iniziativa innovatrice ed assolutamente degna di merito volta a fornire informazioni comparabili sulla qualità delle acque di balneazione per consentire ai cittadini di scegliere con cognizione di causa la zona balneare in cui trascorrere il proprio tempo libero, il Comitato raccomanda di approntare una documentazione per sensibilizzare l'opinione pubblica e sfruttare in modo adeguato le zone balneari.

2.4. Il Comitato propone che i termini per il recepimento degli obblighi previsti dalla direttiva in parola nella legislazione di ciascuno Stato membro vengano prorogati in modo da potenziare gli effetti delle altre direttive in materia già in vigore.

2.5. La proposta di direttiva comporta un'effettiva semplificazione in quanto elimina i parametri analitici che non forniscono informazioni supplementari o non rilevanti per l'utilizzazione a scopo di svago delle acque e permette inoltre d'informare con rigore gli utilizzatori delle acque di balneazione.

2.6. Il ricorso preferenziale ad indicatori di contaminazione fecale, responsabili di diverse sintomatologie, mette in causa la definizione dei parametri da controllare e la loro rappresentatività. In tal senso, il controllo del livello di streptococchi fecali ed escherichia coli è considerato un indicatore sicuro di contaminazione fecale dato che l'analisi è efficace, i risultati possono essere ottenuti in tempo utile ed in modo economico. Tali controlli possono essere considerati una base fondamentale per il monitoraggio della qualità delle acque di balneazione.

2.7. La determinazione di questi parametri non consente tuttavia di dedurre la presenza nelle acque di balneazione degli enterovirus; ne consegue la necessità di definire il modo migliore per misurare il parametro.

Preoccupa profondamente il Comitato il fatto che nella proposta della Commissione si esiga l'effettuazione di analisi periodiche per individuare gli enterovirus,



requisito che difficilmente gli enti locali o regionali potrebbero rispettare, sia sotto il profilo economico che sotto quello amministrativo.

Il Comitato invita pertanto la Commissione a studiare la possibilità di rendere più flessibile il requisito dell'analisi per l'individuazione dell'enterovirus, ritenendo che essa dovrebbe esaminare se sia possibile sostituire validamente le dispendiose analisi previste con altre meno onerose.

Come indicatore alternativo si propongono i batteriofagi che presentano una maggiore facilità di analisi, una risposta in tempo utile e test più economici.

2.8. Il Comitato ritiene infine opportuno definire in modo rigoroso all'articolo 7 le condizioni che comportano il divieto di balneazione. Il Comitato si oppone alla suddivisione delle acque di balneazione in 2 classi di qualità. Si tratta di una valutazione che oltrepassa lo scopo della proposta di direttiva che è quello della tutela dei bagnanti. La proposta di direttiva fissa soglie il cui superamento rende le acque non più idonee alla balneazione; se al contrario si rimane al di sotto di tali soglie non si devono temere pericoli per la salute dei bagnanti. Un'ulteriore suddivisione delle acque di balneazione in classi di qualità dà adito ad interpretazioni e manipolazioni di vario genere che non rendono un buon servizio alla tutela della salute.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

---

**Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un piano d'azione contro il cancro 1995-1999 nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica**

(95/C 210/08)

Il Consiglio ha deciso, in data 13 luglio 1994, di consultare il Comitato delle regioni in merito alla proposta di cui sopra.

**IL COMITATO DELLE REGIONI**

Visto l'articolo 3(o) che fa riferimento a un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute;

Visto l'articolo 3b, a norma del quale nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario;

Visto l'articolo 129 del Trattato, che fa riferimento alla garanzia di un livello elevato di protezione della salute umana;

Vista la Comunicazione della Commissione in merito alla lotta contro il cancro nell'ambito dell'attività a favore della sanità pubblica;

Vista la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un piano d'azione contro il cancro 1995-1999 nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica.

## HA ADOTTATO

all'unanimità, nel corso della sessione plenaria del 28 settembre 1994, il seguente parere, presentato da Böhm.

1. Il Comitato delle regioni approva la continuazione del programma « L'Europa contro il cancro ». Per combattere questa malattia è assolutamente necessaria una maggior cooperazione tra gli Stati membri, soprattutto a livello di ricerca.

2. Con il programma in esame la Commissione presenta il primo programma specifico nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica recentemente adottato. Non appare evidente quale sia il valore relativo del programma di lotta contro il cancro nell'ambito particolare del quadro. Manca, in quest'ottica, un programma quadro per il settore della sanità pubblica che indichi una strategia globale vincolante.

3. Nella realizzazione del piano d'azione il principio della sussidiarietà dev'essere rigorosamente rispettato. Dai considerando si evince che la Commissione utilizza un concetto erroneo della sussidiarietà. Conformemente all'articolo 3 B del Trattato, la Comunità europea può agire solo nella misura in cui gli obiettivi delle misure previste non possano « essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario ».

Inoltre nella formulazione dei contenuti e della realizzazione delle singole misure i limiti stabiliti dall'articolo 129 del Trattato sull'Unione europea debbono venir costantemente rispettati. Non va in particolare sfiorato il settore terapeutico, né quello dell'assistenza ospedaliera.

4. Il Comitato delle regioni chiede che nella realizzazione del programma anche gli Stati membri possano partecipare alla decisione, ragion per cui va istituito un comitato di gestione, al posto del comitato consultivo previsto. La Commissione deve assicurare agli Stati membri un'informazione regolare e puntuale, per permettere loro di collaborare efficacemente.

Ma anche le regioni debbono venir maggiormente coinvolte, in modo che le decisioni relative alla realizzazione dei programmi, decise dalla Commissione e dagli Stati membri, possano tener conto delle particolarità regionali e sia possibile ottenere una miglior concertazione tra tali misure ed i progetti regionali. A tale scopo è opportuno che le regioni vengano informate in tempo, in tutte le fasi del programma, circa le misure previste.

Il Comitato delle regioni incita pertanto la Commissione a mantenere un contatto stretto con la sua ottava Commissione, informandola costantemente circa la realizzazione del piano d'azione.

5. Infine il programma dovrebbe venir migliorato, a livello di contenuto e di accenti, tramite le seguenti modifiche:

- Dato l'aumento dei casi di carcinoma mammario e di carcinoma alla prostata ed alla pelle, questa particolare forma di affezione cancerogena va considerata con particolare attenzione in tutti i settori d'azione.
- Nel preparare e sostenere le azioni di prevenzione a livello di sanità pubblica va prevista anche la promozione della salute a livello aziendale.
- Va studiato l'effetto delle condizioni psichiche sull'insorgere del cancro, e vanno sviluppate adeguate strategie psicoterapeutiche.
- Le esperienze effettuate nel campo della prevenzione generale pubblica delle affezioni cancerogene ed in quello dell'educazione sanitaria dimostrano che la conoscenza del comportamento « giusto », di per sé, non basta a far rinunciare al consumo di tabacco e/o alcool. Andrebbero pertanto avviati studi che esaminino le possibilità di motivare gli adulti e particolarmente i giovani ad un tipo di comportamento non autodistruttivo.
- Andrebbe condotta una valutazione comparata dei sistemi di diagnosi precoce nei diversi paesi dell'Unione europea.
- Andrebbero promossi studi comparati sui tumori dovuti a cause genetiche familiari.
- Nel programma andrebbero inclusi anche studi sulle terapie, allo scopo di valutare i dati e gli studi esistenti sulla comparsa di metastasi.

- Andrebbero sostenuti e finanziati adeguatamente studi e lavori di ricerca sui possibili effetti cancerogeni delle emissioni radioattive deboli provenienti dalle centrali nucleari e sulle emissioni delle linee ad alta tensione.
- Infine, il piano d'azione dovrebbe tener maggiormente conto degli aspetti regionali e locali della lotta contro il cancro. Trova sempre maggior conferma il fatto che l'influenza dell'ambiente svolge un ruolo significativo nelle affezioni cancerogene. Si chiedono pertanto studi circa le differenze fra le varie regioni nell'incidenza tumorale, tenendo conto dei fattori socioeconomici.

Bruxelles, 28 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo**

(95/C 210/09)

Il Comitato delle regioni ha deciso in data 16 maggio 1994, conformemente all'articolo 10, comma 1, del Regolamento interno, e conformemente all'articolo 198 C del Trattato UE, di elaborare un parere in merito alla proposta di cui sopra.

La Commissione 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna », incaricata di prepararne i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodriguez Ibarra in data 6 settembre 1994.

Il Comitato delle regioni ha adottato, il 15 novembre 1994, nel corso della 5ª sessione plenaria, a maggioranza, il seguente parere.

**1. Obiettivi della riforma della PAC**

1.1. Il documento di riflessione « Evoluzione e futuro della PAC » <sup>(1)</sup>, presentato dalla Commissione al Consiglio e che ha definito i criteri in base ai quali è stata avviata la « riforma della PAC » del 1992, fissava i seguenti obiettivi:

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) mantenere un numero sufficiente di produttori agricoli, unico modo per preservare l'ambiente, il paesaggio ed un modello di agricoltura fondato sull'azienda a conduzione familiare;</li> <li>b) controllare, laddove necessario, la produzione, allo scopo di raggiungere l'equilibrio dei mercati;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>c) incentivare l'estensivizzazione, al fine di ridurre le eccedenze e promuovere una produzione agraria che rispetti l'ambiente ed offra prodotti di qualità;</li> <li>d) continuare a basare la politica agraria comune sui tre principi fondamentali: unità di mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria;</li> <li>e) trasformare il bilancio comunitario in uno strumento di effettiva solidarietà finanziaria, a vantaggio delle situazioni che necessitano di maggiore aiuto;</li> </ul> |
|---|--|

<sup>(1)</sup> Doc. COM(91) 100 def. e COM(91) 258 def.

- f) garantire i redditi degli agricoltori mediante gli aiuti diretti i cui importi vanno modulati ed i limiti stabiliti

in funzione delle dimensioni dell'azienda, del reddito, della situazione regionale e di altri fattori pertinenti.

1.2. La proposta di regolamento elaborata dalla Commissione per la riforma dell'OCM vitivinicola non rispetta i principi basilari del documento di riflessione citato e ricorre ad un'interpretazione arbitraria della sussidiarietà con l'unico obiettivo di tagliare le spese del settore.

1.2.1. Si tratta di spese a favore del settore vitivinicolo la cui importanza (rispetto al totale delle spese del FEAOG) è comunque stata sistematicamente di gran lunga inferiore al contributo della viticoltura all'economia agricola europea (in termini sia di fatturato, sia di occupazione sia, infine, di valuta).

1.2.2. Tali spese inoltre sono sistematicamente state, in proporzioni notevoli e crescenti, inferiori ai bilanci approvati dal Parlamento europeo negli ultimi otto anni, ed è il non utilizzo sistematico di tutti gli aiuti decisi una delle principali cause responsabili della situazione attuale dei mercati e delle giacenze di vini e di alcol.

## 2. Considerazioni relative alla proposta della Commissione

### 2.1. Antefatti

2.1.1. Lo scorso 22 luglio 1993, la Commissione ha predisposto una Comunicazione al Consiglio su «Evoluzione e futuro della politica vitivinicola» (1). Si trattava di un «Documento di riflessione» trasmesso al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, alle organizzazioni professionali ed a taluni rappresentanti delle regioni viticole della Comunità. Le riflessioni portate avanti nel documento si sono tradotte concretamente in una proposta normativa approvata dalla Commissione l'11 maggio 1994 (2). Se da un canto la Commissione ha atteso l'approvazione da parte del Parlamento europeo della relazione su tale documento, dall'altro va rilevato che il parere formulato al riguardo dal Comitato economico e sociale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee cinque giorni dopo l'approvazione della proposta da parte della Commissione. È quindi improbabile che la Commissione ne abbia tenuto conto.

2.1.2. Tra il «documento di riflessione» approvato dalla Commissione nel luglio 1993 e la nuova proposta di regolamento esistono notevoli contraddizioni.

### 2.2. La relazione del Parlamento europeo

2.2.1. È opportuno sottolineare una serie di considerazioni contenute nel documento approvato dal Parlamento europeo (3) e che la Commissione non ha successi-

vamente accolto, dando così prova di scarsa sensibilità politica. Le considerazioni erano le seguenti:

- la riforma della PAC dev'essere globale e coerente, i suoi principi vanno estesi al settore vitivinicolo e sono necessarie misure per regolare la produzione e sostenere i redditi dei produttori, misure complementari alla politica dei prezzi;
- esistono regioni a forte orientamento vitivinicolo in cui la coltura della vite e la produzione di vino formano parte integrante dell'economia e della cultura, ragion per cui è necessario impegnarsi per evitare la scomparsa di tale attività;
- occorre garantire condizioni eque a tutti i produttori della Comunità;
- la pratica dell'arricchimento indiscriminato ha contribuito a creare eccedenze e prodotti di bassa qualità;
- l'imposizione fiscale sul vino varia moltissimo da uno Stato membro all'altro, disincentiva il consumo e produce distorsioni nel mercato unico che vanno corrette;
- la riduzione del consumo va imputata in parte a campagne denigratorie ed a mancanza d'informazione; ciò esige una maggiore informazione e la promozione del consumo moderato del vino come elemento di una tradizione culturale e gastronomica europea;
- bisogna potenziare la creazione di organizzazioni interprofessionali e rafforzare la coesione del settore;
- il Parlamento europeo esprime dubbi sull'efficacia delle misure proposte dalla Commissione e teme che si accentuino le differenze tra le regioni produttrici e che il settore venga discriminato rispetto ad altri comparti agricoli;
- le misure strutturali e gli interventi devono essere totalmente a carico del bilancio comunitario analogamente a quanto stabilito dalla riforma della PAC per altri settori agricoli.

### 2.3. Parere del Comitato economico e sociale

2.3.1. In relazione al parere del Comitato economico e sociale (4) sulla Comunicazione della Commissione, va evidenziato quanto segue:

- Il parere deplora che lo studio della situazione in cui versa il settore non tenga conto delle ripercussioni sui redditi e sull'industria. Rileva che dalla viticoltura

(1) Doc. COM(93) 380 def.

(2) Doc. COM(94) 117 def.

(3) Doc. PE(206) 935 fin, relatore: Mateo Sierra Bardaji.

(4) Doc. CES 231/94, relatore: Kienle.

dipendono altri settori economici e che la sua scomparsa provocherebbe in parecchie zone il crollo di tutta la struttura economica regionale; per tale ragione insiste sul pericolo di erosione economica, sociale e culturale che conseguirebbe dall'arretramento della viticoltura.

- Secondo il Comitato economico e sociale, la Commissione descrive in modo troppo sfavorevole l'impatto della viticoltura sull'ambiente, mentre, semmai, la viticoltura evita l'erosione del suolo e lo spopolamento ed i metodi abitualmente usati sono compatibili con l'ambiente.
- La Commissione ha fissato le produzioni nazionali di riferimento calcolandole in base ad una diminuzione attesa del consumo di circa due milioni di ettolitri di vino l'anno. Il Comitato economico e sociale ritiene che si dovrebbe effettuare una seconda proiezione per il 2000 in cui si tenga conto degli effetti delle misure di incentivazione del consumo e di riduzione della pressione fiscale.
- D'altro canto, il CES richiama l'attenzione sulle possibili ripercussioni degli accordi GATT sul settore vitivinicolo europeo tenuto conto del fatto che il venir meno della protezione nei confronti dei terzi in seguito all'abolizione dei prezzi di riferimento e allo smantellamento tariffario relativo alle quote ed al valore delle merci determinerà un aumento delle importazioni. Mentre negli ultimi 30 anni, la superficie coltivata in Europa è diminuita di un milione di ettari, scendendo sotto i quattro milioni, la superficie vitata della maggior parte degli altri paesi ha subito lievi riduzioni e in alcuni, per es. negli Stati Uniti, in Marocco ed in Cile è addirittura aumentata; altri paesi, invece, hanno introdotto varietà più produttive (Europa orientale). Si dovrebbe pertanto tener conto dell'evoluzione del consumo nei paesi terzi.
- Il Comitato economico e sociale rifiuta con fermezza le produzioni nazionali di riferimento e ritiene che il sistema di quote creerà nuovi focolai di tensione tra le regioni viticole. La politica d'intervento dovrebbe coinvolgere direttamente il produttore, senza le strutture burocratiche che un regime comunitario di quote comporta, in modo che una produzione adeguata alla domanda faccia premio su una produzione eccedentaria. Raccomanda inoltre che per i vini da tavola si fissino rese massime per ettaro.

#### 2.4. Altre considerazioni

2.4.1. Le informazioni di base con cui la Commissione ha lavorato sono poco rigorose; esse sono in contraddizione con i dati forniti dall'Ufficio internazionale della vite e del vino (OIV), con gli studi realizzati da università europee che contestano ampiamente la cifra delle eccedenze e delineano un panorama più ottimistico dell'evoluzione del consumo, e con gli stessi dati inizialmente usati dalla Commissione. Inoltre, l'affermazione

fondamentale secondo cui c'è una tendenza all'aumento delle rese è intaccata da (almeno) un errore contenuto nel documento del luglio 1993, errore che non si è provveduto a correggere. Infine, il costo del sostegno alla viticoltura (che è alla base di tutte le proposte della Commissione) è stato artificialmente aumentato del 60% rispetto alle spese effettive sostenute dall'esercizio 1990 in poi.

2.4.2. Il progetto di riforma dell'OCM si fonda su un equilibrio del mercato ottenuto agendo esclusivamente sull'offerta.

Per la commissione 2 del Comitato delle regioni è necessario rilanciare la politica di promozione delle vendite dei prodotti vitivinicoli dotandola di stanziamenti sufficientemente elevati.

2.4.3. L'istituzione di piani regionali finanziati parzialmente dagli Stati membri può causare squilibri sul mercato. Le misure proposte sono in contrasto con lo spirito generale di estensivizzazione della riforma della PAC che potenzia questo tipo di produzioni rispetto a quelle intensive. Al contrario, nella proposta si cambiano le regole del gioco rispetto alla riforma di altre OCM, in quanto è il settore estensivo che sostiene il peso della riforma. Ciò può dare il via ad una pericolosa tendenza produttivistica nella gestione delle aziende, giacché i viticoltori, per mantenere il livello dei loro redditi, si vedranno costretti ad applicare tecniche intensive di coltivazione. Ne conseguirà una diminuzione sensibile della qualità e la perdita del patrimonio e dell'identità vitivinicoli delle zone tradizionalmente produttrici.

2.4.4. Come ammette il documento di riflessione della Commissione del luglio 1993, l'aggiunta di saccarosio per arricchire artificialmente i vini è una pratica che genera eccedenze. Nondimeno, nella proposta approvata non si prevede alcuna misura restrittiva di tale pratica, che viene addirittura favorita dalla soppressione degli aiuti all'utilizzazione del mosto concentrato. D'altro canto, vi è una netta contraddizione con la stessa definizione del vino come «prodotto ottenuto dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche o mosto di uve» nel rispetto delle misure tradizionali di produzione. La proposta sancisce la concorrenza rappresentata dall'alcolizzazione mediante aggiunta di prodotti non derivati dall'uva.

2.4.5. Il regolamento intende portare l'equilibrio nel settore viticolo, adeguando la produzione alla domanda attesa. A tal fine, stabilisce una «produzione nazionale di riferimento» per ciascuno Stato che calcola in base alle produzioni medie ottenute nelle tre migliori campagne tra le ultime quattro (dall'1989/1990 al 1992/1993).

2.4.6. La produzione nazionale di riferimento per ciascuno Stato membro produttore e per ciascuna campagna è stata fissata in modo del tutto arbitrario, penalizzando i paesi che storicamente (non nelle ultime quattro campagne) hanno mantenuto stabile o addirittura diminuito la produzione. A titolo esemplificativo, all'Allegato I figura la superficie estirpata tra il 1988 ed il 1993.

2.4.7. Inoltre, nella prima proposta dei servizi tecnici della Commissione, per calcolare la produzione di riferimento si stabiliva un coefficiente di riduzione lineare per tutti i paesi di 0,7968. Nel documento alla fine approvato, invece, i coefficienti non sono lineari, dato che, a quanto pare, si è preso in considerazione lo stato di utilizzazione in ciascun paese. Ciò è in chiaro contrasto con lo spirito comunitario applicato negli altri settori, come in quello lattiero e quello cerealicolo, in cui i paesi non eccedentari hanno dovuto ridurre la produzione in funzione delle quantità di riferimento fissate dalla Commissione e non in base all'utilizzazione di tali prodotti nel paese (Allegato II).

2.4.8. Le diminuzioni della produzione stabilite per ciascuno Stato membro sono state calcolate in base alle produzioni totali attuali, senza tener conto delle differenze di resa per ettaro in ciascuno Stato. Pertanto, poiché in alcuni paesi le rese per ettaro sono molto più basse rispetto ad altri, la riduzione della superficie coltivata nei paesi con produzione modesta sarà molto maggiore che in quelli in cui si triplica e addirittura si quintuplica la produzione unitaria.

2.4.9. In tal senso vanno apprezzati anche gli sforzi di riduzione del potenziale vitivinicolo che, negli ultimi anni, si stanno effettuando in certe regioni, attraverso l'istituzione di pratiche restrittive della produzione e l'applicazione di misure d'incentivo alla qualità, quali il controllo dei nuovi impianti, la riconversione varietale e l'estirpazione, la limitazione delle rese, il divieto di irrigazione, il controllo delle rese di trasformazione, la realizzazione di pratiche enologiche che favoriscono la qualità, ecc.

2.4.10. Pertanto, i criteri usati per fissare i coefficienti di riduzione non devono basarsi soltanto sugli elementi di mercato, ma devono prendere in considerazione in primo luogo altri fattori, sociali, economici e culturali.

2.4.11. Gli ultimi dati disponibili sulle produzioni e superfici di ciascuno Stato, relativi alle campagne 1989-1992, figurano nell'Allegato III.

2.4.12. Il lasso di tempo fissato per procedere all'adeguamento è troppo breve; in tal modo si moltiplicano inutilmente gli effetti traumatici di queste misure, senza concedere agli Stati la possibilità di prorogare tali termini minimizzandone così l'impatto, in funzione delle caratteristiche socioeconomiche di ciascun paese.

2.4.13. Sebbene si citino le questioni ambientali, non vengono definite formalmente le misure di accompagnamento per l'abbandono, né si tiene conto di particolarità

locali, come può essere il caso delle aree della regione meridionale europea dove non esistono colture alternative ed in cui le misure di rimboschimento, se eventualmente possono, nel migliore dei casi, risolvere il problema ambientale, non possono certo costituire un'alternativa economica stabile per la popolazione. Per tale motivo, nel caso di queste regioni i futuri stanziamenti dei Fondi strutturali dovrebbero essere più mirati ed efficaci.

2.4.14. Il progetto della Commissione si basa sostanzialmente sulla riduzione della superficie vitata comunitaria come misura principale per conseguire l'equilibrio del mercato. Nonostante l'ampiezza di tale misura, i suoi effetti economici, ambientali e sociali vengono appena sfiorati. In mancanza di colture alternative, molte regioni viticole dell'Europa meridionale verrebbero abbandonate dando luogo ad un elevato rischio di erosione, desertificazione, impoverimento ed abbandono della popolazione delle aree rurali, favorendo così la creazione di sacche di povertà. Inoltre è contraddittorio continuare a proporre un aumento sensibile dell'ammontare del premio all'estirpazione (7 000 ECU nelle regioni con il PRAV) allorché l'obiettivo di estirpazione definitivo contenuto nella proposta dell'11 maggio 1994 è stato notevolmente ribassato, per ritornare al livello registrato negli ultimi cinque anni con il premio attuale (60 000 ettari l'anno).

2.4.15. La proposta della Commissione riduce in misura notevole gli aiuti alla distillazione obbligatoria ed alle prestazioni viniche, istituendo una distillazione congiunturale molto restrittiva. Si stabilisce un sistema di riferimento fisso ed indipendente dalla situazione del mercato e dalla sua evoluzione, non si tiene conto del miglioramento della qualità ottenuto tramite l'incremento delle prestazioni viniche e non si contemplan altri strumenti quali gli aiuti al magazzinaggio, la distillazione volontaria e gli aiuti alla produzione di mosti.

2.4.16. Nel corso dei negoziati che hanno preceduto la firma degli accordi GATT, la Commissione ed il Consiglio hanno concordato che i nuovi settori ancora da riformare si sarebbero adeguati agli stessi orientamenti di bilancio applicati ai settori già riformati. Ciò ha comportato un aumento del bilancio comunitario ed un finanziamento totalmente a carico dell'Unione europea per le voci in questione, mentre per il settore vinicolo si vuole fare esattamente il contrario.

2.4.17. Nell'ambito della costruzione dell'Unione europea non si può accettare una riforma settoriale fondata sull'applicazione di provvedimenti che danno spazio alla contrapposizione Nord-Sud ed approfondiscono il divario economico. Infatti, oltre a costituire un precedente pericoloso, ciò limiterebbe giustappunto il processo di convergenza degli Stati verso l'Unione europea.

### 3. Proposte alternative

#### 3.1. Osservazioni generali

3.1.1. Come afferma lo stesso Comitato economico e sociale, la proposta della Commissione può risultare superficiale in quanto manca un'analisi approfondita

della situazione del mercato e delle prospettive di sviluppo nei prossimi anni, soprattutto per quanto concerne il consumo. Potrebbe succedere che, dopo una riforma particolarmente drastica che comporta il sacrificio di circa il 20% della superficie produttiva, le stime si rivelino troppo negative e la situazione da eccedentaria passi ad essere deficitaria.

3.1.2. Considerato che in alcune regioni europee la domanda è in aumento, se a livello internazionale si mantiene stabile o addirittura si aumenta il potenziale vitivinicolo, la proposta finirà con il pregiudicare la posizione produttiva dell'Unione europea sul mercato mondiale, a vantaggio di paesi terzi dove la viticoltura è in netta espansione.

3.1.3. La situazione eccedentaria che delinea la Commissione nei considerando non sembra avvalorata da dati reali, come è stato dimostrato da studi realizzati da talune università europee secondo cui le eccedenze reali sono nettamente inferiori alle cifre riportate e si collocano al di sotto dei 30 milioni di ettolitri.

3.1.4. La proposta può sembrare doppiamente frettolosa considerando la particolare situazione che vive attualmente l'Unione europea, a meno di un anno dall'ampliamento da 12 a 16 Stati membri. Dato che i futuri Stati membri non sono produttori, ma potenziali consumatori e godono di un alto potere d'acquisto, la domanda dovrà necessariamente aumentare riducendo così le eccedenze. Una situazione analoga si potrebbe verificare dopo la conclusione dell'Uruguay Round e la firma degli accordi del GATT, che modificheranno profondamente le relazioni commerciali internazionali, provocando un incremento sostanziale del commercio mondiale. A tal fine, allo scopo di migliorare gli sbocchi per tale offerta, l'Unione deve porre in atto un'effettiva politica commerciale e dotarsi degli strumenti per migliorare la competitività dei prodotti della viticoltura.

### 3.2. Produzioni nazionali di riferimento

3.2.1. Alcune regioni dell'Europa possono risultare particolarmente svantaggiate dalle campagne prese come riferimento, dato che queste coincidono con una siccità di carattere eccezionale che in molti casi ha portato gli indici pluviometrici a meno della metà della media, con conseguenze estremamente negative.

3.2.2. Seguendo la prassi di altre OCM per determinare le produzioni nazionali di riferimento, devono essere presi in considerazione gli indici direttamente relativi alle caratteristiche della produzione, quali le rese, e ciò parallelamente agli indici relativi al consumo ed alle utilizzazioni.

3.2.3. La produzione comunitaria di riferimento, che costituisce l'obiettivo della Commissione per equilibrare il mercato del vino, dovrebbe essere fissata in ettogradi naturali e non in ettolitri.

3.2.4. Analogamente va considerata l'introduzione di un indice correttore che ponderi le produzioni di riferimento, secondo le rese per unità di superficie, in maniera che gli sforzi di riduzione avviati dai vari Stati membri non risultino sproporzionati.

3.2.5. Il criterio in base al quale la Commissione fissa le produzioni di riferimento contrasta con i meccanismi tradizionali di regolazione delle eccedenze vinicole mediante distillazione, che penalizzano soprattutto le grandi produzioni. Non sembra coerente esigere maggiori sforzi da coloro che producono meno per unità di superficie.

### 3.3. Programmi di adattamento della viticoltura

#### 3.3.1. Misure per il controllo delle rese

3.3.1.1. Il sistema fondamentale per controllare le produzioni ed ottenere le quantità di riferimento dev'essere la limitazione delle rese per ettaro. Il controllo delle rese, contrariamente alle misure di estirpazione, deve tener conto delle tradizioni e dell'orientamento vitivinicolo di talune regioni ed evita gli effetti indesiderabili che possono derivare dalla scomparsa dei vigneti.

3.3.1.2. Per ridurre la produzione si potrà anche effettuare la vendemmia delle uve non ancora mature, eliminando così il raccolto, nell'ambito dei programmi regionali pluriennali, allo scopo di regolare le produzioni, preservare un assetto paesaggistico millenario ed evitare gli effetti perniciosi dell'erosione.

3.3.1.3. La riduzione della produzione deve dar diritto ad una compensazione della perdita di reddito sotto forma di premio alla superficie coltivata. Il premio deve essere incentivante rispetto all'abbandono definitivo ed equivalente alla perdita di reddito producibile con la coltivazione.

3.3.1.4. La valutazione della produzione sacrificata in ettogradi per ettaro è avallata dalla stessa OCM che attualmente utilizza tale parametro per determinare gli importi delle liquidazioni nella distillazione. Allo stesso modo, quando il FEAOG vende il prodotto ottenuto dalla distillazione, lo fa in base al titolo alcolometrico.

#### 3.3.2. Abbandono volontario della superficie vitata

3.3.2.1. Le misure di estirpazione devono sempre avere carattere volontario ed essere compensate da un premio calcolato sulla base di un importo di riferimento per ettaro, stabilito per la resa media nazionale. Il premio va corrisposto al produttore in un'unica soluzione, nell'anno in cui è stata effettuata l'estirpazione e non pregiudicherà il diritto di godere di qualsiasi tipo di aiuto e compensazione previsti dalla riforma della PAC o dalle relative misure di accompagnamento.

3.3.2.2. Gli importi medi dei premi, in tutte le regioni, saranno uguali all'importo medio dell'attuale sistema, essendo l'obiettivo di estirpazione (60 000 ha/anno)

lievemente inferiore alle estirpazioni realizzate negli ultimi cinque anni con il premio attuale (62 000 ha/anno).

### 3.3.3. Periodo di reimpianto

3.3.3.1. Il termine per usufruire dei diritti di reimpianto deve estendersi almeno ai 15 anni successivi all'estirpazione, dato che in tal modo si contribuisce alla riduzione delle rese e all'equilibrio del mercato. Onde evitare squilibri interregionali, tale diritto potrà essere ceduto unicamente ad un'altra azienda ubicata nella stessa regione vitivinicola.

### 3.3.4. Pratiche e procedure enologiche

#### 3.3.4.1. Miscugli di vini:

L'OCM deve accettare definitivamente, e non solo in via eccezionale, i miscugli di vini bianchi e rossi in proporzioni adeguate, nei paesi dove ciò costituisce una pratica tradizionale a condizione che il prodotto ottenuto mantenga le caratteristiche tipiche del vino da tavola rosso; in tal modo si stimola infatti la domanda di vini bianchi, fonte delle maggiori eccedenze.

#### 3.3.4.2. Incremento artificiale del titolo alcolometrico naturale:

L'arricchimento è un chiaro stimolo alla produzione e causa un importante effetto di distorsione in quanto permette di ottenere una gradazione alcolica in maniera artificiale e a minor costo.

Nelle regioni tradizionalmente vitivinicole dove per motivi climatici non è possibile raggiungere il titolo alcolometrico minimo, si dovrebbe procedere all'arricchimento naturale con mosti concentrati, in maniera da compensare le carenze alcolometriche utilizzando le eccedenze del settore. La differenza di prezzo tra il saccarosio e il mosto concentrato dovrà essere compensata con un regime di aiuti fino alla raggiunta stabilità del mercato.

Secondo l'OIV, sostituendo il saccarosio con mosto concentrato rettificato si potrebbero eliminare dal mercato 20 milioni di ettolitri di vino, cioè la maggior parte delle eccedenze comunitarie.

### 3.3.5. Interventi e altre misure di risanamento del mercato

3.3.5.1. Dato che le eccedenze si registrano a livello comunitario ed hanno carattere comunitario, è compito di tutti gli Stati membri provvedere alla loro eliminazione. L'assegnazione del quantitativo da distillare dev'essere effettuata in base ad una quota comunitaria globale

da ripartire a seconda delle singole rese e dei redditi dei produttori. Dato che tutti i vini confluiscono in un mercato unico (principio fondamentale del Trattato sull'Unione), la questione non va affrontata a livello regionale, creando tensioni tra le diverse zone viticole.

3.3.5.2. La distillazione obbligatoria e quella volontaria vanno mantenute nelle normali condizioni fino a quando non saranno adottate altre misure per riequilibrare il mercato. Le prestazioni viniche vanno aumentate fino al 15 % ed estese a tutti i tipi di vino in modo da ridurre le eccedenze e migliorare la qualità dei prodotti.

3.3.5.3. Occorre fissare gli aiuti necessari per assicurare il mantenimento della domanda di bevande alcoliche a base di vino, attualmente stimata pari a circa 15 milioni di ettolitri, sostenendo tale settore per garantirne la competitività.

3.3.5.4. Tutti i vini, sia da tavola che VQPRD, devono essere soggetti a distillazione obbligatoria. Tuttavia, occorre prevedere la possibilità di esonerare questi ultimi dalla quota e sostituirli con vini da tavola. In talune zone insulari, si potrà effettuare il ritiro controllato dei sottoprodotti, calcolando la quantità equivalente all'eliminazione del vino destinato alla distillazione obbligatoria.

3.3.5.5. La distillazione volontaria deve essere imputata a carico di quella obbligatoria, pagandola ad un prezzo superiore, in modo da agevolarne la realizzazione.

3.3.5.6. La distillazione congiunturale non avrebbe senso se vi fosse una distillazione volontaria complementare a quella obbligatoria.

3.3.5.7. Le sanzioni previste dalla legge dovranno essere proporzionali alle singole rese.

### 3.3.6. Mercato delle bevande alcoliche

3.3.6.1. Il mercato dell'alcole destinato esclusivamente alle bevande alcoliche (fabbricazione di acqueviti, distillati, vini liquorosi, ecc.) garantisce, secondo dati ufficiali, una collocazione minima di 15 milioni di ettolitri.

3.3.6.2. Tale quantitativo deve però restare escluso dall'ammontare delle eccedenze. Esso va inserito in un sottosectore, dotato di caratteristiche proprie, che formi oggetto di una serie di misure di gestione che contribuiscano non solo alla stabilità di tali bevande sul mercato, ma che possano anche renderle competitive rispetto ad altri prodotti di consumo, tra i quali attualmente primeggiano gli alcool di origine industriale, apportando un livello qualitativo che questi ultimi non possiedono.

3.3.6.3. Il mercato degli alcool richiederebbe pertanto un numero di distillazioni maggiore rispetto a quello attuale, sostanzialmente costituito da distillazioni obbli-



gatorie. Si interverrebbe così nella domanda di mosti o vini sul mercato libero con un importante beneficio per il settore vitivinicolo.

### 3.3.7. Finanziamento

3.3.7.1. Conformemente al principio di solidarietà finanziaria ed agli accordi del Consiglio Jumbo del GATT, il finanziamento di tutte le misure d'intervento è totalmente a carico del bilancio comunitario.

3.3.7.2. Gli aiuti nazionali non devono essere consentiti dato che provocano distorsioni di concorrenza sul mercato.

## 4. Conclusioni

Preambolo: il Comitato delle regioni rispetta la tradizione delle località viticole in tutti gli Stati membri della Comunità. La viticoltura è un elemento integrante della civiltà di ogni singola regione e fa parte del suo contesto sociale, economico e politico. Il Comitato chiede pertanto un migliore adeguamento della politica strutturale regionale, nonché delle misure d'accompagnamento della riforma della PAC.

- a) Prima di formulare qualsiasi proposta occorre esaminare accuratamente lo stato dell'utilizzazione e delle disponibilità, nonché le possibili ripercussioni sul settore dell'imminente ampliamento dell'Unione europea e dello smantellamento tariffario provocato dagli accordi GATT. In tale contesto, l'Unione deve prevedere tutte le possibilità di migliorare la competitività della sua viticoltura.
- b) L'estirpazione dei vigneti come misura obbligatoria viene respinta per le sue gravi ripercussioni sociali, ambientali, economiche e di gestione del territorio in tutta l'Unione europea.
- c) L'estirpazione obbligatoria va sostituita con:
  - l'estirpazione temporanea
  - il rinnovo qualitativo dell'impianto
  - la realizzazione di un programma globale di adattamento dello strumento di trasformazione viticola al nuovo contesto economico in un quadro regionale ed interprofessionale.
- d) Il calcolo delle produzioni nazionali di riferimento va effettuato applicando un coefficiente riduttore che non tenga conto esclusivamente di criteri di mercato, ma anche di fattori sociali, economici e culturali nonché delle rese unitarie.
- e) Qualora sia necessario regolare le produzioni, i criteri di base devono essere la determinazione di rese massime per ettaro, calcolate in funzione della

resa media dell'Unione europea, e che tengano conto delle particolari condizioni delle regioni più svantaggiate e meno produttive, nonché la creazione di un premio alla superficie vitata che compensi la perdita di di reddito.

