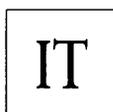


Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di ottobre 1995	
96/C 18/01	Parere in merito ai prodotti derivati	1
96/C 18/02	Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dispositivi medico diagnostici in vitro	12
96/C 18/03	Parere sulla proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)	15
96/C 18/04	Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio	18
96/C 18/05	Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti	20
96/C 18/06	Parere in merito alla revisione del Regolamento (CEE) relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese	21



Prezzo: 30 ECU

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

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	Pagina
96/C 18/07	Parere in merito alla quinta relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali 1993	25
96/C 18/08	Parere in merito ai « Costi d'infrastruttura nel trasporto di merci su strada — Base per un raffronto con altri modi di trasporto »	27
96/C 18/09	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti in Europa	32
96/C 18/10	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio che approva le modifiche dello statuto dell'impresa comune Joint European Torus (JET) . . .	36
96/C 18/11	Parere in merito alla disoccupazione giovanile	37
96/C 18/12	Parere sul tema « Le iniziative locali di sviluppo e la politica regionale » . . .	42
96/C 18/13	Parere sul coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo tecnologico . .	54
96/C 18/14	Parere sul tema « Le ripercussioni della PAC sull'occupazione e sulla situazione sociale dei salariati agricoli e dei produttori agricoli nell'Unione europea (15) »	68
96/C 18/15	Parere in merito all'orario di lavoro	74
96/C 18/16	Parere sul tema « Situazione economica 1995 — Aspetti congiunturali e strutturali dell'occupazione »	83
96/C 18/17	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad una partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per l'attuazione del regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca	100
96/C 18/18	Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca	102
96/C 18/19	Parere in merito : — alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 388/75 riguardante la comunicazione alla Commissione delle esportazioni di idrocarburi nei paesi terzi; — alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 1055/72 riguardante la comunicazione alla Commissione delle importazioni di idrocarburi; — alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 1038/79 relativo al sostegno comunitario di un progetto di esplorazione di idrocarburi in Groenlandia, e — alla proposta di decisione del Consiglio che abroga la Raccomandazione 79/167/CECA, CEE, EURATOM concernente la riduzione del fabbisogno energetico degli edifici nella Comunità	103
96/C 18/20	Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio sulla comunicazione alla Commissione dei progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità	107



<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	Pagina
96/C 18/21	Parere in merito alla comunicazione della Commissione e della proposta di decisione del Consiglio relative all'attività della Commissione in materia di analisi, ricerca, cooperazione e azione nel settore dell'occupazione	109
96/C 18/22	Parere in merito al Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica	112
96/C 18/23	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 86/378/CEE del 24 luglio 1986 relativa alla parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale	132
96/C 18/24	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo per un rafforzamento della politica dell'Unione europea nei confronti del MERCOSUR	135
96/C 18/25	Parere sul tema «Per uno sviluppo sostenibile e a favore dell'ambiente — Bilancio provvisorio del 5° programma di azione per l'ambiente delle Comunità europee»	141
96/C 18/26	Parere in merito al Trattato sulla Carta dell'energia	146

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito ai prodotti derivati

(96/C 18/01)

Il CES in data 23 febbraio 1995 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito ai prodotti derivati.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Robert Pelletier in data 27 settembre 1995.

Il CES ha adottato nel corso della 329^a sessione plenaria, del 25 e 26 ottobre 1995 (seduta del 25 ottobre 1995) il seguente parere a grande maggioranza e con un'astensione.

INTRODUZIONE

L'impiego dei prodotti derivati si è notevolmente sviluppato in Europa e a livello internazionale dall'inizio degli anni 80. Oggi si considera che il volume in capitali di tali strumenti, così come sono elencati fuori bilancio degli istituti di credito e delle imprese dell'investimento, possa rappresentare in determinati casi una somma superiore di dieci volte al totale dei bilanci di questi intermediari finanziari.

Tale sviluppo spettacolare corrisponde a necessità del tutto reali degli agenti economici, cresciute a causa dell'aumento di volatilità dei tassi d'interesse, dei tassi di cambio, del corso delle azioni e delle materie prime. In tale contesto le imprese industriali e commerciali, grazie a questi strumenti, hanno potuto coprire le proprie operazioni finanziarie per concentrarsi sulle attività essenziali loro proprie, di produzione e di commercializzazione.

Tuttavia, i recenti eventi (Procter e Gamble, Metalgesellschaft, Bankers Trust, Orange county, Kashima oil, Barings...) dimostrano che grandi imprese industriali e commerciali, investitori istituzionali, collettività territoriali o banche hanno registrato perdite significative. Questi esempi ricordano che i prodotti derivati non sono esenti da rischio, tanto per gli utenti finali che per gli intermediari.

Nei diversi paesi membri dell'Unione europea si è avviato un dibattito sui pro e i contro dei prodotti

derivati a livello di autorità di sorveglianza e di protezione del risparmio, nonché nell'ambito dei parlamenti nazionali e, più recentemente, del Parlamento europeo. È stato altresì chiesto alla Commissione, come ricordava poco tempo fa il Commissario responsabile dei servizi finanziari e dei movimenti di capitali Mario Monti, se avesse l'intenzione di avviare o promuovere misure in materia di analisi o di regolamentazione di tali prodotti.

Il Comitato economico e sociale, che aveva elaborato pareri in merito alle direttive prudenziali relative a tali strumenti derivati (direttiva «adeguatezza patrimoniale», direttiva sulla compensazione degli strumenti fuori bilancio) ha giudicato utile elaborare un parere d'iniziativa sulla materia.

Tale parere deve permettere al CES di definire un quadro globale di riflessione e di orientamento, sulla cui falsariga poter rispondere ad eventuali consultazioni future su testi specifici (direttive, raccomandazioni, codici di buona condotta...).

Il Comitato economico e sociale è inoltre consapevole dell'impatto essenziale di tali strumenti sulla politica monetaria, sullo sviluppo dell'industria finanziaria, sulla fiducia dei risparmiatori e sul finanziamento delle imprese. Si tratta di punti tutti determinanti per il successo del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, per poter essere efficaci ed evitare qualsiasi distorsione della concorrenza tra quanti intervengono e tra zone geografiche, le soluzioni a tali problemi debbono essere cercate solo a livello internazio-

nale adottando un dispositivo armonizzato. È indispensabile che l'Europa partecipi attivamente a questa concertazione che è già stata avviata a livello di Comitato di Basilea, di Comitato Euromonete della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) nonché alla OICV (Organizzazione Internazionale delle Commissioni di valori) ⁽¹⁾.

Il parere si limita volutamente ad un'analisi dei prodotti derivati, della loro utilità e dei loro rischi, e ad un esame della regolamentazione esistente e delle raccomandazioni che possono venir formulate dal Comitato economico e sociale riguardo alle regole per la loro utilizzazione. Il testo non affronterà la questione, essenziale ma più ampia, della necessità di stabilizzare il sistema monetario internazionale applicando politiche economiche e monetarie appropriate nei diversi Stati e rafforzando il coordinamento internazionale nel settore.

1. I prodotti derivati, la loro utilità e i loro rischi

1.1. Definizione di prodotti derivati

1.1.1. I prodotti derivati sono strumenti finanziari che permettono di proteggersi da una variazione sfavorevole, o di approfittare d'una variazione anticipata del corso d'attivi detti « sottostanti » quali le azioni, le materie prime, gli indici azionari, i tassi di cambio o i tassi d'interesse.

1.1.2. Tali prodotti sono considerati complessi, poiché la loro evoluzione dipende da quella del prezzo degli attivi sui quali poggiano, ragione per la quale sono chiamati, appunto, « prodotti derivati ».

1.1.3. La direttiva Servizi d'investimento ⁽²⁾ li elenca esplicitamente nell'allegato, sezione B; si tratta di ⁽³⁾:

- contratti a termine fermo (futures) su strumenti finanziari, compresi gli strumenti equivalenti che si regolano in contanti;
- contratti a termine sui tassi d'interesse (FRA);
- contratti SWAP sui tassi d'interesse, sulle valute o contratti connessi a fluttuazioni azionarie o a indici azionari (« equity swaps »);
- opzioni per acquistare o vendere uno qualsiasi degli strumenti finanziari suelencati, compresi gli strumenti equivalenti che si regolano in contanti. Sono incluse in particolare in questa categoria le opzioni sulle valute e sui tassi d'interesse.

⁽¹⁾ Organizzazione internazionale che raggruppa gli organismi incaricati del controllo dei valori mobiliari (SEC, Consob, COB...).

⁽²⁾ GU n. C 298 del 27. 11. 1989, pag. 6.

⁽³⁾ L'elenco ha carattere indicativo.

1.1.4. Sono inoltre apparsi più recentemente taluni prodotti derivati, detti « structurés » (prodotti strutturali). Si tratta di prodotti su misura che rappresentano la combinazione di titoli (obbligazioni, titoli di debito negoziabili o debiti) e d'un insieme di prodotti derivati, senza alcuna restrizione per quanto riguarda i sottostanti. Gli investitori possono così approfittare degli effetti di globalizzazione dei mercati, indicizzando le prestazioni del proprio portafoglio su di un indice di borsa, su di un paniere di indici o, ancora, sui movimenti relativi ai tassi di cambio e d'interesse di diversi paesi. I prodotti strutturati cercano dunque di rispondere a necessità più specifiche. I meccanismi finanziari che ne risultano sono quindi ancor più complessi e specializzati.

1.2. Classificazione dei prodotti derivati

I prodotti derivati sono generalmente classificati sulla base di due criteri essenziali, la natura dei mercati sui quali sono trattati o la natura dei contratti.

1.2.1. Natura dei mercati

I mercati in licitazione privata, o « over the counter » (OTC), sono diversi dai mercati organizzati (« regulated markets ») che dispongono di una stanza di compensazione (« clearing house ») ed in cui si possono controllare le posizioni degli operatori. Pertanto, i mercati in licitazione privata comportano maggiori rischi rispetto a quelli organizzati.

1.2.1.1. Sui mercati consensuali in licitazione privata o « over the counter » (OTC), i prodotti derivati non sono standardizzati, per corrispondere esattamente alle necessità dei clienti. Il negoziato è contrattuale tra le due parti, senza che intervenga alcuna stanza di compensazione. Il mercato non ha esistenza fisica (assenza di mercato alle grida).

1.2.1.2. Sui mercati organizzati (Chicago Mercantile Exchange-International Monetary Market (CME-IMM), Simex, NYFG, LIFE, Tiffe, Matife, Deutsche Terminbörse (DTB)), i prodotti derivati sono standardizzati in termini di scadenza, dimensioni e condizioni di regolamento. Una stanza di compensazione fa da intermediario tra le due parti contraenti, riducendo od annullando il rischio di contropartita. Il funzionamento della struttura del mercato permette d'altro canto una più ampia liquidità dei contratti.

1.2.2. Natura dei contratti

Esistono due grandi famiglie di prodotti derivati.

1.2.2.1. I contratti a termine:

- « Swaps »: scambio di flussi finanziari tra due parti, trattato esclusivamente sul mercato consensuale in licitazione privata;

- «Forwards»: contratto d'acquisto o vendita di un prodotto o di uno strumento finanziario al prezzo del giorno del negoziato, con consegna ad una data prestabilita. Questi contratti sono trattati sui mercati consensuali in licitazione privata.
- «Futures»: contratto d'acquisto o di vendita di una merce o di uno strumento finanziario ad un prezzo determinato, con consegna ad una data prestabilita, trattato su di un mercato organizzato.

1.2.2.2. Le «options»:

Contratti che offrono a chi li detiene il diritto, ma non l'obbligo, di acquistare o di vendere una merce o uno strumento finanziario entro una data predeterminata tramite il pagamento di un premio; qualora il diritto non venga esercitato l'opzione scade. Le «options» possono essere oggetto di transazione su di un mercato organizzato o su di un mercato consensuale in licitazione privata.

Gli attivi interessati sono essenzialmente i tassi d'interesse, le azioni, i tassi di cambio, gli indici, le materie prime.

Tali prodotti divengono più complessi poiché hanno la possibilità di combinare numerosi contratti, ad esempio le swaptions (swaps + options), la possibilità di numerosi sottostanti nonché la possibilità di fare riferimento ad attivi od indici multipli.

1.3. *Gli attori che intervengono sul mercato dei prodotti derivati*

Si distinguono due grandi categorie di partecipanti: gli intermediari e gli utenti finali.

1.3.1. Gli intermediari: banche ed imprese d'investimento, agiscono o per conto di terzi, e sono allora semplici operatori che non prendono alcun rischio, o

per conto proprio (market makers). I due ruoli possono anche essere esercitati simultaneamente.

1.3.2. I principali utenti finali⁽¹⁾ sono:

- le banche o gli intermediari finanziari, per la loro gestione degli attivi e dei passivi;
- gli investitori istituzionali, i fondi d'investimento, le società di assicurazione, le casse di previdenza aziendale ...;
- le imprese industriali e commerciali;
- gli Stati e gli enti territoriali. Numerosi Stati ed organizzazioni internazionali utilizzano i prodotti derivati, ciò vale anche per gli enti territoriali inglesi, francesi ed americani.

1.4. *Volume delle operazioni dei prodotti derivati*

1.4.1. Le statistiche internazionali, così come vengono presentate nelle seguenti tabelle della BRI, offrono solamente un'immagine indicativa del volume trattato.

1.4.2. Infatti tali statistiche vengono elaborate sulla base dell'ammontare teorico trattato, non sulle posizioni reali. Esistono due fonti d'imprecisione:

- i dati contabili vengono maggiorati per effetto d'addizione: infatti alcuni contratti vengono sommati a contratti dei quali annullano gli effetti. Tale fenomeno dovrebbe sparire con un metodo di calcolo di compensazione bilaterale (netting) o multilaterale (clearing);
- i dati rappresentano solamente una valutazione parziale, data la mancanza di conoscenze precise sul volume realizzato sui mercati consensuali in licitazione privata.