- f) In ogni caso, l'arricchimento del vino andrebbe effettuato con l'aggiunta di mosti d'uva concentrati rettificati che non comportano alcuna modifica delle caratteristiche del vino ottenuto. Gli aiuti alla produzione di mosti rettificati vanno mantenuti e non ridotti.
- g) Finché non si consegua l'equilibrio produttivo, occorrerà adottare misure in materia di distillazione, per evitare perdite di reddito agricolo, in conformità dello spirito della PAC. Nella cornice dei prograssi regionali di adeguamento della viticoltura, occorre comunque anche prevedere la possibilità di adottare misure di stoccaggio temporaneo di una parte del raccolto in modo da regolare le quantità disponibili e di realizzare l'adeguamento dell'offerta alla domanda.
- h) In linea generale, le prestazioni viniche non devono oltrepassare per tutti gli Stati dell'UE, il 15 % della produzione totale e vanno applicate a tutti i tipi di vino, sia da tavola che i VQPRD.
- i) Tutti gli aiuti e le compensazioni finanziarie ai produttori a carico del bilancio comunitario vanno calcolati in base alle singole rese espresse in ettogradi per ettaro.
- j) Analogamente a quanto avviene in altri settori, le misure finanziarie per regolare il settore vitivinicolo devono essere completamente a carico del FEOG «Garanzia», mantenendo il principio della solidarietà finanziaria.
 

I bilanci approvati dal Parlamento europeo a favore del settore vitivinicolo dovranno essere effettivamente utilizzati in proporzioni paragonabili a quelle del totale del FEOG «Garanzia», vale a dire, in media, + o — il 3 % delle previsioni. Le spese sostenute dal FEOG a favore del settore vitivinicolo dovranno progressivamente corrispondere al contributo della viticoltura all'economia agricola in termini di fatturato, occupazione e valuta.
- k) È opportuno considerare il mercato dell'alcole e delle bevande alcoliche come un sottosettore che rappresenta uno sbocco reale della produzione vitivinicola e che deve formare oggetto di misure di gestione destinate a garantirne l'approvvigionamento, al di fuori delle eccedenze della produzione vitivinicola.
- l) Occorre armonizzare la politica tributaria sui vini in tutti gli Stati membri, riducendo la pressione fiscale e le altre misure che incentivano un consumo moderato di vino, mettendone in luce i valori gastronomici, culturali e gli effetti benefici per la salute umana.

- m) L'equilibrio del settore va perseguito sostanzialmente favorendo la creazione di organizzazioni interprofessionali e di organizzazioni di produttori.
- n) L'abbandono volontario delle superfici vitate sarà compensato da un premio da versare al 100% nell'anno in cui si effettua l'estirpazione e non comporta la perdita del diritto a qualsiasi tipo di aiuto previsto dalla riforma della PAC. L'ammontare del premio sarà proporzionato all'obiettivo di estirpazione fissato dalla proposta in esame, vale a dire stabile rispetto al regime attuale.
- o) Laddove si proceda alla riforma dell'OCM, questa va effettuata in modo da non pregiudicare le regioni più svantaggiate.
- p) Va mantenuta la suddivisione finora esistente in sette zone vitivinicole, onde poter tener conto, con regolamentazioni differenziate, della diversità delle condizioni naturali di produzione.
- q) Vanno autorizzate varietà di vite interspecifiche per la produzione di VQPRD».
- r) Lo schedario viticolo deve costituire una base di riferimento fondamentale per controllare in maniera adeguata l'organizzazione del mercato del vino, ma non va corredato di onerose basi grafiche di riferimento geografico; si considerano tuttavia insufficienti le misure volte ad un suo aggiornamento permanente.

È necessario prevedere un organico sufficiente per il corpo di agenti specifici comunitari di controllo; esso deve essere composto, su base paritetica, da rappresentanti delle autorità degli Stati membri e da quelli della Commissione, per rispettare quanto disposto dal regolamento (CEE) n. 2048 del Consiglio.

Il Comitato delle regioni chiede al Consiglio di esaminare in che misura il sistema complessivo dell'organizzazione dei mercati nel settore vitivinicolo e in particolare le misure relative alle coltivazioni, agli obblighi contabili e di dichiarazione possano essere ulteriormente semplificati.

Bruxelles, 15 novembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

## ALLEGATO I

## Estirpazioni superfici vitate

Periodo 1988-1993

Stato	88/89 — 92/93	%
Spagna	129 689	40,52
Italia	90 882	28,40
Francia	71 319	22,28
Grecia	23 461	7,33
Portogallo	4 000	1,25
Germania	694	0,22
Lussemburgo	8	0,00
<b>Totale</b>	<b>320 053</b>	<b>100</b>

Fonte : Relazione della Commissione « Agricoltura, pesca e sviluppo rurale » del Parlamento europeo.

## ALLEGATO II

## Produzioni nazionali di riferimento

1ª e 2ª Proposta

Stato	1ª Proposta servizi tecnici Commissione			Proposta approvata (11.05.94)		
	Produzioni storiche medie (1 000 hl)	Produzione nazionale di riferimento (1 000 hl)	Coefficiente di riduzione applicato	Produzioni storiche medie (1 000 hl)	Produzione nazionale di riferimento (1 000 hl)	Coefficiente di riduzione applicato
Italia	62 357	49 689	0,7968	62 350	49 661	0,7964
Francia	62 513	49 813	0,7968	63 446	51 837	0,8170
Spagna	37 187	29 616	0,7968	36 722	29 248	0,7964
Portogallo	10 209	8 135	0,7968	9 758	8 371	0,8578
Grecia	4 204	3 350	0,7968	4 201	3 584	0,8531
Germania	12 828	10 222	0,7968	12 889	11 125	0,8631
Lussemburgo	218	174	0,7968	218	174	0,7981
<b>Totale</b>	<b>189 497</b>	<b>151 000</b>	<b>0,7968</b>	<b>189 584</b>	<b>154 000</b>	<b>0,8123</b>

Fonte : Elaborazione propria in base ai dati di Agroeuropa.

## ALLEGATO III

## Superfici coltivate, rese e produzioni

Stato	Superficie (ha)			Rese (hl/ha)			Produzione (1 000 hl)		
	88/89	89/90	90/91	88/89	89/90	90/91	88/89	89/90	90/91
Germania	93 000	93 000	101 000	107,3	155,8	94,1	9 976	14 486	9 505
Grecia	82 000	76 000	85 000	57,7	59,6	41,5	4 345	4 531	3 525
Spagna	1 379 000	1 473 000	1 453 000	16,1	22,8	27,8	22 252	31 276	38 658
Francia	912 000	943 000	892 000	62,0	64,2	71,7	57 170	60 508	63 940
Italia	910 000	952 000	771 000	69,5	62,7	70,4	60 360	59 727	54 266
Lussemburgo	1 000	1 000	1 000	118,4	232,0	151,0	142	232	151
Portogallo	377 000	377 000	377 000	10,4	20,9	30,1	3 938	7 890	11 351

Fonte : Eurostat.

## ALLEGATO IV

## Superfici da estirpare secondo la proposta della Commissione

Stato	Eccedenze (1 000 hl)	Rese (hl/ha)	ha Estirpazione	%
Italia	12 689	70,4	180 241	26,1
Francia	11 609	71,7	161 910	23,4
Spagna	7 474	27,8	268 848	38,9
Portogallo	1 387	30,1	46 079	6,7
Grecia	617	41,5	14 867	2,1
Germania	1 764	94,1	18 746	2,7
Lussemburgo	44	151,0	291	0,1
<b>Totale</b>	<b>35 584</b>		<b>690 982</b>	<b>100,0</b>

Fonte : Elaborazione propria.

**Parere riguardante il Libro bianco sulla politica sociale «Uno strumento di progresso per l'Unione»**

(95/C 210/10)

In data 26 luglio 1994 e conformemente all'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, il Comitato delle regioni ha deciso di elaborare un parere riguardante il Libro bianco sulla politica sociale «Uno strumento di progresso per l'Unione».

La Commissione «Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bodfish in data 12 ottobre 1994.

Il Comitato ha adottato il seguente parere nel corso della 5ª sessione plenaria (riunione del 16 novembre 1994).

**Introduzione**

1. Il Comitato delle regioni accoglie favorevolmente la possibilità di contribuire all'animata discussione attualmente in corso nell'Unione europea sul futuro della politica sociale, ed apprezza molto il Libro bianco nonché il dibattito da esso stimolato. Il Comitato intende sottolineare il ruolo decisivo svolto dagli enti locali e regionali nel processo di sviluppo socio-economico, che a suo avviso il Libro bianco non sempre debitamente riconosce. Esso afferma comunque la propria delusione per il fatto che i Trattati non prevedono esplicitamente una sua consultazione in merito alla politica sociale.

2. Il Comitato sottolinea l'interdipendenza fra il Libro bianco sulla Politica sociale ed il Libro bianco su Crescita, competitività e occupazione, ed esprime apprezzamento per il rilievo dato da entrambi i documenti alla disoccupazione. Il Comitato è infatti d'accordo nel ritenere che si tratti del problema e della sfida più rilevanti cui l'Unione è confrontata in campo economico e sociale. Assieme, i due documenti formano un esauriente compendio di proposte per l'evoluzione della politica socioeconomica dell'Unione verso il prossimo millennio.

3. Il Comitato:

— ritenendo che gli enti locali e regionali già svolgano de facto un ruolo di primo piano nella politica sociale di tutti gli Stati dell'Unione, sottolinea che è essenziale rafforzare il loro coinvolgimento se si intendono conseguire gli obiettivi del Libro bianco;

— prendendo atto dell'importante ruolo che svolgono gli enti locali e regionali nella loro veste di datori di lavoro (in alcuni Stati essi impiegano fino al 25 % della forza lavoro), e considerando che in quanto essi hanno delle responsabilità non solo nei confronti dei propri dipendenti per quanto concerne le condizioni di lavoro, le pari opportunità, la formazione, la salute e la sicurezza, ma anche nei confronti

dell'Unione, dovendo contribuire a consolidare le condizioni necessarie alla crescita economica, chiede che tale importante ruolo venga ampiamente riconosciuto dalla Commissione;

— riconoscendo il ruolo chiave svolto dagli enti locali e regionali nello stimolo e nel coordinamento dello sviluppo economico locale attraverso l'impegno nei programmi di risanamento urbano e di sviluppo rurale, nella riorganizzazione delle infrastrutture e grazie al sostegno o all'offerta di corsi di formazione o di riqualificazione mirati a fronteggiare i cambiamenti sui mercati del lavoro locali, chiede di essere consultato su tutte le proposte di sviluppo delle politiche europee in tali settori; e

— prende atto e sostiene pienamente la Carta europea dell'autonomia locale che riconosce la necessità di sostenere e favorire la diversità con l'attribuzione di ampi poteri generali agli enti locali e regionali;

— afferma la sua posizione centrale di rappresentante degli interessi delle comunità locali, evidenziando soprattutto il ruolo di erogatori primari di servizi svolto dagli enti locali e regionali in molti Stati membri nei settori dell'istruzione, della formazione, dell'edilizia popolare, dei servizi sociali e di previdenza, dei trasporti, della salvaguardia della salute e dell'ambiente.

**Occupazione — La priorità assoluta**

4. Il Comitato concorda con il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993 nel ritenere che i sette aspetti identificati nel suo piano d'azione ispirato al Libro bianco della Commissione su occupazione, crescita e competitività richiedono particolare attenzione da parte degli Stati membri. Tali aspetti sono:

i) miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione, in particolare di formazione permanente;

- ii) miglioramento della flessibilità all'interno delle imprese e sul mercato del lavoro;
- iii) riorganizzazione del lavoro a livello delle imprese;
- iv) riduzioni mirate del costo indiretto del lavoro (prelievi obbligatori) e segnatamente del lavoro scarsamente qualificato;
- v) migliore impiego dei fondi pubblici destinati alla lotta contro la disoccupazione;
- vi) azioni specifiche relative ai giovani privi di una formazione adeguata;
- vii) sviluppo di posti di lavoro in relazione ai nuovi bisogni.

5. Il Comitato sottoscrive tali principi; gli Stati membri già adottano tali misure, seppure con priorità diverse, per ridurre l'alto tasso di disoccupazione. Tuttavia, se si indicassero obiettivi uniformi e rigidi per tutti gli Stati membri, si impedirebbe alle singole regioni di reagire in modo flessibile e rapido agli sviluppi del mercato del lavoro. Tali sviluppi infatti divergono da una regione all'altra a seconda delle rispettive condizioni quadro e non presentano un andamento regolare.

L'obiettivo dunque dev'essere quello di attuare politiche occupazionali complementari a livello di UE, di Stati membri e a livello locale con un maggior coordinamento all'interno dell'Unione europea. È per questo che il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di intensificare la collaborazione con le istanze competenti a livello nazionale, regionale e locale e di promuovere la cooperazione a livello di Unione europea.

6. Il Comitato accoglie con favore l'accento posto sulla promozione della creazione di posti di lavoro, indicata come priorità assoluta, e si compiace per il fatto che il Libro bianco sulla Politica sociale riconosca il contributo fornito da diversi tipi di imprese in questo senso, in particolare nel caso di iniziative e partnership a livello locale, molto spesso avviate e coordinate da enti locali e regionali con il concorso di finanziamenti dell'Unione europea. Tali enti hanno incoraggiato attive e positive misure occupazionali, evidenziando la necessità di coinvolgere le collettività locali nell'elaborazione di soluzioni creative, tenendo conto al contempo delle esigenze dei mercati del lavoro nazionali e locali conformemente al principio di sussidiarietà. Il Comitato raccomanda vivamente che i migliori esempi di buona prassi realizzati con tali misure innovative a livello locale vengano introdotti nel dibattito sulla politica sociale e nel prossimo programma di azione per l'occupazione.

7. Inoltre, il Comitato ritiene che il Libro bianco dovrebbe attribuire maggior importanza alle politiche di coesione territoriale, non solo per motivi di giustizia sociale, ma anche in quanto strumenti per contribuire alla crescita economica ed alla creazione di

posti di lavoro nell'Unione europea. Gli squilibri territoriali sono stati, e continuano ad essere, causa ed effetto di un'insufficiente utilizzazione del potenziale produttivo, provocando disegualianze sociali. Per tale motivo, allo scopo di massimizzare la crescita e la creazione di posti di lavoro, è necessario prestare un'attenzione particolare alla valorizzazione delle risorse produttive delle regioni europee meno sviluppate, dotandole delle infrastrutture adeguate per lo sviluppo del territorio e dell'economia produttiva di queste regioni. In questo modo non solo si rafforzerà la coesione economica e sociale, ma si contribuirà alla crescita ed alla creazione di posti di lavoro in Europa. Si tratta di una buona formula che integra l'efficienza dell'economia e l'obiettivo di uguaglianza e benessere sociale.

#### **Investire in una forza lavoro all'altezza della concorrenza mondiale**

8. Il Comitato appoggia il diritto alla formazione permanente e l'impegno assunto per sviluppare possibilità di apprendimento per adulti durante il corso di tutta la vita in modo tale che la struttura della formazione non si concentri solo sull'istruzione professionale specifica ma comprenda anche l'aggiornamento generale. Si deve garantire un nesso fra elementi generali ed elementi professionali nella struttura della riqualificazione e del perfezionamento professionale. Ciò non solo innalzerebbe il livello di istruzione e di qualificazione dell'intera popolazione, ma contribuirebbe anche a ridurre i costi umani, sociali ed economici della disoccupazione. Gli enti locali e regionali sono gli organismi maggiormente coinvolti nell'istruzione e nella formazione e possono fornire un positivo contributo al miglioramento delle competenze in collaborazione con le aziende. Gli enti locali e regionali inoltre possono venire incontro alle esigenze di formazione delle PMI, ed in molti Stati membri hanno una lunga tradizione di collaborazione e partnership con il settore privato nel campo della formazione.

#### **9. Il Comitato delle regioni**

— approva la proposta di fissare una garanzia valida in tutta l'Unione quanto al fatto che nessun minore di 18 anni possa essere disoccupato; riconosce tuttavia che questo obiettivo può essere realizzato solo con fondi adeguati e con il sostegno e la disponibilità di adeguati sistemi di istruzione e formazione di elevata qualità, senza che i lavoratori debbano spostarsi;

— sottolinea l'importante ruolo che gli enti locali e regionali svolgono nella lotta contro l'analfabetismo, non solo nei confronti dei giovani che lasciano la scuola ma anche nel caso di adulti in via di riqualificazione; sostiene lo stabilimento di obiettivi per la sua eliminazione, che va favorita con formazione e risorse appropriate;

- ritiene che il sistema più efficace per estendere la portata e la gamma dei sistemi di apprendistato attualmente esistenti sia il reciproco riconoscimento e la promozione di una formazione ampia ed articolata, atta a sviluppare le competenze;
- approva la proposta di incrementare e migliorare l'erogazione coordinata di servizi di orientamento e di collocamento, ritenendo che ciò debba rientrare in un tipo di orientamento continuo che favorisca lo sviluppo durante tutto l'arco della vita e che sia disponibile per tutti coloro che entrano nel mondo del lavoro nonché per coloro che ne fanno già parte;
- propone che venga presa in esame l'introduzione di incentivi fiscali per promuovere la formazione, compresa l'ipotesi di un'imposta per la formazione.

### Il Fondo sociale europeo

10. Il Comitato desidera evidenziare l'importanza di un maggior coinvolgimento degli enti locali e regionali negli accordi di partnership con il FSE. È importante precisare nella normativa che gli Stati membri devono garantire che le autorità locali e regionali, le parti sociali e gli Istituti d'istruzione siano associati ai lavori preliminari. Il Comitato sottoscrive il risalto dato dal Libro bianco all'esigenza di utilizzare maggiormente i fondi del FSE, nell'ambito di un quadro regionale e locale, con relativa partecipazione nel processo decisionale, allo scopo di garantire una formazione innovativa e di qualità, che risponda efficacemente alle esigenze del mercato del lavoro locale, e che comprenda qualifiche di tipo sia professionale che più vaste, di ordine generale, piuttosto che utilizzare i fondi del FSE per i tradizionali programmi nazionali.

11. Il Comitato inoltre accoglie favorevolmente l'utilizzo del nuovo Obiettivo 4 del FSE ed in particolar modo l'esigenza di sostenere, per mezzo dell'iniziativa Adapt, progetti pilota di riqualifica che permettano l'adeguamento ai cambiamenti industriali e propone che la gestione dei mezzi per l'obiettivo 4 venga regionalizzata. Il Comitato approva l'ampliamento dell'Obiettivo 3, che, da un'impostazione imperniata esclusivamente sulla formazione, va a comprendere altre aree della politica sociale. In ogni caso, l'allargamento dell'Obiettivo 3 a nuove aree di esclusione, nonché l'aumento della disoccupazione, impongono che gran parte delle limitate risorse disponibili rimangano concentrate sull'Obiettivo 3.

12. Inoltre, l'allargamento del raggio d'azione del FSE per comprendere anche un nuovo Obiettivo 4 indica che il conseguimento di questi obiettivi è subordinato al futuro e pressante bisogno di aumentare le risorse.

### Promuovere alti standard di protezione dei lavoratori ai fini di un'Europa competitiva

13. Il Comitato è d'accordo nel ritenere che la Commissione dovrebbe dare la priorità alla concretizzazione di quegli aspetti del Programma d'azione sociale ancora in sospenso, in particolare le proposte riguardanti l'informazione e la consultazione dei lavoratori, i lavori atipici ed il distacco dei lavoratori.

14. Il Comitato ritiene che la Carta sociale ed il Protocollo sociale possano svolgere un ruolo essenziale nella promozione di un sano ambiente economico basato sulla giustizia sociale. Tuttavia, sono necessari ulteriori progressi in questo settore per poter realizzare il Mercato unico e perché i lavoratori in tutta l'Unione possano contare su standard di minima comuni. A tale scopo, il Comitato approva l'estensione di standard di minima vincolanti ed esecutivi nel campo della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, mentre le norme minime comuni sulle condizioni di lavoro dovrebbero essere trattate all'interno del quadro della convergenza delle politiche, e non sotto forma di direttive vincolanti. Questa impostazione fornirà un quadro nel quale si potranno inserire i vari sistemi nazionali, oltre a creare spazio per la contrattazione collettiva fra le parti sociali.

Fra le raccomandazioni sulla convergenza potrebbero rientrare:

- i diritti individuali alla protezione contro il licenziamento;
- la protezione del diritto alla riservatezza dei lavoratori;
- la necessità di pari trattamento nel caso di lavoro part-time, laddove sia stato scelto, e di contratti di lavoro a termine;
- il divieto di discriminazione contro i lavoratori che fanno valere i loro diritti di rifiutare di svolgere mansioni illegittime;
- il diritto al versamento della retribuzione nelle festività pubbliche e in caso di malattia;
- il diritto dei lavoratori di far sentire la propria voce in questioni interne alla loro azienda che li concernono personalmente;
- la soppressione delle discriminazioni indirette nei confronti delle donne nei settori della previdenza sociale e dei diritti individuali inerenti la vita attiva.

15. Nei settori elencati è necessario agire immediatamente, senza attendere gli ulteriori sviluppi in materia nei singoli Stati membri, come invece intende fare la Commissione. A tale proposito occorrerà prestare molta attenzione affinché le misure adottate consistano in standard di minima vincolanti, in modo da fornire un quadro generale di riferimento per i singoli sistemi nazionali e per la contrattazione collettiva ad opera delle parti sociali. Il Comitato chiede agli Stati membri di assumere l'impegno inequivocabile di mettere a

disposizione le necessarie risorse nel settore pubblico per attuare le suddette politiche.

16. Nel prendere atto del rilievo dato all'Accordo sulla politica sociale del Trattato sull'Unione europea, basato sul consenso fra datori di lavoro da un lato e organizzazioni di lavoratori dall'altro, il Comitato ritiene che l'importante ruolo delle autonomie regionali e locali dovrebbe essere pienamente riconosciuto. In assenza di tale riconoscimento, bisogna mettere in dubbio i futuri sviluppi del dialogo sociale, in quanto un suo rafforzamento ed ampliamento non è possibile senza il coinvolgimento degli enti locali e regionali, essi stessi importanti datori di lavoro.

17. Il Comitato costituisce un forum già predisposto per la discussione di questioni concernenti le politiche sociali e del mercato del lavoro, in particolare nella misura in cui queste influiscono sulle competenze delle amministrazioni locali.

#### Costruzione di un mercato europeo del lavoro

18. Il Comitato approva le azioni tese a rimuovere i restanti ostacoli giuridici alla libertà di movimento dei lavoratori, come proposto nel Libro bianco, ed osserva che una parte importante di questo processo è il reciproco riconoscimento delle qualifiche.

Il Comitato fa notare tuttavia che presupposto irrinunciabile per la completa libera circolazione di tutti i cittadini dell'Unione è un ulteriore allineamento delle prestazioni sociali e delle politiche d'immigrazione.

L'estensione dei diritti alla completa libera circolazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti negli Stati dell'Unione presuppone l'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri in materia di immigrazione e di diritto d'asilo.

19. Per quanto riguarda la lotta per l'occupazione e contro il razzismo e la xenofobia, il Comitato ritiene che gli enti locali e regionali abbiano un ruolo fondamentale; l'Unione dovrebbe ispirarsi ai molti esempi positivi di azioni intraprese a livello locale per favorire relazioni armoniose tra le varie collettività. Gli enti locali e regionali si trovano nella posizione unica di essere il principale rappresentante dell'autorità pubblica al livello delle comunità locali e si trovano nella giusta posizione per contrastare la disoccupazione a livelli sproporzionatamente alti cui sono confrontate le minoranze etniche; ciò grazie al loro ruolo nel fornire assistenza sociale, istruzione, assistenza linguistica e servizi adeguati per inserire ed integrare le minoranze etniche nel mondo del lavoro.

20. Il Comitato approva le misure contenute nel Libro bianco volte ad incoraggiare la libertà di movimento delle persone e lo sviluppo di EURES.

21. L'armonia fra le razze è un elemento fondamentale su cui costruire un'Unione europea fondata sulla solidarietà fra i cittadini: il Comitato ritiene che l'Unione dovrebbe stanziare maggiori risorse finanziarie per favorire lo scambio di esperienze fra gli enti locali e regionali, sì da incoraggiare una buona prassi in questo settore.

22. Il Comitato appoggia l'intenzione della Commissione di avviare un dibattito sull'introduzione nei Trattati di un riferimento esplicito alla lotta alla discriminazione in base a sesso, razza, religione, età e menomazione. Il Comitato intende partecipare attivamente al dibattito sulla revisione dei Trattati, in particolare nei casi di problematiche particolarmente importanti per gli enti locali e regionali e si duole che l'attuale Trattato non preveda la consultazione del Comitato sui negoziati per la revisione dei Trattati nel 1996.

#### Parità di trattamento tra uomini e donne

23. Il Comitato osserva che, poiché gli enti locali e regionali presentano un'elevata percentuale di personale femminile, vantano anche numerosi esempi di buona prassi in termini di politica positiva a favore delle donne; tali enti hanno inoltre promosso migliori condizioni di lavoro per i lavoratori con contratto atipico (per la maggior parte donne). Il Comitato ritiene pertanto che la Commissione dovrebbe promuovere scambi di esperienze tra gli enti locali e regionali nella loro veste di datori di lavoro, per consentire loro di continuare a sviluppare prassi migliori in campo occupazionale e far sì che sempre più persone possano approfittare di tali esperienze.

24. Il Comitato accoglie con favore l'intenzione di:

- dare un seguito alla raccomandazione sulla custodia dei bambini, ma ritiene che gli Stati membri, le regioni e gli enti territoriali locali della UE debbano adoperarsi maggiormente per valorizzare gli asili nido e la scuola materna, nonché altre forme di istruzione prescolare, promuovendo lo scambio di esperienze e di principi fondati sulla buona prassi;
- fare pressione affinché venga adottata la proposta di direttiva sul congedo parentale. Il Comitato desidererebbe anche che la Commissione indagasse sullo sviluppo di nuove formule lavorative, fra cui il job sharing, il job splitting, l'orario flessibile, il passaggio da tempo pieno a tempo parziale e viceversa, l'orario annualizzato, il lavoro



- stagionale, il lavoro a termine e il lavoro a domicilio basato sull'impiego dell'informatica. Tutte le possibilità elencate, sperimentate per la prima volta proprio dagli enti locali e regionali, presentano vantaggi sia per il datore di lavoro che per il lavoratore, e sono perciò fondamentali per incoraggiare le donne ad entrare nel mondo del lavoro;
- incoraggiare l'adozione della proposta di direttiva sull'onere della prova, tuttora in sospeso;
  - sviluppare meccanismi che integrino la dimensione della parità di trattamento nel funzionamento dei fondi strutturali e delle iniziative comunitarie, e ciò attraverso l'individuazione di obiettivi più precisi, la raccolta di dati e il monitoraggio.

#### La politica e la tutela sociale — una società attiva per tutti

25. Il Comitato condivide l'opinione secondo cui le politiche sociali europee dovrebbero andare al di là delle tematiche connesse all'occupazione, ed essere invece rivolte all'integrazione sociale ed economica di tutti i cittadini. Concorda anche sul fatto che tutte le politiche tese alla convergenza economica e monetaria dovrebbero essere regolarmente sottoposte a monitoraggio; anche le loro conseguenze sul piano sociale andrebbero costantemente verificate. Il Comitato è inoltre a favore della convergenza tra gli Stati membri, ritenendo che debba trattarsi di una convergenza verso l'alto. Per il Comitato è opportuno che, nel campo della protezione sociale, l'azione normativa dell'Unione europea tenda a stabilire degli standard minimi ed eviti un eccessivo grado di specificità in materia di regolamentazione, poiché ritiene che i diritti alla tutela sociale debbano essere adattati alle esigenze individuali. Inoltre si raccomanda di procedere al consolidamento o all'applicazione dell'attuale proposta di direttiva prima di elaborarne o presentarne nuove.

26. In particolare, il Comitato accoglie con favore:

- l'apprezzamento espresso nel Libro bianco per i sistemi di protezione sociale europei, basati sul concetto dello Stato sociale. Il Comitato fa notare quanto sia importante creare sistemi che tutelino chi è senza lavoro, chi svolge un impiego poco remunerato e chi è escluso da una piena partecipazione al mercato del lavoro per via di impegni familiari, malattia o handicap; tutto ciò, proseguendo contestualmente la lotta contro la disoccupazione;
- la proposta di conservare, adattandolo, il modello europeo di Stato sociale;
- la proposta di raccomandazione sull'adeguamento dei sistemi di sicurezza sociale, specialmente l'individualizzazione dei diritti e dei contributi partendo da un paragone delle reali diseguaglianze nella previdenza sociale basate sul sesso;

- la proposta di raccomandazione sul finanziamento della sicurezza sociale, in cui si enunciano orientamenti comuni atti a facilitare un migliore adattamento della sicurezza sociale alla promozione dell'occupazione;
- l'impostazione integrata e per aree del terzo programma comunitario «Povertà» contro l'indigenza e l'esclusione sociale. Si sottolinea altresì l'importanza che in programmi di questo tipo rivestono lo scambio di esperienze e l'innovazione;
- l'impegno che le esigenze dei portatori di handicap verranno prese in considerazione nella normativa, nei programmi e nelle iniziative pertinenti;
- le proposte di decisione su ulteriori azioni sul piano dell'intera Unione che contribuiscano ad affrontare le problematiche poste dall'invecchiamento della popolazione;
- le proposte e le azioni della Commissione volte a sopprimere la segregazione nel mercato del lavoro e approva le proposte previste in proposito per il futuro;
- l'opinione della Commissione, che si debbano perseguire con costanza l'eliminazione di discriminazioni nell'ambito del diritto del lavoro e il lancio di azioni a favore delle donne al livello di Unione;
- le proposte atte ad approfondire il dialogo sociale su questioni riguardanti la parità di diritti, quale strumento atto a conseguire progressi in questo campo.

27. Per quanto riguarda il diritto all'alloggio, il Comitato

- nella convinzione che la disponibilità di un alloggio adeguato e offerto ad un prezzo accessibile sia fondamentale per conseguire gli obiettivi fissati nei settori della salute, della povertà, dell'istruzione e dell'occupazione;
- nella convinzione che sia emersa l'esigenza di rafforzare i diritti di tutti all'alloggio e di intraprendere azioni per contrastare il fenomeno dei senzatetto; e infine
- in appoggio all'esigenza di rivedere l'adeguatezza, la portata e la natura dei servizi prestati ai senzatetto espressa nella conclusione principale della relazione realizzata nel 1993 dalla Federazione europea delle associazioni nazionali che operano con i senzatetto (FEANTSA): « Abbandonati: un profilo dei senzatetto in Europa »,

esprime grande compiacimento perché nel Libro bianco viene riconosciuta l'importanza dell'alloggio nella lotta contro l'esclusione sociale.

28. Il Comitato rileva tuttavia che, ai fini della protezione dei livelli occupazionali, un fattore chiave è l'esigenza di evitare le cosiddette «poverty traps»<sup>(1)</sup>. Anche i dettagli dei regimi di sicurezza sociale

(1) N.d.T.: «poverty trap» = situazioni di povertà cronica dovute alla dipendenza da sussidi statali da cui viene decurtato l'ammontare di ogni eventuale altro reddito percepito.

sono pertanto destinati ad avere un impatto notevole. Oltre a ciò, è necessario tener conto sia i sistemi di sicurezza sociale che delle indennità di alloggio nelle strategie per ovviare alle basse retribuzioni.

29. Nel riconoscere la necessità di fornire un quadro normativo generale che lasci i dettagli applicativi agli organi nazionali competenti, il Comitato desidera proporre che l'UE concentri l'attenzione sull'influsso esercitato dalle politiche sociali nazionali sulla lotta all'esclusione sociale. Per raggiungere questo scopo sarebbe di grande aiuto elaborare indicatori di esclusione sociale la cui evoluzione verrebbe seguita dall'UE.

30. Il Comitato auspica che gli obiettivi ed il campo di azione del nuovo programma contro l'esclusione sociale vengano chiaramente definiti e sottolinea in particolare l'esigenza di un pieno riconoscimento formale del ruolo degli enti locali e regionali nella lotta all'esclusione sociale.

#### **Azione nel campo della sanità pubblica**

31. Il Comitato, riconoscendo il ruolo svolto dagli enti locali e regionali nell'affrontare i principali fattori che esercitano un'influenza negativa sulla salute, o al contrario ne migliorano le condizioni, accoglie con particolare favore l'enfasi che il Libro bianco conferisce all'azione preventiva (prevenzione attiva delle patologie e promozione dei comportamenti sani) piuttosto che alla sola azione terapeutica. Nell'ambito di tale approccio, il Comitato osserva che gli enti locali e regionali sono essenziali per l'attuazione delle principali misure preventive e di garanzia della salute. Tra queste rientrano, in alcuni Stati membri, i servizi medici diretti, (compresi gli ospedali), la riduzione al minimo dell'esposizione ai fattori a rischio patogeno (tra cui l'inquinamento atmosferico ed acustico e la qualità dell'acqua potabile) e in genere tutto ciò che serve ad ottenere e conservare un ambiente di vita, di lavoro e di svago sicuro e salubre.

32. Il Comitato si compiace quindi che il Libro bianco riconosca l'impatto delle condizioni ambientali sulla salute, il legame tra disparità nelle condizioni di salute da una parte e povertà e disoccupazione dall'altra, e infine l'importanza degli incidenti, degli infortuni e delle patologie da inquinamento. Gli enti locali e regionali contribuiscono sensibilmente al miglioramento dell'ambiente socioeconomico e di quello fisico, che rappresentano il contesto minimo in cui è possibile inserire azioni più specifiche e finalizzate a combattere le malattie.

33. Il Comitato invita pertanto la Commissione a considerare quali ulteriori misure possano essere adottate per avviare e promuovere dei programmi a livello di amministrazioni locali e regionali atti a migliorare il quadro generale di vita, nell'ambito del quale inserire poi le azioni specifiche mirate al miglioramento della

salute ed inerenti alle scelte fondamentali in materia di sanità.

#### **Sindacati, padronato e organizzazioni di volontariato intesi quali partner nel processo di cambiamento**

34. Secondo il Comitato, non verrà mai ribadita a sufficienza l'importanza delle strategie messe in atto dalle amministrazioni locali e regionali per la crescita economica e la creazione di posti di lavoro. È quindi dell'avviso che l'Unione europea possa svolgere un rilevante ruolo nell'agevolare lo sviluppo di iniziative locali e nel rafforzare la capacità delle aree locali di mantenere ed accrescere i livelli occupazionali.

35. Il Comitato approva pertanto le proposte contenute nel capitolo in esame del Libro bianco, soprattutto quelle tese ad una maggiore partecipazione delle parti sociali e ad una collaborazione più stretta tra le associazioni dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori, ed esprime l'auspicio che un tale coinvolgimento comprenda anche la partecipazione alla discussione sulla portata e sul carattere delle soluzioni fra cui il finanziamento. Il Comitato esprime però una certa delusione per la mancanza, in tale capitolo, di riferimenti espliciti agli enti locali e regionali, avendo l'impressione che il ruolo cruciale delle amministrazioni locali e regionali non sia stato sufficientemente riconosciuto. Nel presente parere il Comitato si è già espresso a favore del pieno riconoscimento delle amministrazioni locali e regionali all'interno del dibattito sulla politica sociale, propugnando l'importanza che il Comitato stesso può rivestire in tale contesto.

#### **Attuazione e applicazione della normativa europea**

36. Il Comitato osserva che nel diritto comunitario viene riconosciuto che gli enti locali e regionali sono organi dello Stato cui spettano competenze speciali per l'applicazione della normativa comunitaria, in particolare delle direttive. Il rapporto fra normativa e accordi e tipo di accordi (vincolanti o orientativi) continua tuttavia ad essere molto vago. Per evitare troppe concezioni o interpretazioni diverse sul carattere (vincolante od orientativo) di un accordo, ci si deve sforzare di chiarire la questione. La creazione di una cultura comune in materia di trattative che consenta di stabilire a chi spetti la competenza di trattare potrà contribuire a chiarire il problema. Il Comitato rileva inoltre che le organizzazioni rappresentanti gli enti locali e regionali hanno sviluppato utili meccanismi che consentono loro di seguire l'elaborazione e l'adozione di proposte comunitarie in materia di occupazione, nonché la diffusione di informazioni

sull'attuazione e sull'applicazione della normativa europea a livello locale e regionale.

37. Il Comitato ritiene perciò che le strategie messe in atto dalla Commissione per far rispettare la normativa europea dovrebbero tener conto del contributo e dell'esperienza delle associazioni degli enti locali e regionali, al fine di assicurare un'applicazione efficace e tempestiva di tale normativa. In futuro andrebbe maggiormente appoggiato lo sviluppo dei meccanismi citati, nonché lo scambio di informazioni degli enti locali e regionali d'Europa sia tra di loro, sia con altri datori di lavoro europei che trarrebbero ovvi vantaggi da un'impostazione di questo tipo.

#### **Cooperazione internazionale — il ruolo della politica sociale europea**

38. Pur concordando con l'orientamento generale del Libro bianco sul ruolo della politica sociale europea nella cooperazione bilaterale e multilaterale, il Comitato ritiene sia necessario un riferimento specifico alla necessità di un « buon governo » nel processo di sviluppo di modelli socioeconomici sostenibili.

39. Il Comitato ritiene pertanto che l'Unione europea dovrebbe riconoscere il legame esistente tra « buon governo » e sviluppo sostenibile. In tale contesto, il programma di lavoro dovrà tentare di finalizzare sempre più le relazioni con i paesi meno sviluppati all'acquisizione di capacità autonome da parte di tali paesi, allo scopo di promuovere un autogoverno locale democratico ed efficiente nonché la partecipazione della collettività alla pianificazione dello sviluppo sociale ed economico.

40. Il Comitato concorda con l'idea che « i tempi sono ... maturi per una discussione politica chiaramente finalizzata tra l'Unione europea e i paesi dell'Europa centrale e orientale su ... tematiche sociali ». Oltre ad organizzare la cooperazione in modo da contribuire a dare risposte alle difficoltà inerenti alle politiche occupazionali, la Commissione dovrebbe estendere le misure dell'UE tese a rafforzare le strutture democratiche locali e regionali nell'Europa centrale e orientale.

41. L'Unione europea dovrebbe impegnarsi ancor più affinché nei trattati commerciali internazionali vengano introdotti determinati standard sociali di minima. Tuttavia, l'elaborazione e l'imposizione di tali standard non debbono essere demandate esclusivamente alla neonata Organizzazione mondiale del commercio, organismo che rappresenta il libero scambio sul piano mondiale, ma deve aver luogo di concerto con l'Organizzazione internazionale del lavoro.

#### **Passi successivi**

42. In conclusione del presente parere sul Libro bianco, il Comitato desidera evidenziare:

- la necessità che il Comitato venga consultato a pieno titolo sul programma di lavoro della Commissione europea che verrà presentato nel 1995 sulla base del Libro bianco;
- la necessità di integrare sia la posizione delle amministrazioni locali e regionali, sia le tematiche dei diritti dei cittadini nel contesto della conferenza intergovernativa del 1996 e della revisione dei trattati. Il Comitato si rammarica invece per il fatto che il Trattato attualmente in vigore non contenga l'obbligo di consultazione del Comitato in merito ai negoziati per la revisione dei trattati del 1996;
- che desidera contribuire pienamente all'esame congiunto della Carta sociale previsto con il Parlamento nel 1995, essendo un organo essenziale costituito di rappresentanti democraticamente eletti, e ciò per i motivi enunciati chiaramente nell'introduzione al presente parere;
- che, pur accogliendo con favore la proposta di istituire un forum per il dibattito sulla politica sociale, ritiene comunque che un intervallo di ben diciotto mesi tra una riunione di tale forum e la successiva non gli consentirà di diventare un meccanismo di ampio respiro che stimoli il dibattito e coinvolga i livelli locali e regionali.

43. Infine il Comitato, nella speranza di apportare un costante contributo all'evoluzione dei temi della politica sociale in Europa, si compiace dell'impulso che il Libro bianco fornirà senza dubbio a tale processo.

Bruxelles, 16 novembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

**Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita**

(95/C 210/11)

Il Consiglio, in data 14 ottobre 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato delle regioni in merito alla proposta di cui sopra.

La Commissione 6 « Istruzione e formazione », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Helene Lund, in data 24 ottobre 1994.

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità, nel corso della 5ª sessione plenaria (seduta del 15-16 novembre 1994), il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato delle regioni accoglie con favore la proposta della Commissione di proclamare il 1996 « Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita ».

1.2. Il Comitato approva la posizione centrale riservata dal Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione » all'investimento nell'istruzione e nella formazione, quale mezzo per risolvere i problemi dell'Unione in campo economico e occupazionale e per salvaguardare e adattare il modello europeo di società.

1.3. La realizzazione delle idee enunciate nel Libro bianco sulla formazione lungo tutto l'arco della vita necessita la cooperazione degli enti locali e regionali. In tale contesto è per noi doveroso analizzare con precisione ciò che intendiamo fare, sul fronte locale e regionale, in relazione all'Anno dell'istruzione.

1.4. Gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo essenziale, specie in due settori direttamente connessi alle finalità del Libro bianco e dell'Anno dell'istruzione:

— promuovere la collaborazione — a tutti i livelli — tra i sistemi educativi e le imprese (specie PMI), in quanto l'istruzione-formazione è parte integrante delle strategie locali di sviluppo; reti di informazione riguardanti esperienze di buona prassi a livello locale e regionale costituirebbero un prezioso contributo per tali partenariati con le imprese;

— promuovere la creazione di uno « spazio europeo » dell'istruzione e della formazione, in quanto queste ultime sono parte integrante dell'educazione alla cittadinanza.

1.5. Il Comitato considera perciò l'iniziativa della Commissione essenziale e meritevole dell'appoggio degli enti locali e regionali. Il Comitato vorrebbe che l'apporto dell'Anno dell'istruzione non fosse limitato a grandi iniziative spettacolari ed auspica che venga realizzato un programma di reti per l'informazione e lo scambio di esperienze di buona prassi, avente un valore duraturo.

1.6. Ciò garantirebbe all'Anno dell'istruzione risultati tangibili; secondo il Comitato, la priorità consisterebbe nell'incentivare le attività creative. Il Comitato desidererebbe che una parte dei fondi disponibili fosse impiegata per istituire una rete di informazioni paneuropea per la diffusione della buona prassi e lo scambio di informazioni ed esperienze, per esempio nel settore dell'accesso alle tecnologie dell'informazione e del loro utilizzo, e dell'apprendimento a distanza, non solo nelle aree urbane, ma anche nell'ambito di progetti di sviluppo rurale. Con una priorità del genere si favorirebbero azioni innovative che dimostrano l'importanza della formazione continua e la possibilità di trasmettere esperienze in altre zone dell'Unione.

1.7. I progetti interamente a carico del bilancio comunitario dovrebbero incentrarsi sui temi menzionati negli articoli 126 e 127 del Trattato CE ed oggetto dei programmi comunitari di sostegno in materia di istruzione.

## 2. Istruzione e formazione: importanza per lo sviluppo regionale e locale

2.1. Il Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione » attribuisce grande importanza alle strategie locali di sviluppo per promuovere la crescita e per la creazione di nuovi posti di lavoro. Gli elementi chiave in tale contesto sono la stretta cooperazione tra settore pubblico e settore privato e la posizione di primo piano della politica di formazione nel quadro della politica del mercato del lavoro e di quella economica industriale.

2.2. Gli Stati membri dell'UE si sono organizzati in forme assai diverse per quanto concerne la ripartizione dei ruoli tra i vari enti territoriali in materia di istruzione e di formazione. In alcuni paesi tutte le competenze in questo campo sono raggruppate presso il governo centrale; in altri paesi, però, è avvenuta una decentralizzazione delle responsabilità verso gli enti territoriali locali e regionali in materia d'istruzione e formazione, inclusa l'istruzione primaria e secondaria. In genere, però, gli enti locali e regionali dell'Unione assumono gran parte della responsabilità per l'istruzione dei fanciulli e dei giovani.

2.3. Gli enti locali e regionali sono interessati alla formazione a quattro titoli:

- in quanto competenti per l'istruzione, dato che in molti casi gli enti locali e regionali sono responsabili dell'istruzione generale e della formazione professionale;
- in quanto datori di lavoro, hanno un interesse diretto per la qualifica dei propri collaboratori;
- in quanto interlocutori sociali, hanno la responsabilità di assicurare qualifiche alle categorie più svantaggiate in modo da consentire loro di imporsi sul mercato del lavoro, mano a mano che vengono a crearsi nuove possibilità di impiego, contribuendo così alla lotta all'esclusione sociale;
- in quanto enti territoriali, sono interessati alla qualifica della manodopera, poiché vi è una relazione diretta tra qualifiche più elevate e sviluppo di nuovi prodotti, che possono costituire la base per la crescita e la creazione di numerosi posti di lavoro a livello locale.

2.4. Gli enti locali e regionali già svolgono o sono suscettibili di svolgere una funzione fondamentale, e in alcuni paesi un ruolo essenziale, impegnandosi a:

- attribuire risorse a favore dell'istruzione e della formazione a livello locale;
- assicurare l'utilizzo ottimale delle risorse (tramite la cooperazione tra i diversi istituti educativi e formativi pubblici e privati);
- organizzare la cooperazione tra il mercato locale del lavoro e gli istituti educativi e formativi.

2.5. Il partenariato tra istituti educativi e formativi, settore professionale e autorità locali e regionali può essere strutturato nel quadro di centri di istruzione o di « Consigli d'istruzione » locali.

2.6. Il Comitato invita pertanto la Commissione a riflettere sulla proposta che segue:

- lancio di progetti pilota per lo scambio di esperienze tra le parti sociali locali e la creazione di reti di informazioni sulla buona prassi in relazione all'istruzione « quale parte integrante delle strategie di sviluppo locale »;
- organizzazione di una conferenza europea in relazione al 1996, Anno dell'istruzione che ponga l'accento sulla relazione tra le regolamentazioni delle ferie e quelle sulla rotazione dei posti di lavoro e l'istruzione lungo tutto l'arco della vita.

### 3. Istruzione e democrazia/cittadinanza

3.1. Il Comitato considera importante che l'Anno dell'istruzione e della formazione poggi sulla definizione più ampia possibile dei concetti d'istruzione e di forma-

zione e sull'apertura alle nuove tecnologie della formazione e dell'informazione. Esso non deve focalizzarsi solo sull'istruzione e sulla formazione orientate al mercato del lavoro, bensì mirare anche al « learning for life » (istruzione permanente lungo tutto l'arco della vita) cercando di utilizzare a tal fine le nuove tecnologie.

3.2. Le azioni non debbono limitarsi agli aspetti economici. Esse debbono, al contrario, rispondere ai compiti dell'istruzione e della formazione nell'ottica della dimensione europea. Intese in questo senso, l'istruzione e la formazione dovrebbero permettere lo sviluppo personale di ciascun individuo. Esse dovrebbero trasmettere a ciascuno i valori fondamentali della vita privata, sociale e collettiva, come la solidarietà, la tolleranza ed il rispetto per le culture diverse dalla propria. L'istruzione e la formazione dovrebbero al contempo stimolare la capacità di comunicazione tra i diversi gruppi culturali e di partecipazione al processo decisionale democratico.

3.3. L'obiettivo principale di una società democratica dev'essere quello di offrire a ciascun cittadino la possibilità di sviluppare e di esprimere il proprio potenziale umano. Gli enti locali e regionali si trovano così di fronte a una grossa sfida consistente nel farsi carico dell'istruzione e della formazione di tutti i loro cittadini. Tale obiettivo è conforme ad esempio alla filosofia delle « Education Cities » e ai lavori effettuati nell'ambito della CLRAE (Conferenza delle Autorità locali e regionali dell'Europa).

3.4. Ciò presuppone, a prescindere dall'accesso all'istruzione per tutti, anche l'accesso generalizzato a tutte le informazioni, il che implica la possibilità di formarsi la propria opinione. L'obiettivo in parola risulta tuttavia privo di senso e di valore se nel contempo non ci s'impegna con energia ad affrontare il problema dell'analfabetismo funzionale.

3.5. Non si tratta soltanto di dare un impulso qualitativo all'istruzione generale e di garantire la trasparenza dei sistemi educativi; occorre altresì ricercare le possibilità inerenti alle forme di istruzione alternativa, ad esempio la cooperazione tra istruzione aperta/università aperta con una radio locale, eventualmente finanziata dalle imprese locali. Si tratta inoltre di mobilitare numerosi attori differenti; ad esempio, le biblioteche pubbliche hanno una funzione essenziale nell'aprire l'accesso democratico all'informazione.

### 4. Ruolo delle biblioteche

4.1. Come già detto, le biblioteche pubbliche svolgono un ruolo di primo piano assicurando l'accesso democratico all'informazione, non solo per i singoli cittadini, ma anche per il mondo professionale grazie ai loro servizi alle imprese (in particolare alle PMI).

4.2. Nel contempo le biblioteche assumono crescente importanza nel settore dell'istruzione e della formazione; ciò vale per determinati indirizzi di studi (ad esempio

quello specificamente diretto ai giovani) che, contrariamente alle università, non dispongono di proprie biblioteche.

4.3. Il contributo delle biblioteche all'informazione si basa in misura crescente sulle nuove tecnologie. Per garantire alle biblioteche la possibilità di soddisfare la domanda di questo tipo d'informazione da parte dei cittadini, è indispensabile risolvere i problemi del copyright connessi ai prestiti di supporti informatici.

4.4. Il Comitato propone che la Commissione chieda agli Stati membri di garantire a tutti i cittadini la formazione necessaria per poter utilizzare le informazioni memorizzate su supporti informatici e di assicurare loro i prestiti bibliotecari gratuiti, ad esempio adottando misure che consentano l'acquisto di copyright da parte dei pubblici poteri.

## 5. Posizione dell'istruzione extrascolastica e suo ruolo in relazione al concetto d'istruzione e di formazione lungo tutto l'arco della vita

5.1. Gli istituti popolari d'insegnamento superiore (højskoler) rappresentano un elemento fondamentale dell'istruzione e della formazione democratica e culturale della popolazione nei paesi del Nord-Europa. Ma anche i Centri popolari d'informazione e di formazione polivalenti (esistenti in Danimarca) hanno una potenzialità eccezionale per offrire possibilità d'istruzione a tutte le età, a tutti i livelli e in tutte le categorie possibili. Ciò è di particolare importanza per facilitare l'ingresso o il reinserimento delle donne nel mondo del lavoro.

5.2. Il ruolo e la posizione dell'insegnamento extrascolastico in relazione al concetto di istruzione lungo tutto l'arco della vita può costituire uno dei temi del dibattito che si svolgerà nel quadro dell'Anno europeo dell'istruzione. A tal fine si suggerisce di organizzare una conferenza europea oppure d'incentivare la collaborazione via reti e progetti pilota.

5.3. Una prospettiva interessante consisterebbe nello sfruttare il potenziale degli Stati dell'Unione più sviluppati per accelerare l'evoluzione di quelli meno progrediti.

## 6. Il processo di democratizzazione nell'Europa centro-orientale

6.1. Il binomio democrazia e istruzione è attualmente tanto più importante in quanto l'Anno europeo dell'istruzione è aperto anche ai paesi dell'Europa centro-orientale con i quali l'UE ha concluso accordi di associazione.

6.2. Il Comitato chiede alla Commissione di studiare la possibilità di:

- intraprendere iniziative appropriate per la trasmissione di esperienze relative all'«istruzione e formazione quali parte integrante dell'educazione alla cittadinanza» nei paesi dell'Europa centro-orientale;

- finanziare diversi modelli di programmi di sviluppo professionale per insegnanti, amministratori, bibliotecari e altre professioni, nei paesi dell'Europa occidentale, centrale ed orientale e prevederne una valutazione dettagliata a livello paneuropeo.

## 7. La gioventù e le barriere all'istruzione

7.1. L'istruzione deve ovviamente avere inizio nell'infanzia e nell'adolescenza: se manca nella giovane età, vi è il gran rischio che non si ottenga mai la base d'istruzione necessaria, atta a garantire un buon lavoro e/o una buona qualità di vita.

7.2. Per quanto riguarda i giovani, il compito più urgente è l'introduzione di una regolamentazione comune a livello UE che garantisca a tutti i giovani (al di sotto dei 18 anni) un posto nel sistema educativo oppure un'alternanza tra lavori pratici e istruzione, come proposto nel Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione».

7.3. Affinché il sistema educativo sia in grado di attrarre i giovani, le parole chiave saranno: accessibilità, pluralità e flessibilità. Ciò implica che:

- l'insegnamento è gratuito;
- esistono numerose possibilità di scelta e di combinazioni;
- le condizioni all'accesso sono ridotte al massimo.

7.4. Assicurare l'accesso all'istruzione non è tuttavia sufficiente. È compito urgente abbattere per tutti i giovani le diverse barriere all'istruzione, risultanti da cause sociali e culturali. L'assenza di motivazione è una delle barriere più gravi, perché è tra le più difficili da affrontare, specie in una situazione di disoccupazione diffusa. L'esperienza mostra che le barriere all'istruzione possono essere superate al meglio combinando l'istruzione e la formazione con un'offerta d'impiego valorizzante.

7.5. Per consentire al maggior numero possibile di giovani di proseguire l'istruzione di base — invece di abbandonarla nel corso della scolarità — è importante creare un'offerta d'istruzione alternativa per chi non si trova a suo agio nel sistema dell'insegnamento tradizionale. Ad esempio si potrebbero offrire particolari indirizzi di studio e scuole speciali per l'istruzione dei giovani con una vasta gamma di materie e con insegnanti aventi formazioni diverse. È importante inoltre che l'offerta alternativa d'istruzione faccia parte integrante del sistema riconosciuto nel senso che anche la formazione alternativa assicuri l'acquisizione di competenze.

7.6. È inoltre importante sostenere le iniziative dei giovani stessi, in quanto progetti del genere possono dare loro qualifiche ed esperienze generali: ad esempio la creatività, la capacità di risolvere problemi, la flessibilità, la disponibilità ad aiutare, la capacità di lavorare sotto la pressione del tempo.

7.7. Il Comitato propone che l'Anno dell'istruzione si concentri principalmente su questi punti:

- l'incoraggiamento e l'istruzione dei giovani che hanno difficoltà di adattamento al sistema d'istruzione tradizionale;
- le barriere all'istruzione.

## 8. Istruzione e categorie particolarmente vulnerabili

8.1. Un altro settore che merita speciale attenzione è quello dell'istruzione di categorie particolarmente vulnerabili, come i portatori di handicap, gli immigrati e i rifugiati.

8.2. Per promuovere il concetto di «vita indipendente» fra i portatori di handicap, sarà necessario mettere a loro disposizione tecnologie che consentano la comunicazione e la creazione di una rete interpersonale.

8.3. Il Comitato invita la Commissione a riflettere sulla seguente proposta:

- avviare un programma d'azione contro razzismo e xenofobia, che preveda reti di informazione e la cooperazione nello scambio di esperienze e nella trasmissione di buone prassi;
- creare una rete di scambi di esperienze e di trasmissione di buone prassi in relazione all'insegnamento ai portatori di handicap, incluso l'insegnamento speciale per i bambini handicappati nella scuola elementare, nonché i programmi integrativi nel settore dell'istruzione e dell'occupazione a favore di adulti portatori di handicap;
- creare una rete di scambi di esperienze e di trasmissione di buone prassi in relazione all'insegnamento agli immigrati e ai rifugiati, e segnatamente progetti integrativi nelle scuole materne ed elementari, nonché programmi e progetti d'istruzione e di occupazione per adulti immigrati e rifugiati.

## 9. Le scuole e la dimensione europea nell'insegnamento

9.1. È stato già sottolineato al punto 7.1 che l'istruzione lungo tutto l'arco della vita deve aver inizio sin dall'infanzia. A livello di scuola elementare sarebbe opportuno ad esempio diffondere l'idea di «gemellaggio di scuole», cioè stabilire una cooperazione informatizzata tra scuole di diversi Stati europei. Ciò presuppone l'introduzione della tecnologia dell'informazione e l'in-

cremento dell'insegnamento delle lingue straniere nelle scuole. Si tratta di un campo d'azione in cui sia l'UE sia gli enti locali e regionali dovrebbero impegnarsi in modo più incisivo, approfittando delle esperienze realizzate negli Stati membri e nell'ambito del Consiglio d'Europa.

## 10. L'istruzione lungo tutto l'arco della vita concerne anche gli anziani

10.1. Per converso, l'istruzione lungo tutto l'arco della vita non si conclude con il sopraggiungere dell'età della pensione. Esiste una vera sfida per gli enti locali e regionali i quali devono assicurare l'offerta d'istruzione agli anziani, ancorata a livello locale (ad esempio università della terza età) e la partecipazione degli anziani al processo decisionale democratico nella società a livello locale, ad esempio istituendo un Consiglio della terza età.

10.2. Ma gli anziani così come i prepensionati possiedono un patrimonio di sapere e di esperienza da trasmettere alle giovani generazioni. Il Comitato propone pertanto che, in relazione all'Anno dell'istruzione, venga posto l'accento sul significato che riveste la tradizione orale — arte del racconto — per la formazione culturale e democratica dei bambini e dei giovani. A tal fine si può concepire quanto segue:

- far rivivere l'arte del racconto facendo intervenire persone anziane nelle scuole, incaricate di raccontare, ad esempio, vecchie leggende o ricordi della 2ª guerra mondiale con diretto riferimento ai problemi attuali di razzismo e di xenofobia;
- produrre una videocassetta europea con racconti di anziani ad uso dell'insegnamento scolastico in tutta Europa.

## 11. Osservazione conclusiva

Per affrontare le sfide del 21° secolo che ci attendono e sviluppare un nuovo modello di crescita, competitività e occupazione, nel quale l'istruzione e la formazione svolgano un ruolo chiave, in linea con gli orientamenti del Libro bianco, il Comitato sollecita l'Unione europea, nell'ambito dell'Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita:

- ad appoggiare l'obiettivo di porre fine allo spreco di talenti e risorse, assicurando a tutti l'accesso all'istruzione, senza distinzione di sesso, etnia, condizioni economiche o estrazione sociale, contribuendo pertanto a combattere l'emarginazione sociale e le disparità regionali.

Bruxelles, 16 novembre 1994.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati**

(95/C 210/12)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 14 giugno 1994, ha deciso di consultare il Comitato delle regioni in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il 16 novembre 1994, nel corso della 5ª sessione plenaria, il seguente parere, predisposto dalla relatrice Ulrike Riedel.

### Introduzione

Con la proposta di direttiva che modifica la direttiva 337/85/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale (direttiva VIA) di determinati progetti pubblici e privati, la Commissione soddisfa alle prescrizioni dell'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva che impegna la Commissione a presentare al Consiglio proposte supplementari, nel caso queste risultino necessarie ad assicurare un'applicazione sufficientemente coordinata della direttiva originaria.

La proposta della Commissione è basata essenzialmente sui risultati della relazione sull'attuazione della direttiva VIA che, a norma dell'articolo 11, la Commissione deve presentare al Parlamento e al Consiglio cinque anni dopo la pubblicazione della direttiva stessa. Tale relazione è stata presentata nel novembre 1992 (doc. COM(93) 28 def. — Vol. 13).

Dalla relazione emerge che le modalità di applicazione della direttiva VIA variano da uno Stato membro all'altro. Le differenze riguardano, in particolare, le disposizioni della direttiva che concernono:

- il campo d'applicazione materiale definito dal combinato disposto dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4 (allegati I e II);
- le informazioni che devono essere fornite a norma del combinato disposto dell'articolo 5 e dell'allegato III;
- la sorveglianza degli effetti derivanti dalla realizzazione dei progetti (« monitoring »).

La Commissione intende ovviare a tali deficienze con l'introduzione di nuove regolamentazioni concernenti sia l'obbligo di valutazione dell'impatto ambientale per i progetti dell'allegato II (« screening »), sia il contenuto della VIA (« scoping », esame inderogabile delle soluzioni alternative).

Per « screening » si intende l'obbligo, da parte delle autorità competenti, di verificare se, in funzione delle soglie fissate dagli Stati membri e sulla base dei criteri di selezione definiti dall'allegato II bis, il probabile impatto del progetto sull'ambiente richieda l'esecuzione di una VIA.

Per « scoping » si intende l'obbligo, da parte delle autorità competenti, di determinare, con tutte le autorità interessate e il committente e prima della presentazione della domanda di autorizzazione, quali informazioni si debbano fornire.

L'allegato III, punto 2, prevede l'obbligo di fornire una descrizione delle principali soluzioni alternative possibili, per permettere alle autorità di meglio individuare la soluzione più favorevole dal punto di vista ambientale.

Inoltre, i progetti dell'allegato I e quelli dell'allegato II, che devono essere sottoposti a VIA, vengono in parte rivisti sistematicamente ed ampliati.

La proposta della Commissione tiene anche conto (articolo 7) degli impegni assunti dalla Comunità e dagli Stati membri a livello internazionale firmando la convenzione d'Espoo concernente la valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero<sup>(1)</sup>.

Dato che la proposta di direttiva si fonda sull'articolo 130 S, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea nella versione del Trattato sull'Unione europea, si prevedono la procedura di cooperazione con il Parlamento e la consultazione del Comitato economico e sociale. In considerazione della tematica affrontata, la Commissione ha proposto di consultare anche il Comitato delle regioni.

La Commissione 5 « Assetto territoriale, ambiente ed energia » raccomanda al Comitato di adottare nella sessione plenaria del 15-16 novembre 1994 il seguente parere.

### 1. Osservazioni generali

#### 1.1. *L'aggiornamento della direttiva VIA è necessario*

Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che, in considerazione dell'applicazione non omogenea della direttiva, si rende necessario un aggiornamento di tale direttiva al fine di renderla più precisa. Il Comitato si riconosce nelle finalità della direttiva VIA, intese a conseguire un livello omogeneo di protezione ambientale e di qualità della vita e, a tal fine, a valutare al più presto possibile l'impatto di determinati progetti sull'ambiente, tenendone conto nella decisione sul rilascio dell'autorizzazione. Il Comitato ritiene che, tramite la VIA e il suo aggiornamento, si dovrebbe contribuire a garantire nelle regioni pari condizioni di localizzazione e di vita, preservando a lungo il buono stato delle risorse naturali.

<sup>(1)</sup> GU n. C 104 del 24. 4. 1992.



Non ci deve essere alcun divario fra le regioni in materia di protezione ambientale. Si deve inoltre assicurare che la valutazione dell'impatto ambientale, che è prevalentemente di competenza delle regioni, si svolga secondo una snella procedura amministrativa. Differenze di regolamentazioni e di procedure nella prassi amministrativa pregiudicherebbero la collaborazione delle regioni ed impedirebbero pari opportunità di sviluppo.

### 1.2. *Valutazione generale delle proposte*

Il Comitato conferma che, in linea con le finalità della proposta di modifica della direttiva VIA della Commissione, sono da considerarsi fundamentalmente appropriate le disposizioni a norma del disposto dell'articolo 5 e della nuova regolamentazione dell'allegato III e gli articoli 6-13.

Il Comitato è però dell'avviso che non si sia raggiunto l'obiettivo di un'applicazione omogenea della procedura di valutazione.

Il Comitato ritiene che la proposta presentata vada piuttosto ad aggravare le deficienze evidenziate nella relazione sull'attuazione della direttiva VIA. Si rende quindi necessaria una rielaborazione della proposta più consona alla prassi.

Le regioni, le cui autorità amministrative sono tenute all'attuazione della proposta, temono che con l'adozione della proposta di direttiva, le differenze d'applicazione esistenti fra uno Stato membro e l'altro si accentuino ulteriormente.

### 1.3. *Mancanza di coerenza con altre proposte di direttiva della Commissione*

Secondo il Comitato, incontreranno in futuro alcuni problemi nell'esecuzione delle disposizioni, poiché la direttiva VIA non è sufficientemente in sintonia con la proposta di direttiva del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU n. C 311 del 1993) (doc. COM(93) 423 def.) — (direttiva IPC), sebbene entrambe le direttive riguardino regolamentazioni relative agli stessi progetti o a progetti analoghi. La politica ambientale della Commissione può avere successo solo se le strategie nel campo della politica ambientale e le regolamentazioni concrete sono armonizzate nei singoli dettagli. Concetti definiti diversamente (per es. nella direttiva VIA e nella direttiva IPC), disposizioni procedurali non armonizzate e requisiti materiali diversi per gli stessi progetti creano confusione nella prassi e nuocciono all'obiettivo di sviluppo sostenibile perseguito dalla politica ambientale.

### 1.4. *Regolamentazioni necessarie non previste dalla proposta della Commissione*

Il Comitato fa presente alla Commissione che, per quanto sia una direttiva «procedurale», la direttiva VIA presuppone la verifica materiale dell'oggetto delle richieste. Per effettuare siffatte verifiche necessarie mancano tuttavia metodi per misurare l'impatto ambientale, ad esempio sul suolo o sull'acqua. Il Comitato invita pertanto la Commissione a studiare in quale misura occorra stabilire esigenze specifiche in materia di livelli di protezione ambientale.

### 1.5. *Finalità generali della VIA*

Il Comitato teme che estendendo la VIA ad un numero troppo elevato di progetti, di dimensioni troppo piccole e aventi in genere un impatto ambientale irrilevante, si riduca la valutazione stessa ad una routine burocratica. La VIA dovrebbe limitarsi ai progetti per i quali si prevede un considerevole impatto ambientale.

## 2. *Osservazioni particolari in merito alle singole disposizioni*

### *Articolo 1*

Il Comitato conferma che le autorità amministrative delle regioni hanno incontrato problemi di interpretazione del concetto di «modifica di progetto», per quanto riguarda sia la portata della modifica, sia il cambiamento delle condizioni in base alle quali l'autorizzazione del progetto è stata concessa. Questi problemi non vengono tuttavia risolti con le definizioni proposte dalla Commissione. Esse sono così astratte da non consentire alcun miglioramento delle difficoltà interpretative. I problemi pratici emersi possono essere risolti solo se si definisce con maggiore precisione quali sono i casi in cui sussiste una modifica importante. Il criterio per valutarne l'importanza deve essere l'impatto ambientale.

Il Comitato deplora il fatto che già la modifica proposta all'articolo 1 non sia in sintonia con l'articolo 2, paragrafo 9, della direttiva IPC. La definizione di «modifica sostanziale» dovrebbe essere formulata in modo uniforme e il più possibile concreto. La definizione di «modifica sostanziale» prevista dalla direttiva IPC è espressa in modo più concreto. Inoltre, la Commissione dovrebbe decidere se utilizzare in entrambe le direttive il concetto di «modifica di progetto» o di «modifica sostanziale».

### *Articolo 4, paragrafo 3*

Il Comitato deplora il fatto che non vi sia stata alcuna armonizzazione della definizione di progetto nell'allegato II della direttiva VIA e nella proposta di direttiva IPC, qualora quest'ultima riguardi progetti simili.

Il nuovo processo di «screening» proposto non consente di conseguire l'obiettivo auspicato di un'applicazione omogenea della VIA in tutte le regioni. Al contrario, si teme che con lo «screening» le differenze nelle modalità di applicazione si accentuino, poiché i criteri in base ai quali si decide se eseguire una valutazione dell'impatto ambientale sono così astratti e generali che sicuramente si prenderanno decisioni molto diverse.

Alla luce della direttiva IPC, si propone di abbandonare nella direttiva VIA la distinzione fra allegato I e II e di definire un elenco esauriente dei progetti che devono essere sottoposti a VIA. In base ad un'esperienza

decennale nel rilascio dell'autorizzazione dei progetti, è possibile stabilire in linea generale, per tutti i progetti interessati, quali di essi (tipo e ordine di grandezza) avranno un notevole impatto sull'ambiente. Nella pratica, non è accettabile che le autorità preposte all'autorizzazione decidano caso per caso, secondo le soglie dei singoli Stati membri o in base ai criteri dell'allegato II bis. Le decisioni caso per caso provocano problemi alle regioni nel disbrigo delle procedure amministrative e porteranno ad un ulteriore aumento delle diversità di applicazione.

Inoltre è ancora possibile per gli Stati membri determinare quali tipi di impianti, oltre a quelli menzionati nella direttiva, debbano essere sottoposti a VIA, per poter in tal modo tener conto delle peculiarità nazionali e regionali (in conformità dell'articolo 130 T del Trattato).

#### *Articolo 5, paragrafi 1 e 3*

Il Comitato accoglie con favore la regolamentazione proposta ed in particolare il fatto che il nuovo testo dell'allegato III, punto 2, preveda l'obbligo di un esame delle soluzioni alternative per tutti i progetti sottoposti a VIA.

#### *Articoli 6 e 9*

Il Comitato approva la regolamentazione secondo la quale le autorità responsabili in campo ambientale devono essere consultate non solo sulla richiesta di autorizzazione del committente, ma anche sulle informazioni fornite da quest'ultimo. Parimenti si approva il fatto che la consultazione della popolazione debba svolgersi prima dell'autorizzazione del progetto e non solo prima dell'avvio effettivo dei lavori.

#### *Articolo 7*

Il Comitato delle regioni ritiene necessario precisare le procedure previste nei casi di valutazione transfrontaliera di impatto ambientale. Per facilitare la procedura, il Comitato reputa opportuno che le informazioni e le consultazioni reciproche avvengano a livello delle autorità e delle regioni competenti, negli Stati membri, per il rilascio dell'autorizzazione del progetto. Il Comitato raccomanda di inserire una norma che preveda la consegna di un riassunto non tecnico della descrizione del progetto, conformemente all'allegato IV, punto 1, anche nella lingua dello Stato membro interessato. In

tale riassunto andrà evidenziato in particolare l'impatto del progetto sulle regioni confinanti.

#### *Allegati I e II*

Il Comitato non formula risente nei confronti dell'inserimento nell'allegato I di impianti per il ritrattamento dei combustibili nucleari irraggiati e di impianti di deposito temporaneo dei residui radioattivi. Si devono però aggiungere anche impianti per il trattamento di combustibili nucleari; il concetto di «ritrattamento» non comprende infatti gli impianti per la produzione di elementi combustibili derivati da materiale combustibile nucleare.

Secondo il Comitato, la definizione di impianti chimici integrati non è ancora una definizione riuscita. Sarebbe più opportuno, in analogia all'allegato I, punto 4, della direttiva IPC, fornire una definizione esauriente degli impianti chimici interessati.

Si accoglie con sostanziale favore l'estensione dell'allegato II. Sarebbe però opportuno fornire anche l'indicazione dell'ordine di grandezza degli impianti che richiedono una VIA, particolarmente per quanto riguarda i progetti di irrigazione e di drenaggio delle terre, l'imboschimento e gli allevamenti intensivi.

Lo stesso vale anche per i progetti dell'allegato II, punto 11. In tal caso sarebbe opportuno fornire un'indicazione di grandezza, per es. degli impianti di depurazione e dei depositi di fanghi.

#### *Allegato II bis*

Indipendentemente dall'opinione del Comitato, secondo cui lo «screening» va abbandonato a favore di un elenco chiaro e vincolante dei progetti che devono essere sottoposti a VIA, si constata che i criteri di selezione di cui al punto 1 sono molto generali e vanno pertanto precisati.

Il Comitato teme che, per le autorità amministrative delle regioni, lo «screening» rappresenti un'ulteriore fase da eseguire nella procedura di autorizzazione, senza che risulti chiaro, in che modo esso si distingua dalla fase di «scoping».

Secondo il Comitato, il decorso pratico delle singole fasi della procedura non è ancora stato sufficientemente ponderato.

Si ribadisce quindi la proposta che la Commissione decida di elaborare un elenco esauriente dei progetti che devono essere sottoposti a VIA.

Bruxelles, 16 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione e proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione, nell'ambito dell'azione nel campo della sanità pubblica**

(95/C 210/13)

Il Consiglio, in data 20 settembre 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato delle regioni in merito alla comunicazione e proposta di cui sopra.

La Commissione « Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Peter Soulsby, in data 12 ottobre 1994. Il parere complementare allegato (CdR 247/94) è stato formulato dalla Commissione « Istruzione e formazione » in data 24 ottobre 1994, sulla base del rapporto introduttivo del relatore O'Neachtain.

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il 16 novembre 1994, nel corso della 5ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato delle regioni (CdR) coglie volentieri l'occasione di esprimere la propria opinione in merito a questa importante e nuova area di competenza e alle relative proposte, in vista dell'adozione di un programma di azione comunitaria nel quadro generale delle azioni nel settore della sanità pubblica. Il CdR è consapevole dell'importanza che i fattori regionali e locali rivestono per la salute a livello comunitario. Pertanto attende con ansia che la Commissione riconosca da un lato il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nel far fronte ai principali fattori che condizionano negativamente la salute creando un ambiente sano in cui i cittadini vivono, lavorano e giocano e, dall'altro, la misura in cui da questi dipende il raggiungimento di un livello accettabile di sanità pubblica attraverso altri mezzi, come per esempio la promozione della salute.

1.2. L'enfasi accordata dalla Commissione alle azioni di tipo preventivo anziché meramente curativo è oggetto di particolare plauso. Il CdR riconosce pertanto l'importanza di misure adeguate di promozione della salute, informazione, educazione e formazione, ma sottolinea che è essenziale coordinare queste attività con altre tese a minimizzare l'esposizione ai fattori di rischio responsabili di malattie e problemi di salute. Il CdR esprime particolare preoccupazione nei riguardi dell'impatto sulla salute delle condizioni socioeconomiche e ambientali, degli effetti delle disparità, come la povertà e la disoccupazione, e dell'accesso alle strutture per la prevenzione e la cura.