1.4.3. Inoltre, stando ai dati Forex, il 49% delle operazioni valutarie corrisponde a prese di posizione temporalmente assai limitate: tra i 30 minuti e le 5 ore.

(¹) Si tratta di un elenco indicativo.

Ammontare teorico a fine d'anno sui mercati organizzati, in miliardi di dollari

	1986	1990	1992	1993
Totale dei mercati organizzati	589	2 290	4 783	7 839
Contratti a termine sui tassi d'interesse	370	1 454	3 248	4 960
Option sui tassi d'interesse	146	599	1 385	2 362
Contratti a termine in valute	10	16	24	30
Option di cambio	39	56	80	81
Contratti a termine sugli indici azionari	15	70	81	119
Option sui contratti sugli indici azionari	8	95	164	286

Ammontare teorico a fine d'anno degli strumenti trattati sui mercati consensuali in licitazione privata, in miliardi di dollari

	1986	1990	1992	1993
Totale dei prodotti derivati negoziati su tali mercati	500	3 450	5 345	non disponibile
Contratti di scambio dei tassi d'interesse	400	2 311	3 850	non disponibile
Contratti di scambio di valute	100	577	860	non disponibile
Altri strumenti derivati		561	634	non disponibile

1.4.4. Secondo il « Wall Street Journal », l'ammontare teorico corrispondeva nel 1993 a 10 000 miliardi di dollari, nel 1994 a 16 000 miliardi di dollari e si calcola per il 1995 un valore situato tra i 35 000 ed i 40 000 miliardi di dollari.

Confronto tra i mercati dei prodotti derivati e i mercati delle azioni e obbligazioni in miliardi di dollari

	1990
Ammontare del volume dei prodotti derivati sui mercati organizzati	2 290
Ammontare del volume dei prodotti derivati sui mercati consensuali in licitazione privata	3 450
Ammontare delle transazioni in azioni sul totale delle borse internazionali (*)	5 912
Ammontare delle transazioni in obbligazioni sul totale delle borse internazionali (*)	3 651

(*) Dati FIBV.

1.5. Utilità dei prodotti derivati

1.5.1. Tecniche finanziarie adeguate

I prodotti derivati possono essere, per qualsiasi impresa lo desideri, una tecnica di copertura flessibile per i suoi crediti, la gestione della sua tesoreria, il suo portafoglio di valori mobiliari o per la gestione delle valute che tale parte deve ricevere o versare a seguito d'operazioni finanziarie o commerciali. La stessa cosa vale, nell'ambito di un'attività industriale o commerciale, per le derrate e le merci.

1.5.2. Una risposta ad un bisogno reale dell'economia

1.5.2.1. I prodotti derivati sono stati introdotti come garanzie di fronte alle incertezze del sistema finanziario, alla fluttuazione delle valute e dei tassi d'interesse, ai rischi delle borse e delle materie prime.

1.5.2.2. I prodotti derivati sono lo strumento che permette agli attori economici di premunirsi contro rischi noti, per potersi dunque concentrare sulla propria attività principale.

1.5.2.3. Essi offrono inoltre diverse opzioni ai loro clienti e agli enti creditizi. Ecco alcuni esempi d'impiego dei prodotti derivati:

- a) Possibilità offerta alle imprese di approfittare di una riduzione dei tassi d'interesse per le loro operazioni di credito

Ipotizziamo dei finanziamenti d'impresa della durata di 4 anni proposti al 7,50%. Un'impresa intende finanziare un investimento per una durata di 4 anni. L'esperienza insegna che in 4 anni è molto probabile che i tassi d'interesse registrino un'importante tendenza al ribasso. Per tale motivo, l'impresa cercherà un finanziamento che le consenta di approfittare di questa tendenza senza esporsi ulteriormente ad un'eventuale impennata degli stessi tassi. Sono numerosi gli enti creditizi che propongono questo tipo di finanziamento attraverso un leggero aumento rispetto ad un prestito tradizionale, un aumento che serve a remunerare il servizio aggiuntivo, nel nostro caso 7,80%. Per proporre questo tipo di servizio, gli enti creditizi fanno ricorso a dei prodotti derivati, i cap.

Se i tassi scendono a 6,50, l'impresa pagherà 6,80. Con un finanziamento di tipo tradizionale, il suo tasso sarebbe rimasto a 7,50. Pertanto, con un leggero aumento dello 0,30%, l'impresa ha risparmiato l'1%, il che corrisponde, per un prestito di 100 milioni di franchi, ad un guadagno annuale di 0,7 milioni di franchi.

Inoltre, in caso d'impennata dei tassi al 9%, l'impresa non pagherà più del 7,80%.

È una situazione tipo che vale anche per i prestiti concessi ai privati, ad esempio per l'acquisto di un bene immobile.

- b) Diminuzione dei tassi proposti alla clientela grazie alla possibilità offerta agli enti creditizi di rifinanziarsi sui mercati mondiali

Gli swap dei tassi d'interesse e dei tassi di cambio permettono agli enti creditizi di approfittare di talune opportunità offerte sui mercati stranieri di diminuire

il costo del loro rifinanziamento. Pertanto, un ente creditizio che ha bisogno di prendere in prestito franchi a tasso fisso potrà approfittare dei tassi competitivi in dollari e a tasso variabile. I dollari a tasso variabile saranno allora cambiati, grazie allo swap dei tassi d'interesse e delle valute, contro franchi a tasso fisso il che permetterà di ottenere un tasso più basso rispetto ad un prestito diretto in franchi a tasso fisso. La clientela potrà dunque risparmiare attraverso una tariffa più economica.

1.5.3. Rischi che debbono essere controllati

I prodotti derivati non presentano in materia finanziaria rischi radicalmente nuovi, ma ne modificano le caratteristiche e talvolta l'intensità. I regolatori ed i professionisti hanno elencato sette rischi principali associati all'impiego dei prodotti derivati.

1.5.3.1. Il rischio di credito (o rischio di contropartita) misura il rischio di fallimento della controparte. Si considera generalmente che tale rischio sia pressoché inesistente sui mercati organizzati grazie alla funzione intermediaria di una stanza di compensazione che si protegge essa stessa contro il rischio di fallimento d'un partecipante esigendo un deposito preliminare di garanzia ed effettuando delle chiamate di margine quotidiane. Al contrario, tale rischio è assai reale sul mercato consensuale in licitazione privata.

1.5.3.2. Il rischio di mercato misura il rischio connesso alla variazione del valore del sottostante.

I contratti a termine (future) o i contratti di scambio (swaps) presentano rischi di guadagno o di perdita in funzione dell'evoluzione dei tassi o del cambio.

Le options presentano dei rischi aggiuntivi:

- rischio di mercato asimmetrico, a seconda che si sia compratori o venditori dell'option, poiché, nel primo caso la perdita potenziale trova un limite nell'ammontare nel premio corrisposto, mentre nel secondo caso la perdita non ha limite, dato che si tratta di una vendita allo scoperto;
- rischi specifici, poiché il valore delle options dipende non soltanto dal prezzo del sottostante ma altresì dal previsto livello di volatilità del sottostante e dal valore tempo. Tale caratteristica obbliga quanti le utilizzano a gestire i rischi indotti dalle posizioni in options tramite altre options.

1.5.3.3. Il rischio di liquidità sussiste allorché il prodotto derivato non può venir ceduto rapidamente ad un prezzo prossimo al suo valore intrinseco. Tale rischio è maggiormente elevato sui mercati consensuali in licitazione privata.

1.5.3.4. Il rischio di regolamento-consegna sussiste allorché la consegna dei titoli non è concomitante al pagamento.

1.5.3.5. Il rischio operativo. Le procedure ed i controlli interni inadeguati, l'errore umano, gli errori nel sistema di gestione o la frode possono causare perdite considerevoli.

L'istituzione di controlli interni indipendenti degli operatori è in quest'ottica essenziale. Le recenti perdite connesse all'impiego di prodotti derivati evidenziano i problemi del controllo di tali operazioni nell'ambito medesimo delle imprese e degli istituti finanziari.

1.5.3.6. Il rischio giuridico. I rischi giuridici dipendono dalla legge sull'inadempienza applicabile ma altresì dalla capacità di contrattazione di una delle due parti o dai diritti della parte non inadempiente in caso d'inadempienza dell'altra.

1.5.3.7. Il rischio sistemico. Lo sviluppo dell'impiego dei prodotti derivati e la concentrazione presso un numero ridotto di intermediari pone il problema del rischio sistemico, e cioè il crollo simultaneo di attori importanti presenti sui mercati.

1.5.3.8. Il rischio di una maggiore volatilità dei mercati. Taluni prodotti finanziari, come i cosiddetti « knock-out », possono accrescere la volatilità dei mercati, provocando oscillazioni dalle quali il cliente vorrebbe tutelarsi.

Tale destabilizzazione del mercato viene accentuata dalle operazioni finanziarie ad alta componente speculativa, ragion per cui questo tipo di prodotti dovrebbe essere rigorosamente limitato o soggetto a regolamentazione, se non addirittura vietato.

2. Regolamentazione esistente e resoconto delle riflessioni sui prodotti derivati

2.1. Le misure prese a livello d'Unione europea

2.1.1. Numerose direttive sono state recentemente adottate per definire un ambito prudenziale preciso per il controllo dei rischi connessi agli strumenti derivati.

2.1.2. La direttiva sul « coefficiente di solvibilità »⁽¹⁾, entrata in vigore il 1° gennaio 1991, si occupa in particolare del rischio di credito inerente agli strumenti fuori bilancio sui tassi d'interesse e sui tassi di cambio. Nella direttiva « Adeguatezza patrimoniale »⁽²⁾ ci si occupa del rischio di mercato.

2.1.3. La direttiva « adeguatezza patrimoniale », che deve essere recepita dagli Stati membri entro e non oltre il gennaio 1996, tratta del rischio di mercato per gli strumenti derivati che fanno parte del portafoglio di negoziazione. Essa rafforza notevolmente, per tali strumenti, le esigenze in fondi propri, rispondendo così a talune critiche formulate in occasione dell'adozione del coefficiente di solvibilità, che consideravano che i prodotti derivati godessero di una ponderazione favorevole.

(1) GU n. C 337 del 31. 12. 1988, pag. 8.

(2) GU n. C 69 del 18. 3. 1991, pag. 1.

2.1.3.1. Tale direttiva si applica agli istituti di credito ed alle imprese d'investimento su base consolidata. Essa instaura inoltre un controllo dei grandi rischi di mercato.

2.1.4. Inoltre tale direttiva e la direttiva «servizi d'investimento»⁽¹⁾ stabiliscono delle regole assai precise, per gli istituti di credito, di controllo interno e di conoscenza quotidiana delle loro posizioni finanziarie.

2.1.5. La direttiva relativa alla compensazione «netting»⁽²⁾ sulle operazioni fuori bilancio, ha permesso poi d'introdurre, per i prodotti derivati, un'impostazione in «net» (netto) e non più in «brut» (lordo). Si tratta di un'impostazione più consona ai rischi verificatisi.

2.1.6. Un gruppo di esperti presieduto dalla Commissione è stato creato nel 1994 per esaminare eventuali misure nel settore degli strumenti derivati.

2.2. Le misure adottate a livello di Comitato di Basilea

2.2.1. Il Comitato di Basilea ha elaborato anche raccomandazioni relative all'estensione dell'accordo sui fondi propri ai rischi di mercato. A partire dalla fine del 1997, o prima, qualora lo richiedano le autorità nazionali di controllo, le banche dovranno misurare i propri rischi di mercato — anche per i prodotti derivati — applicandovi i requisiti in vigore per i fondi propri.

2.2.2. Per misurare i propri rischi di mercato le banche potranno scegliere tra due metodi:

- il primo consistente nel misurare i rischi in maniera standardizzata. Si tratta di una impostazione che corrisponde a quella adottata nella direttiva «adeguatezza patrimoniale»;
- il secondo metodo, più innovativo, permette agli enti d'impiegare parametri di rischio ricavati dal proprio modello di gestione interna dei rischi.

2.2.3. I modelli interni

2.2.3.1. I modelli interni di gestione dei rischi di mercato poggiano sulla seguente impostazione generale: i dati relativi alle variabili di mercato ed alle posizioni negoziali sono introdotti, con determinati parametri di misura, in un programma software di modellizzazione che valuta i rischi di mercato sotto forma d'ammontare esposto al rischio o ad una perdita potenziale (value at risk). Questo corrisponde alla stima, con un certo grado di probabilità statistica, delle eventuali perdite massime relativamente al portafoglio.

(1) GU n. C 298 del 27. 11. 1989, pag. 6.

(2) GU n. C 393 del 31. 12. 1994, pag. 20.

2.2.3.2. Il dispositivo è, schematicamente, il seguente:

a) Dati di base

I sistemi di misurazione utilizzano i seguenti tre grandi gruppi di dati:

- posizioni risultanti dalle attività negoziali;
- variabili di mercato (tassi, cambio, costo delle azioni e dei prodotti di base) che costituiscono il fattore di rischio che incide sulle diverse posizioni nel portafoglio;
- i parametri di misura: periodo di detenzione nel corso del quale può variare il valore delle posizioni; periodo d'osservazione, e cioè l'orizzonte temporale nell'ambito del quale sono state osservate le variabili a rischio; nonché intervallo di confidenza che stabilisce il livello di protezione giudicato prudente.

b) Trattamento dei dati

- Il modello, utilizzando tali dati, calcola per ciascuna posizione la variazione potenziale di valore dovuta a delle fluttuazioni determinate dei fattori di rischio connessi.
- Le banche generalmente impiegano tre metodi per misurare i propri rischi di mercato: l'analisi varianza/covarianza, la simulazione storica o, meno comunemente, la simulazione Montecarlo, che analizza il valore d'un portafoglio rispetto ad un'ampia gamma di prezzi.

c) Risultati

- Al termine dell'analisi ciascuno dei tre metodi di misurazione produce una cifra corrispondente alla perdita potenziale.
- Il Comitato di Basilea ha inoltre elaborato raccomandazioni che non riguardano i requisiti in fondi propri e che interessano direttamente il controllo dei rischi sui prodotti derivati.