1.3. Anche il riconoscimento dei numerosi fattori che condizionano in forma negativa la salute viene considerato favorevolmente. Il CdR ritiene che, per riuscire, le iniziative nel settore della sanità pubblica richiedano un contesto che consenta una visione olistica

delle diverse iniziative comprese nel quadro del programma d'azione generale, di cui la promozione della salute, l'educazione e la formazione non sono che una parte.

1.4. Il CdR sottolinea che le azioni di promozione della salute raggiungono la massima efficacia solo se i cittadini cui il programma è destinato vivono e lavorano in un ambiente che consenta loro di attuare scelte salutari e consapevoli perseguendo uno stile di vita sano in possesso di informazione, formazione ed educazione.

## 2. Promozione della salute: impostazione, obiettivi e portata

### 2.1. *Impostazione e obiettivi della promozione della salute*

2.1.1. Il CdR riconoscendo che lo stato di salute di un individuo possa essere condizionato da fattori endogeni, comportamentali e ambientali, ritiene tuttavia che un individuo non sia sempre in condizioni di esercitare pieno controllo su taluni fattori comportamentali. La povertà, le condizioni abitative precarie e la necessità di assistenza, per esempio, possono ostacolare l'accesso a un'alimentazione migliore o all'esercizio fisico o non consentirlo per motivi finanziari.

2.1.2. Per convincere un individuo ad adottare uno stile di vita e un comportamento responsabili, nel caso di talune fasce di popolazione non basta fornire gli strumenti e le conoscenze per condurre una vita sana, ma è necessario creare un contesto socioeconomico e ambientale idoneo alla salute. La Comunità ha una funzione di responsabilità in entrambi i casi.

2.1.3. Il CdR riconosce e appoggia l'affermazione che la promozione della salute debba concentrarsi sulla salute stessa e non sulla malattia, pur sostenendo che in talune circostanze la promozione della salute sia complementare ad altre azioni comunitarie più specifiche nel settore della sanità pubblica.

2.1.4. Il CdR appoggia anche gli obiettivi globali della promozione della salute nell'Unione europea sia a livello comunitario che nei singoli Stati membri, ma sottolinea la necessità di coordinare il programma di azione nel campo della salute con altri programmi di azione comunitari. Per esempio l'obiettivo di fornire agli individui le informazioni e le conoscenze necessarie a reagire in caso di incidenti e lesioni, deve essere appoggiato da un quadro giuridico adeguato nel campo della salute, della sicurezza e della difesa dei consumatori.

2.1.5. Un altro esempio è costituito dalla sedentarietà che caratterizza la vita moderna e dalla decisione da parte di molti di ridurre al minimo l'attività motoria. Gran parte degli individui riconosce pienamente che un insufficiente esercizio fisico è all'origine di talune malattie e affezioni, tuttavia in molte aree le politiche urbanistiche dei trasporti operano contro l'esercizio fisico. In molte regioni il lavoro, i negozi, le scuole e le attività per il tempo libero sono facilmente raggiungibili soltanto con l'automobile. La misura in cui l'automobile o i trasporti pubblici vengono preferiti agli spostamenti a piedi o in bicicletta dipende anche da fattori di portata più ampia come la sicurezza in un ambiente modificato dall'uomo e i problemi di carattere sociale come la criminalità. In linea di principio il CdR appoggia le attività che favoriscono un aumento dell'esercizio fisico, tuttavia sono necessarie infrastrutture adeguate a garantire che una vita meno sedentaria sia un'alternativa possibile.

## 2.2. *Portata della promozione della salute: i fattori che condizionano la salute*

2.2.1. Il CdR si compiace del fatto che la Commissione riconosce come lo stato di salute di una collettività sia in parte condizionato dall'ambiente fisico predominante e dalle condizioni socio-economiche. Di particolare interesse per il CdR è la misura in cui tali condizioni variano nelle diverse regioni. Il CdR è favorevole a riconoscere che l'alloggio e l'urbanistica, la qualità e il livello dell'istruzione, l'occupazione e le condizioni di lavoro sono fattori sociali e ambientali che influiscono in modo decisivo sulla sanità. Il CdR ritiene però anche che l'ambiente svolga un ruolo importante nel determinare la salute. Sono di fondamentale importanza anche l'acqua pulita, un sistema efficace di fognature, l'assenza di parassiti, l'aria pulita e la raccolta e lo smaltimento adeguato dei rifiuti.

## 3. **Rassegna delle tendenze e delle azioni a livello comunitario**

### 3.1. *La strategia della promozione della salute*

3.1.1. Il CdR appoggia il passaggio da una strategia unilaterale di promozione della salute a una strategia multilaterale. Esso si dichiara inoltre d'accordo sull'idea di ampliare la strategia in modo tale che il miglioramento dello stato di salute venga considerato un elemento fondamentale che condiziona la qualità della vita. È importante riconoscere tuttavia che, per stabilire gli obiettivi delle azioni, la strategia unilaterale potrebbe essere la più adeguata nel caso dei gruppi più svantaggiati o vulnerabili all'interno della Comunità o per combattere i flagelli più gravi. Finché tali obiettivi prioritari non saranno stati affrontati, molti dei messaggi più generali di promozione della salute potrebbero risultare inadeguati.

3.1.2. L'adozione da parte di molti Stati membri del programma «Salute per tutti» dell'OMS viene riconosciuta come elemento fondamentale di numerose politiche nel campo della salute. Il CdR ritiene positivo che attualmente l'OMS prenda in considerazione un atteggiamento olistico nei confronti della salute col suo riconoscimento dell'importanza del legame tra salute e ambiente. Il CdR è dell'avviso che si debba fare molto di più nel settore della salute ambientale, anche se molti insegnamenti utili possono essere tratti dal programma «Healthy Cities» e dalle strategie uni e multilaterali nell'ambito dello stesso. Il CdR appoggerebbe una rete più efficiente di esperienze e ricerche in seno alla Comunità su cui possano essere basati programmi futuri di promozione della salute.

## 4. **L'approccio comunitario**

4.1. Il CdR sottolinea che l'azione comunitaria deve rispettare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità. Il CdR prende atto degli obiettivi generali che si trovano alla base dell'azione comunitaria:

- (i) prevenire la morte prematura;
- (ii) aumentare la speranza di vita;
- (iii) promuovere la qualità della vita;
- (iv) promuovere il benessere generale della popolazione.

4.2. Il CdR ritiene tuttavia che la Commissione dovrebbe porsi degli obiettivi su cui poter misurare le azioni intraprese per perseguirli. La valutazione dei contributi della promozione della salute a queste aree del programma è essenziale per assicurare che le azioni future siano adeguate, efficaci e convenienti.

4.3. Il CdR reputa inoltre che, nel tentativo di promuovere il coordinamento delle politiche e dei programmi tra gli Stati membri, debba essere assegnato il giusto peso ai problemi regionali e al ruolo ed ai contributi degli enti regionali e locali. È essenziale la cooperazione a livello nazionale, regionale e locale per ottenere i migliori risultati dal programma d'azione proposto.

#### 5. Programma di azione comunitario sulla promozione sanitaria (1995-1999)

5.1. Il CdR appoggierebbe un contributo da parte della Commissione per migliorare la conoscenza dei meccanismi coinvolti nell'elaborazione dei messaggi sulla salute. Esso è inoltre in linea di massima a favore anche della valutazione delle misure di informazione sulla salute mediante la promozione degli scambi di capacità, informazioni ed esperienze. Il CdR ritiene tuttavia che un importante elemento del programma sarà la valutazione del modo in cui il messaggio viene veicolato e del meccanismo utilizzato per farlo. Potrebbero emergere disparità regionali e locali che rispecchiano le diverse realtà locali; la Commissione dovrebbe di conseguenza favorire le iniziative regionali in un quadro comunitario.

5.2. Il CdR appoggia gli obiettivi delle azioni comunitarie in merito all'informazione e all'educazione alla salute, e anche le misure tese a migliorare l'esperienza e le conoscenze degli operatori sanitari. È importante riconoscere tuttavia che sono molte le professioni coinvolte nella promozione della salute, nell'educazione alla salute o, in senso più generale, nel campo della salute pubblica. È necessario dedicare ulteriore attenzione al modo in cui tutti i suddetti operatori possono collaborare in modo proficuo.

5.3. Tale riconoscimento è importante nello sviluppo di azioni di promozione e di prevenzione sanitaria e nell'analisi di strutture e strategie per la promozione della salute. Nessun ente nazionale o regionale può, da solo, essere responsabile della promozione della salute; nella formazione di reti specifiche è importante che tutti i partecipanti siano rappresentati appieno e che venga riconosciuta pienamente la dimensione intersettoriale della promozione della salute.

5.4. Il CdR è di conseguenza pienamente favorevole alla procedura di consultazione interdipartimentale prima che la Commissione prenda le sue decisioni, al fine di assicurare che le esigenze della salute siano prese in considerazione nell'ambito delle altre politiche comunitarie.

5.5. Il CdR esprime inoltre parole di encomio per l'intento di favorire la cooperazione con i paesi terzi, alcuni dei quali intrattengono stretti legami con le regioni della Comunità e hanno con esse molti elementi in comune nel settore della sanità pubblica.

#### 6. Consultazione e partecipazione

6.1. La creazione di un comitato consultivo di cui la Commissione assumerà la presidenza va vista favorevolmente. Il CdR preme tuttavia affinché tale comitato comprenda anche rappresentanti di enti locali e regionali e organizzazioni non governative al fine di garantire il pieno riconoscimento delle implicazioni regionali della politica comunitaria.

#### 7. Valutazione e relazioni

7.1. La valutazione dei risultati conseguiti e la stesura delle relazioni sono elementi essenziali del programma d'azione comunitario e godono dell'appoggio del CdR.

#### 8. Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio

##### 8.1. Articolo 1

Il CdR offre pieno appoggio al programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione in materia di salute riconoscendo in esso un'area prioritaria della Comunicazione della Commissione in merito alla salute pubblica.

##### 8.2. Articolo 2

Il CdR ritiene che, visti il bilancio identificato dalla Commissione e la gamma delle attività che il programma abbraccia, il programma d'azione potrebbe trarre giovamento da un taglio più mirato e preciso che assicuri un livello adeguato di successo e l'impiego conveniente delle risorse.

##### 8.3. Articolo 4

Il CdR rileva l'importanza di assicurare la coerenza e la complementarità fra le azioni comunitarie e gli altri programmi comunitari attinenti.

##### 8.4. Articolo 5

Il CdR preme affinché la Commissione riconosca l'importanza degli interessi regionali e locali nell'ambito del comitato consultivo proposto.

##### 8.5. Articolo 6

Il CdR sottolinea l'importanza della cooperazione con i paesi terzi e con l'Organizzazione mondiale della sanità.

##### 8.6. Articolo 7

Il CdR vede con favore il riconoscimento da parte della Commissione dell'importanza della regolare pubblicazione delle informazioni e della proposta di sottoporre al CdR una relazione intermedia.

## 9. Allegato — Programma d'azione comunitario

### 9.1. *Informazione sulla salute*

Il CdR non comprende appieno che cosa si intenda per sostegno alla creazione di un'infrastruttura europea di informazione, ma ritiene che lo scambio d'informazioni non dovrebbe essere limitato ai particolari delle campagne d'informazione.

### 9.2. *Educazione alla salute*

Il CdR riconosce che l'educazione alla salute impartita nelle scuole non si fonda su basi solide in tutti gli Stati membri, teme però che le proposte in materia superino gli attuali poteri della Commissione. Il CdR è particolarmente preoccupato che risultino ben chiare le differenze tra la promozione della salute e l'educazione alla salute, e rileva che in molti casi i due concetti vengono usati indifferentemente in maniera indebita. Per esempio, è convinzione del CdR che, nel contesto del luogo di lavoro, la promozione della salute sia più adeguata di una generica educazione alla salute. Il luogo di lavoro è un contesto in cui le azioni di un individuo condizionano anche la salute, la sicurezza e il benessere degli altri. Il CdR gradirebbe ottenere ulteriori chiarimenti e approfondimenti in merito agli aiuti che si intende dare all'educazione alla salute e ai progetti relativi.

### 9.3. *La formazione professionale nel campo della salute pubblica e della promozione della salute*

Il CdR ritiene che vi possano essere notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto concerne la struttura e il ruolo degli istituti di formazione sanitaria e di conseguenza in questa fase gli scambi proposti potrebbero essere troppo ambiziosi.

### 9.4. *Attività specifiche di prevenzione e promozione della salute*

Il CdR ritiene che le risorse disponibili alla Commissione potrebbero essere utilizzate meglio se venissero convogliate verso attività specifiche e mirate di promozione della salute anziché suddivise tra le numerose attività proposte. Esse potrebbero per esempio venire convogliate verso gruppi svantaggiati specifici. Il CdR è tuttavia fermamente convinto che lo sviluppo di programmi di promozione della salute consistenti trarrà vantaggio da un ulteriore e più approfondito lavoro di ricerca per valutare l'efficacia della promozione della salute.

### 9.5. *Strutture e strategie di promozione della salute*

Il CdR gradirebbe avere ulteriori dettagli in merito alle attività per favorire e sostenere la cooperazione tra gli Stati membri.

Bruxelles, 16 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

## ALLEGATO

**Parere complementare del Comitato delle regioni**

Il Comitato delle regioni, in data 26 luglio 1994, ha deciso, in base all'articolo 9(1) del Regolamento interno, di elaborare un parere complementare in merito alla comunicazione e proposta di cui sopra.

La Commissione «Istruzione e formazione», incaricata di preparare il documento del Comitato sull'argomento, ha formulato il seguente parere complementare il 24 ottobre 1994, relatore O'Neachtain.

Il presente parere complementare è stato allegato al parere del Comitato delle regioni (CdR 246/94) adottato nel corso della 5ª sessione plenaria (riunione del 16 novembre 1994).

**1. Educazione alla salute**

Il Comitato concorda con la Comunicazione della Commissione, in cui l'educazione alla salute viene definita la pietra angolare della politica di promozione della salute, sottolineando che in primo luogo è possibile prevenire molte malattie e molti decessi collegati ai comportamenti ed agli stili di vita e che, in secondo luogo, gli istituti di istruzione e formazione svolgono un ruolo fondamentale nella diffusione di comportamenti positivi e sani.

1.1. Il Comitato evidenzia che l'educazione alla salute, a differenza di altre azioni di promozione della salute, implica un processo di apprendimento attivo che comprende un'interazione fra chi insegna e chi apprende. Afferma inoltre che l'educazione alla salute rappresenta parte integrante di qualunque strategia di promozione della salute stessa e sostiene il quadro coordinato del programma di azione comunitario riguardo alle azioni proposte.

1.2. Il Comitato sottolinea l'importanza di insegnare nelle scuole, a partire dalla scuola dell'obbligo, gli atteggiamenti positivi che influenzeranno nella giusta direzione i futuri modelli di comportamento. Esso è a favore dell'introduzione dell'educazione alla salute nei programmi scolastici e tuttavia evidenzia l'importanza di un approccio interdisciplinare all'educazione alla salute. In questo senso, il Comitato sostiene in particolare i progetti a favore della «Rete europea di scuole per la promozione della salute» in collaborazione con l'OMS ed il Consiglio d'Europa.

1.3. Pur riconoscendo nei bambini i destinatari principali dell'educazione alla salute, il Comitato sostiene che tale educazione non deve terminare quando cessa la frequenza scolastica. Affinché abbia luogo un'efficace politica della salute, tutti i cittadini di qualunque età dovrebbero poter contare su un apposito sistema di istruzione continua sul luogo di lavoro o nelle collettività locali. È dunque necessario intraprendere misure atte ad incoraggiare la partecipazione attiva dell'intera Comunità nel processo di acquisizione delle conoscenze necessarie ad una vita sana ed alla prevenzione di malattie, incidenti e lesioni; si ricorda che il raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute rientra negli obiettivi del Trattato di Maastricht.

1.4. Il Comitato è favorevole all'approccio della Commissione circa la promozione della salute, basato sul principio «prevenire è meglio che curare», tuttavia evidenzia che per poter affrontare i problemi alla radice è necessaria un'analisi più approfondita, specialmente dei fattori che determinano comportamenti dannosi alla salute. È dunque importante distinguere tra la causa di tali comportamenti ed i sintomi e riconoscere che le misure di promozione della salute si riveleranno inefficaci se tali cause non saranno affrontate nel dovuto modo.

1.5. Il Comitato chiede alla Commissione di far esplicito riferimento alla disoccupazione ed all'esclusione sociale in quanto fattori determinanti di comportamenti nocivi per la salute e sostiene che le misure di educazione e promozione della salute dovrebbero essere accompagnate da politiche volte al miglioramento delle condizioni economiche e sociali, in particolare ad una maggior disponibilità di servizi sanitari.

1.6. In tale contesto è necessario rivolgere un'attenzione particolare all'educazione alla salute diretta ai gruppi della popolazione svantaggiati e alle aree territoriali particolarmente difficili (zone urbane centrali o periferiche depresse, aree rurali) che incontrano maggiori difficoltà nel promuovere un'educazione di tipo sanitario.

1.7. Il Comitato ritiene che le proposte della Commissione sugli obiettivi dell'educazione alla salute dovrebbero far specifico riferimento alla salute mentale. Un'efficace strategia comunitaria di educazione sanitaria non può tralasciare questo settore particolarmente rilevante, anche considerando che il suicidio è attualmente una delle principali cause di mortalità nell'UE.

1.8. Anche i fattori che hanno un'influenza a livello psicologico, come lo stress, la noia e l'alienazione (che possono essere pure collegati alla disoccupazione) dovrebbero essere qui presi in considerazione in tale contesto. Elementi come questi indicano la necessità di creare un'Europa dei cittadini che dia importanza alla qualità oltre che al livello di vita.

1.9. Il Comitato sottolinea l'importanza, ai fini dell'educazione alla salute, di trasmettere messaggi positivi, chiari e scientificamente giustificabili. Tale educazione dovrebbe quindi concentrarsi sui vantaggi di uno stile di vita sano, di un'alimentazione equilibrata, di misure preventive quale la vaccinazione, dello sport e delle attività di svago, di un comportamento sessuale non pericoloso, dell'evitare gli abusi di fumo, droghe e alcool, così come dell'evitare la guida pericolosa. Viene ribadita l'importanza dei controlli ospedalieri o ambulatoriali e viene sottolineato il valore di materiale audiovisivo efficace e di progetti dimostrativi. Tali mezzi avvicinano i cittadini alle problematiche della promozione della salute pubblica ed aumentano la consapevolezza dell'importanza di evitare comportamenti a rischio.

1.10. Il Comitato sostiene che le persone che esercitano la loro attività in campo sanitario, ed in particolare i medici ed il personale infermieristico, hanno un ruolo importante da svolgere, non solo nella cura della salute, ma anche nella promozione delle condizioni necessarie ad una buona salute; il Comitato chiede che vengano sostenuti progetti pilota che incoraggino le persone attive nel settore della sanità a contribuire in modo efficace all'educazione alla salute nelle scuole e sul lavoro.

1.11. Il Comitato sottolinea che un'informazione di tipo retorico, che trasmetta messaggi proibitivi, comporterebbe il rischio di sottintendere un certo allarmismo che potrebbe essere controproducente ed incoraggiare comportamenti provocatori.

1.12. Il Comitato chiede misure riguardanti l'educazione sanitaria che promuovano la consapevolezza nel campo della salute e della sicurezza nonché la prevenzione di incidenti e lesioni sul posto di lavoro e nelle abitazioni, prendendo in considerazione le particolari esigenze degli anziani e la tendenza all'invecchiamento della popolazione.

1.13. Il Comitato, pur riconoscendo che un'efficace politica di educazione e promozione della salute comporterà risparmi considerevoli nei costi generali del settore della sanità, sottolinea che ciò non dovrebbe implicare una riduzione della spesa per i servizi sanitari.

## **2. Formazione professionale nel campo della salute pubblica e della promozione della salute**

2.1. Il Comitato sostiene l'esame e la valutazione delle strutture e dei programmi di formazione esistenti nel campo della salute pubblica, della promozione della salute e dell'educazione alla salute; sostiene la compilazione di un repertorio comunitario sul tema; è a favore della costituzione di reti di collegamento di scuole di salute pubblica, università e istituti di formazione allo scopo di definire un programma di base per i corsi di formazione e di favorire gli scambi di studenti e di docenti fra gli Stati dell'Unione. Sottolinea altresì l'importanza di dar rilievo ad un approccio interdisciplinare promuovendo l'inserimento di parti che riguardino la salute pubblica nei programmi dei corsi di formazione.

2.2. Il Comitato sostiene che la promozione della collaborazione fra gli Stati membri sui contenuti dei corsi e le attività di formazione nei settori della salute pubblica deve comprendere la cooperazione interregionale fra le parti interessate, in particolare fra le autorità sanitarie e quelle preposte all'istruzione a livello locale e regionale. Tali organi comprendono meglio i problemi reali legati alla promozione della salute all'interno delle proprie comunità, le cui diverse culture, condizioni socio-economiche e diversi stili di vita prevalenti richiedono approcci diversi. Inoltre, essi sono in contatto diretto con gli insegnanti, gli operatori sociali e le persone attive del settore medico e paramedico, figure il cui ruolo è essenziale nell'educazione alla salute. Le azioni comunitarie possono sostenere la cooperazione e la creazione di network che rafforzino il loro ruolo.

2.3. Il Comitato sottolinea l'importanza di elaborare sussidi e materiali didattici efficaci, in particolare materiale audiovisivo che può essere largamente utilizzato in tutti gli Stati membri. Ai fini della formazione, è quanto mai utile diffondere informazioni sui « comportamenti migliori ».

2.4. Il Comitato sostiene il coordinamento dell'azione comunitaria per la formazione relativa alla promozione della salute attraverso i programmi proposti Socrates e Leonardo Da Vinci, così come è d'accordo nel prendere in considerazione l'esperienza acquisita attraverso gli attuali programmi comunitari di istruzione e formazione, compresi Erasmus e Comett.



### 3. La collaborazione interregionale nel campo dell'educazione alla salute e della formazione nel settore della salute pubblica e della promozione della salute

3.1. Il Comitato chiede che vengano create reti di collaborazione intese ad incoraggiare lo scambio di informazioni e di esperienze e a sostenere progetti pilota che coinvolgano le scuole, le associazioni di genitori, le istituzioni sanitarie e di formazione interessate, le università, le organizzazioni non governative (in particolare l'Associazione delle Scuole di salute pubblica nella Regione europea e l'Associazione europea per la sanità pubblica, i centri medici, gli ospedali, gli assistenti sociali, i centri sociali, le imprese, i centri sportivi e ricreativi ed infine gli enti locali e regionali, i quali devono svolgere l'importante ruolo di catalizzatori e coordinatori, avvicinando tutte le parti interessate in un approccio integrato di tipo comunitario. Il Comitato sottolinea l'importanza della compilazione di un repertorio comunitario, che permetta l'identificazione, ed il conseguente collegamento tramite reti comunitarie, di tutti gli organismi più importanti presenti nell'Unione e coinvolti nell'educazione alla salute a livello locale e regionale.

3.2. Il Comitato chiede che vengano sostenuti i progetti più innovativi di tipo dimostrativo a livello locale o regionale, i quali coinvolgano i cittadini stessi, specialmente i giovani, nell'elaborazione, l'attuazione ed in particolare la valutazione dei progetti. Tali progetti pilota potrebbero fornire informazioni preziosissime sulle migliori prassi sperimentate a tutti i soggetti coinvolti nell'educazione alla salute pubblica in tutta l'Unione. Progetti come quello britannico in cui i medici hanno la facoltà di prescrivere come cura un corso di nuoto presso un centro sportivo locale, o come il progetto irlandese che coinvolge organismi parastatali e che prevede la frequenza obbligatoria di un corso da parte di lavoratori con problemi di abuso di alcool, illustrano quanto sia importante il contributo che le autorità locali e regionali possono dare ad una strategia positiva di promozione della salute.

3.3. Il Comitato, affermando che i problemi legati alla salute non conoscono frontiere e che la promozione della salute è una questione globale, sostiene calorosamente la cooperazione con i paesi terzi, con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica (ivi inclusa l'OMS), con gli Stati membri dell'EFTA e con i paesi dell'Europa centro-orientale. Auspica il rafforzamento della cooperazione interregionale con i paesi terzi nel settore dell'educazione sanitaria e della formazione nel campo della salute pubblica e della promozione della salute stessa.

3.4. Il Comitato conclude sottolineando che l'efficace coordinamento della promozione della salute e delle azioni concernenti l'educazione alla salute, come anche l'efficace programmazione e valutazione delle azioni, richiede il coinvolgimento degli enti locali e regionali, in conformità al principio di sussidiarietà.

Bruxelles, 24 ottobre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione e proposta di decisione per una  
«Azione comunitaria nel campo della tossicodipendenza»**

(95/C 210/14)

Il Consiglio, in data 20 settembre 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato delle regioni in merito alla comunicazione e proposta di cui sopra.

Sulla base del lavoro svolto sull'argomento dalla Commissione 8 «Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica», che ha adottato il parere il 12 ottobre 1994, il Comitato delle regioni ha adottato il 16 novembre 1994, nel corso della 5ª sessione plenaria, il seguente parere (relatore: Eurig Wyn).

## 1. Introduzione

Il Comitato delle regioni accoglie con favore la comunicazione della Commissione in cui si propone una strategia volta a sviluppare un'azione comunitaria per la prevenzione della tossicodipendenza, da attuare nel quadro del programma sulla sanità pubblica. Il Comitato rileva con soddisfazione che la comunicazione della Commissione prende atto dei seguenti fattori:

- aumento del numero di decessi e della morbilità dovuti al consumo di droga;
- aumento del numero di domande di terapia;
- aumento del numero di prime esperienze con la droga;
- percentuale elevata di detenuti tossicomani;
- aumento del numero dei casi di AIDS legati al consumo di droga;
- crescente inquietudine di fronte ai problemi dovuti al HIV presso i consumatori di droga.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato delle regioni sottolinea che nei diversi Stati e regioni esistono specifici fattori socioculturali, giuridici, medici, economici e geografici che incidono diversamente sulle singole politiche nazionali e regionali. Le difficoltà derivanti da tali differenze dovrebbero essere valutate dalla Comunità per sostenere adeguatamente gli interventi nel campo della tossicodipendenza. Alcuni aspetti, tuttavia, convergono e corrispondono ad approcci comuni.

2.2. Il Comitato desidera appoggiare gli obiettivi della Commissione europea, ma ritiene che, sebbene il traguardo ultimo rimanga l'eliminazione del consumo di droghe, sarebbe opportuno fissare come traguardo iniziale una riduzione del consumo.

2.3. Il Comitato ritiene che debbano essere messe a disposizione maggiori risorse nel settore dell'informazione antidroga e della riduzione del suo consumo e che un intervento precoce sia il modo più efficace di ridurre qualsiasi forma di dipendenza.

## 3. Osservazioni particolari

### 3.1. Paragrafo 41

Secondo il Comitato, molti consumatori di droghe conducono una vita normale, senza essere emarginati. È quindi necessario che la Commissione europea chiarisca che i tossicomani emarginati costituiscono una minoranza che necessita di elevate prestazioni dei servizi medici e sociali, pochi dei quali offrono sostegno a gruppi di minoranze etniche.

### 3.2. Paragrafi 42-43

Il Comitato concorda in linea di massima con le attività proposte e vede con particolare favore la creazione e il sostegno di servizi di assistenza telefonica. Suggestisce inoltre che nell'elenco di cui al paragrafo 43 sia inserita la ricerca dei metodi per avvicinare i gruppi con cui è difficile entrare in contatto. In tale contesto i disoccupati andrebbero considerati come un gruppo che richiede attenzione speciale.

### 3.3. Paragrafi 44-48

3.3.1. Il Comitato condivide pienamente l'opinione secondo cui la migliore prevenzione della tossicodipendenza mediante l'educazione è quella effettuata nel contesto generale della promozione di un comportamento più positivo nei confronti della salute. Ritiene che gli enti locali e regionali responsabili del settore dell'istruzione siano i più indicati per lo svolgimento di tali programmi. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sulla posizione strategica occupata dal personale dei servizi per i giovani e dagli educatori sociali, nonché sui contatti che essi hanno con i giovani, non altrimenti raggiungibili da altri servizi pubblici.

3.3.2. Il CdR ritiene che la formazione sia l'asse portante di qualsiasi azione futura volta a fornire servizi di qualità in tale campo. Appoggia, in particolare, la definizione di moduli di formazione pluridisciplinari per la prevenzione della tossicodipendenza. L'esperienza ha dimostrato che questi ultimi sono stati estremamente efficaci nella realizzazione di partenariati locali in tale settore e che la stretta collaborazione di enti locali e servizi di polizia produce certamente grandi vantaggi.

#### 3.4. Paragrafi 50-52

3.4.1. L'evidente efficacia dell'elevato livello di spesa destinato nel Regno Unito ed in certi altri Stati membri ai programmi di distribuzione delle siringhe dimostra come i rischi sanitari derivanti dall'uso collettivo del materiale d'iniezione possano essere contenuti e controllati.

3.4.2. Il Comitato puntualizza il fatto che per modificare i comportamenti a rischio dei gruppi vulnerabili occorre offrire loro dei servizi. Ai tossicodipendenti deve anzitutto venir spiegato quali siano i pericoli connessi all'impiego della medesima siringa. Uno dei servizi chiave consisterebbe nella distribuzione di siringhe e nell'offerta di programmi di base attuati soprattutto tramite organizzazioni non governative, il cui avvio è più facile rispetto a quello dei programmi ufficiali. Tuttavia, l'offerta di informazioni sui comportamenti a rischio risulterà vana se non saranno forniti i mezzi specifici per mettere in pratica i suggerimenti ricevuti.

#### 3.5. Paragrafi 53-56

Il gruppo dei bambini e dei giovani attratti dall'uso di droghe in età precoce tende a coincidere con lo stesso gruppo di giovani vittime dello sfaldamento familiare, della povertà, di problemi di alloggio e di altri problemi sociali ed economici. I giovani senza lavoro sono particolarmente vulnerabili. Il CdR ritiene quindi che il modo migliore per diagnosticare precocemente la tossicodipendenza consista nell'utilizzare tecniche di osservazione dei giovani, e anche dei bambini, accompagnate da tecniche analitiche. D'altro canto va promossa la creazione di centri assistenziali che offrano programmi educativi integrati, perché tale diagnosi precoce possa aver un seguito nei programmi assistenziali.

#### 3.6. Paragrafi 57-58

Il CdR concorda sulle proposte definite nel paragrafo 58 relative al reinserimento nel posto di lavoro, alle possibilità di formazione professionale e ai programmi sportivi e culturali. È particolarmente importante sviluppare programmi di formazione professionale che portino a reali possibilità di lavoro, in grado di offrire ai consumatori di droghe l'occasione di ricostruire la loro vita. Allo stesso tempo la Comunità deve stimolare la

creazione di strutture professionali dirette ai tossicodipendenti che posseggono una sufficiente specializzazione professionale, ma che, a causa della loro condizione di tossicodipendenti, avrebbero molte difficoltà ad accedere al normale circuito lavorativo. La Comunità dovrebbe potenziare la riserva di posti di lavoro destinati ai tossicodipendenti che si trovano in questa situazione favorevole.

#### 3.7. Paragrafi 59-61

È essenziale sviluppare dei servizi per i tossicodipendenti detenuti nelle prigioni. Il CdR ritiene che se per i tossicodipendenti in prigione non sono previste cure e misure di riabilitazione, il loro comportamento, una volta usciti dal carcere e confrontati ad una collettività allargata, aggraverà i problemi dovuti alla tossicodipendenza. Il Comitato è favorevole alle attività definite nel paragrafo 60 e ritiene, in particolare, che debba esserci un consolidamento dei collegamenti fra i servizi disponibili nella collettività e i programmi all'interno delle prigioni.

#### 3.8. Paragrafi 62-63

Il CdR sostiene appieno le proposte definite in detti paragrafi con riferimento a coloro che usano sostanze lecite e, oltre alla proposta di intraprendere sforzi preventivi in materia di informazione, istruzione e formazione, appoggia la ricerca tesa a sviluppare procedure non discriminatorie verso i tossicodipendenti.

#### 3.9. Paragrafi 64-67

Il CdR riconosce l'assoluta necessità di una raccolta di dati sull'estensione del problema dell'abuso di droghe, nonché sulle strutture, tendenze e conseguenze di tale abuso. Chiede con insistenza che le informazioni fornite siano presentate in modo tale da poter essere utilizzate da tutti gli addetti del settore, in particolare da coloro che lavorano negli organismi antidroga, per i quali la disponibilità di informazioni è necessaria per pianificare le strategie dei rispettivi servizi.

#### 3.10. Paragrafi 68-69

Il CdR auspica che la ricerca commissionata dalla Commissione verta sulle attività necessarie a coloro che lavorano nel settore della prevenzione antidroga e che queste non siano troppo specializzate. L'attività di ricerca nel settore della prevenzione della tossicodipendenza non è sufficiente e vengono effettuate poche rilevazioni degli effetti dei programmi preventivi; ecco perché il CdR è favorevole all'obiettivo della Commissione di incoraggiare gli Stati membri a sviluppare le suddette attività.

#### 4. Programma d'azione proposto

4.1. Il CdR è favorevole alle proposte per un programma d'azione. In particolare, appoggia l'iniziativa in favore dei giovani in età scolare nei relativi ambienti, nonché la promozione di prassi ottimali al riguardo. Occorre sottolineare che molti giovani in questo gruppo specifico non potranno essere contattati attraverso l'ambiente scolastico e quindi la gamma di attività disponibili sarà di estrema importanza. Il Comitato incoraggia la Commissione europea a garantire la disponibilità di fondi adeguati.

4.2. Il CdR giudica favorevolmente la creazione di un organismo consultivo sulla tossicodipendenza, nonché la proposta di creare comitati di coordinamento nazionali per la tossicodipendenza e sarebbe favorevole alla presenza, in tali organismi, di rappresentanti eletti. Inoltre le regioni e gli enti territoriali locali debbono essere maggiormente coinvolti, affinché i provvedimenti attuativi adottati dalla Commissione e dagli Stati membri

tengano conto delle peculiarità regionali e locali e possano essere armonizzati meglio con i progetti locali. A tal fine è necessario che in tutte le fasi del programma gli enti regionali e locali vengano informati in tempo utile sulle misure previste.

4.3. Il CdR chiede alla Commissione di tenere conto, nella fase di elaborazione del programma di azione, dei suggerimenti qui espressi in merito alla comunicazione in esame e sarebbe lieto di avere ulteriori possibilità di commentare il piano d'azione nelle varie fasi di sviluppo, per mettere a disposizione l'esperienza degli enti locali in tale settore cruciale.

#### 5. Conclusioni

Il Comitato delle regioni è convinto che quando si sarà sviluppata una strategia globale sulla prevenzione della tossicodipendenza potremo vedere gli effetti della salvaguardia della qualità della vita degli europei, nonché un miglioramento della salute e del benessere di alcuni dei suoi cittadini.

Bruxelles, 16 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

#### **Parere in merito a gli effetti dell'impiego della somatotropina sulla produzione del latte nelle regioni dell'Unione europea**

(95/C 210/15)

Il 15 novembre 1994, nel corso della 5ª sessione plenaria e conformemente all'articolo 198 C del Trattato sull'Unione europea, il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il parere in merito a gli effetti dell'impiego della somatotropina sulla produzione del latte nelle regioni dell'Unione europea (relatore: Bocklet).

#### **Somatotropina bovina ricombinata (rBST)**

1. La somatotropina bovina è un proteoormone esistente in natura, che viene prodotto nell'ipofisi dei bovini e, nelle vacche, controlla la montata lattea. Grazie all'ingegneria genetica è stato possibile produrre artificialmente la BST (rBST: Somatotropina bovina ricombinata). La rBST si differenzia dalla BST solo minimamente. In condizioni normali di somministrazione, l'impiego di rBST non può venir provato analizzando il latte. Non è pertanto possibile controllare l'impiego corretto della rBST.

2. La somministrazione esogena di rBST tramite iniezioni può aumentare la produzione di latte di un animale di una quantità che può arrivare al 20%. La somministrazione comporta tuttavia spesso problemi di salute per gli animali. In caso di somministrazione di rBST si presume che gli animali si trovino costantemente al limite delle proprie capacità fisiologiche di prestazione. Pertanto l'impiego di questi stimolatori della produttività degrada la vacca da latte, trasformandola in una macchina, e causa agli animali dolori che si potrebbero evitare. Ciò risulta inaccettabile per motivi di protezione degli animali.

3. Non è stato sinora sufficientemente studiato dal punto di vista scientifico l'impatto fisiologico sul metabolismo degli animali ed i suoi effetti. Attualmente è inoltre impossibile avere un quadro completo di tutte le modifiche potenziali nella composizione del latte che può causare la rBST. Stando ai dati già disponibili, ci si può comunque attendere un peggioramento della qualità del latte.

4. L'impiego di rBST priverà l'economia agricola contadina delle proprie basi e comporterà una ristrutturazione dell'intero settore nel senso della costituzione di unità di produzione agro-industriali. Per esaurire la quota di latte dell'Unione europea, di circa 100 milioni di tonnellate, non saranno più necessari gli attuali 1 200 000 allevatori di vacche da latte: basteranno circa 25 000-30 000 aziende. La produzione di latte pertanto verrà concentrata in aree nelle quali i rapporti di produzione siano favorevoli e gli standard ambientali non elevati, e per lo più indipendentemente dalle caratteristiche del suolo. Contemporaneamente verranno abbandonate ampie aree nelle regioni svantaggiate, che sinora venivano utilizzate per l'allevamento di bestiame da latte, e tali regioni perderanno pertanto il proprio carattere specifico ed il proprio valore culturale. In tal modo verranno compromessi gli sforzi comuni dell'Unione europea e degli Stati membri, volti a sostenere tramite misure di politica strutturale le aree rurali, stabilizzandole a livello sociale ed a livello economico.

5. Gli elevati costi esterni per la salvaguardia del panorama culturale così provocati verranno scaricati sul bilancio pubblico, mentre i vantaggi d'un impiego della rBST riguardano solo pochissime aziende. Gli agricoltori che rifiutano l'impiego di rBST per motivi d'ordine etico perderanno le proprie capacità competitive a vantaggio della concorrenza.

6. La stragrande maggioranza dei consumatori rifiuta il consumo di latte prodotto grazie all'impiego di rBST. Anche le organizzazioni professionali degli agricoltori sono contrarie alla rBST. La somministrazione di rBST continuerà a tenere sotto pressione il mercato del latte nell'Unione senza offrire alcuno stimolo alla limitazione della produzione. Al contrario, sussiste evidente il pericolo che l'attuale sistema d'ordinamento del mercato venga aggirato.

7. Pertanto il Comitato chiede:

- al Consiglio dell'Unione europea di mantenere sino al 31 marzo del 2000, data corrispondente alla fine del periodo di applicazione delle quote lattiere, la moratoria che proibisce la commercializzazione e la somministrazione di rBST;
- alla Commissione di preparare senza indugi delle direttive specifiche relative agli strumenti destinati ad aumentare le prestazioni; la rBST non deve venir valutata nell'ambito della normativa giuridica relativa ai prodotti veterinari;
- che per ciascuna sostanza che un produttore desidera commercializzare sia presentata una procedura fattibile d'indagine e controllo;
- al Consiglio dell'Unione europea di dare incarico ad organizzazioni indipendenti di effettuare una ricerca scientifica in merito all'impatto fisiologico globale della rBST sul metabolismo degli animali ed alle sue conseguenze. Inoltre è necessario studiare approfonditamente e documentare i costi e le conseguenze tecnologiche relativamente alle singole aziende, nonché in termini economici, ambientali ed etici.

Bruxelles, 15 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

**Parere in merito al programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato**

(95/C 210/16)

L'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni, in data 26 luglio 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di elaborare un parere in merito al programma integrato di cui sopra.

La Commissione «Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo dei relatori Bore e Ricca.

Il Comitato delle regioni ha adottato, nel corso della sesta sessione plenaria, in data 1° e 2 febbraio 1995 (seduta del 1° febbraio 1995) il seguente parere.

**I. Osservazioni di carattere generale**

IL COMITATO DELLE REGIONI,

1. Si compiace per gli sforzi della Commissione volti a migliorare i servizi destinati alle piccole e medie imprese ed appoggia appieno il programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato (quando nel seguito si parla di PMI si intendono le PMI e l'artigianato).

2. Il Comitato delle regioni approva espressamente la presa di posizione della Commissione a favore della sussidiarietà. Secondo il CdR, per l'efficacia e l'accettabilità d'ogni misura è essenziale che vengano coinvolti i livelli locali e regionali e che si tenga conto delle caratteristiche specifiche delle varie località.

3. Riconosce il contributo all'occupazione nella Comunità offerto dalle imprese che occupano meno di 10 persone. Il Comitato delle regioni constata, in tale contesto, che le PMI e le imprese dell'artigianato sono dei pilastri economici nelle aree rurali ed urbane e che rappresentano un aspetto essenziale dello sviluppo dei villaggi e delle città.

4. Conviene sul fatto che, un settore dei servizi in cui predominano le PMI, rappresenta un'area nella quale sussistono ancora potenziali d'occupazione e che le PMI sono le meno sensibili alla concorrenza internazionale grazie ai loro legami per lo più di carattere regionale e locale.

5. Riconosce che le piccole e medie imprese offrono lavoro a giovani e a donne con maggiore prontezza rispetto alle imprese di più grandi dimensioni, le quali posseggono barriere di natura occupazionale e formativa. Le PMI possono inoltre più facilmente offrire posti di lavoro a tempo parziale permettendo pertanto possibilità di ripartizione del lavoro. L'obiettivo, ove possibile, dovrebbe essere quello dell'occupazione a tempo pieno, ed il lavoro a tempo pieno e quello a tempo parziale dovrebbero venir remunerati conformemente al capitolo sociale del Trattato sull'Unione europea.

6. Concorda sul fatto che la prassi delle grandi imprese, di subappaltare i servizi o la produzione verso il settore delle piccole e medie imprese, aiuta a stimolare lo sviluppo di queste ultime, salvaguardando in tal modo

i livelli di occupazione. Il CdR riconosce che le grandi imprese stanno ancora ristrutturando, decentralizzando e trasferendo all'esterno le loro funzioni operative.

7. Non ritiene che le piccole e medie imprese siano adeguatamente equipaggiate per affrontare le sfide che stanno loro di fronte, ma conviene sul fatto che esse hanno a disposizione un ampio mercato; tuttavia continuano ad avere numerosi problemi da superare per poter veramente disporre di «carte vincenti».

8. Concorda con quanto asserito circa la complessità delle disposizioni legislative ed amministrative che influenzano negativamente le piccole e medie imprese e concorda sul fatto che un notevole onere grava sui lavoratori autonomi. È necessario che le PMI vengano liberate il più possibile dagli oneri amministrativi. Le PMI e la Comunità debbono ancora compiere molta strada per adeguarsi al mercato interno.

9. Fa notare che l'accesso delle PMI agli strumenti di sostegno della Comunità dipende, in misura decisiva, dalla loro conoscenza delle possibilità di sostegno esistenti. Per tal motivo il programma integrato dovrebbe tener maggiormente conto della collaborazione con le organizzazioni socioprofessionali, le camere di commercio e gli istituti di credito.

10. Richiama l'attenzione sul fatto che le condizioni per la richiesta di sostegno debbono tener conto delle possibilità delle PMI. Per tal motivo è di decisiva importanza che l'informazione in materia e la redazione della richiesta possano avvenire nelle varie lingue nazionali.

11. Concorda sul fatto che le piccole e medie imprese continuano ad avere delle difficoltà nell'ottenere il giusto tipo di finanziamento, adatto alle loro diverse fasi di sviluppo.

12. Ribadisce la grande debolezza strutturale delle piccole e medie imprese in termini di capacità di gestione, un'area la quale richiede ulteriore attenzione se si vuole progredire e fare in modo che il settore della piccola e media impresa sia autosufficiente.

13. Sostiene pienamente il programma integrato ed i relativi obiettivi, che sono:

a) ridurre gli oneri che gravano sulle imprese, in

particolare sulle piccole e medie imprese, a seguito del complesso contesto amministrativo e legislativo;

- b) sormontare le difficoltà di finanziamento delle imprese;
- c) sostenere le imprese nei loro sforzi volti a superare la complessità dei compiti gestionali e a sviluppare degli orientamenti strategici, difficoltà dovute in particolare al fatto che nelle piccole e medie imprese le funzioni di gestione sono per lo più svolte dall'imprenditore stesso.

Riconosce che la Conferenza di Birmingham « Gateways to Growth » ha tentato di comparare le misure esistenti relative alle piccole e medie imprese, ciò che ha indotto un certo numero di Stati ad adottare leggi o proposte di regolamento concernenti lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

14. Concorda sul fatto che i principali obiettivi sono la partecipazione delle piccole e medie imprese al mercato interno e la loro « europeizzazione ».

15. Riconosce che la priorità della Commissione è la crescita, che la maggior parte delle misure in materia di creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese non è solo di origine nazionale, e che inoltre un ruolo importante è svolto anche dalle azioni a livello regionale e locale.

16. Ribadisce che il programma deve altresì favorire la crescita delle PMI per affrontare la concorrenza, la ricerca e lo sviluppo e per coprire gli spazi lasciati vuoti dalla crisi strutturale della grande industria.

17. Conviene con la Commissione sul fatto che le iniziative comunitarie, essendo concentrate nelle regioni meno favorite, e in particolare in quelle dell'Obiettivo 1, non mobilitano tutto il potenziale di creazione di posti di lavoro offerto dalle piccole e medie imprese. Esattamente come una politica regionale destinata al successo non può limitarsi ad essere una politica a favore delle piccole e medie imprese, così una politica per le piccole e medie imprese non può essere limitata alle sole regioni meno favorite; se tale politica viene estesa all'intero territorio della Comunità, si avranno, attraverso le implicazioni interregionali, impulsi positivi anche nelle regioni caratterizzate da problemi. Il Comitato delle regioni ribadisce l'importanza della vitalità delle PMI situate sui confini dell'Unione europea o nelle regioni ultraperiferiche e sottolinea i vantaggi che derivano alle PMI dell'UE dagli scambi che hanno con le imprese situate in tali regioni.

18. Le seguenti finalità convengono in modo particolare alle esigenze delle PMI:

- l'opportunità di utilizzare il meglio delle soluzioni sperimentate nei vari Stati membri, e special-

mente in determinate regioni chiave, rispetto alle questioni amministrative e di trattamento fiscale e di sistemi di sostegno alle PMI; e, conseguentemente, la necessità di aprire un confronto serio e finalizzato tra i diversi sistemi nazionali e delle autorità regionali locali per trasferire proficue esperienze concrete;

- la necessità di individuare le peculiarità e le « prassi ottimali » tipiche delle imprese in rapida crescita (Fast Growth Firms) di determinate regioni, al fine di formulare misure mirate a trasmettere tali caratteristiche a tutte le altre PMI;
- la necessità di rendere maggiormente visibile il complesso e diversificato apparato di sostegno alle PMI dell'Unione europea, per incrementare l'accesso, nonché di integrare le singole azioni.

19. Riconosce l'importanza del ruolo dell'Unione europea e degli Stati membri nella creazione di un quadro favorevole allo sviluppo delle PMI, in particolare alleggerendo gli oneri legislativi e amministrativi e migliorando l'accesso al finanziamento. Spesso, tuttavia, le PMI giudicano questi organi troppo distanti. Le amministrazioni locali e regionali svolgono una funzione importantissima nel promuovere la crescita e la formazione delle PMI e le loro strategie di sviluppo economico sottolineano l'importanza di questa funzione nell'economia locale. Tali strategie di sviluppo economico soddisfano i bisogni dell'economia regionale e del mercato locale del lavoro. Le amministrazioni locali e regionali possono essere d'aiuto nella fornitura di locali, di servizi di consulenza, nell'orientamento e nella promozione dell'esportazione, nella formazione. Possono inoltre offrire consulenza in materia di commercializzazione e trasferimento di tecnologie, di collegamenti tra le imprese e l'istruzione e di misure occupazionali volte a creare posti di lavoro fissi.

20. Ritiene che, sul piano del metodo, il programma integrato scommetta molto sulla concertazione tra gli Stati per raggiungere taluni degli obiettivi posti. Di per sé, i meccanismi prefigurati rischiano di risultare, alla prova dei fatti, farraginosi e inconcludenti; tuttavia, la precisa finalizzazione dei momenti di concertazione (si affronta un problema specifico e in modo concreto) e la possibile utilizzazione di strumenti di rappresentanza snelli e a carattere tecnico dovrebbero permettere di superare il rischio del burocratismo e dello stallo decisionale.

## II. Il programma integrato: un nuovo approccio

### IL COMITATO DELLE REGIONI,

21. Approva, in linea di massima, il programma, il quale raccoglierà le varie iniziative, già in atto o nuove, in un quadro globale, aumentando così la coerenza e la visibilità.

22. Accoglie le proposte di sviluppare una più stretta collaborazione di lavoro tra tutte le parti interessate, nell'intento d'integrare tra loro le varie misure.

23. Ritiene d'importanza vitale che l'Unione europea offra un miglior sostegno al ruolo delle associazioni di produttori e degli operatori commerciali.

### III. Dalla prima alla seconda generazione di una politica d'impresa

#### *Il quadro esistente*

#### IL COMITATO DELLE REGIONI,

24. Prende atto dei numerosi provvedimenti a favore delle PMI già operativi, in un quadro di programma che intende incoraggiare l'europeizzazione e l'internazionalizzazione delle imprese, soprattutto delle PMI.

25. Osserva come non sempre i provvedimenti a favore delle PMI comprendano anche il settore dell'artigianato, che deve essere invece associato a tutte le misure d'intervento.

26. Sottolinea l'esigenza che le PMI del settore dei servizi ricevano la medesima forma adeguata di aiuto selettivo offerta alle PMI del settore manifatturiero.

27. Riconosce che la politica comunitaria negli ultimi tempi ha affrontato con maggior attenzione i problemi delle PMI e dell'artigianato, con l'attivazione di diverse iniziative e lo stanziamento di opportune risorse, che tuttavia non possono essere ritenute sufficienti.

28. Nota che l'iniziativa comunitaria a favore delle PMI, nel quadro dei fondi strutturali, risponde solo in parte alle richieste del Consiglio del novembre 1993 ed agli orientamenti del Libro bianco.

29. Condivide l'invito a passare con il nuovo programma integrato ad una seconda generazione della politica d'impresa e ribadisce una questione di principio: le politiche per lo sviluppo, ed in particolare per le PMI e l'artigianato, debbono sempre più muoversi dalla dispersione e moltiplicazione delle iniziative e degli strumenti, alla razionalizzazione, al riordino di quanto già c'è. In questo senso, dare visibilità agli strumenti di sostegno esistenti, coordinarli, agire sui percorsi di accesso e sulle pastoie burocratiche, è esigenza indispensabile per rendere più efficienti (ed efficaci) le scarse risorse disponibili.

30. Coerentemente, richiama l'attenzione sull'opportunità di accompagnare le azioni concrete proposte con lo stanziamento di risorse che meglio possono sostenere l'efficacia d'intervento.

31. È favorevole alla proposta di una relazione della Commissione che valuterà il futuro delle diverse reti e riguarnerà gli Eurosportelli e la loro rete.

32. Chiede che tutti i programmi e le iniziative relative alle piccole e medie imprese vengano sorvegliati e siano soggetto di una relazione di valutazione annuale e chiede che tale documento gli venga trasmesso.

33. È favorevole a che la Comunità continui ad essere coinvolta nei programmi Interprise ed Europartenariat in quanto particolarmente utili in termini commerciali, per i contatti internazionali nell'ambito del mercato interno.

34. Appoggia la risoluzione del Memorandum « Le PMI, motore della crescita europea » che chiede una più intensa collaborazione fra tutte le parti interessate allo sviluppo delle piccole e medie imprese, in particolare a livello regionale, per ottenere una maggiore convergenza tra le misure di sviluppo <sup>(1)</sup>.

35. Appoggia la decisione del Consiglio di adottare i prestiti agevolati della BEI, dando tuttavia per scontato che devono venir compiuti passi per garantire che le PMI possano realmente accedere a tali prestiti.

36. Si compiace per l'avvio di un'azione comunitaria a favore delle piccole e medie imprese, ma ritiene che vada fatta attenzione alle difficoltà delle regioni dell'obiettivo 1 nell'affrontare le complessità di un'economia di dimensioni ormai globali.

37. Approva l'introduzione del programma Leonardo, ma ritiene che l'efficacia, la coerenza e la visibilità verrebbero migliorate qualora si potessero mantenere i nomi dei programmi esistenti anziché escogitare nuovi nomi.

38. Propone di effettuare una valutazione dei programmi in essere e, se i risultati sono positivi, raccomandando di prevedere programmi derivati da quelli esistenti invece di svilupparne di nuovi.

39. Nel trasferire i poteri alle autorità locali e regionali dovrebbero venir loro assegnate anche risorse adeguate e la facoltà di ottenere finanziamenti.

40. Concorda sul fatto che le varie iniziative debbano essere esaurienti quanto complementari tra loro e che la coerenza e la visibilità verranno migliorate coordinando meglio tali misure.

41. Esprime soddisfazione per la proposta di semplificare il contesto amministrativo e legislativo nel quale debbono operare le piccole e medie imprese.

---

<sup>(1)</sup> Si veda il Memorandum della presidenza Belga: « Le PMI: forza decisiva della crescita europea ».



**IV. Nuove azioni**

## IL COMITATO DELLE REGIONI,

42. È d'accordo sul fatto che il miglior modo per sostenere la capacità delle imprese di generare e mantenere posti di lavoro consiste nel dar vita ad un contesto normativo ed amministrativo favorevole alla creazione ed allo sviluppo delle imprese.

43. Esorta la Commissione a tener conto degli interessi delle piccole e medie imprese nel preparare la normativa europea.

44. Concorda sul fatto che gli Stati membri dovrebbero incoraggiare gli scambi d'informazione e di esperienze. In qualità di protagonisti dello sviluppo economico, gli enti locali e regionali devono svolgere un ruolo preminente in questi scambi, in modo da assicurarne il corretto svolgimento in tutto il territorio dell'Unione.

45. Accoglie il suggerimento della Commissione di istituire un gruppo composto di Stati membri ed organizzazioni responsabili nel contesto della semplificazione amministrativa.

46. Segnala che le autorità locali in particolare hanno un ruolo di regolazione di notevole entità non solo sul piano normativo, ma anche nella possibilità di offrire un ambiente decisivo alla stessa nascita della PMI, alle sue esigenze di produzione ed innovazione.

47. Ritiene auspicabile la formazione di un « Forum intercomunitario » per focalizzare tutte le nuove iniziative, che possa svolgere anche un ruolo propositivo di sostegno per i responsabili dell'UE.

**V. Concertazione sulle iniziative di sostegno alle imprese**

## IL COMITATO DELLE REGIONI,

48. Prende atto del fatto che in tutti gli Stati membri esiste un numero impressionante di misure, volte a sostenere le imprese e che nei programmi d'aiuto si riconosce il ciclo di vita delle piccole e medie imprese.

49. Concorda sul fatto che le piccole e medie imprese vengono scoraggiate dalle difficoltà nell'ottenere informazioni sugli aiuti disponibili, o dalla loro complessità e, in particolare, che esse mettono in dubbio la capacità delle istituzioni esterne di aiutarle.

50. Riconosce che le piccole e medie imprese che cercano un aiuto esterno hanno possibilità di sopravvivenza notevolmente superiori a quelle delle piccole e medie imprese che non lo fanno. Fa notare

che, sebbene si debba cercare una relazione sul lungo periodo con le piccole e medie imprese, è necessario fare attenzione a non creare delle dipendenze.

51. Appoggia le possibilità di consultazione proposte alle imprese sui vari aspetti della loro gestione quotidiana.

52. Approva la proposta relativa al Forum di concertazione sui servizi per le imprese, ed è favorevole a tutte le ricerche sull'efficacia e la concentrazione delle risorse volte ad aiutare e a sviluppare la crescita delle piccole e medie imprese.

53. Chiede vengano effettuate delle ricerche ed individuati meccanismi di sostegno per aiutare l'istituzione di cooperative di lavoratori e di cooperative comunitarie nell'ambito dell'Unione europea.

54. Suggestisce che, laddove siano disponibili controlli e valutazioni, i loro risultati debbano venir resi noti periodicamente agli organi suggeriti nel presente documento.

55. Incoraggia gli scambi di esperienze per aumentare la conoscenza dei mercati e prende atto del fatto che per le imprese ciò diviene sempre più necessario, onde trarre vantaggio dal mercato interno.

56. Chiede che la Commissione offra alle PMI un sostegno concreto nell'introduzione dei sistemi di gestione ambientale e di auditing aziendale, nonché nella trasposizione della direttiva del 1993 sull'auditing ambientale. Dovrebbero venir istituiti meccanismi di sostegno nelle aree rurali remote, svantaggiate dalle iniziative di tutela ambientale, tra cui l'aumento dei prezzi del carburante.

57. Concorda sul fatto che è necessaria un'azione concertata per incoraggiare un maggior uso da parte delle imprese dei servizi di informazione, formazione e consulenza.

58. Concorda sul fatto che ridurre al minimo il numero dei programmi rappresenterebbe un passo importante nel renderli più evidenti e nel garantire una migliore finalizzazione di tali servizi. Il Comitato delle regioni ritiene che gli enti regionali e locali possano svolgere una funzione importante per far conoscere e meglio orientare tali programmi e che possano rappresentare, grazie agli stretti contatti con le PMI, un legame tra queste ultime e l'Unione europea.

**VI. Miglioramento dell'ambiente delle imprese**

## IL COMITATO DELLE REGIONI,

59. Condivide l'orientamento del Programma Integrato sulla necessità di avviare misure che agevolino il trasferimento delle imprese, salvaguardando così il

tessuto delle PMI, dell'artigianato e dell'occupazione. Si tratta di uno dei nodi cruciali per lo sviluppo della piccola impresa, con riflessi pesantissimi sulla capacità di salvaguardare l'occupazione e di conseguire obiettivi di lungo periodo.

60. Ribadisce l'esigenza di potenziare i servizi di consulenza alle imprese per la definizione di una strategia di trasferimento nell'ambito dell'azione concertata tra Stati membri sui servizi alle imprese.

61. Ritiene indispensabile rimuovere gli ostacoli normativi e fiscali interposti dal diritto nazionale, migliorando l'ambiente normativo e fiscale delle PMI.

62. Sottolinea l'esigenza di facilitare la diffusione delle migliori pratiche già esistenti in alcuni paesi, cercando di ottenere in particolare:

- a) minori ostacoli alla continuità di un'impresa individuale o di una società di persone nel caso di decesso del titolare o di uno dei soci;
- b) facilitazioni nella trasformazione delle imprese di cui al punto a) in società di capitali, in vista del loro trasferimento;
- c) una riduzione delle formalità amministrative e dei costi per accedere, da parte delle PMI, allo statuto di società omonima, pur nella tutela di soci e persone terze;
- d) una riduzione degli oneri fiscali sugli eredi che proseguono l'attività di impresa.

63. Ritiene necessario affrontare e definire, attraverso un'azione appropriata, il problema della doppia imposizione sulla successione nel caso in cui il defunto, il successore e le attività siano situati in diversi Stati membri dell'Unione europea.

64. Ritiene «debole» lo strumento di concretizzazione dell'iniziativa attraverso la raccomandazione, e si interroga se non sia possibile, per esempio, studiare degli strumenti di trasferimento (con forme di incentivo o assistenza gratuita) dei modelli più avanzati (così come risulterà dai tavoli di concertazione) in modo da non lasciare la concretizzazione dell'iniziativa alla sola raccomandazione.

65. Si compiace per gli sforzi della Commissione relativi all'impatto sul commercio dei vari programmi e per il fatto che venga valutato tale impatto.

66. Concorda sul fatto che i costi necessari all'adeguamento e gli altri oneri amministrativi pesano notevolmente sulle piccole e medie imprese e che le condizioni di trasferimento delle imprese dovrebbero venir migliorate.

67. Approva i servizi di consulenza per gli imprenditori e concorda sul fatto che essi, da soli, non sono sufficienti per superare i problemi dei trasferimenti.

68. Appoggia i progetti della Commissione volti a facilitare la circolazione delle migliori pratiche impiegate nei vari Paesi, pur senza imporre procedure vincolanti agli Stati membri. Il Comitato delle regioni ritiene che data l'attuale situazione occupazionale nella Comunità, sia necessario intensificare le misure nazionali intese a creare maggiori opportunità di lavoro.

69. Accoglie il processo di consultazione della Commissione con le parti interessate in merito al contesto legislativo e fiscale per il trasferimento delle imprese.

70. È favorevole alla proposta della Commissione di migliorare l'apparato fiscale delle piccole e medie imprese, per ridurre gli ostacoli al loro sviluppo e giungere ad un ambiente favorevole alla creazione di nuovi posti di lavoro nei servizi di prossimità.

71. Si compiace per le iniziative della Commissione volte a creare nuovi posti di lavoro in aree sinora non utilizzate a sufficienza, tra cui i servizi di prossimità o la protezione dell'ambiente.

72. Conta di ricevere quanto prima un'analisi oggettiva, circa i metodi per favorire lo sviluppo di tali servizi ed attività senza entrare in conflitto con gli interessi delle imprese esistenti.

## VII. Miglioramento del contesto fiscale

### IL COMITATO DELLE REGIONI,

73. Individua l'esigenza di migliorare l'ambiente fiscale delle PMI quale priorità (insieme al punto 104) tra le azioni del Programma integrato, ritenendo indispensabile, al fine di utilizzare al meglio il potenziale di crescita ed occupazione delle PMI, rafforzare la loro capacità di autofinanziamento, di accesso ai finanziamenti esterni e riduzione dei costi di gestione.

74. A tale scopo condivide i seguenti obiettivi:

- a) uniformare ed equilibrare il prelievo fiscale delle

- imprese individuali e delle società di persone con quello delle società di capitali di pari dimensione;
- b) eliminare la doppia imposizione che può prodursi nella catena di finanziamento delle PMI per gli investitori, ed in particolare i fondi di capitale a rischio;
- c) eliminare gli oneri fiscali ed amministrativi che possono ostacolare l'espansione stabile dell'attività in altri Stati membri;
- d) coordinare e, dove possibile, semplificare le disposizioni che regolano sia il versamento delle imposte e dei contributi di sicurezza sociale da parte delle PMI, sia la redazione dei resoconti relativi.

75. Sottolinea che l'esigenza di un'armonizzazione del trattamento fiscale delle PMI risponde anche alle necessità di evitare il crearsi di condizioni sleali di competitività territoriale a livello di investimenti.

76. Condivide l'opportunità di una revisione dell'attuale sistema IVA.

77. Suggestisce che la Commissione esamini la possibilità d'un impiego selettivo del pagamento da parte delle PMI di aliquote ridotte delle imposte sulle società.

78. Ritiene «debole» la proposta di una comunicazione sul miglioramento della fiscalità accompagnata da una raccomandazione.

### VIII. Miglioramento dei termini di pagamento delle imprese

#### IL COMITATO DELLE REGIONI,

79. Concorde con le valutazioni che la Commissione ha espresso circa gli effetti generati dai ritardati pagamenti, con aggravio degli oneri finanziari ed amministrativi, che rendono più fragile l'insieme del tessuto economico interessato e mettono in pericolo la sopravvivenza di numerose imprese.

80. Riconosce la necessità di prendere misure volte a imporre il rispetto dei termini di pagamento, scoraggiando l'utilizzo sistematico dei pagamenti ritardati quale pratica per migliorare la propria gestione finanziaria.

81. Ribadisce la necessità di promuovere strumenti finanziari appropriati a condizioni accessibili per le PMI ed il varo di un «pacchetto» di misure diverse, sia normative sia pratiche, per migliorare la situazione.

82. Concorde sulle proposte della Commissione, e s'impegna ad accompagnare le iniziative proposte (raccomandazione, azione comune tra Stati membri per l'ottenimento di un titolo esecutivo per crediti non contestati, ecc.) con l'individuazione di penalizzazioni per i soggetti che non si adegueranno (per esempio, perdita di altre facilitazioni in materia di PMI).

83. Esamina la possibilità di applicare le norme di «prassi ottimale» ai ritardi di pagamento, con riferimento alle pratiche in uso nei due paesi in cui i termini di pagamento vengono maggiormente rispettati.

84. Propone che gli Stati membri provvedano immediatamente a garantire che tutti i pagamenti in sospeso tra i rispettivi settori pubblici e le PMI siano effettuati entro il termine contrattuale specificato.

85. Conviene che l'aiuto allo sviluppo ed all'adeguamento delle piccole e medie imprese è essenziale per assicurare la piena efficienza al mercato interno e un livello adeguato di competitività.

86. È favorevole alle iniziative comunitarie che aiutano le imprese a muoversi con successo nel proprio contesto amministrativo e normativo, a integrare l'innovazione e la modernizzazione e a privilegiare i metodi di gestione più moderni come parte di un'impostazione più strategica allo sviluppo delle piccole e medie imprese.

87. Accoglie le misure proposte, come il quarto programma quadro di RST ed il programma di formazione Leonardo, vero catalizzatore di una società in fase di mutamento. Esprime tuttavia riserve circa lo scarso tasso di partecipazione delle PMI nei programmi passati e ritiene che occorra assicurare un loro maggiore coinvolgimento nei nuovi programmi. La partecipazione delle PMI ai programmi di ricerca e sviluppo tecnologico è particolarmente importante in quanto le PMI del settore tecnologico presentano un elevato tasso di crescita e di creazione di posti di lavoro. Per raggiungere la massima efficacia di questo obiettivo è indispensabile che il supporto finanziario alla formazione diventi una disponibilità di bilancio a pieno titolo e non residuale.

88. Appoggia il lavoro che farà avanzare la società dell'informazione la quale permetterà miglioramenti della capacità di gestione delle piccole e medie imprese e permetterà d'accedere a servizi telematici avanzati, aumentando la diffusione delle nuove tecnologie nelle piccole e medie imprese.

89. Appoggia pienamente i tre obiettivi principali del Libro bianco volti a migliorare l'accesso al finanziamento ed al credito, a sostenere la cooperazione tra le imprese e a migliorare la qualità della gestione.

90. Appoggia la cooperazione tra imprese e ritiene che l'incoraggiamento alla collaborazione e alle alleanze tra imprese europee sia essenziale per trarre i massimi benefici dal mercato interno.

91. Ritiene necessario aiutare le PMI e l'artigianato a cercare nuovi mercati ed ad entrarvi.

92. Concorda sul fatto che è necessario seguire le fasi iniziali della collaborazione e delle alleanze con un qualche appoggio aggiuntivo pratico, incoraggiandole lungo un processo che si rivela complesso.

93. Appoggia l'asserzione secondo la quale dovrebbero venir incoraggiate le reti di imprese tra regioni più avanzate e regioni meno avanzate.

94. Considera che l'apertura degli appalti pubblici, pur rappresentando un'opportunità per le piccole e medie imprese, richiede ancora una notevole quantità di lavoro allo scopo di creare collaborazioni transnazionali tra imprese.

95. Ritiene che la subfornitura sia un elemento chiave nell'evoluzione delle nuove relazioni interindustriali e svolga un ruolo sempre più importante nel livello di competitività delle imprese.

96. Concorda sulla necessità di un pacchetto globale, in termini di qualità, di sistemi di gestione modernizzati e di agevolazioni alla produzione se si vuole che le piccole e medie imprese aumentino e salvaguardino le loro quote di mercato.

97. Ritiene che una maggior cooperazione tra imprese committenti e subfornitrici, tramite meccanismi quali « i saloni della committenza » e una miglior cooperazione tra le piccole e medie imprese subappaltanti, aumenterà in maniera notevole le prospettive delle piccole e medie imprese in settori interessati da mutamenti di notevole portata.

98. Accoglie favorevolmente l'opportunità di lavorare assieme alla Commissione nell'ambito dei poli di sviluppo della subfornitura, basati sullo sviluppo delle complementarità tra regioni economiche.

99. Prende atto del fatto che, di frequente, i capi delle imprese esercitano in prima persona funzioni molteplici, pur non possedendo, in molti casi, le capacità o le qualificazioni necessarie ad esercitare alcuni dei ruoli più tecnici.

100. Approva l'asserzione stando alla quale vi è un margine per migliorare l'offerta di consulenza alle imprese sui diversi aspetti della gestione corrente, nonché l'utilità di una norma europea che definisca i criteri di qualità cui debbono conformarsi i consulenti che intendano partecipare ai programmi comunitari.

#### IX. Sostegno al miglioramento della qualità della gestione

##### IL COMITATO DELLE REGIONI,

101. Appoggia i programmi che permettono di sostenere, tramite consulenze esterne, le piccole e medie imprese desiderose di impegnarsi in una fase di crescita.

102. Ritiene che il metodo Euromanagement rappresenti un complemento valido allo sviluppo delle piccole e medie imprese, ma desidererebbe ricevere alcuni dati in merito a tale metodo ed ai progetti che trattano specificatamente gli aspetti riguardanti la qualità e la certificazione.

103. Chiede maggiori informazioni sul programma Plato allo scopo di valutare in che modo i benefici di tale programma possano venir utilizzati in maniera proficua a livello nazionale e regionale.

#### X. Il miglioramento dell'accesso al finanziamento ed al credito

##### IL COMITATO DELLE REGIONI,

104. Prende atto dei diversi strumenti finanziari che sono a disposizione del sistema delle PMI, ma constata che il nodo dei finanziamenti è il principale ostacolo all'attività di investimento delle PMI. Il Comitato delle regioni auspica che gli Stati membri migliorino i propri programmi di aiuti finanziari.

105. Ricorda che il Libro bianco richiede di potenziare e adeguare i mezzi finanziari messi a disposizione delle PMI e di avviare iniziative per migliorare le relazioni tra istituti finanziari e PMI, consentendo una maggiore attribuzione dei finanziamenti privati alle PMI ed una più ampia messa a disposizione degli strumenti finanziari più adeguati.

106. Esprime un giudizio positivo sulle azioni proposte dal Programma Integrato, con le raccomandazioni di:

- a) garantire il mantenimento di tutte le risorse messe a disposizione del sistema delle PMI e dei settori artigianali;
- b) porre particolare attenzione alle modalità di attuazione degli strumenti finanziari disponibili, semplificando le procedure, riducendo i costi delle pratiche amministrative, rendendo il più possibile flessibili le modalità di intervento, e quindi allargando la possibilità di accesso;
- c) dare comunicazione diffusa degli strumenti finanziari disponibili, delle modalità di accesso, offrendo la massima visibilità ad ogni opportunità, decentrando le misure a livello locale/regionale, dato che il sistema delle PMI e dell'artigianato è disseminato a livello locale;
- d) considerare, tra le priorità, l'opportunità di facilitare l'accesso alle nuove tecnologie da parte delle PMI, nonché quello di incrementare il tasso di investimento delle aziende, al fine di accelerare l'innovazione di prodotto e di processo;
- e) pensare alla destinazione di risorse finalizzate ad agevolare l'avvio di nuove attività imprenditoriali soprattutto da parte dei giovani e dei disoccupati, anche in termini di garanzie da prestare;
- f) porre attenzione a che agevolazioni di carattere finanziario siano utilizzate soprattutto alla produzio-

ne dei profitti aziendali, all'investimento ed all'innovazione e non si trasformino soltanto in investimento finanziario.

## XI. Conclusioni

IL COMITATO DELLE REGIONI,

107. Accoglie favorevolmente il programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, il quale non solo raccoglie diverse iniziative in una cornice globale, assicurandone in tal modo la coerenza

e la trasparenza, ma riflette altresì l'enorme necessità di sviluppare una più stretta collaborazione tra tutte le parti interessate allo sviluppo del settore delle piccole e medie imprese.

108. Concorda sul fatto che le misure definite aiuteranno a conseguire gli obiettivi del Libro bianco contribuendo alla ripresa della crescita e della competitività e migliorando nel contempo l'occupazione, ma ritiene che sia necessaria una maggiore informazione in termini di controllo e valutazione dei programmi, allo scopo di permettere al Comitato di partecipare pienamente alla gestione di tali servizi e di tali programmi.

Bruxelles, 1 febbraio 1995.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

### **Parere in merito alla politica di sviluppo del turismo rurale nelle regioni dell'UE**

(95/C 210/17)

Il 26 luglio 1994, il Comitato delle regioni, conformemente all'articolo 10 del Regolamento interno e all'articolo 198 C, comma 4, del Trattato sull'UE, ha deciso di elaborare un parere in merito alla politica di sviluppo del turismo rurale nelle Regioni dell'UE.

La Sottocommissione 2 «Turismo e Spazio rurale», incaricata dei lavori, ha approvato il parere all'unanimità il 25 novembre (relatore: Lafay).

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il 2 febbraio 1995, nel corso della 6ª sessione plenaria, il seguente parere.