2.2.4. Linee direttrici per la gestione dei rischi connessi agli strumenti derivati

2.2.4.1. Nel luglio 1994 il Comitato di Basilea e l'Iosco hanno diffuso un documento sulle corrette prassi di gestione interna dei rischi per l'impiego efficace degli strumenti derivati, tanto a livello di operatori che di utenti finali di tali prodotti.

2.2.4.2. I principi di base sono:

- un'attenzione adeguata alle varie evoluzioni, da parte del consiglio d'amministrazione e della direzione generale degli istituti;
- un processo adeguato di gestione dei rischi, che comporti limiti di rischio prudenti, procedure di misurazione e sistemi d'informazione affidabili, una sorveglianza continua dei rischi e l'invio di frequenti resoconti alla direzione;
- controlli e procedure dettagliate di audit.

2.2.5. Quadro informativo dei regolatori bancari e finanziari sull'attività dei prodotti derivati delle banche e delle società d'investimento

2.2.5.1. Tale relazione, elaborata nel maggio 1995, indica quali informazioni dovrebbero essere disponibili nelle istituzioni finanziarie, cui soltanto le autorità di controllo dovrebbero poter accedere.

2.2.5.2. La prima parte della relazione è una sintesi delle informazioni più importanti per valutare i rischi connessi ai prodotti derivati, alle quali le autorità di controllo potrebbero ispirarsi al momento d'ampliare i propri sistemi di notificazione. Si tratta d'informazioni che coprono i settori del rischio di credito, del rischio di liquidità, del rischio di mercato e dei profitti.

2.2.5.3. La seconda parte della relazione stabilisce l'ambito minimo comune per i dati che debbono esser messi a disposizione delle autorità di controllo.

2.3. *Le osservazioni degli addetti al settore: relazione del Gruppo dei Trenta*

2.3.1. Il Gruppo dei Trenta (G 30) si compone di 30 banche specializzate nei prodotti derivati. Questa associazione, direttamente interessata alla stabilità e al funzionamento dei mercati finanziari, ha per obiettivo di illustrare le pratiche e i principi di tali mercati.

2.3.2. In uno studio condotto nel luglio 1993, il gruppo ha stabilito le regole fondamentali di gestione di tali prodotti al fine di definire e limitare i rischi che questi possono comportare. Si tratta di un'analisi indipendente dalle banche centrali e che completa gli sforzi condotti da queste ultime.

2.3.3. Le venti raccomandazioni presentate costituiscono l'occasione per rendere ufficiali talune pratiche ufficialmente riconosciute valide dal mercato. In sintesi, si suggerisce ad ogni operatore o utente finale di prodotti derivati di seguire determinati principi:

- determinazione, al livello decisionale più elevato, del settore di attività e della strategia da applicare nel campo dei derivati;
- valutazione delle posizioni «sul mercato»;
- calcolo del rischio di mercato nel quadro di scenari particolarmente disastrosi;
- determinazione del rischio di credito sulla base di un calcolo regolare delle perdite potenziali o realizzate rispetto ai limiti di credito;
- riduzione del rischio di credito, autorizzando la compensazione multiprodotti e diffondendo l'uso di una centrale messaggi regolamentata;
- creazione della funzione di gestione del rischio, indipendente dalla funzione dell'operatore;

— autorizzazione esclusiva agli addetti al settore ad intervenire su tali mercati;

— messa a punto di sistemi informatici sufficientemente sofisticati per misurare, gestire e controllare l'attività dei «derivati» in modo affidabile e preciso;

— adozione immediata, in attesa di definire norme a livello internazionale, di pratiche contabili trasparenti e coerenti.

2.3.4. Oltre a questi principi destinati agli operatori, la relazione formula quattro raccomandazioni al legislatore, il cui obiettivo è di rafforzare l'infrastruttura finanziaria dei mercati:

- alleggerimento dell'imposizione fiscale;
- eliminazione delle incertezze giuridiche seguendo le consuetudini del mercato;
- riconoscimento della compensazione multiprodotti e adeguamento degli accordi di Basilea in materia di coefficienti di capitale;
- elaborazione di un quadro contabile standard.

2.3.5. Questa relazione costituisce il primo tentativo di identificazione dei problemi relativi al mercato dei prodotti derivati. Tale concertazione a livello mondiale, che per il momento non rappresenta una linea direttrice, servirà quasi certamente di base alla fissazione di norme internazionali.

2.4. *I lavori del Comitato permanente Euromonete*

Parallelamente ai lavori del Comitato di Basilea, le banche centrali hanno altresì condotto una riflessione sui prodotti derivati nell'ambito del Comitato permanente Euromonete. Tre importanti studi riguardano i prodotti derivati:

2.4.1. La relazione Hannoun esamina le conseguenze dei prodotti derivati sulla politica monetaria e giunge essenzialmente alle seguenti conclusioni:

2.4.1.1. I prodotti derivati sono soltanto una delle numerose innovazioni che hanno alterato il funzionamento dei mercati finanziari nel corso degli ultimi anni, essi sono probabilmente più una conseguenza che una causa della maggior volatilità dei tassi di cambio e di interesse.

2.4.1.2. È difficile isolarne gli effetti sull'economia e sulla politica monetaria. Essi tuttavia contribuiscono ad una più efficiente ripartizione delle risorse, e tengono semmai a rafforzare l'economia rispetto a fasi improvvise di grande instabilità. È poco probabile che abbiano inciso significativamente sui canali di trasmissione della politica monetaria o sull'efficacia degli strumenti tradizionali di tale politica, anche se hanno un impatto potenziale sugli aggregati monetari o creditizi. Nulla tuttavia indica che tale impatto sia quantitativamente significativo.

2.4.1.3. D'altro canto è lecito ritenere che i mercati dei prodotti derivati mettano a disposizione delle banche centrali nuove informazioni per condurre la propria politica monetaria, offrendo strumenti aggiuntivi per realizzarla.

2.4.1.4. In conclusione, in un ambiente influenzato dai prodotti derivati, le banche centrali debbono far sì che la loro politica non contribuisca all'incertezza, ma faciliti la formazione di prognosi stabili e non inflazionistiche.

2.4.1.5. Tuttavia la relazione non è potuta giungere a conclusioni nette su di un certo numero di punti per la mancanza di sufficienti dati statistici. Tali interrogativi sono abbastanza importanti per meritare in futuro un'analisi più approfondita da parte del Comitato economico e sociale, in particolare per quanto riguarda il ruolo della futura Banca Centrale Europea e gli strumenti che verranno privilegiati in materia di politica monetaria.

2.4.2. La relazione Brockmeijer pubblicata nel febbraio 1995, analizza la necessità, per le autorità, di seguire le operazioni sui prodotti derivati allo scopo di misurarne l'importanza nei confronti dei rischi di natura macro-prudenziale che essi comportano.

2.4.2.1. La relazione formula raccomandazioni che permettono d'istituire un ambito per seguire regolarmente l'importanza e la struttura dei mercati di prodotti derivati, ivi compresi quelli consensuali in licitazione privata.

2.4.2.2. Vengono proposte due linee d'azione:

- un'inchiesta periodica sui prodotti derivati effettuata presso un numero significativo di partecipanti;
- una relazione periodica (trimestrale o semestrale) da parte dei cinquanta principali operatori sui mercati dei prodotti derivati.

2.4.2.3. La trasparenza dei mercati derivati verrebbe così migliorata sia per quanto riguarda le posizioni dei singoli partecipanti, sia per quanto riguarda il volume e la distribuzione dei rischi. La mancanza di trasparenza potrebbe infatti, in caso di crisi, indurre sfiducia nei confronti di determinati operatori, il che potrebbe provocare per questi ultimi problemi di rifinanziamento («funding»).

2.4.2.4. D'altro canto la mancanza d'informazioni sulle posizioni cumulate e sulle necessità di copertura potrebbe spingere i partecipanti a basare le proprie strategie su ipotesi poco realistiche in materia di liquidità del mercato.

2.4.3. La relazione Fischer, pubblicata nell'autunno 1994, chiede agli intermediari finanziari di migliorare le informazioni sulle loro operazioni di mercato, pubblicando regolarmente dati quantitativi e qualitativi sui rischi in corso e sui risultati raggiunti.

2.4.3.1. L'idea di fondo è che la pubblicazione d'informazioni più precise da parte degli intermediari finanziari

amenti la trasparenza del mercato, rispondendo in tal modo alle preoccupazioni delle autorità, delle controparti e degli azionisti degli istituti finanziari medesimi.

2.4.3.2. La relazione constata che le attuali norme contabili non permettono di fornire tali informazioni. Tali rischi vengono invece già misurati e riportati attualmente nei sistemi interni di gestione dei rischi che gli istituti impiegano.

2.4.3.3. La relazione propone dunque d'utilizzare, pubblicandole, le informazioni raccolte nell'ambito di tali sistemi interni di gestione dei rischi.

2.4.4. Il Comitato permanente Euromonete raccomanda che tutti gli intermediari finanziari pubblichino informazioni:

- in materia di rischio di mercato, e sulle prestazioni a livello di gestione di tali rischi (sia con una valutazione dei rischi ex ante che con un'indicazione dei risultati conseguiti ex post);
- in materia di rischio di contropartita, separando il rischio corrente dal rischio potenziale futuro e fornendo indicazioni sulla solvibilità delle controparti.

3. Le raccomandazioni del Comitato economico e sociale

3.0.1. Il CES constata che i mercati dei prodotti derivati hanno subito uno sviluppo spettacolare nel corso degli ultimi anni.

3.0.2. Una parte significativa di tale evoluzione ha riguardato prodotti negoziati al di fuori dei mercati organizzati. Si tratta di prodotti negoziati in licitazione privata e non standardizzati, poiché creati su misura per soddisfare le necessità specifiche dei clienti.

3.0.3. Si tratta di uno sviluppo giustificato da una maggior efficacia nella gestione dei rischi. Permettendo la realizzazione di strategie volte a tutelare gli attivi finanziari, i prodotti derivati hanno permesso agli operatori economici di proteggersi.

3.0.4. I rischi connessi ai mercati derivati, che non debbono essere sottovalutati, non sono né nuovi rispetto alle attività finanziarie tradizionali, né, in termini di volume, superiori a quelli cui sono soggetti altri settori (mercato immobiliare, rischi su specifiche piazze estere, ecc.).

3.0.5. Non ci sono dubbi in merito ai vantaggi che i prodotti derivati apportano alla gestione e al funzionamento dei mercati finanziari. Occorre però ridurre i costi di un loro impiego imprudente e speculativo.

3.0.6. Le tecniche di gestione rendono infatti più facile aprire posizioni di svariati milioni in pochi secondi consentendo in tal modo di ottenere un effetto leva finanziario («leverage»). Ma alla fine tali tecniche, per la loro complessità, rendono difficile valutare e controllare il rischio a cui ci si espone.

3.0.7. Si tratta di rischi che possono essere controllati, tanto più che recentemente è stata adottata un'impostazione prudenziale efficace, che integra i rischi di mercato con quelli di contropartita.

3.0.8. L'elemento chiave, nel dominare i rischi, è quello dei controlli interni e delle procedure tramite le quali i rischi vengono seguiti, in particolare da parte dei consigli d'amministrazione, ed un controllo più rigoroso da parte delle istituzioni di vigilanza, volto ad accertare l'effettiva esecuzione dei controlli interni.

3.0.9. I pericoli di natura operativa provocati dalla gestione spericolata di taluni impiegati impongono procedure di controllo interno che assicurino che i rischi assunti vengano adeguatamente identificati, misurati, gestiti, controllati e calcolati attraverso un sistema che separi e renda autonome le procedure di gestione, di sorveglianza e di controllo.

3.0.10. È necessario che i consigli d'amministrazione e le direzioni generali partecipino all'elaborazione di orientamenti concreti sull'uso dei prodotti derivati e alla definizione della strategia delle banche.

3.0.11. Le alte sfere dirigenziali dovranno avere una conoscenza precisa della natura e della portata dei rischi relativi alle operazioni effettuate con i prodotti derivati e non dovranno basarsi esclusivamente sulle decisioni degli esperti del settore.

3.0.12. I sistemi di retribuzione degli operatori non devono tener conto soltanto dell'ammontare dei benefici ma anche della loro regolarità nel tempo, del volume dei rischi incorsi e dei fondi propri impiegati.

3.0.13. Sulla base di tale analisi, il CES osserva quanto segue:

- bisogna rispettare taluni principi;
- vanno evitati taluni scogli normativi;
- debbono venir apportati dei miglioramenti ai testi esistenti;
- vanno proposte alcune iniziative ai professionisti del settore;
- è opportuno avviare talune riflessioni.

3.1. Principi da rispettare

3.1.1. Il controllo dei prodotti derivati assume una dimensione mondiale e presuppone quindi una normativa adottata a livello internazionale. Con l'internazionalizzazione dei mercati e la libera circolazione dei capitali sarebbe sbagliato e comunque inaccettabile prevedere misure solo nell'ambito dell'Unione europea: una decisione di questo tipo penalizzerebbe fortemente il settore bancario europeo, soprattutto nei confronti dei suoi principali concorrenti giapponesi ed americani ed avrebbe pertanto conseguenze disastrose.

3.1.2. Il mercato dei prodotti derivati non è solamente un mercato interbancario ma conta anche sulla presenza del settore industriale. Se le banche devono sottostare a norme ben rigorose, lo stesso non si può dire delle industrie.

3.1.3. Questo pone un problema di pari condizioni di concorrenza che preoccupa anche il settore bancario nella misura in cui le imprese industriali sono controparte.

3.2. Scogli da evitare

3.2.1. Il CES ritiene che misure aventi per effetto di limitare i movimenti di capitali a livello internazionale oltre a non essere conformi al Trattato, incontrerebbero problemi tecnici e pratici insormontabili e provocherebbero, in economie assai aperte, la creazione di mercati off shore sui quali non sarebbe possibile effettuare alcuna regolamentazione, il che è contrario all'obiettivo che s'intende perseguire. Inoltre tali misure sarebbero nocive allo sviluppo del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria.

3.2.2. Analogamente, sembra opportuno che le norme prudenziali siano adeguate ai rischi che tali strumenti comportano. Conviene infatti non penalizzare questi prodotti che sono una fonte d'innovazione rispetto ad altre tecniche finanziarie, né frenare le iniziative degli intermediari europei, sottoposti ad una forte concorrenza internazionale, bensì elaborare dispositivi che permettano una miglior conoscenza dei rischi e l'elaborazione, da parte degli intermediari e degli utenti, di meccanismi in grado di controllarli e gestirli. Non sono i derivati che hanno creato il rischio ma i rischi (volatilità incontrollata...) che hanno creato i derivati.

3.2.3. D'altro canto talune proposte specifiche a livello europeo, come la compilazione d'un registro dei prodotti derivati, o l'istituzione di carte professionali degli operatori, rientrano a pieno titolo nei principi che condizionano l'accettazione delle società d'investimento che desiderano ottenere un passaporto europeo per le attività in oggetto.

3.2.4. L'istituzione di un registro

3.2.4.1. Il CES è scettico rispetto all'idea d'istituire a livello europeo un registro nel quale verrebbero inseriti i prodotti derivati. In particolare, imporre la divulgazione di prodotti derivati sofisticati obbligherebbe le banche a rivelare il proprio know-how, cosa poco opportuna. Inoltre ciò imporrebbe loro oneri amministrativi e costi supplementari.

3.2.4.2. Il gruppo di lavoro si chiede d'altro canto quale potrebbe essere l'utilità di un simile registro. Il compito di sorvegliare i prodotti derivati spetta in primo

luogo alle autorità di controllo. È peraltro essenziale, per ragioni d'efficacia, che il controllo venga esercitato il più vicino possibile all'istituzione controllata. La direttiva sull'adeguatezza patrimoniale impone agli istituti di credito di notificare il proprio portafoglio negoziale alle autorità di controllo. Pertanto, l'obiettivo d'identificazione dei prodotti derivati in termini di portafoglio, di risultati, e di rischio, verrà conseguito non appena tale direttiva verrà trasposta nelle legislazioni nazionali, senza mettere in forse il know-how degli istituti che praticano innovazione nel settore, dato che le informazioni in questione sono destinate unicamente alle autorità di controllo.

3.2.4.3. Di conseguenza il CES ritiene che i benefici che si potrebbero trarre dall'istituzione di tale registro siano assai ridotti rispetto agli inconvenienti inerenti a tale soluzione, e pertanto non è d'accordo con questa proposta.

3.2.5. Esame professionale

3.2.5.1. La Direttiva « Servizi d'investimento », al suo articolo 11, prevede che debbano venir adottate a livello nazionale misure suscettibili di garantire in particolare che gli operatori reagiscano con correttezza, attenzione, diligenza e competenza nei confronti dei propri clienti. Il CES ritiene che tale settore debba, per il momento, restare di competenza degli Stati membri. Si potrebbe tuttavia ricorrere all'Unione europea quando le disposizioni prese dagli Stati membri si rivelino chiaramente insufficienti.

3.3. Limitazione delle attività sui prodotti derivati a fini speculativi

3.3.1. L'impiego dei prodotti derivati è già sottoposto a taluni limiti: da un lato, la direttiva « adeguatezza patrimoniale » impone alle banche di costituire fondi propri per i rischi che affrontano, e lega il rischio connesso ai prodotti derivati all'ammontare dei fondi propri disponibili: dall'altro, la direttiva sui grandi rischi impone alle banche di non prendere su di un cliente, o su di un gruppo di clienti tra loro collegati, rischi che superino il 25% dei fondi propri. Tale direttiva si applica ai prodotti derivati.

3.3.2. È inoltre opportuno sottolineare che un terzo non può distinguere tra un'operazione di copertura (hedging) e un'operazione puramente speculativa.

3.4. Miglioramenti indispensabili

3.4.1. Per quanto riguarda le direttive prudenziali, il CES raccomanda che sia favorita l'organizzazione interna rigorosa di analisi e controllo dei prodotti derivati basata sull'impiego da parte degli istituti dei modelli interni. Si tratta infatti della giusta strada per controllare correttamente rischi complessi. La loro

penalizzazione tramite un coefficiente moltiplicatore che rischia di essere adottato dal Comitato di Basilea e ripreso dalla Commissione, avrà il risultato di scoraggiare la ricerca in tale settore.

3.4.2. Questi mercati risultano affidabili soprattutto grazie al controllo delle operazioni che in essi si svolgono. Tuttavia è indispensabile anche che il dispositivo di controllo interno degli istituti sia a sua volta oggetto di controllo specifico da parte delle autorità. La riduzione dei margini ha sempre spinto taluni istituti a cercare un complemento di redditività nell'assunzione dei rischi (prestiti in sindacato sudamericani negli anni 1975-1982, borsa dell'America Latina nel periodo 1991-1994). Appare dunque giustificato che vi sia qualcuno che in periodo di crisi s'interroghi sui prodotti derivati.

3.4.3. In tale contesto, questi strumenti devono essere sottoposti, nell'ambito delle imprese, ad un controllo interno indipendente e competente, ad un'accurata sorveglianza da parte dei consigli d'amministrazione e delle direzioni generali, ad un controllo delle autorità sulla conformità delle procedure di gestione applicate nelle banche e negli enti creditizi, in modo da valutare la loro capacità di gestire le diverse forme di transazione su prodotti derivati effettuate a loro carico e per conto proprio.

3.4.4. Per lo stesso motivo è opportuno adottare, a livello di Unione europea, una direttiva prudenziale sui prodotti derivati sulle materie prime. Non è giusto infatti che taluni strumenti non siano ancora coperti da norme prudenziali adeguate e definite a livello europeo.

3.4.5. Il processo e i tempi eccessivi per l'adeguamento delle direttive esistenti possono altresì pregiudicare l'efficacia di una regolamentazione che dovrebbe seguire assai rapidamente l'evoluzione dei mercati e dei rischi ivi constatati.

3.4.6. Nel settore giuridico il CES, nel parere sulla direttiva sul netting, aveva anche sottolineato la necessità, per l'Unione europea, di disporre in tutti i paesi di un saldo ambito giuridico relativamente a tali operazioni, in particolare per quanto riguarda la normativa sui fallimenti.

3.4.7. La Commissione dovrebbe infine proporre un miglioramento, sul piano contabile, delle norme applicabili ai diversi tipi di prodotti derivati.

3.5. Iniziative da proporre ai professionisti

3.5.1. Sarebbe poi eventualmente auspicabile che venissero elaborate convenzioni quadro europee da parte delle autorità professionali interessate e che le chiamate di margine si sviluppessero sui mercati consensuali in licitazione privata. In differenti paesi dell'Unione europea esistono contratti quadro, ma la loro formulazione non è sempre uniforme né il loro impiego generalizzato. Le autorità europee potrebbero dare un contributo in questo senso.

3.5.2. Le informazioni debbono venir migliorate utilizzando le relazioni annuali delle società e coinvolgendo i dirigenti di tali società. Si può accettare la complessità soltanto comprendendola e misurandola. È inoltre auspicabile che gli azionisti vengano informati di tali operazioni.

3.5.3. L'informazione pubblicata dalle imprese che utilizzano i prodotti derivati e dagli intermediari dev'essere equivalente. Infatti, qualora questi ultimi debbano fornire tutte le informazioni appropriate necessarie alle autorità di controllo, sembra opportuno permetter loro di salvaguardare le proprie capacità specifiche, limitando determinati obblighi in materia di pubblicazione.

3.5.4. I mercati consensuali in licitazione privata sono mercati senza norme. Vi si può creare ordine soltanto con un'impostazione su misura. I professionisti sono senz'altro coloro che si trovano nella posizione migliore per individuare i bisogni e suggerire le risposte più adatte agli eventuali problemi. La concezione del codice di condotta elaborato dai professionisti è una via da studiare. Attualmente vengono adottate alcune iniziative degli Stati Uniti. Le riflessioni dei riformatori internazionali sono infatti state ampiamente ispirate dall'esperienza del gruppo dei trenta, che raggruppa le grandi banche

attive a livello internazionale con tali prodotti. Sarebbe forse proficuo riprodurre tale impostazione a livello europeo.

3.6. *Riflessioni da avviare*

3.6.1. Il Comitato si è volontariamente limitato, nel presente parere, a valutare l'incidenza dei prodotti derivati in materia di rischi e di informazioni finanziarie, senza tuttavia sottovalutare la necessità d'avviare una riflessione sulle ripercussioni dello sviluppo di tali mercati sull'economia e sulla politica monetaria.

3.6.2. Una tale riflessione è ancor più importante considerando che tali strumenti avranno una funzione di primo piano nella fase di transizione tra la decisione dell'UEM e la creazione della zona ECU.

3.6.3. Il Comitato è consapevole del clima di allarme creatosi in molti paesi tra l'opinione pubblica, relativamente a determinati incidenti riguardanti i prodotti derivati; esso ritiene necessario integrare azioni d'informazione, tra le quali rientra il presente parere, con misure adeguate, volte ad una migliore informazione circa i rischi che detti prodotti comportano, senza tuttavia ostacolare lo spettacolare sviluppo di questo settore.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dispositivi medico diagnostici in vitro⁽¹⁾

(96/C 18/02)

Il Consiglio, in data 29 settembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Fuchs, in data 19 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato economico e sociale approva la proposta della Commissione, fatte salve le considerazioni e le osservazioni che seguono.

1. Introduzione

1.1. Nel quadro del completamento del mercato interno, il settore dei dispositivi medici è oggetto di un'armonizzazione comunitaria che regola l'immissione in commercio dei prodotti in vista della protezione dei pazienti, degli utenti e dei terzi. La maggior parte dei dispositivi medici sono già disciplinati dalle direttive relative ai dispositivi medici impiantabili attivi (90/385/CEE) ed ai dispositivi medici (93/42/CEE).

1.2. La proposta di direttiva attuale completa la legislazione già esistente in questo settore, e riguarda dispositivi medicodiagnostici in vitro, i quali necessitano disposizioni specifiche data la loro particolare natura.

1.3. La proposta di direttiva si basa sull'articolo 100 A del Trattato ed è conforme ai principi della nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica. Essa stabilisce i requisiti essenziali a cui devono rispondere i prodotti al momento della loro immissione sul mercato, nonché le procedure di valutazione della conformità alle quali i fabbricanti si devono conformare e rimanda per la formulazione di questi requisiti alle norme europee volontarie che il CEN/CENELEC deve elaborare.

1.4. La sua applicazione, a livello amministrativo, è di competenza degli Stati membri. Questi sono responsabili del controllo del mercato e assicurano, nel contempo, la cooperazione con le autorità degli altri Stati membri. Inoltre essi designano gli organismi di certificazione (organismi notificati) e ne controllano le attività.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato esprime anzitutto profonda soddisfazione per il mantenimento della competenza degli Stati membri a livello amministrativo nella realizzazione della direttiva sui dispositivi diagnostici in vitro. Si tratta,

secondo il Comitato, d'un ulteriore indizio della corretta applicazione da parte della Commissione del principio della sussidiarietà, che riflette la nuova strategia d'armonizzazione.

2.1.1. Il Comitato approva la definizione dei dispositivi diagnostici in vitro, con la quale si intendono essenzialmente dei reagenti, nonché degli strumenti e attrezzature di analisi con l'ausilio dei quali vengono analizzati a scopi medici tessuti e sostanze provenienti dal corpo umano.

2.1.2. A differenza delle procedure effettuate sul o nel corpo umano, l'analisi medica mediante dispositivi diagnostici in vitro viene effettuata al di fuori del corpo umano, in base a campioni prelevati sull'uomo. Tali dispositivi costituiscono pertanto strumenti per la diagnosi delle malattie, il controllo dello stato di salute e dello svolgimento delle terapie, nonché per tutta una serie di altri usi medici (ad esempio: test dell'aids e test di gravidanza). Essi sono utilizzati perlopiù da laboratori medici, da medici, patologi e scienziati, anche se alcuni vengono utilizzati dai pazienti in persona (ad esempio i test di gravidanza).

2.1.3. Le attrezzature e i materiali di calibrazione, nonché i materiali di controllo destinati ad essere utilizzati dagli utenti in associazione con i dispositivi medicodiagnostici in vitro, come i reagenti e le attrezzature, sono considerati dispositivi diagnostici in vitro. Ciò vale anche per le attrezzature di laboratorio destinate in particolare ad essere utilizzate in laboratori medici che effettuano analisi in vitro.