#### **IL TURISMO RURALE: ASSE PORTANTE DI UNA VERA POLITICA RURALE**

Il turismo rurale occupa un posto speciale nella problematica dell'assetto territoriale come fattore complementare e importante in una strategia di sviluppo regionale:

- riguarda direttamente o indirettamente un gran numero di operatori del settore pubblico e privato ed è quindi il campo di attività più congeniale ad una analisi interdisciplinare dello sviluppo rurale;
- essendo basato su fattori di altra natura, contribuisce a compensare le difficoltà delle aree svantaggiate e a correggere le distorsioni e le disparità. Con tali premesse, si potrebbe varare un'autentica politica di riequilibrio del territorio, in grado di infondere nuova vitalità alle aree che hanno perso, almeno in parte, il loro interesse economico, in particolare con la nuova distribuzione della politica agricola. Tale attività integrata può costituire la base per il rilancio delle aree, non solo attraverso una nuova economia dei servizi pubblici e privati, ma anche mediante la riscoperta dell'utilità di un patrimonio edilizio tradizionale particolarmente ricco, testimonianza storica delle culture che caratterizzano l'Europa;

- in quanto fonte di reddito supplementare e di creazione di posti di lavoro, anche part-time o stagionali, aiuta a lottare contro l'esclusione, conferendo una funzione economica e il riconoscimento sociale a numerose popolazioni rurali, compresi i congiunti dei produttori agricoli. È importante promuovere nelle aree rurali un turismo di alta qualità in cui la formazione gioca un ruolo chiave. Il legame fra formazione e investimenti è essenziale e una formazione di livello elevato assicurerà una immagine migliore ai posti di lavoro nel settore turistico.

Numerose aree hanno già colto tale opportunità di sviluppo, ma essa è stata valorizzata appieno? Quali sono le condizioni per uno sviluppo migliore, compatibili con una politica del patrimonio in cui la valorizzazione e la salvaguardia delle risorse naturali, umane e culturali costituiscano le basi di una strategia economica che duri nel tempo...? Quale ruolo dovrebbe svolgere l'intervento europeo e secondo quali criteri?

Queste sono le domande alle quali occorre trovare una risposta, tenendo presente tre obiettivi:

- assistere i rappresentanti eletti nella loro funzione di promotori e sostenitori, partecipi di iniziative locali che rappresentano da sole il fulcro di una attività economica a lungo termine. Si tratta per lo più di sostenere la scelta o la diffusione di esperienze di successo a livello nazionale o regionale, piuttosto che creare nuovi quadri normativi;
- elaborare i mezzi necessari a una maggiore coerenza degli interventi comunitari e a un'armonizzazione delle politiche applicate dai vari Stati membri;
- riconciliare l'economia locale e la protezione dell'ambiente, grazie alla funzione di asse orientativo che un progetto turistico strutturato e finalizzato può assumere, in modo durevole.

Per numerosi settori già ora sono previste possibilità di intervento orizzontale o settoriale della Comunità (obiettivi 5a e 5b, 1, PICLEADER, finanziamento di progetti pilota...), che sono, però, senza dubbio, troppo frammentarie e con disponibilità finanziarie limitate rispetto all'opportunità di sviluppo globale che la valorizzazione turistica può rappresentare. Vi sono però anche compiti o esigenze che non rientrano nell'area di competenza dei molti strumenti d'intervento menzionati.

In ogni caso, il primo orientamento emergente consiste nella necessità di mettere in sinergia tutti gli attuali mezzi d'intervento, in modo da poter comprendere il quadro globale di sviluppo di un progetto turistico nell'ambiente rurale.

In una diversa prospettiva occorre misurare le difficoltà alle quali deve supplire un nuovo approccio della politica di sviluppo:

- la varietà dell'offerta di prodotti turistici nell'ambiente rurale è interessante ma mal strutturata e poco legata alle grandi reti di distribuzione dei prodotti turistici: bisognerebbe prevedere una strutturazione verticale ma anche territoriale dell'offerta;
- anche la dimensione delle realizzazioni è un problema da tenere in considerazione, visto che i progetti di turismo rurale presentano un dilemma: restare di piccole dimensioni o ingrandirsi e confrontarsi con il rischio di perdere la loro specificità e la qualità dei prodotti che ha permesso la loro riuscita. Si pone qui ancora la questione dell'organizzazione su una scala adeguata;
- le conseguenze negative che possono derivare dall'imposizione fiscale dell'attività turistica nell'ambiente rurale e dalla necessità di armonizzare i vari tipi di trattamento degli operatori del settore.

È opportuno infine tracciare un primo bilancio delle azioni condotte con successo nel periodo 1989/93 per definire le caratteristiche delle iniziative o le metodologie da promuovere:

- i progetti devono basarsi su un approccio integrato,

- utilizzare le risorse naturali principali della regione,
- apportare benefici alla popolazione locale e basarsi sulla sua partecipazione. Sarà opportuno, a tal proposito, tenere in considerazione che il livello di attrazione aumenta con la moltiplicazione delle attività offerte al turista (sportive, culturali, ecc.): occorre quindi che il progetto sia elaborato in un contesto globale di partenariato.

Le suddette caratteristiche richiedono l'adozione di un nuovo approccio globale. Gli orientamenti di tale autentica strategia di sfruttamento del turismo rurale quale asse di sviluppo e di assetto rurale, si possono articolare in dodici punti chiave riuniti in 5 principi basilari.

## 1. «Conoscere»

Un migliore sviluppo del Turismo rurale dipende dall'esistenza di strumenti per la scelta delle strategie di offerta, sia globali che individuali.

### 1.1. *Sostenere la creazione e lo sviluppo di Osservatori economici del turismo*

Una migliore conoscenza delle attese e dell'andamento della domanda è un elemento essenziale per l'elaborazione delle strategie di offerta. L'assenza di riferimenti e di studi globali è particolarmente dannosa vista la natura dei flussi «migratori» del turismo rurale di cui i clienti europei costituiscono la maggioranza.

Ciascuno Stato membro dispone di modalità di osservazione e di indicatori propri per misurare il flusso turistico. Sebbene tali dispositivi costituiscano una risorsa preziosa, il bisogno di armonizzazione diventa sempre più evidente; è urgente mettere a punto una lingua, un metodo e conoscenze comuni... Tale misura dovrebbe avvalersi dell'esperienza acquisita nell'ambito dell'Osservatorio sul Mondo rurale che dovrà essere creato dalla Commissione.

### 1.2. *Sostenere la creazione e lo sviluppo di centri di risorse*

Si tratta, da una parte, di raccogliere le informazioni tecniche necessarie a chi esercita il potere decisionale, ai tecnici e agli imprenditori e, dall'altra, di favorire i contatti fra tali centri regionali, permettendo così la migliore armonizzazione delle attività e l'accumulo di conoscenze. Tale misura punta a facilitare l'elaborazione e l'efficacia delle strategie singole degli operatori del settore, sia pubblici che privati. Il successo dell'esperimento CARRURE (Carrefour rural europeen) potrebbe benissimo ispirare una iniziativa più ampia, con un posto ben definito per il Turismo rurale.

Sarebbe inoltre auspicabile avviare azioni più generali all'interno dell'Unione, allo scopo di identificare le organizzazioni rappresentative in ciascun Stato membro

nonché i loro principali programmi d'azione. In tal modo si faciliterebbe la creazione di reti, che producono un miglioramento qualitativo dell'offerta e dei risultati economici (come già dimostrato dall'esperienza di Leader 1). In tale contesto non ci resta altro che perorare l'avvio di una dinamica di scambi di informazioni e di esperienze mediante l'istituzione di una Federazione europea di tutti gli organismi operanti nel settore del Turismo rurale.

## 2. «Sistemare per riequilibrare»

Il Turismo rurale è la somma di attività e di servizi su un dato territorio: questa idea di catena di interessi comuni «d'integrazione» deve fungere da guida per politiche di assetto settoriali e orizzontali coerenti.

2.1. Salvaguardare il patrimonio culturale, naturale e tradizionale mettendo l'accento: sul recupero del patrimonio edilizio disponibile e sul sostegno alla cultura e alle tradizioni locali nel contesto di un progetto territoriale globale che tragga profitto da tutte le sue risorse.

Ci si può ispirare, ad esempio, ad iniziative originali, come «Appuntamento in Francia» (Rendez-vous en France): si tratta, a partire dalla ristrutturazione di un patrimonio edilizio «comune» secondo norme di confort attuali, di proporre un progetto economico globale che integri servizi locali e attività varie in simbiosi con l'autenticità delle zone rurali. Tale politica di rivitalizzazione dei «paesi» (scala intercomunale) è basata su un'etichettatura e su un'iniziativa di «prodotto turistico» che può contribuire a dinamicizzare gli spazi rurali.

Essa potrebbe essere completata da una politica di rivalorizzazione dei prodotti rurali e delle antiche pratiche agricole, in particolare di allevamento e artigianali, che costituiscono importanti priorità nella «diversificazione» voluta dai responsabili locali nonché dai turisti alla ricerca di autenticità.

Infine, e più in generale, occorre promuovere e proteggere le culture locali, che possono diventare supporti di soggiorni turistici, che si tratti di musica, danza, arte o letteratura.... Tali «vantaggi» possono essere valorizzati in numerose regioni dell'Unione, con l'ausilio di vari eventi (fiere tradizionali, feste internazionali...). Si potrà sicuramente ampliare tali misure a vantaggio di soggiorni

più classici, ben sapendo che tale iniziativa supera l'interesse dei turisti ed è a vantaggio delle popolazioni locali. Sono state compiute numerose esperienze, basando i progetti su una migliore integrazione di tutti gli aspetti culturali nelle attività di svago, alcune delle quali godono attualmente del sostegno comunitario (ad esempio la Campagna Catara sostenuta nel programma Leader 1, il Gruppo Vallonia belga...).

Tale strategia di sviluppo deve essere promossa perché permette sia di ridare utilità e attrattiva economica alle testimonianze della nostra storia minacciate dallo sviluppo dell'economia agricola, sia di contribuire alla salvaguardia di un patrimonio vivente, grazie ad una forte adesione e partecipazione delle popolazioni locali.

Su una vera politica patrimoniale di gestione degli spazi naturali, che vada dalla promozione alla manutenzione di spazi accoglienti e aperti fino a una vera politica paesaggistica, grazie all'attività agricola salvaguardata su tutto il territorio. Gli Stati membri hanno già varato da parte loro alcune iniziative, mentre varie direttive europee sulla protezione della fauna e della flora, come quelle relative all'organizzazione della produzione agricola, hanno costituito una prima parziale risposta al bisogno impellente di gestione delle risorse naturali. Occorre stanziare risorse speciali per finanziare una politica di sviluppo agricolo e ambientale durevole.

Oltre che sulla ricchezza dell'elemento umano il turismo rurale si appoggia infatti essenzialmente sui vantaggi naturali:

Gli enti locali territoriali devono dunque essere sostenuti, sia nel contesto transnazionale che transregionale, per la valorizzazione dei suddetti elementi a scopo turistico, mediante l'organizzazione di vere e proprie reti di prodotti turistici.

Di conseguenza gli appoggi e i sostegni economici devono privilegiare le forme di turismo «dolce», alternativo e durevole che si basano sull'ambiente naturale, pur mantenendone l'equilibrio, e che permettono di conciliare gli interessi durevoli di tutti gli operatori di una zona.

La politica di sviluppo condotta dai Parchi Naturali Regionali è un esempio dei metodi da usare per arrivare ad una gestione professionale e patrimoniale degli spazi.

Promuovere e proteggere la cultura locale, in special modo nelle comunità rurali più isolate, è una necessità e deve costituire la piattaforma per lo sviluppo di un turismo di interesse, come il turismo linguistico e culturale. A tali attività si dovrebbe affiancare la promozione del turismo nell'accezione più ampia, comprendente lingua, musica, danza, arte e letteratura. Rafforzando la cultura locale non solo si incoraggia il turismo ma si riducono anche le minacce alla cultura locale, suscitando un maggiore entusiasmo locale per il turismo stesso

2.2. Prendere in considerazione la problematica del mantenimento dei servizi pubblici e privati locali, supporti indispensabili ai soggiorni, con una politica che comporterebbe fra l'altro il riequilibrio del territorio, sia in termini fisici che di animazione dell'ambiente rurale. Pur trattandosi di un concetto essenziale, attualmente non lo si tiene sufficientemente in considerazione, perfino nel contesto di iniziative come Leader.

2.3. Migliorare l'accessibilità dei siti culturali, naturali e di svago per permettere una migliore valorizzazione di tale patrimonio, attraverso il sostegno alle infrastrutture di comunicazione che superano le frontiere nazionali o internazionali, orientando però la riflessione anche sulla valorizzazione di piccole zone di servizio e sulla loro manutenzione, per assicurare la continuità di percorso in Europa, con lo scrupolo costante della salvaguardia e del riassetto dell'ambiente in cui vivono le popolazioni locali. Si tratta di continuare negli sforzi avviati per il ripristino di sentieri per passeggiate o della creazione di strade d'accesso (Obiettivo 5b, Leader...), senza le quali non è concepibile alcun turismo, o di sforzi da intraprendere in materia di miglioramento della segnaletica stradale.

2.4. Definire una segnaletica comune: ovvero rendere leggibile e accessibile a tutti lo spazio rurale dell'Unione attraverso la definizione di simboli comuni, la cui funzione non vuole essere quella di sostituirsi ai marchi commerciali ma, al contrario, facilitare una lettura europea del turismo rurale. Tali simboli dovrebbero corrispondere a «capitolati d'onori» armonizzati delle descrizioni (alloggi, attrezzature) e delle prestazioni offerte, mettendo in risalto i criteri di qualità e assicurando ai clienti la disponibilità di operatori locali adeguatamente preparati.

L'accoglienza deve essere organizzata, con i punti di informazione necessari, al livello geografico adeguato (piccola città — «paesi») in funzione della valutazione degli enti locali e regionali e in stretta collaborazione con tali enti e con servizi coordinati per facilitare la scelta di ciascun turista.

L'obiettivo maggiore è comunque riuscire in un primo tempo ad armonizzare la segnaletica e a semplificarla su tutto il territorio dell'Unione. È importante tuttavia, che



nei programmi di segnaletica sia garantito uno spazio anche alle minoranze linguistiche.

### 3. «Organizzare»

Una delle maggiori difficoltà delle diverse componenti del Turismo rurale sta nella definizione di «massa critica» sufficiente (in termini di capacità di accoglienza e di varietà delle prestazioni) a presentare una offerta attraente e che al tempo stesso conservi le caratteristiche di autenticità e di accoglienza privilegiata che ne costituiscono il motivo del successo.

#### 3.1. *Far emergere e gestire progetti turistici locali*

L'attrattiva dei prodotti turistici nell'ambiente rurale si basa sui vantaggi naturali e culturali del mosaico delle aree rurali europee, le cui opportunità di sviluppo locale saranno valorizzate al meglio e in modo durevole se si basano i progetti sugli uomini e le culture di ciascuna di esse. È quindi necessario sostenere la fase della nascita dei progetti, della riflessione comune di tutti gli operatori potenziali di una zona geografica (che può superare i confini amministrativi per ritrovare una coerenza geografica, economica ed umana).

Tali azioni di animazione e di riflessione che riuniscono tutti gli operatori a livello di un'area, devono essere incoraggiate, in quanto spesso sono indispensabili alla nascita di progetti singoli o collettivi, per giungere alla messa a punto di programmi coordinati di sviluppo. Questi ultimi sono indispensabili per approntare un'offerta turistica coerente nelle prestazioni complementari di accoglienza, alloggio, ristoro, servizi, svago e animazione.

I metodi di gestione nel settore turistico varieranno, nelle regioni dell'Unione europea, in base alle condizioni climatiche. Ciò potrà comportare la fornitura di attrezzature il cui costo non può essere sostenuto solo dalle popolazioni locali.

#### 3.2. *Promuovere quadri di gestione delle strategie di sviluppo locale*

Si tratta di definire e di tradurre in pratica delle metodologie che permettano di rendere più facile la concertazione, il partenariato e le sinergie fra le imprese, le associazioni e gli enti locali territoriali.

Ci si potrebbe ispirare, in tale contesto, al sistema irlandese delle «Irish Country holidays» (che rappresenta finora 9 distretti) per definire le esigenze e i metodi di una strategia globale di elaborazione e vendita di un

prodotto turistico omogeneo e completo in una data area.

### 4. «Formare»

L'obiettivo principale da conseguire è arrivare a creare un metodo di assistenza ai progetti, dalla fase di avvio (di sensibilizzazione) fino al follow-up, e all'immissione in rete mediante un operatore centrale che si avvalga, in ogni tappa della vita del progetto, delle necessarie competenze esterne. Tale nuova concezione dell'assistenza globale e durevole è senza dubbio una garanzia supplementare per la realizzazione di progetti individuali ambiziosi e imponenti.

In tale prospettiva e nell'attesa della definizione di un quadro finanziario globale che permetta di preparare questa nuova politica, si devono perseguire due obiettivi: da una parte, migliorare la qualità della consulenza offerta alle imprese e dall'altra, approntare delle metodologie di formazione innovative e di qualità.

4.1. Sostenere l'occupazione mediante l'assistenza alle imprese, grazie alla creazione e allo sviluppo di centri di consulenza alle imprese e ai promotori dei progetti. Tali centri potrebbero raccogliere dati su tutte le attività che possono concorrere allo sviluppo rurale, favorendo così la nascita di vivai di imprenditori. A parte gli strumenti utilizzati, si possono ricavare spunti di riflessione dall'esperienza britannica di sovvenzione pubblica alla consulenza a favore delle piccole e medie imprese.

4.2. Sostegno alla formazione del personale, che siano rappresentanti eletti o tecnici, nelle reti professionali ma anche sul campo, con progetti concreti che riuniscano le varie parti: rappresentanti eletti locali, operatori economici (imprese...) e rappresentanti di associazioni (socioprofessionali, organizzazioni culturali...). È fondamentale adattare caso per caso le azioni degli operatori locali alle necessità di un partenariato intersettoriale e di pratiche varie.

A tal proposito, si possono trarre numerosi insegnamenti dall'esperienza transnazionale condotta nell'ambito di Euroform sulla definizione di un programma di formazione-assistenza di progetti agroturistici.

Parallelamente, potrebbero essere diffuse iniziative come l'istituzione di un Fondo Regionale di aiuto e consulenza all'innovazione turistica.

### 5. «Gestire»

5.1. Sostegno ai programmi di sviluppo delle nuove tecnologie (in particolare nel settore dell'organizzazione della distribuzione), evitando i rischi di supporti informatizzati mal gestiti o non abbastanza validi nell'uso.

### 5.2. *Armonizzazione dei quadri di gestione del turismo rurale*

La posta in gioco è il raggiungimento di una maggiore efficacia delle iniziative locali e, grazie all'approccio territoriale, l'accorpamento delle opinioni settoriali in una vera iniziativa politica rurale.

Sono previsti vari tipi di intervento:

- favorire gli scambi fra i vari operatori del settore in modo da appianare le difficoltà legate all'incomprensione dei loro statuti reciproci e permettere una riflessione sulle loro esigenze comuni (difficoltà statutarie, bisogni di infrastrutture o, in particolare, nelle attività di promozione);
- migliorare la prestazione economica delle attività offerte attraverso una maggiore informazione sulle possibilità di finanziamento (Europa, Stati, regioni...) e una dinamica di sviluppo (alleggerimento dei sovraccarichi fiscali, riduzione delle imposte). I programmi di sviluppo devono essere valutati differenziando le regioni sovvenzionate (obiettivi 1, 2, 5b) da quelle che non lo sono ma nelle quali i potenziali progetti necessitano di un sostegno; un appoggio specifico può essere garantito sicuramente dalle reti professionali e tecniche ma sarebbe necessario poter disporre di forme adeguate di aiuto tecnico (direzioni di progetti) e finanziario (riduzione dei carichi in fase di creazione e avvio);
- infine, inventariare i mezzi che permettono alle iniziative economiche in aree rurali di godere del risparmio locale. La problematica della mobilitazione delle risorse locali deve essere oggetto di una ricerca specifica, tenendo conto delle opportunità che nasconde, sia in termini di sostegno alla nascita o al consolidamento dei progetti, sia in termini di elemento «catalizzatore» di tutti gli abitanti di una zona intorno a un progetto.

### 6. *Modalità di realizzazione*

Un programma globale di sviluppo del turismo rurale dovrebbe essere messo a punto con i servizi della Commissione delle Comunità europee per una applicazione coordinata delle dodici proposte sopra descritte.

L'attuale iniziativa per un sostegno globale e di qualità ai promotori dei progetti, sinonimo di una nuova strategia economica di valorizzazione dello spazio, merita di essere convalidata nel suo insieme da una sperimentazione a grandezza naturale e per una durata sufficiente a trarne insegnamenti concreti, soprattutto mediante un'analisi delle difficoltà e degli ostacoli su scala europea nell'ambiente rurale.

Nell'elaborazione e nell'attuazione di tale programma si dovrebbe tener conto di due realtà:

- l'assetto territoriale, particolarmente a fini turistici, non può essere concepito se non in termini di spazio(i), in sintesi delle funzioni di base che compongono il turismo: accoglienza, alloggio-ristorazione, servizi, svago e animazione. Il successo del turismo rurale si basa quindi su una efficace valorizzazione delle potenzialità locali in un assetto ottimale dello spazio rurale preso in considerazione,
- diffusione su scala europea del concetto di equilibrio naturale come vettore di sviluppo durevole: l'ambiente inteso come spazio ma anche come patrimonio edilizio tradizionale è una ricchezza sul piano locale, nella misura in cui sia trattato in una dinamica non solo di salvaguardia ma anche di equilibrata valorizzazione.

Per realizzare concretamente le due suddette iniziative di valorizzazione, occorre fare attenzione al passaggio dalla fase di «animazione» a quella di realizzazione, mediante una «direzioni di progetto» adattata a ciascun caso concreto.

L'animazione assume le funzioni di:

- creazione di un ambiente;
- raccolta di impegni e mezzi;
- definizione di orientamenti ed obiettivi.

La direzione di progetto mira a:

- programmare le modalità e le realizzazioni individuali e collettive delle azioni;
- approntare un calendario di realizzazione;
- convalidare una coerenza territoriale;
- sfruttare ciascuna realizzazione attraverso la verifica della funzionalità dello strumento nelle sue caratteristiche locali;
- definire gli elementi complementari necessari all'organizzazione dell'accoglienza e dei servizi.

Tale necessaria sperimentazione deve ovviamente essere effettuata in siti riconosciuti, per operazioni localmente identificate, su scala territoriale adeguata (come le associazioni di comuni o «paesi» in Francia).

Per appurare la validità di questa iniziativa e riuscire a trarre insegnamenti significativi dalle azioni condotte, è necessario che queste siano attuate in territori sufficientemente numerosi e diversificati.

## 7. Conclusioni

Il Comitato delle regioni sottolinea che l'Unione europea non ha alcuna competenza nel settore della politica del turismo, e che le misure comunitarie per lo sviluppo del turismo rurale possono essere attuate esclusivamente nell'ambito delle altre politiche comunitarie e dei fondi strutturali.

Lo scopo delle dodici proposte precedenti non è quello di rimettere in causa le iniziative locali che costituiscono la ricchezza del Turismo rurale, né le organizzazioni nazionali o locali che ne rappresentano la forza. Si tratta invece di:

- riconoscere l'importanza delle opportunità nascoste nelle forme di turismo durevole, rispettoso dell'ambiente e che valorizza le risorse naturali e patrimoniali dei territori, basate sull'iniziativa delle popolazioni locali. Il turismo rurale può infatti contribuire in numerose zone, in particolare le più periferiche, all'assetto equilibrato di tutto lo spazio europeo;
- armonizzare le modalità di gestione dell'offerta turistica: i settori sono numerosi e al primo posto si trovano le preoccupazioni connesse alla circolazione dei cittadini-consumatori dell'Unione (segnaletica, calendario delle vacanze scolastiche, utilizzazione dei circuiti moderni di distribuzione come la telematica), nonché quelle legate alla necessaria armonizzazione degli statuti dei vari operatori del turismo rurale;
- favorire l'instaurazione di sinergie grazie all'assistenza europea, facendo leva sulle competenze e i mezzi finanziari esistenti nonché sul loro rafforzamento e assegnare al mondo rurale, mediante tale settore di attività, il suo posto nell'Unione europea. Tale politica passa per una ritrovata coerenza dei sostegni finanziari e per il ravvicinamento e gli scambi fra operatori pubblici e privati.

In base ai tre suddetti principi, il Comitato delle regioni auspica che siano concessi dei sostegni a favore di:

- un Osservatorio europeo che centralizzi tutti i dati raccolti dalla messa in rete degli osservatori del turismo nelle regioni dell'Unione,

- centri di risorse per assistere le iniziative locali, ispirati all'esperienza di Carrure,
- politiche ambiziose basate sulla protezione e la promozione del patrimonio culturale, naturale e tradizionale, centrato in particolare sul ruolo positivo svolto dall'agricoltura in termini di valorizzazione dello spazio e delle conoscenze ad essa relative (gastronomia, ospitalità, tradizioni...),
- misure per la manutenzione dei servizi indispensabili ai soggiorni,
- sviluppo delle infrastrutture di trasporto, in particolare nelle aree ultraperiferiche dell'Unione,
- armonizzazione delle segnaletiche utilizzate per facilitare la circolazione dei cittadini dell'Unione,
- animazione sul posto in grado di far nascere progetti realmente basati sull'iniziativa locale,
- adozione di metodologie che permettano su scala territoriale di raccogliere tutti gli operatori pubblici o privati per elaborare un prodotto turistico completo, rispondente agli obblighi del mercato,
- sostegno alle imprese mediante lo sviluppo di centri di consulenza,
- programmi di formazione ambiziosi basati sull'assistenza ai progetti (dalla fase di sensibilizzazione fino alla messa in rete degli operatori),
- adozione di nuove tecnologie per la distribuzione dell'offerta,
- azione concertata con i quadri di gestione del turismo rurale (in termini di statuto degli imprenditori, della loro imposizione fiscale, dei mezzi finanziari e umani messi a loro disposizione...).

Le dodici proposte del Comitato delle regioni qui menzionate hanno lo scopo di segnare il passaggio da un'economia di raccolta, caratterizzata dalla frammentazione dell'offerta individuale, ad una vera gestione razionale, in partenariato e patrimoniale, delle risorse turistiche, che costituisce una opportunità da cogliere per molti dei nostri spazi rurali.

Bruxelles, 2 febbraio 1995.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

**Parere in merito al tema «Imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione europea nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti: esempio del FEOG»**

(95/C 210/18)

Il Comitato delle regioni ha deciso, in data 27 settembre 1994, conformemente al disposto del primo comma dell'articolo 10 del Regolamento interno e dell'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato sull'UE, di elaborare un parere in merito al tema di cui sopra.

La Commissione 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna », incaricata di preparare i lavori in materia, ha approvato all'unanimità, in data 18 gennaio 1995, il parere formulato sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bocklet.

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità il 2 febbraio 1995, nel corso della 6ª sessione plenaria, il seguente parere.

1.1. La questione delle imputazioni finanziarie (CE) risale all'inizio degli anni '80. Da allora le regioni sono state incaricate in misura sempre maggiore della progettazione e/o dell'attuazione di programmi finanziari totalmente o parzialmente dall'UE.

1.2. La riforma della politica agricola comune dell'UE ha comportato un notevole aumento dei trasferimenti diretti sotto forma di premi per le superfici e per i capi di bestiame. Mentre la responsabilità di erogare tali finanziamenti e di operare l'esame delle domande presentate e il controllo esecutivo spetta ai governi nazionali degli Stati membri, in numerosi Stati membri essa è stata delegata, se non in toto almeno in parte, alle amministrazioni regionali.

1.3. Con l'ingresso nella terza fase della riforma agricola nel prossimo esercizio, i trasferimenti diretti dell'Unione europea destinati ai produttori agricoli aventi diritto, nelle regioni di maggiori dimensioni, arrivano fino a 700 milioni di ECU. Il rischio di eventuali imputazioni finanziarie, stabilite con il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, cresce così finendo per assumere dimensioni di gran lunga superiori alle possibilità di un bilancio regionale. Gli Stati membri o, secondo la competenza, le regioni devono intervenire quasi come fidejussori nei confronti dei beneficiari per le imputazioni finanziarie determinate in base ai risultati dei controlli, tramite un procedimento di estrapolazione.

1.4. Tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione della politica dei fondi strutturali e delle iniziative comunitarie in qualità di cofinanziatori pubblici devono, in definitiva, considerare che, qualora rilascino autorizzazioni per finanziamenti dell'Unione europea, sono chiamati ad assumersi le imputazioni finanziarie dovute ad eventuali contestazioni che dovessero emergere nel corso dei controlli effettuati dalla Commissione nell'ambito della liquidazione dei conti dei rispettivi fondi. La procedura di imputazione, applicata attualmente solo nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia — sezione « Garanzia », potrebbe interessare quindi tali cofinanziatori pubblici.

**2. Giurisprudenza della Corte di giustizia europea come fondamento della pratica dei controlli**

2.1. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea è da escludersi il finanziamento (a carico del FEOG) delle spese effettuate in obgettiva violazione del diritto comunitario. Questo vale anche qualora un'applicazione erronea del diritto sia soggettivamente attribuibile ad un comportamento amministrativo errato.

2.2. Anche il concetto degli importi erogati « conformemente alle norme in vigore » viene inteso in modo molto restrittivo. Perché sia considerata irregolare è sufficiente che una spesa sia influenzata da un'infrazione antecedente o concomitante anche se, presa isolatamente, essa sarebbe conforme al diritto comunitario e pertanto da finanziare.

2.3. Il diritto comunitario, in linea di principio, ha finora lasciato al diritto costituzionale nazionale degli Stati membri la facoltà esclusiva di determinare quali siano gli organismi competenti per l'attuazione del diritto comunitario. La normativa in materia di competenze differirà pertanto da uno Stato membro all'altro e deve essere desunta dall'ordinamento sulle competenze previsto dalla relativa costituzione.

2.4. La Corte di giustizia europea, nella sentenza del 12 giugno 1990, si è vista però costretta a formulare una considerazione, che essa rivolge a tutte le autorità degli Stati membri:

« Spetta a tutte le autorità degli Stati membri, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, garantire il rispetto delle norme di diritto comunitario nell'ambito delle loro competenze. Per contro, non spetta alla Commissione pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze mediante norme istituzionali di ciascuno Stato membro e sugli obblighi che, in uno Stato a struttura federale, possono incombere rispettivamente alle autorità federali e alle autorità degli Stati federali. Essa può solo controllare se il complesso delle misure di sorveglianza e di controllo istituito secondo le modalità dell'ordinamento giuridico nazionale sia sufficientemente efficace per consentire un'applicazione corretta delle norme comunitarie. »

2.5. Il Comitato sottoscrive pienamente i principi enunciati in tale sentenza.

### 3. Responsabilità finanziaria

3.1. Sono gli Stati membri e i loro enti territoriali regionali e locali che devono sopportare, dal punto di vista finanziario, l'intero rischio derivante dall'applicazione del diritto e dall'aspetto esecutivo.

3.2. In genere i governi nazionali, se non sono essi stessi ad occuparsi dell'aspetto esecutivo, ritengono che le spese cui è stato negato il finanziamento siano a carico dell'ente, sia esso la regione o il comune, che nell'ambito nazionale è responsabile dell'esecuzione di tale compito ed è pertanto competente in materia di erogazione dei fondi.

3.3. D'altro canto, le regioni e i comuni sono tenuti a considerare che le relazioni giuridiche fra l'UE e lo Stato membro vengono intrattenute a livello delle autorità nazionali. L'UE non ha alcun rapporto diretto istituzionalizzato con le regioni e i comuni. Neanche la partecipazione delle regioni e dei comuni per così dire «in seconda battuta» può cambiare questa situazione giuridica sancita dal diritto internazionale pubblico.

### 4. Esecuzione dei controlli

4.1. La Commissione europea, nell'ambito della liquidazione dei conti, procede con i propri servizi alla verifica dell'esecuzione delle azioni finanziate totalmente o in parte da Bruxelles. I rapporti di controllo mettono continuamente l'accento sull'applicazione di metodi di controllo concretamente definiti o di altri elementi del processo esecutivo e non si limitano ad una valutazione del complesso delle misure adottate nello Stato membro.

4.2. Se, a giudizio dei controllori, negli Stati membri i fondi non sono stati erogati conformemente alle relative disposizioni del diritto comunitario, l'UE non si accolla tali spese che restano a carico dei rispettivi bilanci nazionali. Le spese non riconosciute vengono dedotte dagli anticipi percepiti dagli Stati membri.

4.3. In tale contesto, mediante ispezioni effettuate a campione, si operano estrapolazioni sulla base di vizi esecutivi e di casi di abuso riconosciuti. Dato che però la possibilità di un'azione di regresso sussiste tutt'al più nei casi di abuso concretamente constatati, il rischio per la quota di imputazioni finanziarie estrapolata ricade attualmente sul bilancio dell'ente responsabile dell'aspetto esecutivo.

4.4. La decisione di effettuare imputazioni finanziarie è determinata in larga parte dall'interpretazione soggettiva dei regolamenti dell'UE da parte dei controllori. A causa di disposizioni di controllo non sufficientemente precise, soprattutto nei regolamenti meno recenti, le autorità amministrative degli enti territoriali, in passato, si sono trovate ripetutamente di fronte a interpretazioni imprevedibili. Tali interpretazioni sono state poi intro-

dotte come norme esecutive nei rapporti di controllo e la loro applicazione ottenuta forzatamente tramite imputazioni finanziarie, talvolta senza che fossero fornite basi giuridiche concrete.

4.5. Le amministrazioni responsabili dell'aspetto esecutivo hanno fatto di solito tutto il possibile per applicare correttamente le disposizioni. Spesso però avrebbero dovuto possedere doti di chiarezza per eseguire correttamente i dettagli della procedura amministrativa e di controllo non previsti dagli atti giuridici in materia.

### 5. Procedimento futuro relativo alle imputazioni finanziarie

5.1. Recentemente la Commissione ha manifestato l'intenzione di effettuare imputazioni finanziarie per un importo pari al 5% delle spese nel caso di un grave difetto nel sistema di controllo e perfino pari al 10% nei casi di vizi più gravi di fondamentale importanza. È previsto anche il mancato riconoscimento dell'intero importo. Le decisioni in merito vengono prese dalla Commissione discrezionalmente. In tale processo, il principio della proporzionalità non viene sufficientemente applicato. Secondo la concezione giuridica della Commissione, il principio della proporzionalità vale solo per i rapporti fra i pubblici poteri e il cittadino, ma non nel rapporto fra la Comunità e gli Stati membri e i rispettivi enti territoriali.

In modo altrettanto rigoroso la Commissione intende procedere nei casi di mancato rispetto dei termini di pagamento previsti.

5.2. Dopo un regime transitorio, la Commissione prevede in futuro, in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento, le seguenti misure:

- una volta esaurita una riserva pari al 4% (per casi controversi o controlli supplementari) le spese effettuate nel primo mese successivo alla scadenza del termine saranno prese in considerazione nella misura del 90%;
- le spese effettuate nel corso del secondo mese successivo alla scadenza del termine saranno prese in considerazione nella misura del 75%;
- le spese effettuate nel terzo mese successivo alla scadenza del termine saranno prese in considerazione nella misura del 55%;
- le spese effettuate nel corso del quarto mese successivo alla scadenza del termine saranno prese in considerazione nella misura del 30%;
- le spese effettuate nel corso del quinto mese o più di cinque mesi dopo la scadenza del termine saranno integralmente respinte e non saranno riconosciute dal Fondo.

5.3. Nel quadro della «Riforma della procedura di liquidazione dei conti» avviata dalla Commissione, questa sarà ora autorizzata espressamente da un regolamento del Consiglio ad effettuare imputazioni finanziarie e a determinarne l'entità. L'organo di conciliazione istituito nel frattempo deve mantenere una rigorosa neutralità. Si deve garantire che esso possa operare e valutare in modo del tutto indipendente da influenze di terzi, siano essi l'amministrazione del Fondo europeo

agricolo di orientamento e garanzia e altre istituzioni della Comunità o gli Stati membri e le regioni. La Commissione dovrebbe attenersi alla sentenza dell'organo di conciliazione nelle decisioni successive.

Disposizioni più dettagliate riguardanti l'approvazione e la limitazione di organismi di pagamento e di organismi di pagamento nazionali nonché una revisione interna e certificati d'esame rappresentano un'intromissione inammissibile nella sovranità amministrativa degli enti territoriali, che sono perfettamente in grado di sviluppare essi stessi sistemi di controllo e di pagamento adeguatamente efficienti.

In applicazione del principio di sussidiarietà conformemente all'articolo 3 B del Trattato sull'Unione europea, alla Commissione spetterebbe tutt'al più in questo ambito una competenza generale che lascerebbe alle regioni e ai comuni un sufficiente margine organizzativo, per poter sviluppare, nel rispetto delle strutture esistenti e delle relative costituzioni, procedure amministrative ottimali per le singole regioni.

## 6. Riassumendo si può affermare quanto segue

6.1. È probabile che lo strumento delle imputazioni finanziarie possa servire sempre più alla Commissione per rendere omogenea e uniforme alle sue concezioni l'esecuzione amministrativa e, indirettamente, anche l'organizzazione amministrativa, in sede di attuazione delle misure di sostegno. Nel caso dei consistenti importi che vengono trasferiti alle regioni e ai comuni a seguito della nuova politica agricola dell'UE e previsti dal secondo periodo finanziario dei Fondi strutturali, la pressione finanziaria di un'imputazione costringe gli enti territoriali interessati ad adeguarsi. Dato che, in caso di controversia, la Corte dei Conti europea solitamente appoggia la Commissione, le amministrazioni nazionali e regionali possono sottrarsi solo in misura molto limitata alle condizioni poste dalla Commissione. Dato che la Commissione intende istituire un « sistema integrato di gestione e di controllo » anche per i fondi strutturali, si deve presupporre che, in futuro, imputazioni finanziarie secondo il modello del FEAOG prenderanno piede in tutti i settori in cui l'Unione europea cofinanzia programmi, iniziative comunitarie, progetti e sovvenzioni.

6.2. I comuni e le regioni non possono accettare a lungo che la Commissione europea abbia il diritto di intervenire nei minimi dettagli dell'esecuzione amministrativa ed effettuare imputazioni finanziarie a sua discrezione. Il lavoro amministrativo che ne deriva paralizza le attività degli Stati membri, ma soprattutto quelle delle regioni e dei comuni. Una siffatta politica amministrativa si oppone diametralmente ai notevoli sforzi di molti enti territoriali volti ad operare una deregulation, ad applicare i metodi del « lean-management » nella pubblica amministrazione e a ridurre sensibilmente il personale. I costi amministrativi derivanti da sistemi quali il sistema integrato di gestione e di controllo sono sproporzionatamente alti. Secondo stime regionali, i costi amministrativi per singole forme di trasferimenti raggiungono ordini di grandezza che rappresentano fino al 20% dei fondi erogati. Tali percentuali sono oltre 5 volte maggiori rispetto a

quelle abitualmente rilevate per compiti amministrativi analoghi.

## 7. Il Comitato

7.1. — sollecita con vigore la Commissione,

— a garantire, nel caso di esecuzione di pagamenti di compensazione e altre misure di sostegno, il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 3 B del Trattato sull'Unione,

— a tener conto in modo adeguato, nel caso di imputazioni finanziarie, del principio della proporzionalità, anche nel rapporto fra la Comunità e gli enti territoriali,

— a limitare le imputazioni finanziarie a infrazioni di normative chiaramente definite in precedenza che si rifanno ad un regolamento del Consiglio,

— a porre in essere imputazioni finanziarie solo previa conferma da parte dell'organo di conciliazione istituito dalla Commissione, il quale è totalmente indipendente, sotto il profilo dell'organizzazione e del personale, dagli organismi di controllo, di erogazione e di autorizzazione della Commissione.

7.2. accoglie favorevolmente il sistema integrato di gestione e di controllo che completa le politiche regionali degli Stati membri « nel quadro delle regole istituzionali e delle prassi di ciascuno Stato membro ».

7.3. chiede che, nell'attuare la riforma della procedura di liquidazione dei conti del FEAOG-sezione « Garanzia », la Commissione esamini attentamente e, se del caso, rinunci a misure che comportino un'ingerenza nella sovranità amministrativa ed esecutiva degli enti territoriali interessati.

7.4. chiede alla Commissione di sottoporre in futuro al parere del Comitato tutti gli atti giuridici dell'Unione europea che riguardino gli enti esecutivi regionali e comunali.

7.5. chiede che il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione garantiscano l'indipendenza dell'organo di conciliazione dotandolo adeguatamente di strumenti amministrativi e di una propria linea di bilancio.

7.6. riconosce che, nelle trattative fra Consiglio e Commissione, sono stati conseguiti notevoli progressi nel tutelare la sovranità esecutiva degli Stati membri e delle regioni secondo le rispettive norme costituzionali.

7.7. riconosce in particolare la disponibilità della Commissione a favorire l'affermarsi, nella normativa amministrativa, delle intenzioni espresse nell'articolo 3, lettera B, del Trattato che istituisce la Comunità europea.

7.8. chiede che la definizione di norme amministrative non venga utilizzata come leva per ridurre l'autonomia dei vari enti territoriali.

7.9 chiede alla Commissione di limitare allo stretto necessario e di formulare nel modo più semplice possibile le disposizioni previste nella futura nuova versione delle norme esecutive, alla luce del risultato delle trattative

del Consiglio. Si dovrebbe soprattutto rinunciare ad una concreta definizione di un tetto massimo per gli organismi di pagamento per Stato membro.

Bruxelles, 2 febbraio 1995.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

**Parere in merito a la via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione  
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato  
economico e sociale e al Comitato delle regioni**

(95/C 210/19)

L'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni ha deciso, in data 26 luglio 1994, di affidare alla Commissione 3 l'incarico di elaborare un parere in merito al tema di cui sopra.

La Commissione 3 « Trasporti e reti di comunicazione » ha elaborato il parere sulla base del rapporto introduttivo di Leguina Herrán in data 14 dicembre 1994. La Commissione 7 ha elaborato un parere complementare sulla base del rapporto introduttivo di Dammeyer in data 17 novembre 1994.

Il Comitato delle regioni ha adottato il 1° febbraio 1995 nel corso della 6ª sessione plenaria il seguente parere, al quale è allegato il parere complementare della Commissione 7.

#### **Contesto e base giuridica**

La comunicazione all'esame propone un programma di lavoro nell'ambito della società dell'informazione. In essa sono enunciate le misure che sarà necessario adottare a livello comunitario.

Con questo piano d'azione, la Commissione risponde all'invito del Consiglio europeo tenutosi a Corfù il 24 e 25 giugno 1994. Inoltre la comunicazione si inserisce nel contesto del Libro bianco « Crescita, competitività e occupazione » e della relazione « L'Europa e la società dell'informazione globale » (relazione Bangemann).

Il Comitato ritiene che la base giuridica per l'adozione della maggior parte delle misure preannunciate nel piano d'azione sia il primo comma dell'articolo 129 B; in ogni caso, il piano d'azione in quanto tale, concepito nella sua interezza, è in stretto collegamento con questa base giuridica. Di conseguenza, il Comitato confida di essere consultato nell'ambito della procedura di adozione delle misure di sviluppo contenute nel piano, considerato che l'articolo 129 D prevede espressamente la consultazione del Comitato delle regioni in materia di reti transeuropee. La partecipazione attiva del Comitato nell'attuazione del piano gli consentirà inoltre di fornire l'appoggio politico chiesto dalla Commissione.

#### **Introduzione**

La « società dell'informazione » è la conseguenza del rapido progresso tecnologico e del suo impiego nell'ambito delle telecomunicazioni, dell'informatica e della televisione. Questo porterà con sé cambiamenti profondi in economia, nelle attività connesse al settore pubblico e, più in generale, nello stile di vita e nell'organizzazione della società.

In campo economico, emerge una Grande Industria Multimediale — informatica, elettronica, audiovisiva, telecomunicazioni — comprendente le attività economiche per le quali l'informazione costituisce la materia prima. D'altro canto gli altri settori industriali, operando in mercati sempre più aperti, si vedono confrontati nel processo produttivo, all'enorme aumento dei fattori « immateriali » sia nelle attività intellettuali, che nei servizi connessi all'uso, alla promozione e alla vendita dei prodotti.

La nuova società dell'informazione provocherà mutamenti anche nelle amministrazioni pubbliche per quanto concerne i processi intesi a fornire una prestazione più efficace e trasparente dei servizi pubblici e le relazioni tra l'amministrazione ed i suoi cittadini.

Lo spazio comune dell'informazione è potenzialmente un fattore di progresso sociale ed economico, dal punto di vista sia della produttività delle imprese che dell'arricchimento della qualità di vita dei cittadini. L'innegabile aspetto positivo della società dell'informazione non deve tuttavia farci dimenticare che i mutamenti cui si è accennato richiedono un elevato grado di adattamento. La mancanza di qualificazione rischia di provocare l'emarginazione culturale e, dunque, una società divisa in due. L'isolamento individuale, l'intrusione nella vita privata o l'aumento della disoccupazione sono rischi che possono accompagnare l'imposizione traumatica delle nuove tecnologie. È pertanto indispensabile valutare con rigore il prevedibile impatto di tali tecnologie sulla nostra società, in modo da adottare le opportune misure d'accompagnamento.

Le regioni e gli enti autonomi territoriali europei, chiamati ad esercitare un ruolo rilevante nell'ambito dell'Unione europea, svolgono un compito fondamentale nella preparazione e sviluppo della società dell'informazione, dal punto di vista sia delle misure di accompagnamento sopracitate, sia della messa in pratica delle nuove applicazioni nelle imprese e tra i cittadini.

L'Unione europea ha il difficile compito di combattere lo squilibrio e l'emarginazione nella quale possono cadere quei territori rimasti al di fuori o insufficientemente dotati di nuove infrastrutture e servizi di telecomunicazione. Per questo motivo è necessario subordinare la completa liberalizzazione delle infrastrutture alla garanzia assoluta dell'universalità del servizio. Inoltre, sarà compito delle regioni vigilare affinché i sistemi e le applicazioni che si sviluppano nella società dell'informazione tengano conto della specificità culturale delle diverse entità territoriali che formano l'Unione europea. Queste due esigenze — universalità del servizio e rispetto della diversità culturale — fanno parte della Dichiarazione Comune, da noi sottoscritta, del Gruppo di 17 regioni transfrontaliere del Benelux, della Francia e della Repubblica federale di Germania, riunitesi lo scorso 26 ottobre a Bruxelles per discutere il ruolo delle regioni europee nella società dell'informazione.

## Contenuto

### IL COMITATO DELLE REGIONI

1. Appoggia l'iniziativa assunta dall'Unione europea nell'ambito delle telecomunicazioni e, più precisamente, la Comunicazione della Commissione del 19 luglio 1994 (COM(94) 347 def.) intitolata: « La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione » e ritiene indispensabile che l'Unione europea promuova il rapido sviluppo delle infrastrutture d'informazione (reti, servizi, applicazioni) in un'ottica globale, coerente ed equilibrata.
2. Fa notare che nell'ambito dell'impostazione cui fa riferimento al paragrafo precedente, l'Unione europea deve affrontare i problemi nei settori audiovisivo e delle telecomunicazioni, utilizzando come criterio il principio di sussidiarietà.
3. Presuppone che allo sviluppo della società dell'informazione si accompagni la liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture. Tale liberalizzazione, tuttavia, non deve avvenire prima che sia stata definita e garantita l'universalità del servizio. Quest'ultima è, assieme all'introduzione simultanea dei servizi in tutto il territorio dell'Unione, elemento necessario alla coesione sociale. Nella nuova situazione, tutti gli operatori autorizzati dovranno assumersi



le loro responsabilità in qualità di gestori di un servizio pubblico (obbligo del servizio universale e pari condizioni di accesso alle reti e ai servizi).

4. Secondo il Comitato, la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni in Europa si inserisce in un processo di liberalizzazione globale. Questo sforzo implica, per l'Unione europea, la promozione, all'interno delle sedi adeguate, degli opportuni mutamenti normativi in materia di

- i) interconnessione delle reti e interoperabilità dei servizi;
- ii) adeguamento delle tariffe in vista della liberalizzazione;
- iii) proprietà intellettuale e protezione giuridica delle basi di dati;
- iv) protezione per via elettronica, tutela giuridica e sicurezza dell'informazione in difesa della vita privata delle persone.

Il problema della proprietà dei mezzi di comunicazione va affrontato con particolare cautela, fermo restando che spetta agli Stati membri legiferare in materia di mass media.

5. Condivide il principio secondo cui la creazione delle reti, la prestazione di taluni servizi e lo sviluppo di talune applicazioni spetteranno preferibilmente al settore privato, mentre le amministrazioni pubbliche, forniranno servizi e svilupperanno le applicazioni in grado di garantire l'accesso universale e gratuito dei cittadini alle informazioni di base.

6. Coerentemente con quanto segnalato al paragrafo precedente, appoggia l'inserimento nel IV Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo dell'Unione europea di azioni per lo sviluppo di nuove tecnologie di comunicazione, nonché di quelle volte alla loro diffusione e utilizzazione.

D'altra parte, ritiene importantissimo, all'interno dei quadri comunitari di sostegno allo sviluppo dei diversi obiettivi dei Fondi strutturali, prestare una particolare attenzione alle azioni connesse alla società dell'informazione.

7. Data la loro vicinanza ai cittadini, ritiene che il ruolo fondamentale delle amministrazioni regionali e locali sia quello di vigilare affinché i cittadini godano dei vantaggi delle società dell'informazione.

8. Ritiene che l'uso generalizzato delle nuove reti e servizi produrrà profondi cambiamenti nella vita delle persone, nell'organizzazione delle imprese e nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Questo richiederà un'azione politica approfondita, che sarà necessario definire.

9. Lo sviluppo della società dell'informazione (con la diminuzione del numero di persone e di prodotti che devono spostarsi quotidianamente, il miglioramento del traffico e dell'ambiente, i mutamenti nell'uso del suolo disponibile, ecc.) porterà ad una nuova valorizzazione dello spazio e del tempo, cosa che inciderà profondamente sui concetti stessi di assetto territoriale e di trasporto, strumenti di base della politica regionale e locale. Si dovrà tuttavia valutare attentamente l'impatto ambientale delle infrastrutture necessarie per la società dell'informazione, ad esempio cavi e pali.

10. È prevedibile che il mercato sia incapace di produrre, con la rapidità necessaria, una domanda adeguata agli investimenti richiesti dalle nuove infrastrutture.

Il Comitato ritiene pertanto che le amministrazioni pubbliche (centrali, regionali e locali) dovrebbero seguire e stimolare la domanda partecipando a progetti pilota di applicazione e promuovendo teleservizi nell'ambito delle rispettive competenze. In questo modo contribuiranno ad introdurre il cambiamento culturale necessario allo sviluppo della società dell'informazione.

Il Comitato esprime interesse per l'iniziativa della Commissione di creare una rete di sei regioni pilota per la società dell'informazione, con la speranza che la rete e il risultato di tale esperimento si estendano a tutti gli Stati membri e a tutte le regioni. Il Comitato insiste affinché

i fondi necessari per tale esperimento siano sufficienti sin dal 1995, in modo da proseguire i lavori iniziati e facilitare l'opportuna estensione.

11. Ritiene pertanto che l'alveo più adatto alla realizzazione di esperienze pilota sia quello regionale e locale dato che in questi ambiti si concentra un gran numero di potenziali utenti che garantirebbero la massa critica necessaria e la flessibilità dei risultati. Il Comitato potrebbe contribuire a promuovere tali iniziative migliorando il proprio operato e la propria efficacia grazie allo sviluppo di una rete intesa ad agevolare la comunicazione tra il Comitato stesso e gli enti locali e regionali e le rispettive associazioni nazionali, nonché a facilitare la comunicazione con e tra i membri del Comitato.

12. Si rende conto che la società dell'informazione suscita, oltre alla speranza, la paura dell'ignoto. Per tale motivo, appoggia decisamente l'idea della Commissione di valutare gli effetti di queste nuove tecnologie sulla coesione sociale, economica e regionale.

13. Per lo stesso motivo, il Comitato appoggia in particolare l'annunciata relazione sulle conseguenze sociali della creazione della cosiddetta «azienda flessibile», comprese le conseguenze dello sviluppo di attività centrali e periferiche, dell'orario flessibile, della formazione continua, del telelavoro e del collegamento tra le imprese.

14. Per poter esistere, la società dell'informazione dev'essere capita ed appoggiata dai cittadini come *conditio sine qua non* per il funzionamento dei nuovi servizi di telecomunicazione. Il Comitato ribadisce pertanto la necessità di condurre azioni volte ad informare, spiegare e divulgare i suoi effetti tra i cittadini europei in generale e tra gruppi specifici in particolare. In questa attività di chiarimento e promozione dei nuovi servizi, le regioni e gli enti locali possono e devono svolgere, grazie alla loro posizione privilegiata, un compito decisivo.

15. Approva i dieci settori di applicazione proposti dal gruppo Bangemann, impegnandosi a partecipare a quelli di maggiore interesse pubblico. Chiede pertanto che venga stabilita una stretta e permanente collaborazione tra le regioni e gli enti locali, da un lato, e il previsto «Ufficio per i progetti della società dell'informazione» dall'altro.

16. Chiede alla Commissione ed al Consiglio di essere consultato sui documenti in discussione, gli orientamenti e le norme relative alla società dell'informazione e offre sin da ora il suo appoggio.

### Conclusioni

Concludendo, il Comitato approva la comunicazione della Commissione «La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione» (COM(94) 347 def.) e formula le seguenti osservazioni:

- a) appoggia la liberalizzazione delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazione, in quanto fattore potenziale di miglioramento della qualità della vita dei cittadini;
- b) sottolinea la necessità di preservare le competenze degli Stati membri in materia, specie per quanto riguarda la configurazione del paesaggio radiofonico e mediale;
- c) pone come condizione per tale liberalizzazione la preventiva ed effettiva garanzia di universalità del servizio, in stretta osservanza del principio di coesione economica e sociale;
- d) ritiene che sia necessario valutare con il massimo rigore l'impatto delle applicazioni a livello sociale, economico e culturale, al fine di adottare le misure necessarie a rendere socialmente realizzabile il passaggio alla nuova società dell'informazione;

- e) ritiene che nella preparazione e nel consolidamento delle società dell'informazione, le regioni e gli enti locali dovrebbero adottare il principio di garantire la fornitura universale delle informazioni pubbliche fondamentali, indipendentemente dalla possibilità del cittadino di pagare. Il Comitato chiede di far parte dei gruppi di lavoro che stanno analizzando la messa in pratica della società dell'informazione, e di essere consultato su tutte le decisioni e norme previste dal piano di azione (COM(94) 347 def.) oggetto del presente parere;
- f) il Comitato si candida come potenziale base per lo sviluppo di una rete d'informazione che colleghi gli enti locali e regionali europei, promuovendo in tal modo la conoscenza dei sistemi d'informazione.

Bruxelles, 1° febbraio 1995.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

---

ALLEGATO

**Parere complementare del Comitato delle regioni**

Il 15 novembre 1994 il Comitato delle regioni, conformemente all'articolo 198 C del Trattato che istituisce la Comunità europea e all'articolo 9, 1° comma del Regolamento interno, ha deciso di elaborare un parere complementare in merito al tema di cui sopra.

IL COMITATO DELLE REGIONI

I. Considerato che

- La via verso la «società dell'informazione» sarà nei prossimi anni di importanza decisiva per il futuro delle regioni e dei popoli dell'Europa. Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le applicazioni interattive ad esse collegate cambieranno profondamente in pochi anni la vita quotidiana dei cittadini nelle regioni — il loro modo di vivere, di lavorare, di apprendere, di consumare e di comunicare tra di loro. Al tempo stesso si ridurranno considerevolmente i confini tra i settori, finora indipendenti, delle telecomunicazioni, dei mezzi audiovisivi, dell'elaborazione dati, della comunicazione negli uffici e dell'elettronica di intrattenimento. Nasce un «mondo multimediale». La «rivoluzione digitale» avvia nell'economia e nella società un cambiamento strutturale, che per la sua ampiezza è paragonabile alla rivoluzione industriale del XIX secolo.
- La via verso la società dell'informazione può offrire grandi opportunità a tutte le regioni dell'Unione europea: le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono dare un valido contributo alla creazione di nuovi posti di lavoro e agevolare la soluzione di complessi problemi nel settore dei trasporti, della salvaguardia dell'ambiente e della sanità. L'evoluzione tecnologica è potenzialmente portatrice di progressi sociali. A condizione di pensare attentamente come incoraggiare questi orientamenti, ci si potrebbe aspettare effetti come un accesso facilitato dei cittadini all'informazione e, quindi, una maggiore libertà. Analogamente, e per il tramite della stessa attenzione, le applicazioni interattive dovrebbero prioritariamente contribuire allo sviluppo della partecipazione democratica, accrescere la redditività sociale delle amministrazioni e avvicinarle ai cittadini. L'estendersi dell'applicazione delle nuove tecnologie comporta tuttavia anche dei rischi nel settore sociale, della tutela del segreto dei dati della protezione dei consumatori, dell'istruzione,

dell'istruzione, della cultura e dei mezzi audiovisivi: d'altro lato la transizione verso la società dell'informazione può avere in determinati settori anche conseguenze negative sull'occupazione. Inoltre sussiste il pericolo di una nuova divisione della società in «iniziati», altamente qualificati e privilegiati e «non iniziati» che vengono emarginati. Le nuove applicazioni possono compromettere la tutela della sfera privata. La concorrenza sui nuovi mercati può venire pregiudicata da oligopoli privati.

- La via verso la società dell'informazione è economicamente e politicamente inevitabile se si vogliono affrontare con successo le grandi sfide cui l'Europa e le sue regioni si trovano confrontate: in un'economia mondiale contrassegnata da un processo di globalizzazione e da una concorrenza sempre più aspra, la gestione, la qualità e la velocità di trasmissione delle informazioni hanno un ruolo decisivo per la competitività delle imprese, in particolare di quelle medie e piccole. Il mercato europeo, con circa 380 milioni di consumatori, rappresenta più di un terzo di quello mondiale. Tuttavia, nonostante uno zoccolo di disoccupazione di 17 milioni di persone, in Europa sono stati creati nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione meno posti di lavoro che nel principale paese concorrente, gli USA.
- Per lo sviluppo economico in Europa e nelle sue regioni sarà di importanza decisiva vedere se le imprese europee riusciranno a far fronte alla concorrenza sul mercato europeo e mondiale o se invece le grandi compagnie americane domineranno anche il mercato europeo. L'attuale situazione in Europa è caratterizzata dalla dispersione delle iniziative sia private che pubbliche e da un più modesto sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione rispetto agli Stati Uniti. In tale contesto le poste in gioco, sotto il profilo commerciale e industriale, sono inestimabili, il che giustifica la volontà della Comunità europea di mettere in evidenza questo settore emergente. In effetti, dalla sua capacità di rispondere a tali sfide dipende altresì la situazione economica e sociale di numerosi cittadini e segnatamente l'evoluzione dell'occupazione.

## II. Viste le seguenti misure prese dall'Unione europea

- L'Unione europea, su iniziativa della Commissione, ha reagito in modo combattivo alla sfida internazionale. Il libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» e il rapporto del gruppo di eminenti esperti riuniti sotto la presidenza del commissario Bangemann si propongono di dare la risposta europea alla iniziativa Clinton/Gore per un «National Information Infrastructure Project» e per un «Global Information Infrastructure Project».
- Il Consiglio europeo di Corfù del 24/25 giugno 1994 ha accolto con favore il rapporto del gruppo Bangemann ed ha invitato la Commissione ad elaborare al più presto un programma in cui siano raccolte le iniziative necessarie a livello comunitario. Nel vertice di Essen del 9/10 dicembre 1994 il Consiglio europeo procederà ad una valutazione dei progressi conseguiti.
- In tale contesto, la Commissione propone un ampio programma di lavoro, destinato a costituire la base di tutte le sue attività nel settore della società dell'informazione. Questo «piano d'azione» è particolarmente concreto là dove mira alla rimozione degli ostacoli esistenti (liberalizzazione delle infrastrutture nel settore delle telecomunicazioni e dei servizi), alla creazione di un chiaro quadro regolamentare (tutela dei diritti di proprietà intellettuale e della sfera privata, controllo delle concentrazioni di mezzi di comunicazione di massa, libera circolazione di programmi televisivi), e alla incentivazione di nuove applicazioni. Al contrario gli «aspetti sociali e culturali», cioè le misure compensative contro effetti secondari indesiderati, vengono indicati essenzialmente come problemi, senza prospettare sin d'ora una loro soluzione.

## III. In merito al piano di azione della Commissione «La via europea verso la società dell'informazione», esprime il seguente parere

### 1. Considerazioni generali

1.1. Il Comitato accoglie con favore il fatto che la Commissione europea abbia preso per tempo le iniziative necessarie per permettere all'Unione europea di dare la risposta appropriata alla sfida internazionale. Il Comitato sostiene in generale l'approccio adottato dalla Commissione, aprire in modo coerente la via verso la società dell'informazione e creare le condizioni necessarie per il potenziamento di più efficienti e convenienti infrastrutture informatiche e per lo sviluppo dei mercati per i nuovi servizi. Il Comitato ritiene tuttavia che occorrerà per accelerare il potenziamento di efficienti e convenienti infrastrutture informatiche e lo sviluppo dei mercati per i nuovi servizi.

1.2. È importante che la società dell'informazione si sviluppi nella cornice del modello sociale europeo, che associa il progresso economico a quello sociale e culturale. Il processo di liberalizzazione che si cerca di realizzare deve essere attuato esaminando al tempo stesso le ripercussioni nel campo sociale, in particolare sull'occupazione e l'ambiente di lavoro, nonché le conseguenze sull'istruzione, la cultura e i mezzi audiovisivi. Analogamente, la liberalizzazione che si cerca di realizzare non può avvenire a danno

dei servizi universali, i quali sono sempre protetti dai monopoli nazionali. Il Comitato si compiace che la Commissione consideri essenziale il pieno coinvolgimento delle parti sociali per far fronte in modo appropriato alle sfide poste dal cambiamento strutturale. In considerazione del notevole impatto di questo cambiamento strutturale a livello regionale, anche le regioni dovrebbero essere coinvolte fin dall'inizio.

1.3. In occasione dell'adattamento del quadro regolamentare ad un mercato di ampiezza europea, occorre evitare ogni inutile centralismo e osservare il principio di sussidiarietà. Il piano d'azione della Commissione non tiene ancora abbastanza conto di tale principio. I compiti e le competenze delle regioni e degli enti locali, in particolare nei settori dell'istruzione, della cultura e dei mezzi audiovisivi, devono essere pienamente rispettati nell'interesse del pluralismo e della rispondenza alle esigenze dei cittadini.

1.4. Il settore dei mezzi di comunicazione di massa, altrettanto interessato quanto il settore delle telecomunicazioni dal nascere della società dell'informazione, deve mantenere le proprie peculiarità culturali nella cornice dei nuovi prodotti e dei servizi multimediali. L'ampio piano d'azione della Commissione non tiene sufficientemente conto del settore audiovisivo e delle sue particolarità. La politica dei mezzi di comunicazione di massa rischia di diventare un mero corollario della politica delle telecomunicazioni, le cui regole del gioco vengono sempre più definite dalla Commissione.

Per quanto le tecnologie e i mercati si globalizzino sempre di più, l'informazione, la cultura e l'intrattenimento vengono trasmessi dai mass media ancora in un contesto di comunanza linguistica, sociale e politica a livello degli Stati membri e degli enti territoriali. A causa di questa peculiarità europea, la Commissione dovrebbe attribuire maggiore attenzione alla responsabilità primaria in materia di politica dei mezzi di comunicazione di massa che spetta agli Stati membri e alle loro regioni.

Il Comitato prega il Consiglio di fare particolare attenzione a questo punto nelle prossime discussioni. Affinché in futuro si possa tenere maggior conto delle particolarità del settore audiovisivo il Comitato chiede inoltre al Consiglio di trattare in futuro tutti i temi attinenti al settore audiovisivo in un Consiglio particolare, composto dai ministri competenti per i mezzi di comunicazione di massa.

1.5. Il Comitato chiede al Consiglio e la Commissione di farlo ogni volta partecipare alla discussione sulle misure applicative previste nel piano d'azione. Ciò vale in particolare per le misure prese nei settori della cultura, dei mezzi audiovisivi, degli aspetti linguistici, della tutela della sfera privata, dell'occupazione e dell'ambiente di lavoro e della tutela dei consumatori.

Il Comitato chiede alla Commissione di tenere conto delle regioni nella composizione del progettato gruppo di esperti ad alto livello, che dovrà assistere la Commissione nelle questioni sociali e culturali.

Il Comitato prega la Commissione di rendere accessibili ai suoi membri gli studi che la Commissione ha commissionato o intende commissionare per la preparazione delle misure previste nel piano d'azione, di modo che gli enti regionali e locali possano prendere attivamente parte alla costruzione della società dell'informazione.

Ciò vale soprattutto per i previsti studi sulle conseguenze occupazionali, sugli effetti sulla coesione regionale, sociale ed economica e sugli aspetti linguistici. Il Comitato ribadisce inoltre la richiesta, fatta nel parere del 27/28 settembre 1994 sul Libro verde «Politica audiovisiva», di consentire ai suoi membri l'accesso agli studi esistenti sul pluralismo e sulla concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa.

## 2. Osservazioni particolari (sui vari punti del documento di riferimento)

### *Parte I. «Quadro regolamentare e giuridico»*

Il Comitato, in concordanza con le considerazioni finali del Consiglio europeo di Corfù, riconosce la necessità di sostenere l'impegno del settore privato istituendo tempestivamente un quadro regolamentare chiaro e stabile. Esso considera tuttavia necessario che, nel contesto dell'ampia applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, vengano nel contempo accresciuti i diritti dei cittadini dell'Unione. Ciò vale non soltanto per la tutela della sfera privata, che la Commissione mette giustamente in evidenza (cfr. I.6) e che in considerazione dei nuovi servizi interattivi richiede nuove soluzioni. Oltre ad essa deve essere garantita la possibilità di tutti di accedere senza discriminazioni e ad un prezzo conveniente ai nuovi servizi interattivi.

*Parte I, punto 1° «Istituzione di un'autorità a livello europeo»*

Il Comitato non vede a priori la necessità di istituire un'autorità europea di controllo, a cui debbano venire conferiti i compiti della Commissione e degli Stati membri.

Esso ritiene che la soluzione opportuna, sotto il profilo dell'aderenza ai problemi e agli interessi dei cittadini, sia un controllo decentrato. Esso ritiene che una accresciuta collaborazione tra le autorità degli Stati membri sia del tutto sufficiente per tener maggiormente conto della dimensione europea. Il Comitato si attende che la Commissione gli faccia pervenire a tempo debito gli studi approfonditi su questo argomento; esso si ripropone di esprimere un parere sulle previste proposte della Commissione.

*Parte I, punto 8° «Proprietà dei mezzi d'informazione» e parte I punto 10° «Settore audiovisivo»*

Il Comitato conferma il suo parere del 27/28 settembre 1994 sul libro verde «Politica audiovisiva» (COM(94) 96 def.).

Esso rinnova alla Commissione la sua urgente richiesta di coinvolgere sin dall'inizio le regioni nelle nuove consultazioni sull'azione futura sul «Pluralismo e concentrazione dei mezzi d'informazione». Esso si rammarica del fatto che la Commissione non l'abbia consultato sulla comunicazione «Seguito da dare al processo di consultazione relativo al Libro verde 'Pluralismo e concentrazione dei mezzi d'informazione nel mercato interno'», e si ripropone di esprimere un parere d'iniziativa su tale comunicazione, conformemente all'articolo 198 C del Trattato CE.

Il Comitato si attende che la Commissione rispetti rigorosamente, nelle sue proposte per una rielaborazione della direttiva sulle televisioni, la responsabilità degli Stati membri e delle loro regioni in materia di politica dei mezzi di comunicazione di massa limitandosi al minimo indispensabile per garantire la libera prestazione dei servizi nelle trasmissioni radiofoniche transeuropee, ma non trascurando di prevedere forme e modi atti ad impedire il verificarsi di pericolosi processi di concentrazione della proprietà dei mezzi di informazione.

*Parte II, punto 3° «Applicazioni»*

Il Comitato si compiace per l'intenzione della Commissione di istituire un «Information Society Project Office» che fungerà da punto di contatto di agevole utilizzo tra la Commissione stessa e gli altri soggetti. Esso vede in ciò una condizione importante per avvicinare i cittadini delle attività della Comunità. Esso ritiene auspicabile che anche negli Stati membri vengano creati uffici analoghi, che dovrebbero collaborare strettamente con lo «Information Society Project Office» istituito presso la Commissione.

Il Comitato apprezza il fatto che il finanziamento delle reti e dell'immissione sul mercato delle applicazioni venga demandato essenzialmente al settore privato, lasciando che la Comunità europea si concentri sulla riallocazione, a favore della società dell'informazione, dei mezzi di cui dispone nell'ambito degli strumenti di sostegno già esistenti. Ciò vale particolarmente per il quarto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione e il relativo programma specifico per il settore delle tecnologie e dei servizi avanzati di comunicazione nonché nel settore delle tecnologie dell'informazione. Per quanto riguarda la concentrazione degli sforzi nell'ambito dei fondi strutturali, il Comitato chiede che in futuro vengano tenuti presenti anche i nuovi sistemi di telecomunicazione, e che la loro gestione sia altrettanto chiara di quella del IV programma quadro nell'ambito della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Il Comitato accoglie con particolare favore l'iniziativa della Commissione volta a promuovere nuove forme di associazione tra il settore pubblico e privato, finalizzata, attraverso progetti pilota, di carattere dimostrativo, ad accelerare lo sviluppo dei mercati e ad organizzarli in modo da garantire l'assoluta compatibilità sul piano sociale di tale sviluppo. Occorre inoltre tener conto degli aspetti che possono avere delle conseguenze per i portatori di handicap. Alle regioni e ai comuni viene chiesto di avviare analoghi progetti nei rispettivi campi di competenza, la cui realizzazione e finanziamento devono essere tuttavia sostanzialmente a carico delle imprese. Il Comitato considera particolarmente importanti i progetti dimostrativi previsti nel piano d'azione tra regioni di Stati membri diversi.

*Parte III «Aspetti linguistici»*

Il Comitato non ignora i possibili effetti della società globale dell'informazione sullo sviluppo delle singole lingue negli Stati membri, in particolare quelle delle minoranze etniche.

Il Comitato sottolinea che le questioni linguistiche sono di esclusiva competenza degli Stati membri ed eventualmente delle loro regioni e che in questo campo la Comunità europea non dispone di alcuna competenza.

Il Comitato mette in guardia da interferenze della Comunità europea, all'insegna dell'«industria linguistica», nelle responsabilità degli Stati membri e delle loro regioni in merito alle questioni linguistiche. Esso rammenta che in sede di Consiglio d'Europa è stata concordata la Carta europea per la protezione delle lingue regionali e minoritarie, la quale si trova attualmente alla firma.

Le Regioni e gli enti locali territoriali d'Europa, in virtù delle loro competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà, si riservano il diritto di esaminare criticamente qualsiasi proposta di regolamento, realizzazione o applicazione della Commissione, mirante a promuovere nuovi servizi, anche da un punto di vista linguistico.

*Parte IV « Attività di promozione »*

Come anche la Commissione, il Comitato sottolinea la necessità di preparare specificamente sul posto le cittadine e i cittadini, in particolare la gioventù, e le imprese, specie quelle piccole e medie, alla società dell'informazione.

Tuttavia, a fronte dell'ampiezza dagli sviluppi connessi con la società dell'informazione, delle semplici campagne di informazione non bastano allo scopo. Gli Stati membri, le regioni e gli enti territoriali locali dovrebbero piuttosto tenere nel dovuto conto le sfide derivanti dalla società dell'informazione nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale; in questo campo il ruolo della Comunità europea è limitato, in base agli articoli 126 e 127 del Trattato CE, all'incentivazione della collaborazione tra gli Stati membri o al sostegno della loro attività.

Bruxelles, 17 novembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo  
e al Comitato economico e sociale sull'energia e la coesione economica e sociale**

(95/C 210/20)

Il Comitato delle regioni ha adottato all'unanimità, il 2 febbraio 1995 nel corso della 6ª sessione plenaria, il seguente parere della Commissione 5 « Assetto territoriale, ambiente ed energia », elaborato dai relatori Simonsen e Jensen. Sono stati incorporati due pareri complementari, vertenti sullo stesso tema e predisposti rispettivamente dalla relatrice Bolger (CdR 22/95 allegato 2) e dal relatore Evans (CdR 22/95 allegato 1).

Il parere del Comitato delle regioni si riferisce alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sul tema « Energia e coesione economica e sociale ».

**Comunicazione della Commissione**

Per rafforzare la coesione economica e sociale e per ridurre il divario di sviluppo tra i diversi paesi e regioni dell'Unione, la Commissione propone di apportare un aiuto specifico ai paesi e alle regioni meno favoriti, tra l'altro instaurando un'infrastruttura più adeguata nel settore energetico.

Un'infrastruttura energetica carente ostacola la crescita economica nei paesi e nelle regioni meno sviluppati e, in definitiva, nuoce alla coesione economica e sociale.

La Commissione propone una strategia di politica energetica intesa a consolidare l'obiettivo di una più forte coesione tra i paesi e le regioni più sviluppati e quelli deboli dell'Unione europea.

Tale obiettivo sarà conseguito:

- tenendo presente sistematicamente l'aspetto della coesione nell'elaborazione della politica energetica dell'Unione europea;
- integrando l'energia nelle altre politiche dell'Unione, ad esempio nella politica regionale (tra cui le iniziative comunitarie), agricola, ambientale, dei trasporti, della ricerca e sociale;
- avviando una serie di azioni di accompagnamento intese a rafforzare l'infrastruttura, l'efficienza energetica e la valorizzazione del potenziale endogeno dei paesi e delle regioni meno favoriti.

Dalla comunicazione della Commissione emergono quattro principali finalità di politica energetica:

- la sicurezza dell'approvvigionamento;
- la promozione dell'efficienza energetica;
- la riduzione degli effetti negativi sull'ambiente;
- la realizzazione del mercato interno dell'energia.