2.1.4. Il Comitato prende tuttavia atto del fatto che sono esclusi dal campo di applicazione della proposta i dispositivi, e in particolare i reagenti, prodotti dai laboratori per le proprie necessità, senza che questi prodotti siano oggetto di una transazione con altri utenti. In proposito il Comitato constata che la produzione in proprio di reagenti diagnostici specifici da parte dei laboratori medici rappresenta piuttosto un'eccezione. D'altro canto preparare in proprio semplici reagenti può senz'altro risultare sensato, ad esempio nel caso di determinate soluzioni reagenti prodotte utilizzando esclusivamente prodotti chimici di base. La competenza professionale del personale di laboratorio fa sì che non vi siano obiezioni contro una tale procedura dal punto di vista della sicurezza. Includere anche i reagenti

⁽¹⁾ GU n. C 130 del 7. 7. 1995, pag. 21.

prodotti in proprio comporterebbe altresì problemi di delimitazione, dato che non si potrebbero utilizzare nel modo più appropriato né le disposizioni relative alla garanzia di qualità nell'ambito della produzione né quelle relative all'etichettatura.

2.2. Differenze legislative

2.2.1. Il Comitato esprime soddisfazione per l'attenta preparazione della proposta di direttiva. Prima di dare inizio all'attività di armonizzazione, nel 1991, la Commissione ha condotto uno studio al fine di paragonare e analizzare le legislazioni nazionali nei vari Stati membri in questo settore. Da questo studio è emerso che le legislazioni degli Stati membri sono assai divergenti per quanto riguarda i requisiti applicabili ai prodotti, in particolare in materia di etichettatura, di procedure di autorizzazione, di registrazione o di controllo della fabbricazione.

2.2.2. In mancanza di un'armonizzazione a livello europeo, le divergenze tra i sistemi nazionali e quelle che vi si aggiungerebbero a seguito dell'adozione di legislazioni nazionali future costituiscono degli ostacoli alla libera circolazione di questi prodotti nella Comunità. Esse rendono praticamente impossibile stabilire un'equivalenza tra le varie disposizioni nazionali in termini di tutela della salute. Dal punto di vista economico, l'assenza di una legislazione armonizzata rischia di compromettere l'evoluzione industriale di questo settore nella Comunità.

2.2.3. Il Comitato vede inoltre positivamente le audizioni e le consultazioni che hanno accompagnato, per quattro anni, l'elaborazione della direttiva, il che ha senz'altro migliorato la proposta, rendendola più equilibrata.

2.3. Requisiti essenziali

2.3.1. Nell'interesse dei pazienti e degli utenti il Comitato approva gli obiettivi perseguiti: i prodotti, al momento dell'immissione sul mercato, devono essere conformi ai requisiti essenziali di cui all'allegato I della proposta, che garantiscono un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza. Gli stessi prodotti devono essere concepiti e fabbricati in modo da effettuare le prestazioni specificate dal fabbricante e da poter essere utilizzati a fini medici, tenendo conto del livello tecnologico raggiunto nel settore ed ampiamente riconosciuto. I requisiti essenziali sono anche concepiti allo scopo di tutelare gli utenti e i terzi, in particolare, contro i rischi legati alle proprietà fisiche e chimiche, nonché contro i rischi biologici, meccanici, termici, elettrici, d'irradiazione o quelli legati alla presenza di una fonte di energia della quale facciano uso. Il Comitato vede favorevolmente anche quest'obiettivo della proposta.

2.3.2. Il Comitato condivide l'impostazione stando alla quale i dispositivi di autodiagnosi devono essere strutturati in modo da tener conto delle capacità e dei mezzi degli utenti di detti prodotti. Particolare attenzione

deve essere accordata alla chiarezza delle informazioni nelle istruzioni che accompagnano detti prodotti.

2.3.3. La proposta di direttiva prevede, per i dispositivi medico diagnostici in vitro, che questi siano concepiti e fabbricati in modo da poter essere utilizzati ai fini loro propri tenuto conto dello stato dell'arte riconosciuto nel settore. I requisiti richiesti in tale contesto riguardano esclusivamente caratteristiche analitiche. Il Comitato prende atto del fatto che con la proposta in esame il valore diagnostico d'un determinato dispositivo medico diagnostico in vitro, che corrisponde grosso modo alla dimostrazione dell'efficacia d'un farmaco, non fa ancora parte del controllo d'un determinato dispositivo, con la conseguenza che possono venir commercializzati anche dispositivi diagnostici in vitro che non sono in grado d'offrire alcun contributo razionale alla diagnostica medica.

2.4. Procedure di valutazione della conformità

Il Comitato constata che le procedure di valutazione della conformità debbono tener conto d'un ventaglio assai ampio di prodotti e di circostanze assai diverse. Le proposte della Commissione, data tale complessità, risultano accettabili. Nella fattispecie:

2.4.1. La proposta si basa sulle procedure di valutazione della conformità di cui alla Direttiva 93/42/CEE e tiene conto delle specificità dei dispositivi medicodiagnostici in vitro e della loro fabbricazione. Per i prodotti immessi sul mercato sotto la responsabilità del fabbricante, i fabbricanti devono seguire i principi della garanzia-qualità ed offrire una documentazione tecnica che deve contenere anche dei dati che comprovino la valutazione delle prestazioni indicate dal fabbricante. Ciò serve a garantire il risultato al momento dell'utilizzazione.

2.4.2. I dispositivi ed i prodotti destinati all'autodiagnosi sono di particolare importanza. Per tali dispositivi o prodotti l'intervento di un organismo notificato è necessario, esso deve riguardare essenzialmente la verifica delle prestazioni dei prodotti in condizioni normali di utilizzazione, tenuto conto delle persone cui sono destinate. Il Comitato si compiace di questa possibilità d'evitare una proliferazione inutile dei controlli. In tale contesto sembra tuttavia importante che i prodotti destinati all'autodiagnosi vengano registrati separatamente rispetto ai prodotti utilizzati nel domicilio del paziente da professionisti medici o paramedici qualificati.

2.4.3. L'intervento di un organismo notificato è richiesto altresì per la certificazione del disegno della produzione di varie categorie di prodotti specificati all'allegato 2, come i test per i gruppi sanguigni e per l'individuazione delle infezioni da HIV, per i quali il fabbricante può scegliere tra procedure diverse in applicazione della Decisione 90/683/CEE. Il Comitato ritiene corretto lasciare in tal modo al fabbricante un margine di responsabilità nella scelta della procedura più adatta sulla base della problematica o delle caratteristiche del prodotto.

2.4.4. La proposta consente, mediante l'intervento di un comitato di regolamentazione, la modifica dell'elenco

dei prodotti di cui all'allegato 2 qualora i prodotti destinati a nuovi impieghi non presentino garanzie sufficienti in materia di affidabilità delle prestazioni. Anche in tal modo, secondo il Comitato, si tiene conto della necessità di tutelare il consumatore e l'utente. Il Comitato ritiene tuttavia che la notifica debba restare la regola e che una modifica dell'allegato II mediante l'intervento d'un comitato di regolamentazione debba avvenire solamente in casi del tutto eccezionali.

2.5. Controllo

2.5.1. Il Comitato attribuisce particolare importanza al controllo. La proposta di direttiva prevede meccanismi di controllo e di sorveglianza del mercato, in particolare attraverso le procedure di vigilanza, nonché la possibilità di adottare qualsiasi misura sia necessaria a proteggere l'interesse pubblico. Il controllo è possibile poiché tutti i produttori debbono informare le autorità competenti dello Stato membro in cui hanno stabilito la sede sociale circa le categorie di prodotti che intendono immettere sul mercato ed i nuovi prodotti che sono specificati nella proposta. La procedura di sorveglianza prevede che i fabbricanti dovranno notificare le disfunzioni dei prodotti che potrebbero nuocere alla salute dei pazienti e degli utenti. Il Comitato approva altresì la disposizione stando alla quale va tenuto conto, nell'ambito della sorveglianza, delle comunicazioni relative alle disfunzioni dei dispositivi trasmesse dai medici, dalle istituzioni sanitarie e, soprattutto, dagli organizzatori esterni dei programmi di controllo della qualità. Il Comitato ritiene che con tali misure si tenga sufficientemente conto tanto delle necessità di controllo e di tutela dell'interesse pubblico quanto, inoltre, della sussidiarietà.

2.6. Norme di carattere particolare

2.6.1. La proposta prevede un regime particolare per i dispositivi diagnostici in vitro le cui prestazioni reali debbono ancor venir controllate e verificate. Lo statuto di questi prodotti deve figurare sull'etichetta ed il fabbricante deve seguire una procedura di conformità particolare. Il Comitato esprime soddisfazione anche per questa proposta.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Il Comitato è consapevole del fatto che la proposta della Commissione s'incentra sulla regolamentazione dell'immissione sul mercato dei dispositivi diagnostici in vitro, lasciando agli Stati membri la normativa sull'utilizzazione e sul controllo dell'utilizzazione. Nell'impiego dei dispositivi medico diagnostici in vitro il controllo periodico dell'esattezza delle analisi effettuate è di particolare importanza. L'inesattezza mette in forse la possibilità di comparare i risultati delle analisi, il che a sua volta provoca inutili ripetizioni degli esami e comporta disturbi per il paziente nonché ulteriori oneri finanziari per il regime di sicurezza sociale.

3.1.1. La premessa, per ottenere risultati d'analisi esatti, è l'impiego di materiali di calibrazione adatti, come quelli offerti da diversi produttori. Un controllo dell'esattezza delle analisi da parte dell'utente avviene analizzando materiali di controllo, anch'essi commercializzati (è la cosiddetta garanzia « interna » della qualità). I materiali di calibrazione e di controllo per la garanzia « interna » della qualità rientrano pertanto, com'è giusto, nel campo d'azione della direttiva.

3.1.2. Inoltre l'esattezza e la precisione delle analisi effettuate nei laboratori medici vengono efficacemente controllate tramite le cosiddette misure « esterne » di garanzia della qualità, nel corso delle quali vengono altresì impiegati materiali di controllo. Questi vengono inviati centralmente dagli organizzatori ai diversi laboratori nei quali vengono analizzati. Il Comitato si stupisce del fatto che nella proposta di direttiva in esame vengono espressamente esclusi i materiali di controllo destinati alla garanzia esterna della qualità. Il che andrebbe riveduto, almeno per quanto riguarda materiali di controllo stabili, che spesso sono del tutto analoghi a quelli impiegati per i controlli interni. Il Comitato ritiene che la direttiva dovrebbe coprire tutti i materiali di controllo, indipendentemente dal loro impiego nei laboratori medici. Eventuali deroghe possono ad esempio sussistere per i preparati di sangue fresco, la cui conservazione è limitata.

3.1.3. Data l'importanza dei materiali di calibrazione e di controllo l'allegato 1 « Requisiti essenziali » indica che la reperibilità di tali materiali dev'essere assicurata mediante procedure di misura di riferimento e sostanze di riferimento, anche se lascia piuttosto nel vago quale debba essere l'esatto iter di tale reperibilità. Manca inoltre qualsiasi riferimento all'ente cui incombe la responsabilità di stabilire le procedure e le sostanze di riferimento. Il Comitato ritiene che la questione vada concretizzata tramite una disposizione, elaborata dagli enti di regolamentazione europei CEN/CENELEC, in modo da tener meglio conto delle esigenze della reperibilità.

3.1.4. Il Comitato ritiene importante che il gruppo dei consumatori continui a far parte degli organismi di lavoro destinati all'eventuale ulteriore elaborazione della direttiva sui dispositivi medico diagnostici in vitro.

3.2. Nell'allegato I « Requisiti essenziali » si prevede tra l'altro che i prodotti vengano corredati delle necessarie informazioni per garantirne un'utilizzazione sicura, tenuto conto della formazione e delle conoscenze degli utilizzatori potenziali. Tali informazioni debbono altresì permettere di identificare il fabbricante. Secondo il Comitato è necessario garantire che le istruzioni vengano fornite nella lingua della località d'impiego, soprattutto per i prodotti destinati all'utilizzazione in proprio in modo che possano venir comprese dagli utilizzatori. Limitare le istruzioni alle principali lingue dell'Unione europea può bastare solamente per prodotti normalmente destinati all'impiego da parte di personale specializzato qualificato.

3.3. La proposta di direttiva prevede che i fabbricanti del gruppo di reagenti e prodotti reattivi elencati all'allegato 2 possano scegliere, ai fini dell'apposizione della

marcatura CE, solamente tra la procedura relativa alla dichiarazione di conformità CE di cui all'allegato 4 o la procedura relativa al tipo d'esame di cui all'allegato 5. Il Comitato prende atto del fatto che tale procedura dovrebbe valere solamente per i reagenti o i prodotti reattivi che in caso di malfunzionamento possono avere conseguenze gravi per i terzi, come ad esempio nel settore della trasfusione ematica.

3.4. La versione tedesca della proposta di direttiva (COM(95) 130 def. — 95/0013 COD), contiene un errore di traduzione all'allegato 1,2,13.7 (pag. 51). Il testo inglese recita: «the reference intervals for the quantities being determined». La versione tedesca deve pertanto risultare «die Referenzintervalle für die zu bestimmende Messgrösse» anziché «die Zeitabstände für die Bestimmung der Mengen».

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere sulla proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ⁽¹⁾

(96/C 18/03)

Il Consiglio, in data 5 luglio 1995, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo in data 19 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. La politica ambientale della Comunità ha raggiunto, con il V Programma di azione e la vasta produzione di strumenti legislativi e regolamentari adottati in base alle disposizioni degli articoli 130 R e S, un elevato livello di sviluppo.

1.2. Per essere compiutamente attuata questa politica necessita di adeguati supporti tecnicocientifici e di progetti di innovazione tecnologica che dimostrino la fattibilità e la convenienza di una strategia finalizzata allo sviluppo sostenibile, basata sulla prevenzione dell'inquinamento attraverso l'uso di tecnologie pulite, l'uso razionale, il risparmio di risorse ed energia, la salvaguardia della natura, la corretta gestione dei rifiuti e il miglioramento delle condizioni di vita dell'ambiente urbano e rurale.