Queste finalità potranno concretarsi, da una parte, integrandole nelle succitate politiche dell'Unione europea e, dall'altra, grazie a una serie di azioni di accompagnamento, quali:

- le reti energetiche transeuropee: estensione delle interconnessioni delle reti di distribuzione di gas e di elettricità, ampliamento delle reti di distribuzione di elettricità nelle zone rurali, garanzia di una migliore qualità dell'elettricità, concessione di aiuti alla gestione delle reti;
- efficienza energetica: audit energetici atti a determinare il potenziale di risparmio energetico, creazione di organismi locali e regionali per migliorare la gestione dell'energia nelle città, promozione di programmi energetici su scala UE, riabilitazione termica, aiuti all'acquisto di apparecchiature efficaci e aiuti alla promozione dell'informazione e della formazione;
- energie rinnovabili: progetti d'investimento per produrre elettricità a partire dalle energie rinnovabili, produzione di elettricità e di calore dai rifiuti, dai biocombustibili e dall'energia solare.

#### OSSERVAZIONI GENERALI

1. Il Comitato delle regioni accoglie con favore la comunicazione della Commissione sull'energia e la coesione economica e sociale. La comunicazione prevede una strategia di politica energetica intesa a potenziare in termini economici e sociali le regioni dell'Unione più sfavorite.

Il Comitato considera fondamentale l'instaurazione di quadri comunitari che offrano la massima flessibilità a livello locale e regionale nell'elaborazione concreta di iniziative, conformemente al principio di sussidiarietà; esso appoggia quindi l'auspicio della Commissione di limitarsi ad agire mediante raccomandazioni, incoraggiamenti e misure di sostegno. In questo modo è assicurata, secondo il Comitato, la coesione tra le amministrazioni autonome locali e regionali e il potere centrale.

2. Il Comitato approva i seguenti principi fondamentali:

- miglioramento della sicurezza e della qualità dell'approvvigionamento energetico;
- miglioramento dell'utilizzo delle risorse energetiche provenienti dalle materie prime;

- miglioramento dell'utilizzo del potenziale energetico endogeno, specie energie rinnovabili, biomassa e rifiuti;

- miglioramento della qualità dell'aria in Europa;

Il Comitato considera determinante promuovere il risparmio di energia e incentivi alla tutela dell'ambiente, tra l'altro mediante normative fiscali e contributive.

3. Il Comitato approva la strategia della Commissione intesa ad integrare l'obiettivo della coesione economica e sociale nella politica energetica, nonché a utilizzare l'energia quale settore attivo di rafforzamento di questa coesione. Tale strategia consiste:

- nello sviluppare un approccio globale per esaminare i legami tra energia e coesione, evidenziando il ruolo che l'energia può svolgere per rafforzare la coesione a livello sia della politica energetica, sia di altre politiche (sviluppo regionale, politica agraria comune, ambiente, trasporti, ricerca, sociale). Si sottolinea in tale contesto l'importanza da attribuire all'integrazione della politica energetica in tali settori;



— nel varare una serie di azioni di accompagnamento concernenti le infrastrutture energetiche, l'efficienza energetica e la valorizzazione del potenziale endogeno delle regioni.

4. Il Comitato può inoltre sostenere la strategia della Commissione attuata secondo due assi:

— politica energetica/coesione, tenuto conto della dimensione coesione nella politica energetica;

— altre politiche, cioè presa in considerazione del potenziale energetico come vettore della coesione. Ciò vale soprattutto per la cooperazione della Comunità con i paesi terzi.

5. Il Comitato può accettare altresì l'idea di una migliore integrazione dei sistemi energetici nell'ambito dell'Europa, sempre tenuto conto delle disparità regionali e strutturali, contribuendo così a ridurre dette disparità in vista dell'accesso all'energia e dell'efficienza energetica. Per conseguire tale obiettivo, la politica energetica deve necessariamente tener presente l'aspetto della coesione.

6. Il Comitato ritiene che nelle regioni meno sviluppate occorra puntare sulla costituzione di *know-how*, sulla formazione, sull'informazione relativa allo sviluppo tecnologico, nonché sull'adeguamento dei quadri istituzionali e giuridici per la promozione dell'efficienza energetica e la valorizzazione delle energie rinnovabili.

7. Il Comitato sottoscrive all'idea di base relativa alle reti transeuropee dell'energia, che consentono a certe regioni di adempiere agli obiettivi menzionati nella Comunicazione e assicurano:

— maggiore resistenza alla crisi del mercato globale dell'energia;

— una più stretta collaborazione con l'Europa orientale e con le repubbliche dell'ex Unione sovietica.

8. È un fatto positivo che la Commissione crei condizioni favorevoli all'ampliamento delle reti, tra l'altro semplificando le procedure nazionali di autorizzazione. Tuttavia le considerazioni relative alla tutela del paesaggio hanno un peso non trascurabile e, in diversi Stati membri, il vero problema consiste nell'estrema lentezza delle procedure di autorizzazione di nuove reti. Occorre pertanto prefiggersi, a livello UE, l'obiettivo prioritario della semplificazione delle procedure nazionali di autorizzazione per l'installazione di nuove reti, nel debito rispetto delle politiche nazionali e regionali di tutela del paesaggio. Tale obiettivo concreto per l'Unione europea può avere un impatto sostanziale sulla realizzazione di reti transeuropee.

9. Il Comitato può approvare l'idea del mercato interno dell'energia il quale tende ad una certa armonizzazione delle condizioni del mercato assicurando così

agli operatori di tutti gli Stati membri analoghe condizioni di concorrenza, a condizione che ogni Stato membro mantenga la possibilità di strutturare la propria politica energetica e ambientale in funzione della propria evoluzione storica e delle proprie priorità in materia di politica energetica, ambientale e sociale.

Il Comitato ritiene nondimeno che la necessità di sfruttare delle reti gestite a livello UE vada considerata indipendentemente dai programmi volti a realizzare il mercato interno dell'energia disciplinato dalle leggi della concorrenza.

## OSSERVAZIONI PARTICOLARI

### Programmi energetici

10. Il Comitato reputa che le modalità di esecuzione particolareggiate del programma Thermie dovrebbero essere differenziate per le regioni meno sviluppate. Gli organismi per la promozione della tecnologia energetica, situati nelle prossimità o nelle regioni stesse, potrebbero svolgere un lavoro approfondito per identificare le tecnologie e quelli capaci d'installarle.

Il Comitato raccomanda di attribuire la massima importanza alla formazione nell'ambito del programma.

11. Il Comitato esprime soddisfazione quanto ai progetti previsti dal programma Joule nelle regioni meno sviluppate, principalmente nel campo delle energie rinnovabili.

Il Comitato approva la proposta della Commissione di far collaborare nell'ambito dei progetti previsti dal programma Joule organismi di ricerca delle regioni meno sviluppate con altri organismi situati al di fuori di esse. Tale iniziativa migliorerà le qualifiche del personale dell'insegnamento di tutta l'Unione europea.

12. Il Comitato considera opportuno adottare un approccio specifico per delle regioni che hanno minori capacità di applicare alcune delle disposizioni proposte dal programma Save, quali ad esempio la certificazione degli edifici, lo sviluppo di organismi che offrano il finanziamento tramite terzi e gli audit sull'energia.

13. Il Comitato reputa che, nel quadro del programma Altener, occorra insistere sugli aspetti istituzionali e finanziari nelle regioni sfavorite. È importante rimuovere gli ostacoli giuridici e offrire agli investitori nelle energie rinnovabili condizioni di finanziamento almeno uguali

a quelle dei grandi operatori energetici, nonché prendere in considerazione gli aspetti esterni.

#### Altri programmi dell'Unione europea

14. Il Comitato sottoscrive alla proposta della Commissione di sovvenzionare, nel quadro del programma Interreg, la creazione di organismi incaricati di organizzare e di porre in atto varie misure per valorizzare in comune il potenziale endogeno delle regioni e, quindi, di promuovere il trasferimento di *know-how* tra le diverse regioni. Tali misure dovrebbero però includere anche disposizioni specifiche relative alla formazione.

15. Il Comitato ritiene che occorra segnalare l'importante contributo fornito dall'iniziativa Adapt. Essa fa parte del nuovo obiettivo 4 del Fondo sociale europeo: «Adattamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali», che prevede la concessione di aiuti alla formazione per l'utilizzo razionale dell'energia. Gli obiettivi principali di Adapt sono l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni, il miglioramento della competitività delle imprese mediante la formazione, la lotta alla disoccupazione aumentando il livello delle qualifiche dei lavoratori, nonché la creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove attività. Questi obiettivi riguardano tra l'altro il settore energetico e contribuiscono in tal modo alla coesione nel settore stesso.

#### Programmazione ed efficienza energetica

16. Secondo il Comitato il contributo dei programmi energetici regionali allo sviluppo economico delle regioni può essere compreso correttamente solo qualora tali programmi siano valutati a fondo, in particolare applicando criteri obiettivi e definendo la metodologia appropriata.

17. Il Comitato sottolinea la necessità di integrare la gestione dell'energia nella pianificazione ambientale, territoriale e dei trasporti, e mette l'accento sul ruolo importante svolto dagli enti locali e regionali in tale integrazione. Il Comitato giudica inoltre necessario precisare i progetti che possono essere realizzati in relazione alla programmazione energetica regionale e urbana. Va rivolta particolare attenzione all'utilizzazione efficiente dell'energia per quanto riguarda il riscaldamento e il condizionamento dell'aria, i trasporti, la qualità dell'aria e la prevenzione sanitaria.

Gli enti regionali e locali devono servire da esempio nel campo dell'efficienza energetica, provvedendo alla corretta gestione degli edifici di cui assicurano il controllo.

18. Il Comitato concorda con la Commissione quando pone l'accento sulle misure di gestione dell'energia, nonché sulla necessità di estendere le reti qualora ciò

risulti opportuno nelle zone rurali, nelle isole e nelle regioni ultraperiferiche. Il Comitato si riferisce al riguardo all'utilizzo combinato della produzione decentrata di elettricità e di calore quale esiste tra l'altro in Danimarca.

19. Il Comitato ritiene che occorra insistere sulla gestione delle reti del gas, dell'elettricità e termiche e su quella dell'energia negli edifici, su servizi energetici di elevata qualità, che prevedano anche la diffusione d'informazioni agli utenti al fine di migliorare il rendimento energetico, e, in generale, su progetti intesi a migliorare l'efficienza energetica nelle città (ambiente urbano).

20. Il Comitato esprime soddisfazione per le misure da adottare nelle regioni frontaliere: si tratta di coinvolgere organismi rappresentativi, di armonizzare normative e di far lavorare insieme persone con esperienze e formazioni differenziate in relazione tra l'altro alle reti per lo scambio di esperienze e per il trasferimento di *know-how*, come Fedarene per le regioni, Energie-Cités per i comuni e Islenet per le isole.

21. Il Comitato approva inoltre l'impegno della Commissione di limitare le emissioni di CO<sub>2</sub> ricordando gli obblighi della Comunità e degli Stati membri in relazione alla Convenzione quadro per i cambiamenti climatici.

La lotta contro l'inquinamento atmosferico va privilegiata nell'ambito della politica energetica. I criteri ambientali dovrebbero essere armonizzati al più alto livello, eventualmente con l'applicazione di una tassa comune sul CO<sub>2</sub> e sull'energia e con l'armonizzazione delle altre tasse, destinate a promuovere il risparmio di energia e la tutela dell'ambiente.

#### Istruzione e formazione

22. Il Comitato rileva che solo ponendo l'accento sullo sviluppo delle risorse umane e sulle azioni necessarie in materia di formazione è possibile assicurare un efficace trasferimento e utilizzo di *know-how*, la diffusione di tecnologie e una migliore gestione delle risorse nel settore dell'energia, consolidando così la coesione tra gli Stati membri.

23. Le misure di formazione nel settore energetico devono tuttavia rispondere al fabbisogno energetico e al potenziale endogeno delle regioni interessate. Nel quadro di una serie di azioni di ricerca dell'Unione europea nel settore energetico, come il programma Joule e Thermie, sono emerse difficoltà legate alla diffusione delle tecnologie verso le regioni meno sviluppate. Si deve perciò evitare di agire indiscriminatamente assumendo

invece un comportamento flessibile che tenga presenti le differenze di situazione e di fabbisogno.

24. Il Comitato sostiene le proposte della Commissione di creare nel quadro del programma Thermie degli organismi per la promozione della tecnologia energetica (OPET), incaricati di studiare le peculiarità delle regioni meno sviluppate e di reperire e sostenere gli agenti economici interessati a utilizzare questa tecnologia e capaci di farlo, o quelli idonei ad essere formati a tal fine.

25. Il Comitato aggiunge che dovrebbero essere concessi aiuti alle associazioni locali che si attivano per conseguire i mezzi che consentano di tener conto delle loro esperienze specifiche. Nei programmi di formazione non va presa in considerazione esclusivamente la capacità degli enti locali di assistere gli esperti distaccati, ma anche la possibilità che hanno di continuare a fornire aiuti al progetto, anche una volta compiuta la missione degli esperti. Le reti che contribuiscono ad «operazioni a cascata» in connessione con il trasferimento di *know-how*, dovrebbero essere incoraggiate ricorrendo all'ausilio e all'assunzione di esperti adeguati.

#### Ricerca e sviluppo

26. Il Comitato sottolinea l'opportunità di riferirsi al programma specifico di RST nel settore della formazione e della mobilità dei ricercatori nell'ambito del quarto programma quadro (1994-1998). Questo svolgerà un ruolo importante nel consolidamento della coesione nel settore energetico, in quanto vi sono previste possibilità di formazione e di ricerca a favore delle istituzioni scientifiche e dei ricercatori delle regioni meno favorite dell'Unione europea. Il programma offre la possibilità di seguire una formazione a distanza per le regioni meno favorite e sostiene i provvedimenti che incoraggiano la

loro partecipazione al programma. La comunicazione informatizzata riveste grande interesse per le zone periferiche.

27. Il Comitato fa osservare che è estremamente importante porre in atto una collaborazione tra formatori, ricercatori e comunicatori dell'informazione per coordinare gli sforzi ed evitare suflui doppiioni e sprechi di risorse. Nel quadro di tali sforzi, va incoraggiata l'elaborazione di relazioni facilmente comprensibili sulla politica energetica e sui progetti energetici, nonché conferenze e seminari. Dovrebbe essere creata inoltre una base dati che potrebbe nel contempo rispondere alle domande, ma anche diffondere attivamente le informazioni disponibili verso fasce di utenti più ampie possibili. Nella base dati sarebbero contenute informazioni di organismi governativi e non governativi di università e di istituti di ricerca di tutta l'Unione europea. Gli enti locali e regionali devono svolgere un ruolo fondamentale nella promozione capillare di questa stretta collaborazione.

28. Il Comitato riconosce altresì che le dimensioni economica e sociale e lo sviluppo di azioni di formazione rappresentano aspetti essenziali della politica energetica.

#### Finanziamento

29. Il Comitato approva anche la necessità di concretare la strategia energetica della Commissione, conformemente al punto 4, prima di stabilire eventuali regolamenti di aiuto finanziario. In tale contesto, affinché i progetti possano beneficiare di aiuti, dovrebbero essere sottoposti ad un'analisi dell'impatto ambientale e sostenuti dagli enti locali e regionali.

Bruxelles, 2 febbraio 1995.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Jacques BLANC

## ALLEGATO I

**Parere complementare del Comitato delle regioni**

Il Comitato delle regioni, in data 26 luglio 1994, ha deciso, conformemente all'articolo 9, 1° comma, del regolamento interno, di elaborare un parere complementare da allegare al parere in merito alla comunicazione della Commissione sull'energia e la coesione economica e sociale.

La Commissione « Istruzione e formazione », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere complementare sulla base del rapporto introduttivo del relatore Evans, in data 5 settembre 1994.

Il presente parere complementare è allegato al parere adottato dal Comitato delle regioni (CdR 22/95) nel corso della 6ª sessione plenaria (2 febbraio 1995).

**1. Introduzione**

Il Comitato appoggia l'obiettivo della Commissione di integrare la coesione economica e sociale nelle politiche energetiche comunitarie, nonché l'approccio generale suggerito dalla Comunicazione per raggiungere tale obiettivo.

Sottolinea l'importanza del cambiamento di mentalità nello sviluppo della politica energetica, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione dei rifiuti, che necessariamente implica politiche di istruzione e formazione.

1.1. Le disparità esistenti tra le regioni in termini di accesso e di efficienza nell'utilizzazione dell'energia possono essere ascritte ad una mancanza di equità nella gestione efficiente delle risorse e nell'adattamento a fonti di energia rinnovabili, alle nuove tecnologie ed ai nuovi metodi operativi nel campo energetico.

1.2. Il Comitato delle regioni ritiene che solo dando maggior rilievo allo sviluppo delle risorse umane e delle misure di formazione si potranno realizzare effettivamente il trasferimento e l'applicazione di *know-how*, la diffusione della tecnologia e una migliore gestione delle risorse nel settore energetico, che a loro volta rafforzeranno la coesione tra gli Stati membri.

**2. Osservazioni specifiche**

2.1. Secondo il Comitato si dovrebbe fare specifico riferimento all'importante contributo dell'iniziativa Adapt, che rientra nel nuovo obiettivo 4: « Adattamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali » del FSE, volto a sostenere misure di formazione per l'uso razionale dell'energia. Gli obiettivi principali dell'iniziativa Adapt, inoltre, consistono nell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali, nell'aumento della competitività delle imprese mediante la formazione, nella prevenzione della disoccupazione mediante il miglioramento delle qualifiche e nella creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove attività. Vi rientra, insieme ad altri, anche il settore dell'energia, contribuendo così a una maggiore coesione in tale campo.

2.2. Il Comitato è favorevole alla grande rilevanza attribuita alla formazione dal programma Thermie che riguarda la promozione di nuove tecnologie energetiche, in particolare il trasferimento di *know-how* e di tecnologia alle PMI e l'informazione e la formazione in aree meno sviluppate mediante la cooperazione di associazioni locali.

2.3. Dovrebbe, tuttavia, essere accordata maggiore attenzione alle misure di formazione in tutte le altre azioni comunitarie relative al settore energetico.

2.4. Il Comitato approva la richiesta della Commissione di includere nei programmi di sviluppo regionale le misure di sostegno proposte, in particolare per consentire la creazione di programmi di formazione e per sostenere gli organi locali e regionali responsabili della preparazione e dell'attuazione di tali misure, in quanto si tratta di fattori fondamentali nello sviluppo delle risorse umane.

2.5. Le misure di formazione nel settore energetico dovrebbero tuttavia essere compatibili con i bisogni energetici e il potenziale endogeno delle regioni in questione. In alcune attività di ricerca comunitarie nel settore dell'energia, come Joule ed anche nel programma Thermie, si sono registrate difficoltà nella diffusione di tecnologie nelle regioni meno sviluppate. Il principio della buona prassi non

può quindi essere applicato senza discernimento. La risposta deve essere flessibile tenendo conto delle diverse circostanze e dei differenti bisogni locali.

2.6. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione relativa agli organismi per la promozione della tecnologia energetica, OPET, all'interno del programma Thermie, con il compito di svolgere ricerche sulle caratteristiche specifiche delle regioni meno sviluppate ed identificare e sostenere gli operatori economici interessati e in grado di utilizzare la tecnologia, nonché coloro che potrebbero ricevere la formazione idonea per farlo.

2.7. Secondo il Comitato inoltre si dovrebbero appoggiare gruppi locali impegnati nell'individuazione di modalità per affrontare i loro bisogni particolari. Esso sottolinea che i programmi di formazione devono tenere in considerazione non solo la capacità degli organi locali di fornire il supporto per gli esperti esterni, ma anche la loro capacità di fornire un supporto per il controllo del progetto, una volta partito l'esperto. Devono essere incoraggiate le reti che sostengono operazioni a cascata nella trasmissione delle conoscenze, attraverso il trasferimento o l'impiego di esperti idonei.

2.8. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di rafforzare l'associazione di organi di ricerca delle regioni meno sviluppate con quelli di altre regioni, nei progetti rientranti nel programma Joule, poiché ciò migliora il potenziale di formazione dei formatori in tutta la Comunità.

2.9. Il Comitato afferma che occorre fare riferimento al programma specifico di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore della formazione e mobilità dei ricercatori all'interno del 4° programma quadro (1994-1998) che deve svolgere un ruolo essenziale nel rafforzamento della coesione nel settore energetico, permettendo alle istituzioni scientifiche e ai ricercatori delle regioni meno sviluppate della Comunità di ottenere opportunità di formazione e ricerca. Il programma introduce la possibilità di formazione mediante l'insegnamento a distanza per le regioni meno favorite, e sostiene le misure che incoraggiano la partecipazione di queste ultime al programma. Il Comitato osserva inoltre che anche nel suo parere in merito a Socrates<sup>(1)</sup> ha sottolineato l'importanza delle comunicazioni elettroniche per le aree più isolate.

2.10. Il Comitato sottolinea che è estremamente necessario raggruppare i formatori e i ricercatori nonché i divulgatori di informazioni, al fine di coordinare l'azione ed evitare inutili duplicazioni e sperpero di risorse. Per sostenere questi sforzi occorre promuovere relazioni di facile lettura sulla politica energetica, nonché progetti, convegni e seminari. Occorrerebbe inoltre creare una banca dati centralizzata che dovrebbe essere sia reattiva, rispondendo alle varie richieste, sia attiva, cercando di diffondere e pubblicizzare il più possibile l'informazione disponibile. La banca dati comprenderebbe informazioni provenienti da enti pubblici e non, università e istituti di ricerca in tutta l'UE. Gli enti locali e regionali hanno un ruolo fondamentale da svolgere, nel favorire una maggior collaborazione al livello di base.

2.11. Il Comitato esprime il proprio sostegno anche alla richiesta della Commissione di un trattamento speciale, all'interno del programma Save, a favore delle regioni meno sviluppate, che, a causa della mancanza di tecnici con adeguata formazione, hanno una capacità minore di applicare alcune delle misure raccomandate, quali la certificazione degli edifici. I tecnici ed i formatori dei tecnici dovrebbero avere la possibilità di partecipare a corsi di formazione o di aggiornamento per rispondere agli standard approvati e accettati all'interno dell'UE.

2.12. Il Comitato concorda inoltre con la Commissione sul fatto che devono essere tenuti in considerazione i risultati delle azioni di programmazione energetica regionale ed urbana, specialmente all'interno dei programmi di sviluppo regionali, in quanto contribuiscono ad una migliore valutazione dei bisogni di formazione e ad un miglior coordinamento delle azioni con le autorità regionali e nazionali.

2.13. Occorre estendere le possibilità di concessione di aiuti, all'interno dei programmi energetici regionali ed urbani, per la creazione di unità regionali o locali che offrano consulenza agli utenti sulla gestione razionale dell'energia. In tale contesto va inoltre inserita in maniera più coerente una componente relativa alla formazione.

2.14. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di realizzare azioni per creare organi responsabili dell'organizzazione e dell'attuazione di vari piani per lo sfruttamento congiunto del potenziale endogeno, nel quadro di Interreg, promuovendo così il trasferimento di *know-how* tra le varie regioni, ma insiste per l'inclusione in tali azioni di misure di formazione specifiche. Esso ricorda il

(1) GU n. C 217 del 6. 8. 1994, pag. 18.

suo parere in merito al Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali<sup>(1)</sup>, che sosteneva la promozione di misure transnazionali nel campo dell'istruzione e della formazione nell'ambito dell'iniziativa Interreg.

### 3. Conclusioni

3.1. Il Comitato ritiene che il compito di sviluppare le risorse umane non debba essere affrontato solo con programmi mirati. È necessario un approccio orizzontale, in modo che tutte le azioni nel settore dell'energia prevedano disposizioni specifiche in materia di formazione, per favorire non solo il trasferimento, ma l'effettiva applicazione del *know-how* e della tecnologia introdotta, migliorando così le opportunità di occupazione e il potenziale di crescita della regione in questione. Il Comitato chiede migliore coordinamento e cooperazione per tutti i programmi riguardanti l'energia, esplicitando gli elementi relativi alla formazione in ciascuno di essi, insieme agli stanziamenti di bilancio, allo scopo di permettere una risposta più efficace, invece di approcci frammentari. Il Comitato sottolinea inoltre che misure più efficaci per la formazione contribuiranno sicuramente allo sviluppo della ricerca e di nuove tecnologie.

3.2. Lo sviluppo delle risorse umane e delle misure di formazione deve perciò costituire un importante elemento della strategia proposta dalla Commissione per integrare l'obiettivo della coesione economica e sociale nella politica energetica.

Bruxelles, 2 febbraio 1995.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---

## ALLEGATO II

### Parere complementare del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni, in data 26 luglio 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 9, primo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere complementare in merito alla comunicazione della Commissione sull'energia e coesione economica e sociale.

La Commissione 8 «Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il seguente parere complementare il 7 settembre 1994, sulla base della relazione introduttiva della relatrice Bolger.

Il parere complementare è allegato al parere del Comitato delle regioni (CdR 22/95) adottato il 2 febbraio 1995 nel corso della 6ª sessione plenaria.

### IL COMITATO DELLE REGIONI

Visto l'articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, secondo cui la Comunità ha il compito di promuovere la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri in quanto obiettivi essenziali per lo sviluppo e il successo della Comunità e visto l'articolo 3 che cita il rafforzamento della coesione economica e sociale tra le azioni svolte dalla Comunità ai fini enunciati all'articolo 2;

Visto l'articolo 130 A del Trattato in base al quale, per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della

---

(<sup>1</sup>) GU n. C 217 del 6. 8. 1994, pag. 5.

sua coesione economica e sociale e in particolare mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali;

Visto l'articolo 129 B del Trattato che fa riferimento alla costruzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, e l'articolo 129 D che prevede la consultazione del Comitato delle regioni;

Vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale intitolata «Energia e coesione economica e sociale» (doc. COM(93) 645 def.);

Viste le discussioni avviate nell'ambito delle conferenze organizzate rispettivamente a Lisbona nel giugno 1992 sul tema «Energia e coesione economica e sociale nella Comunità» e a Milano nel luglio 1993 sul tema «L'energia e le regioni».

## INTRODUZIONE

Nella sua comunicazione, la Commissione propone una strategia per integrare l'obiettivo della coesione economica e sociale nella politica energetica e, allo stesso tempo, per utilizzare l'energia per contribuire a rafforzare questa coesione; per attuare tale strategia, evidenzia i seguenti assi:

- l'asse «Politica energetica/Coesione», corrispondente all'integrazione della dimensione coesione nella politica energetica attraverso:
  - programmi per la gestione dell'energia;
  - programmi per lo sviluppo della tecnologia energetica;
  - la realizzazione del mercato interno dell'energia;
  - lo sviluppo delle reti transeuropee dell'energia;
- l'asse «Altre politiche/Energia/Coesione», in base al quale le altre politiche prendono in considerazione le potenzialità dell'energia come vettore della coesione attraverso:
  - l'attuazione coerente delle misure di accompagnamento connesse con l'energia;
  - l'incoraggiamento delle autorità regionali e locali a tener conto dei progetti energetici nei loro programmi di sviluppo;
  - l'insieme di componenti a carattere energetico nelle nuove iniziative comunitarie. Tali elementi concernerebbero in particolare:
    - «l'energia e le dimensioni transfrontaliere»;
    - «l'energia e il mondo rurale, le isole e le regioni ultraperiferiche»;
    - «l'energia e l'ambiente urbano».

Si può ottenere energia da fonti non rinnovabili (es. combustibili fossili come carbone o petrolio o combustibili nucleari) o rinnovabili (es. energia solare, eolica, delle maree, ecc.). In genere l'uso di fonti di energia non rinnovabili è più distruttivo, dal punto di vista ambientale, dell'impiego di fonti energetiche rinnovabili. Inoltre, la disponibilità delle fonti non rinnovabili, per definizione, non è illimitata; il loro prezzo aumenta man mano che le scorte si esauriscono.

## OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

1. Sottolinea che lo sviluppo economico ed il progresso sociale sono strettamente connessi alla disponibilità delle risorse energetiche. Energia e sviluppo sono elementi inseparabili.

2. Fa osservare che le regioni meno favorite della Comunità presentano gli indicatori energetici più sfavorevoli, il che è allo stesso tempo una delle principali cause e conseguenze della loro arretratezza economica.

2.1. Si rammarica che i paesi nei quali tali regioni sono situate sono quelli che più degli altri dipendono, per il loro consumo, dalle importazioni di energia.

- 2.2. Sottolinea che in tali paesi si registra il più basso livello di consumo energetico pro capite.
- 2.3. Evidenzia che essi utilizzano l'energia in modo meno efficiente principalmente a causa del loro ritardo tecnologico e della scarsa diversificazione delle fonti del loro approvvigionamento energetico.
- 2.4. Fa osservare che tali paesi hanno una capacità limitata o inesistente di accesso alle principali reti di interconnessione nel settore dell'energia.
- 2.5. È favorevole a sviluppare la produzione locale su scala ridotta, di energia rinnovabile (es. solare, eolica, delle maree e piccole centrali idroelettriche) nei numerosi casi in cui le attuali tecnologie lo consentono.
3. Ricorda che il conseguimento dei principali obiettivi della politica energetica comunitaria può spesso avere un impatto diversissimo sulla coesione economica e sociale.
- 3.1. Condivide l'opinione contenuta nella Comunicazione, secondo cui la sicurezza dell'approvvigionamento implica la costituzione di scorte strategiche che a sua volta comporta investimenti e costi notevoli, penalizzando soprattutto i paesi e le regioni meno sviluppati.
- 3.2. Sottolinea che l'estensione e il rafforzamento delle reti e delle loro interconnessioni contribuiscono a migliorare il tenore di vita e stimolano l'attività economica, ma al tempo stesso richiedono un notevole apporto di capitale.
- 3.2.1. Esprime la sua delusione per il fatto che in genere tali progetti hanno una redditività economica solo a medio e a lungo termine e di conseguenza suscitano scarso interesse presso gli operatori privati.
- 3.2.2. Pone in evidenza che una sovvenzione troppo forte delle reti può seriamente mettere a repentaglio la valorizzazione delle risorse energetiche regionali o locali.
- 3.2.3. Sottolinea che l'estensione delle reti energetiche dovrà sfruttare le possibili sinergie con altre reti di trasporto e telecomunicazioni, limitando in tal modo l'impatto sull'ambiente.
- 3.3. Condivide l'opinione secondo cui la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile contribuiscono al rafforzamento della coesione economica e sociale.
- 3.3.1. Riconosce che queste due impostazioni mettono in moto l'attività economica, creando valore aggiunto e posti di lavoro, e che entrambe migliorano la qualità dell'ambiente ed il tenore di vita.
- 3.3.2. Richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile richiedono tecnologie e *know-how* non sempre facilmente accessibili.
- 3.3.3. Si rammarica per il fatto che le risorse locali hanno una minore competitività rispetto alle energie «centralizzate». Ciò può essere collegato alla mancanza di *know-how* degli operatori regionali e locali.
- 3.3.4. Ritiene che l'inadeguatezza dei quadri giuridici e istituzionali non sempre permetta una completa valorizzazione del potenziale di queste regioni.
- 3.3.5. È convinto che la cooperazione interregionale possa mettere insieme diverse realtà regionali, culturali, storiche ed economiche in modo da conseguire obiettivi comuni di efficienza energetica (FEDARENNE è un buon esempio di cooperazione interregionale).
- 3.3.6. È sicuro che la cooperazione interregionale può contribuire al trasferimento di *know-how* dalle regioni più avanzate dal punto di vista dell'efficienza energetica a quelle meno sviluppate.
- 3.4. Auspica che la realizzazione del mercato interno dell'energia permetta di sfruttare meglio le complementarità dei sistemi energetici.
- 3.4.1. Fa osservare, tuttavia, che le riduzioni di prezzo non saranno uguali per tutti i paesi e le regioni della Comunità. In alcune regioni e zone meno sviluppate, la bassa densità dei consumi e la lontananza rendono troppo onerosa, anche ricorrendo a sovvenzioni, un'estensione delle infrastrutture.
- 3.4.2. Nota con disappunto che i maggiori consumatori nelle regioni meno sviluppate beneficeranno solo in misura minore, a causa della distanza geografica, della relativa riduzione dei prezzi del gas e dell'elettricità.
- 3.4.3. Pone in evidenza il fatto che la liberalizzazione del mercato dei prodotti petroliferi intensificherà la concorrenza ed indurrà i distributori ad una razionalizzazione sempre più forte, che si potrà tradurre in una riduzione nel numero dei punti vendita nelle zone a bassa densità demografica e lontane dai grandi assi stradali.



3.4.4. Sottolinea che nelle regioni meno sviluppate della Comunità, e specialmente in talune zone rurali e nelle regioni insulari e ultraperiferiche, in un primo tempo il mercato interno dell'energia non implicherà necessariamente un più facile accesso all'energia.

3.4.5. Nota con rammarico che il mercato dell'energia ha una struttura monopolistica od oligopolistica e che nella maggior parte degli Stati membri esso è riservato alle aziende di Stato, il che rende di conseguenza più difficile il completamento del mercato interno dell'energia.

3.4.6. Nota che le consuetudini attuali inclusa la concorrenza tra i diversi servizi di erogazione possono indurre a maggiori consumi energetici anziché al risparmio.

4. Approva espressamente la proposta di introdurre le previste misure di accompagnamento per contribuire al rafforzamento della coesione non solo attraverso la politica energetica, ma anche attraverso il loro impatto su altre politiche comunitarie: la politica ambientale, la politica agricola comune, quella dei trasporti, della ricerca, quella urbanistica, di assetto territoriale e di sviluppo regionale, la politica dell'occupazione e quella relativa ai mutamenti industriali.

5. Invita la Commissione ad aiutare le autorità regionali e locali nel loro compito di formazione e d'istruzione per promuovere la conoscenza e la valorizzazione dell'energia.

#### OSSERVAZIONI PARTICOLARI

##### IL COMITATO DELLE REGIONI

###### 6. Thermie

Il Comitato sottolinea che le modalità di applicazione del programma dovrebbero essere diverse nelle regioni meno sviluppate. Agli OPET (organismi per la promozione della tecnologia energetica) vicini o che si trovano nelle regioni indicate, potrebbe essere affidato il compito di portare avanti un lavoro in profondità per individuare le tecnologie innovative che meglio rispondono alle loro esigenze energetiche e di individuare e sostenere gli operatori economici interessati ad utilizzare queste tecnologie, nonché quelli capaci di installarle.

###### 7. Joule

Il CdR approva i progetti nelle regioni meno sviluppate, specialmente nel settore delle energie rinnovabili.

###### 8. Save

Il CdR ribadisce che si dovrebbe riservare un trattamento specifico alle regioni che hanno minori possibilità di applicare alcune delle misure preconizzate, ad esempio la certificazione nel settore edilizio, lo sviluppo di organismi che offrano il finanziamento tramite terzi e gli audit energetici.

###### 9. Altener

Il Comitato condivide l'opinione secondo cui si deve insistere sugli aspetti istituzionali e finanziari, dato che essi incidono sulle regioni sfavorite. È importante rimuovere gli ostacoli giuridici per fornire a chi investe nelle energie rinnovabili condizioni di finanziamento come minimo uguali a quelle dei grandi operatori energetici e contabilizzare concretamente gli aspetti esterni.

10. Sottolinea che il contributo dei programmi energetici regionali allo sviluppo economico regionale potrà essere apprezzato a fondo solo se tali programmi saranno adeguatamente valutati, compreso il ricorso a misure obiettive e lo sviluppo di un'appropriata metodologia.

#### 11. Programmazione energetica regionale ed urbana

Il CdR sottolinea la necessità di individuare con precisione i progetti realizzabili nell'ambito dei programmi citati. Particolare attenzione dovrebbe essere attribuita all'uso efficiente dell'energia nel riscaldamento e nell'aerazione, alla qualità dell'aria e alla prevenzione dei danni alla salute.

Ritiene che le autorità regionali e locali debbano fornire un esempio d'efficienza energetica gestendo correttamente gli edifici posti sotto il loro controllo.

#### 12. Energia e mondo rurale, isole e regioni ultraperiferiche

Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che si dovrebbe dare la priorità alle azioni per migliorare l'efficienza energetica tenendo anche conto, ove opportuno, degli ampliamenti delle reti.

#### 13. L'energia e l'ambiente urbano

Il CdR sollecita a porre l'accento sulla gestione delle reti di gas, elettricità e riscaldamento, sulla gestione energetica del patrimonio urbano e sulle operazioni di miglioramento dell'efficienza energetica nelle zone urbane.

#### 14. Energia e dimensione transfrontaliera

Il CdR approva le azioni proposte tra regioni transfrontaliere, intese ad associare istituzioni eterogenee, armonizzare normative e a far cooperare persone con esperienze e *know-how* diversi.

15. Per concludere, il Comitato delle regioni è convinto che sia suo compito, una volta portata a termine la strategia per integrare l'obiettivo della coesione economica e sociale nella politica energetica e una volta prese le decisioni in merito alle politiche e ai programmi, garantire la tutela della qualità della vita ed il miglioramento della salute e del benessere di tutti i cittadini europei.

Bruxelles, 7 settembre 1994.

*Il Presidente*  
*del Comitato delle regioni*  
Jacques BLANC

---