1.3. Il Programma LIFE (Regolamento (CEE) n. 1973/92) ha dimostrato di essere uno strumento abbastanza adeguato per sostenere finanziariamente questa necessità anche se non è ancora possibile valutare completamente il valore aggiunto per l'ambiente che la sua attuazione ha globalmente conseguito a livello dell'intera Comunità. Il numero dei progetti finanziati e l'ampiezza degli argomenti interessati costituisce un limite alla realizzazione di una valutazione complessiva.

1.4. Salutando l'istituzione di questo strumento nel suo parere del 1991⁽²⁾, il CES aveva rilevato che esso avrebbe potuto offrire un importante impulso all'attuazione efficace della politica ambientale solo se fosse stato adeguatamente dotato di risorse: per costituire lo strumento finanziario di una coerente strategia comunitaria a lungo termine esso avrebbe dovuto essere strettamente collegato al 5° programma d'azione (cfr. punto 2.1.1).

⁽¹⁾ GU n. C 184 del 18. 7. 1995, pag. 12.

⁽²⁾ GU n. C 191 del 22. 7. 1991.

1.5. Nel valutare la proposta di modifica il Comitato attribuisce importanza chiave ancora una volta a questi elementi: adeguatezza delle risorse finanziarie, coerenza a lungo termine e funzionalità rispetto alla strategia dello sviluppo sostenibile. Alla luce dell'approccio partecipativo e del principio della condivisione della responsabilità del V Programma è altresì importante valutare lo stimolo ad esperienze di partenariato, che coinvolgono gli attori socio-economici e le organizzazioni non governative con effetti moltiplicatori.

1.6. Essenziale risulta infine elaborare sistemi di monitoraggio e verifica dei risultati via acquisiti nel corso della realizzazione dei progetti.

2. Settori di intervento

2.1. Nella sua proposta la Commissione rileva che durante il periodo di applicazione di LIFE I, la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili e la numerosità dei settori di intervento originariamente previsti hanno determinato una scarsa incidenza dei singoli progetti e alti costi amministrativi di gestione delle domande. Per questa ragione la Commissione ritiene necessaria una limitazione dei settori di intervento e una migliore chiarificazione dei criteri di selezione.

2.2. Riguardo alla riduzione ed ad una migliore definizione dei settori di intervento il Comitato ritiene si possa concordare sul principio generale, ma che la scelta effettuata dalla Commissione sia allo stato attuale restrittiva e non sottolinei sufficientemente almeno due campi di azione in cui sono opportuni e necessari interventi di livello comunitario.

2.3. A titolo di esempio, si può citare la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera e la tutela della qualità dell'aria. Riguardando anche l'inquinamento transfrontaliero, questo settore presenta rilevanti implicazioni transnazionali legate a fenomeni globali come le deposizioni acide, l'effetto serra e la riduzione dell'ozonofera.

2.4. Un altro esempio concerne la difesa della qualità dei suoli e le tecniche di bonifica (remediation) dei suoli contaminati. Il recupero dei siti contaminati è un problema rispetto al quale, nonostante la gravità e l'estensione che presenta su scala europea, sono stati finora insufficienti gli sforzi attuati nei singoli paesi per migliorare la conoscenza, stabilire standard di qualità ambientale omogenei e per definire criteri e tecniche di risanamento appropriati ed economicamente sostenibili. Un significativo sostegno a livello comunitario potrebbe contribuire in modo rilevante alla definizione di strategie di intervento uniformi ed incisive.

2.5. Nella selezione dei progetti, è importante che lo strumento venga usato per integrare e stimolare l'intervento di altri strumenti di sostegno comunitario con particolare attenzione ai settori individuati dal V Programma (agricoltura, energia, trasporti, turismo) non sufficientemente coperti dallo strumento LIFE. A titolo di esempio si possono citare progetti nel settore della salvaguardia e conservazione delle acque fluviali, nonché progetti dimostrativi nelle aree rurali che contribuiscono alla riduzione dell'impatto ambientale delle attività agricole e della filiera agro-alimentare.

2.6. Il finanziamento in tali settori di progetti dimostrativi attentamente selezionati può seriamente contribuire ad andare oltre la fase di ricerca e definizione per individuare azioni concrete di prevenzione e risanamento più incisive di quelle fin qui adottate.

2.7. Questo ruolo di stimolo intersettoriale potrebbe potenziarsi nella misura in cui la dotazione finanziaria venisse ampliata (cfr. ultra capitolo 6).

3. Criteri di selezione dei progetti

3.1. La Commissione sottolinea nella sua proposta l'importanza di una migliore definizione dei criteri di selezione dei progetti che possano contribuire a dare maggiore trasparenza al processo decisionale e a contenere i costi amministrativi di istruttoria, oltre che a meglio indirizzare i potenziali candidati. A tal fine definisce all'articolo 9 bis un insieme generale di criteri e condizioni di ammissibilità delle domande.

3.2. Il Comitato ritiene che tali criteri siano sufficientemente delineati, ma reputa anche che questa definizione possa rivelarsi efficace a condizione che, annualmente, in sede di pubblicazione dei bandi di partecipazione, vengano chiaramente definite in tempo utile per ciascun settore le strategie e le linee prioritarie di azione, di cui i proponenti devono tenere conto ed alle quali devono adeguarsi in sede di elaborazione dei progetti.

4. Diffusione delle informazioni

4.1. La Commissione sottolinea la necessità di sostenere finanziariamente un'attività di promozione di specifiche azioni e un'attività di censimento, analisi e diffusione dei risultati raggiunti dai progetti finanziati, con relativo impiego di fondi (3% del budget annuale). Tale riserva di fondi appare ampiamente giustificata, ma insufficiente.

4.2. Se si considera che il fine dello strumento LIFE è il sostegno a progetti dimostrativi ed esemplari per il trasferimento e la diffusione dei risultati conseguiti, emerge la necessità di una forte e continuativa azione di diffusione delle conoscenze e delle informazioni. Accanto a ciò si deve tenere presente la necessità di avviare

procedure sistematiche di monitoraggio e sorveglianza sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati al fine di limitare, attraverso appropriati interventi preventivi, il tasso di insuccessi.

4.3. Pertanto una parte significativa della quota finanziaria riservata alle misure di accompagnamento adottate su iniziativa della Commissione dovrà essere destinata a tali azioni, contenendo nella misura massima possibile le eventuali spese amministrative ed eventualmente incrementando se necessario le somme destinate in modo vincolato agli scopi di controllo dei progetti e diffusione dei risultati.

4.4. Al fine di una migliore trasparenza e diffusione dell'informazione un importante ruolo possono svolgere le organizzazioni socio-professionali e non governative; essenziale resta comunque il ruolo che dovrà essere assicurato dalle autorità nazionali, regionali e locali, anche attraverso la costituzione di appositi network, con accesso gratuito, che la Commissione potrebbe alimentare.

4.5. Per un migliore uso delle limitate risorse di diffusione delle informazioni la Commissione dovrebbe elaborare una strategia informativa che faccia ricorso ad una molteplicità di canali. Oltre a utilizzare gli strumenti informatici sopra citati, la diffusione dei risultati — almeno di quelli dei progetti più importanti e significativi — dovrebbe essere perseguita anche e soprattutto attraverso pubblicazioni scientifiche e/o organi di categoria. Si conseguirebbe in tal modo un'informazione diretta dei settori economici interessati.

5. Forme di finanziamento

5.1. Nella prima fase (LIFE I) la Commissione ha rilevato che non sono state utilizzate in modo adeguato le formule di finanziamento «in conto interesse» che avrebbero potuto moltiplicare le risorse disponibili, attraverso il finanziamento di terzi. La Commissione ritiene utile mantenere questa possibilità.

5.2. Il Comitato concorda con tale impostazione poiché risponde ad un criterio di maggiore coinvolgimento dei soggetti terzi e di sostegno attraverso il mercato della spesa per l'ambiente. Rileva però che la Commissione non formula proposte concrete per il sostegno di tale forma di finanziamento, che richiederebbero probabilmente un organismo di intermediazione.

5.3. Il Comitato ritiene siano da sviluppare specifiche azioni di incentivazione di tale forma di finanziamento, promuovendo e sostenendo la presentazione di progetti che richiedono il sovvenzionamento degli interessi ed eventualmente destinando in modo vincolato a ciò parte delle somme stanziare.

5.4. Per quanto riguarda i progetti presentati da organizzazioni non governative, risulta evidente che il finanziamento non può limitarsi al 50%. Analogamente a quanto precisato al comma 3 dell'articolo 8 per le azioni di assistenza tecnica e le misure di accompagnamento, anche gli interventi promossi dalle ONG dovrebbero ricevere una copertura pari al 100% per valorizzare il carattere di partecipazione volontaria.

6. Coordinamento con gli altri strumenti finanziari

6.1. Se si confrontano le somme stanziare attraverso il LIFE II con le spese previste in campo ambientale attraverso altri fondi (Fondi strutturali, Fondo di coesione, RDT, Phare, Tacis, FEAOG, ecc.) ci si rende conto della sproporzione esistente a svantaggio del primo. Ciò può essere giustificato dalla specificità di questo strumento, indirizzato unicamente al sostegno di progetti dimostrativi ed esemplari.

6.2. Non ci si può però esimere dal notare l'esigenza che vi sia uno stretto coordinamento ed una uniformità di indirizzi e scelte strategiche e pratiche nell'ambito dei diversi strumenti finanziari, affinché non vi siano contraddizioni e sovrapposizioni nell'azione comunitaria.

6.3. Da questo punto di vista si ritiene che LIFE dovrebbe assumere, anche nella relativa modestia delle sue dimensioni finanziarie, un ruolo incisivo di stimolo e di guida per la restante spesa ambientale, a vario titolo erogata a livello comunitario. I collegamenti orizzontali già esistenti tra i servizi interessati vanno all'uopo rafforzati.

6.4. Alla luce anche di quanto affermato ai punti 2.5, 2.6 e 2.7 è evidente che in futuro il ruolo di LIFE potrebbe ampliarsi, con una dotazione finanziaria più adeguata.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio ⁽¹⁾

(96/C 18/04)

Il Consiglio, in data 7 giugno 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafo Fernández, (correlatori: Boisserée, Tixier) in data 19 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di regolamento all'esame mira a modificare parzialmente il Regolamento (CEE) n. 259/93 relativo alle spedizioni di rifiuti, onde vietare, a partire dal 1998, l'esportazione a fine di riciclaggio di rifiuti che figurano nelle cosiddette liste ambra e rossa verso paesi non OCSE.

1.2. Questa modifica è in linea con la Decisione II/12 della Convenzione di Basilea, che dovrà essere ratificata nel settembre 1995 e che vieta l'esportazione dei cosiddetti « rifiuti pericolosi » verso paesi non OCSE.

1.3. Giova sottolineare la differenza tra i « rifiuti » di cui si tratta nel titolo del regolamento comunitario e i « rifiuti pericolosi » oggetto della Convenzione di Basilea. La differenza è importante in quanto l'Unione europea e la Convenzione di Basilea, di cui l'UE è firmataria, non seguono gli stessi criteri in materia di definizione terminologica.

1.4. La prima definizione comunitaria di « rifiuti pericolosi » figura nella Direttiva 78/319/CEE, in seguito sostituita dalla Direttiva 91/689/CEE; nei considerando di una proposta di modifica parziale e posteriore di tale direttiva, presentata nel 1993 ⁽²⁾, la Commissione riconosceva l'impossibilità di elaborare un « elenco comunitario » di rifiuti pericolosi. È probabilmente per tale motivo che, nell'attuale proposta, la Commissione, nonostante il Consiglio abbia adottato detto elenco nel dicembre 1994 ⁽³⁾, parla di « rifiuti pericolosi » nella comunicazione al Consiglio e solo di « rifiuti » nella modifica al Regolamento (CEE) n. 259/93.

1.5. È proprio questa difficoltà di differenziare in modo uniforme e preciso tra i rifiuti che possono essere considerati neutri (e che possono essere parzialmente recuperati o eliminati sotto controllo) e gli altri rifiuti « tossici e pericolosi » che rende ardua l'interpretazione

e l'applicazione del Regolamento oggetto del presente parere.

1.6. Mentre il regolamento comunitario suddivide i rifiuti in tre categorie, verde, ambra e rossa (i rifiuti rossi e ambra possono essere recuperati sotto stretto controllo), oggetto della Convenzione di Basilea sono unicamente i rifiuti pericolosi. Detta pericolosità consegue dalla definizione unilaterale fornita da taluni Stati firmatari della Convenzione stessa, ovvero dalla combinazione di due caratteristiche particolari: la presenza di un determinato tipo di prodotti, in genere sostanze chimiche o metalli pesanti, che sono soggetti a controllo, nonché la natura infiammabile o tossica. Un rifiuto è pertanto considerato pericoloso quando entrambe le caratteristiche sono presenti o qualora uno Stato firmatario della Convenzione lo dichiari tale unilateralmente, anche in assenza delle due particolarità sopracitate.

1.7. Per questa ragione, alcuni rifiuti possono essere considerati « pericolosi » in base alla Convenzione di Basilea pur non essendolo secondo il regolamento comunitario.

1.8. Su richiesta dei paesi del terzo mondo e di organizzazioni internazionali nel marzo 1995 è stata indetta a Dakar una conferenza straordinaria su tale problematica. Secondo l'opinione di alcuni di questi paesi, infatti, si correva il rischio di togliere all'industria locale, molto spesso ancora giovane, la possibilità di recupero e trattamento dei rifiuti. Visto che da questa conferenza, peraltro informale, non sono emerse vere e proprie conclusioni, il governo danese ha organizzato nel maggio 1995 in Danimarca un altro seminario sull'argomento, anch'esso di carattere informale, allo scopo di chiarire tali aspetti. In tale occasione si sono compiuti considerevoli progressi specie in materia di definizione comune di rifiuti tossici e pericolosi ma dai risultati ottenuti non si possono trarre vere e proprie conclusioni.

1.9. Sebbene la Convenzione di Basilea fissi una serie di requisiti fondamentali, tanto per i paesi esportatori quanto per i destinatari, per autorizzare la spedizione dei rifiuti in vista del riciclo, la Commissione sembra

⁽¹⁾ GU n. C 164 del 30. 6. 1995, pag. 8.

⁽²⁾ GU n. C 271 del 7. 10. 1993.

⁽³⁾ GU n. L 356 del 31. 12. 1994.

convinta che il divieto totale di esportare i rifiuti delle liste ambra e rossa verso i paesi non OCSE, anche per operazioni di trattamento o recupero, sia l'unica maniera di evitare l'esportazione incontrollata di tali rifiuti sotto il pretesto di una loro ipotetica utilizzazione. In tal modo si eviterebbe anche che alcuni Stati membri adottassero misure unilaterali per cercare di risolvere la questione.

1.10. Il Comitato economico e sociale ha già avuto l'opportunità di esprimere un parere unanime sul regolamento oggetto di modifica. Nel parere del 1991, si dichiarava del tutto favorevole al principio di controllare i rifiuti ma affermava che il controllo doveva limitarsi ai «rifiuti pericolosi». Inoltre sosteneva che la forma giuridica adottata — un regolamento — avrebbe dovuto essere chiara e non dar adito ad interpretazioni divergenti, due condizioni che il citato regolamento, secondo il Comitato, non soddisfaceva.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato è perfettamente convinto della necessità di controllare il trasporto dei rifiuti all'interno ed all'esterno della Comunità e di evitare che vengano esportati in maniera incontrollata rifiuti pericolosi verso paesi che non dispongono degli strumenti necessari per individuarne e neutralizzarne i rischi. Poiché questo è l'obiettivo della Decisione II/12, adottata all'unanimità dagli Stati membri dell'Unione europea, che la proposta di regolamento all'esame intende incorporare nel diritto comunitario, il CES approva in linea di principio le finalità della proposta.

2.2. Il Comitato teme tuttavia che tale obiettivo sia irraggiungibile senza una revisione preliminare di tutta la normativa in materia. Desidera in particolare esprimere la propria preoccupazione per le discordanze interpretative in merito alla classificazione dei rifiuti pericolosi e ritiene, come già affermato nel 1991, che solo questi ultimi debbano formare oggetto del divieto totale di esportazione.

2.3. Le convenzioni, i regolamenti e le decisioni dei diversi organismi (Unione europea, OCSE, Convenzione di Basilea) non sono coerenti tra di loro. Anche se perseguono più o meno lo stesso obiettivo, si sovrappongono l'uno all'altro e contengono definizioni divergenti. Il Comitato teme che queste differenze, lacune o sovrapposizioni possano dare adito ad abusi o indurre alla cosiddetta « esportazione di rifiuti ». Sarebbe indispensabile che i funzionari nazionali delle dogane, che dovrebbero verificare l'accettazione preliminare del paese destinatario, potessero rivedere in modo chiaro e semplice le disposizioni sulla limitazione o il divieto di esportare rifiuti.

2.3.1. Il CES esprime la propria perplessità per il fatto che la normativa proposta non rappresenta alcun miglioramento definitivo in tal senso.

2.4. D'altra parte, il CES ritiene che la normativa attualmente proposta non sia sufficientemente flessibile. Bisognerebbe prendere in considerazione i rifiuti destinati al riciclaggio alla luce di quanto segue:

— il recupero di materiali riutilizzabili a partire dai rifiuti è, in linea di principio, un'operazione conveniente dal punto di vista economico ed ecologico. Questa possibilità rappresenta un elemento importante delle relazioni commerciali tra la Comunità e i paesi terzi, come affermato in una recente comunicazione della Commissione in materia;

— la normativa in vigore e la proposta (Decisione II/12) limitano indiscriminatamente il recupero dei materiali riciclabili che dovrebbe invece essere vietato unicamente in caso di rifiuti pericolosi o quando l'esportazione ai fini di recupero viene effettuata senza le dovute garanzie di realizzazione;

— le norme proposte non tengono conto della possibilità di sottoporre i rifiuti destinati al riciclaggio ad un controllo rigoroso nel paese di origine e ad un controllo altrettanto rigoroso nel paese di destinazione, onde evitare qualsiasi rischio.

2.5. La Decisione II/12 non prevede alcuna regolamentazione differenziata di questo tipo. Il CES chiede pertanto alla Commissione ed al Consiglio di prendere in considerazione, nei futuri negoziati sulla revisione della Convenzione di Basilea, le osservazioni formulate ai punti 2.3 e 2.4.

3. Osservazioni particolari

3.1. È necessario inserire nei considerando della proposta di regolamento del Consiglio un riferimento alla Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti⁽¹⁾

(96/C 18/05)

Il Consiglio, in data 5 ottobre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gardner e dei correlatori de Knegt e Koopman in data 19 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato⁽²⁾ accoglie favorevolmente la proposta della Commissione, con le considerazioni e i commenti che seguono.

1. Introduzione

L'E 407, o carragenina, è un estratto ricavato da alghe, che viene impiegato come addensante. La Commissione propone ora di consentire anche l'impiego dell'E 407a, che definisce « carragenina preparata con metodi alternativi »; si tratta di una sostanza ricavata da alghe del genere *Eucheuma*, ed è un addensante. A differenza dell'E 407 contiene cellule precipitate di alghe, ed ha pertanto un contenuto maggiore di fibre. Le due sostanze differiscono quindi sia dal punto di vista tecnologico che da quello nutrizionale.

All'epoca in cui è stata elaborata la Direttiva 95/2/CE, le prove di sicurezza relative all'E 407a non erano ancora state ultimate. Tali prove sono adesso complete, e il Comitato scientifico dell'alimentazione umana (SCF) ha dato all'E 407 e all'E 407a la stessa valutazione di sicurezza.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato valuta favorevolmente la proposta, fatta salve le modifiche che seguono:

⁽¹⁾ GU n. C 163 del 29. 6. 1995, pag. 12.

⁽²⁾ Fatta salva l'approvazione da parte dell'assemblea plenaria.

2.2. La denominazione proposta è priva di significato e, insieme, fuorviante. Mentre la carragenina è una gomma raffinata, la sostanza in questione è costituita da carragenina più un residuo apprezzabile di materiale cellulare di alghe. Naturalmente la denominazione (o il numero E) deve essere indicata sulla confezione del prodotto finale. Ai fini di una migliore informazione dei consumatori, occorrerebbe scegliere la denominazione più significativa possibile. La Commissione dovrebbe quindi trovare un nome più significativo, che distingua in modo chiaro le due sostanze.

2.3. Dato il volume notevole di materiale di alghe, è necessaria una specifica molto rigida che comprenda l'indicazione delle specie di alghe.

2.4. Il Comitato propone, come possibile nome, « Gomma di eucheuma ».

2.5. Dal momento che l'altra possibile informazione da riportare sulla confezione è rappresentata dalla sigla E, si renderebbe al mercato un miglior servizio fornendo un numero chiaramente diverso da quello impiegato per la carragenina.

2.6. Il Comitato ha appreso che il numero E 407a è stato proposto perché il Gruppo « Codex alimentarius » non ha ancora potuto discutere la questione, e la Commissione preferirebbe mantenere uguali i numeri Codex e quelli CEE.

2.7. Al Comitato risulta che il numero E 408 può essere reso disponibile. La Commissione dovrebbe prendere informazioni e modificare il numero proposto in E 408 o un altro, concordato nell'ambito del Codex.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla revisione del Regolamento (CEE) relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese

(96/C 18/06)

La Commissione, in data 22 giugno 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla revisione del Regolamento (CEE) relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Petersen, in data 22 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel 1996 è prevista un'ulteriore revisione del Regolamento CEE sulle concentrazioni. Intanto, la Commissione ha inviato ad imprese, associazioni e avvocati una serie di questionari, diversamente formulati, per conoscere le loro esperienze con il regolamento sul controllo delle concentrazioni. Il Commissario responsabile della concorrenza Karel van Miert ha deciso di consultare anche il Comitato sull'argomento. La (seconda) serie di questionari si era resa necessaria in quanto due anni or sono (nel 1993) la Commissione non aveva potuto prendere la decisione di proporre una riduzione delle soglie, in quanto convinta in particolare che una sua proposta informale sulla riduzione delle soglie non avrebbe raggiunto, all'epoca, la maggioranza in Consiglio. Sono stati soprattutto i più importanti Stati membri dell'Unione europea a non voler concedere alla Commissione maggiori poteri decisionali. Già nel 1990 il Comitato temeva che alcuni Stati membri avrebbero voluto sancire a lungo termine il compromesso politico raggiunto per la fase iniziale del regolamento sul controllo delle concentrazioni. Questa preoccupazione ha avuto piena conferma (1).

1.2. La Commissione aveva condotto, in un precedente «Libro bianco», un'indagine sulla funzionalità del controllo europeo delle concentrazioni. In una relazione al Consiglio, la stessa Commissione analizzava gli aspetti specifici del funzionamento e dell'efficacia del regolamento sulle concentrazioni (2). Nel relativo parere, il Comitato aveva chiesto espressamente una riduzione delle soglie (3). In particolare il Comitato era favorevole ad una riduzione progressiva della soglia principale (fatturato complessivo mondiale) da 5 miliardi a 2 miliardi di ECU. Contemporaneamente proponeva di abbassare la soglia del fatturato comunitario da 250 milioni a 100 milioni di ECU e di sopprimere la regola dei due terzi (articolo 1, secondo paragrafo, del Regolamento). La Commissione nella sua risposta ha approvato l'atteggiamento deciso del Comitato e ha assicurato di prendere in considerazione le richieste del

CES in materia di soglie nella revisione ufficiale del regolamento (4).

2. Estensione del controllo europeo sulle fusioni

2.1. In linea di principio, il Comitato si attiene al contenuto del parere formulato lo scorso anno. Le osservazioni che figurano in tale documento sono ancor oggi giustificate da una serie di validi motivi. Pertanto, il Comitato rimanda alle affermazioni e alle argomentazioni esposte nel precedente parere.

2.2. Vantaggi del principio dello «sportello unico»

2.2.1. Il Comitato sottolinea ancora una volta il grande vantaggio del principio dello sportello unico, in base al quale solo un'autorità — in questo caso la Commissione — decide il progetto di concentrazione in base a regole uniformi, a breve scadenza e con competenze esclusivamente comunitarie. Quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea dispongono nel frattempo di una propria disciplina di controllo delle concentrazioni con regole, procedure e scadenze diversificate. Ogni progetto di fusione transfrontaliera e comunitaria al di sotto della soglia — elevata — attualmente in vigore provoca un'eccessiva spesa burocratica e dunque costi superflui per le imprese, il che rischia di nuocere al processo di cooperazione e d'integrazione. La necessità di uno sportello unico e di regole e condizioni uniformi secondo la Commissione è indiscutibile, anzi è più forte che mai. Ad essere svantaggiate dalla regolamentazione attuale sono ancora una volta le piccole e medie imprese (PMI). È così che un progetto di concentrazione regionale, ad esempio una joint venture tra PMI, corre spesso il rischio di dover essere notificato a due, tre o più autorità nazionali responsabili per la concorrenza.

2.2.2. Le costose procedure burocratiche sono destinate ad aumentare ulteriormente in futuro, da un lato a causa del previsto allargamento dell'Unione europea, dall'altro per la liberalizzazione che avanza nei settori del commercio mondiale e dei servizi finanziari internazionali. Esse porteranno ad un incremento delle concen-

(1) GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 60.

(2) Doc. COM(93) 385 def.

(3) GU n. C 388 del 31. 12. 1994, pag. 41.

(4) Seguito dato ai pareri adottati dal Comitato economico e sociale nelle sessioni plenarie di luglio e settembre 1994. Bruxelles 10. 4. 1994, pag. 14.

trazioni transfrontaliere nella « Triade » (Unione europea, USA, Giappone) e in altri mercati (Sudest asiatico). Procedure differenziate e decisioni diversificate potrebbero essere la conseguenza inevitabile di questa situazione, con tutte le difficoltà, i rischi, e le contraddizioni sopraccennate, tanto più in un contesto che vede ancora lontana una auspicabile armonizzazione delle regole di concorrenza a livello internazionale.

2.3. *Sussidiarietà e controllo delle concentrazioni*

2.3.1. Contro l'estensione del controllo europeo delle fusioni e la riduzione delle soglie vengono adottati principalmente argomenti inerenti alla sussidiarietà. Il Comitato sottolinea l'importanza del principio di sussidiarietà per tutti i progetti di concentrazione portati avanti in un solo Stato membro dell'Unione. Questi progetti dovrebbero logicamente restare nella sfera di competenza dello Stato membro in questione.

2.3.2. Il criterio previsto a questo scopo, la regola dei due terzi (articolo 1, secondo paragrafo, del regolamento) non è tuttavia adeguato né sotto il profilo della politica d'integrazione né dal punto di vista della concorrenza⁽¹⁾. Questa regola fa sì che in talune circostanze vi siano interi settori che sfuggono al controllo delle concentrazioni da parte della Commissione. La regola dei due terzi permette anche alle grandi imprese commerciali di fondersi in uno Stato membro dell'Unione europea senza che la Commissione abbia nulla da dire. Anche il settore dei servizi il più delle volte è sottratto alla sfera di competenza della Commissione in quanto le imprese in fase di concentrazione realizzano due terzi del loro fatturato comunitario in un unico e solo Stato membro. Non è difficile capire che tali concentrazioni rischiano di ostacolare in modo significativo l'effettiva concorrenza nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso.

2.4. *Mantenere il principio del fatturato come criterio di competenza?*

2.4.1. Il Comitato si rende conto del fatto che la regola in vigore attualmente, in base alla quale l'importanza comunitaria di un progetto di concentrazione dipende esclusivamente dal fatturato globale realizzato dalle imprese che partecipano alla fusione, rende approssimativo, e in un certo qual modo grossolano, il metodo per ripartire le competenze tra gli organi nazionali e quelli comunitari. Inoltre, come è stato affermato ai punti precedenti, i criteri adottati possono ripercuotersi in maniera completamente diversa sui vari settori. Oltretutto, in base alle norme attuali, sono sottoposte al controllo europeo delle concentrazioni numerose imprese comunitarie che hanno ripercussioni minime o addirittura inesistenti sul mercato unico.

2.4.2. Vi sono dei problemi relativi agli istituti di credito e a quelli finanziari (articolo 5, paragrafo 3, lettera a), del regolamento). La Commissione europea sostiene nella relazione che al criterio definito in funzione del bilancio (il « fatturato »), vada sostituito il concetto

di « proventi di gestione », quale figura nella Direttiva 86/635/CEE. A giudizio del Comitato, tale suggerimento comporta dei vantaggi. La scelta del risultato di gestione come criterio appare più logica e coerente di quella consentita dalle disposizioni attualmente in vigore. Occorre tuttavia verificare accuratamente i dettagli tecnici del computo dei proventi di gestione⁽²⁾.

2.4.3. Tuttavia, il Comitato ritiene che il criterio del « fatturato » abbia funzionato bene per la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e la Commissione. Il suo mantenimento è richiesto soprattutto per motivi di certezza giuridica. Sulla base dei fatturati realizzati dalle imprese che partecipano alla fusione si può determinare rapidamente e con precisione l'organo competente in materia di procedura, evitando in tal modo procedure parallele. Inoltre, altri criteri, tra cui le dimensioni dell'impresa (ad esempio il numero dei lavoratori), si sono già rivelati inefficaci.

2.4.4. Il mantenimento del criterio « approssimativo » del fatturato non esclude che possa essere elaborato un sistema parallelo più accurato per la ripartizione delle competenze. Questa determinazione precisa diventerà probabilmente indispensabile non appena le soglie verranno sensibilmente ridotte. Il Comitato ritiene in questo caso che per stabilire la futura « divisione del lavoro » tra Commissione e Stati membri dell'Unione europea bisognerebbe soprattutto cercare di identificare i principali mercati sui quali influisce la concentrazione.

3. *Proposte di miglioramento formulate dal Comitato*

3.1. La riduzione delle soglie sollecitata dal Comitato nell'ambito del controllo europeo delle concentrazioni deve accompagnarsi a dei miglioramenti procedurali di carattere strutturale. Ai punti che seguono il Comitato formula delle osservazioni concrete al riguardo.

3.2. *Potenziamento della cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri dell'Unione*

3.2.1. Il Comitato raccomanda innanzi tutto una più stretta collaborazione e un miglior coordinamento tra la Commissione e le autorità degli Stati membri responsabili per la concorrenza. Solo quando questi due elementi saranno garantiti in modo soddisfacente, si potrà dar vita ad un « sistema filigranato di ripartizione delle competenze » e farlo operare con buone prospettive di successo. Un tale sistema di divisione del lavoro (ancora da elaborare) si giustifica in base alle seguenti considerazioni: le autorità nazionali responsabili per la concorrenza hanno una buona conoscenza dei « propri » mercati. Le concentrazioni dichiarate che dimostrano di avere effetti solo sui mercati locali o regionali di uno Stato membro dovrebbero essere decise in futuro esclusivamente dalle autorità di concorrenza di tale Stato. I progetti di concentrazione che hanno delle ripercussioni a livello comunitario dovrebbero essere valutate e decise solo ed esclusivamente dalla Commissione. Restano

(1) GU n. C 388 del 31. 12. 1994, pag. 41.

(2) GU n. C 388 del 31. 12. 1994, punti 2.13.1 e 2.13.2.

quei casi che pur limitandosi all'ambito nazionale si ripercuotono sul mercato interno. Non è difficile capire che proprio in questi casi è indispensabile una più stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Le autorità nazionali devono mettere a disposizione della Commissione tutte le loro conoscenze specifiche su tali mercati. Solo allora la Commissione sarà veramente in grado di stabilire, entro la breve scadenza fissata, se la concentrazione dichiarata è in grado di sollevare problemi per il mercato unico.

3.3. *Rinvio di un progetto di concentrazione ad un'altra autorità competente in materia di concorrenza*

3.3.1. In base alla normativa in vigore (articolo 9 del regolamento), la Commissione può rinviare un caso di concentrazione alle autorità competenti dello Stato membro interessato ma solo a determinate condizioni.

3.3.2. Nel parere in merito al «Libro bianco» sul diritto comunitario relativo al controllo delle fusioni, il Comitato si è già pronunciato a favore del mantenimento della procedura restrittiva di rinvio. Sostiene che l'articolo 9 del regolamento costituisce una deroga alla competenza esclusiva della Comunità e che pertanto va interpretato in maniera restrittiva. Nella sua risposta, la Commissione ha affermato di non poter fornire «alcuna garanzia assoluta» di un mantenimento a lungo termine dell'interpretazione restrittiva dell'articolo 9 del regolamento. Questo dipende, secondo la Commissione, soprattutto dalle soglie future. Il Comitato fa tuttavia osservare che un'interpretazione più libera dell'articolo 9 del regolamento potrebbe comportare una tendenza alla rinazionalizzazione della politica europea di concorrenza. Anche qualora le soglie dovessero essere abbassate al livello richiesto dal Comitato, un'interpretazione più aperta dell'articolo 9 del regolamento dovrebbe essere resa possibile solo a due condizioni: in primo luogo la concentrazione dovrebbe avere ripercussioni unicamente sui mercati locali o regionali di un singolo Stato membro, in secondo luogo gli Stati membri dovrebbero procedere ad un esame del rinvio della concentrazione non in base alle regole di concorrenza nazionali bensì prendendo in considerazione il diritto europeo sul controllo delle concentrazioni. A queste condizioni l'impresa non sarebbe più tenuta a dichiarare nuovamente il progetto di concentrazione, magari in una lingua diversa.

3.3.3. Il rinvio di una concentrazione dichiarata alle autorità competenti degli Stati membri non deve naturalmente essere una strada a senso unico. Il Comitato ritiene che gli Stati membri dovrebbero essere obbligati a presentare all'esame della Commissione le concentrazioni dichiarate nei casi in cui possano avere ripercussioni immediate o potenziali sul mercato comune. Il rinvio potrebbe avvenire su richiesta di un'impresa interessata, di uno Stato membro oppure d'ufficio. In questo caso si dovrebbe trattare, in particolare, di concentrazioni dichiarate per cui occorre consultare più di un'autorità competente in materia di concorrenza, o che possano minacciare di ostacolare in modo significativo l'effettiva concorrenza in una parte sostanziale del mercato comune.

3.4. *L'importanza di una semplificazione delle procedure*

3.4.1. La riduzione delle soglie di fatturato comporterà sicuramente un aumento del carico di lavoro per la Commissione. Il Comitato è convinto che la Commissione riuscirà a dominare anche questa sfida, come dimostrano perfettamente le esperienze con la Task Force «Controllo delle concentrazioni». A prescindere da questa situazione, il Comitato ha più volte sostenuto (vedere il parere in merito alla XXII Relazione della Commissione sulla politica di concorrenza) che un incremento del personale della DG «Concorrenza» auspicabile e realizzabile. «Oggi, pur in tempi di attenta gestione, a questa preoccupazione si può venire incontro attraverso un miglior utilizzo delle risorse già esistenti (all'interno della Commissione)»⁽¹⁾.

3.4.2. È tuttavia necessaria anche una più accurata definizione delle priorità. Il Comitato propone di prendere in considerazione, con la massima urgenza, semplificazioni procedurali per le concentrazioni dichiarate che non hanno ripercussioni di rilievo per il mercato interno, il che implica una minore burocratizzazione delle imprese e uno snellimento procedurale all'interno della Commissione. Questo si applica, secondo il Comitato, a due situazioni specifiche: le cosiddette imprese comuni di minimis e i casi extraterritoriali. Il Comitato propone di introdurre procedure semplificate di notifica e di esame nel caso di progetti minori di concentrazioni, conformemente al 15° considerando del regolamento.

3.5. *L'indispensabilità di controlli adeguati della concorrenza*

3.5.1. Il corretto funzionamento delle procedure di esame è essenziale per la credibilità dei controlli sulla concorrenza. La decisione della Commissione dev'essere sempre prevedibile. Il Comitato invita pertanto la Commissione a continuare ad esercitare un efficace controllo della concorrenza e ribadisce in tale contesto che il controllo delle concentrazioni comporta innanzi tutto un esame strutturale. Occorre tener presente la situazione del mercato e il rischio che una concentrazione possa creare o rafforzare una posizione dominante in grado di ostacolare in modo significativo l'effettiva concorrenza nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso (articolo 2, secondo paragrafo, del regolamento).

3.5.2. Il Comitato sottolinea ancora una volta che i mercati — comunitari o mondiali — non sono elementi statici. Più volte il Comitato ha chiesto alla Commissione di rinunciare alla sua (eccessiva) delimitazione del mercato dal punto di vista sia materiale che geografico. Il Comitato prende atto con stupore della risposta della Commissione al parere del luglio 1994, nella quale quest'ultima afferma che la delimitazione del mercato nel controllo delle fusioni si basa sugli articoli 85 e 86 del Trattato CE ed è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte europea di Giustizia. Diversamente da quanto disposto agli articoli 85 e 86 del Trattato CE, che si riferiscono ad una situazione passata, la Commissione ha il compito di valutare, ossia pronostica-

(1) GU n. C 34 del 2.2. 1994, pag. 83.

re, le future ripercussioni di un progetto di concentrazione sulla struttura di mercato. Questa differenza sostanziale giustifica, per il Comitato, una delimitazione del mercato meno rigorosa.

3.5.3. La Commissione dovrebbe pertanto tenere in considerazione, più di quanto abbia fatto in passato, la situazione della concorrenza internazionale. Il Comitato constata con rammarico che la Commissione, nella più recente pratica amministrativa, ad esempio nella delimitazione dei mercati interessati, assume un atteggiamento sempre più restrittivo. Ciò vale tra l'altro non solo per il controllo europeo delle concentrazioni, ma anche per il divieto di formare cartelli. Il Comitato chiede quindi alla Commissione di tenere d'ora innanzi in maggiore considerazione, nell'applicazione della normativa, l'effettiva situazione della concorrenza sui mercati terzi. In altre parole si chiede un'ottica economica degna di tale nome.

3.5.4. Inoltre, l'articolo 2, primo paragrafo, lettera a), del Regolamento prevede di inserire nella valutazione anche la concorrenza internazionale. Infatti il Regolamento prevede: «In tale valutazione la Commissione tiene conto: a) della necessità di preservare e sviluppare una concorrenza effettiva nel mercato comune, alla luce segnatamente della struttura di tutti i mercati interessati e della concorrenza reale o potenziale di imprese situate all'interno o all'esterno della Comunità⁽¹⁾. Questo vale per tutte le fasi procedurali e anche per la delimitazione del relativo mercato. L'argomento addotto dalla Commissione, secondo cui l'attenta e rigorosa delimitazione del mercato «non porta necessariamente a conclusioni sbagliate» (punto 2.3) della risposta della Commissione, sembra poco convincente alla luce della chiara formulazione del Regolamento. Anche la Commissione si rende conto del fatto che in una economia globale, numerosi

mercati subiscono profonde e durature trasformazioni. La delimitazione «attenta» del mercato da parte della Commissione porta dunque spesso a conclusioni sbagliate che possono essere corrette solo in una fase procedurale successiva — la valutazione della posizione dominante sul mercato. Le imprese in questione subiscono conseguenze indesiderate, quali un prolungamento della procedura e un incremento dei costi.»

3.6. *Definizione più accurata dell'impresa comune concentrata*

3.6.1. Il Comitato sottolinea infine che nonostante una comunicazione della Commissione sull'argomento, la definizione dell'impresa comune concentrata continua a sollevare problemi pratici. La Commissione osserva giustamente nella relazione sull'applicazione del Regolamento sul controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese⁽²⁾, che la distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione⁽³⁾ si è rivelata nella pratica come uno dei problemi principali nell'applicazione del Regolamento. Ritiene che qualsiasi creazione di impresa comune che comporti effetti strutturali per le imprese partecipanti (ad esempio il raggruppamento di attività in precedenza separate) dovrebbe essere considerata sempre una concentrazione. Nella sua prassi amministrativa, la Commissione ha già fatto qualche passo in questa direzione. Dovrebbe tuttavia proseguire sulla stessa strada, ad esempio rinunciando del tutto alla valutazione del cosiddetto effetto «spill over», vale a dire le ripercussioni sul comportamento specifico delle società madri.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 385 def. punto 21, prima frase.

⁽³⁾ A titolo di chiarimento: i problemi specifici delle società cooperative nazionali non sono inclusi. Il Comitato presuppone che, nell'applicazione del regolamento, venga tenuto debitamente conto del particolare quadro giuridico in cui si inseriscono le società cooperative.

⁽¹⁾ GU n. L 395 del 30. 12. 1989, pag. 1.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere in merito alla quinta relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali 1993

(96/C 18/07)

La Commissione, in data 19 luglio 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla quinta relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali 1993.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore van Dijk, in data 4 ottobre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Da quando, nel 1988, è stata decisa la riforma dei fondi strutturali, questa è la quinta relazione annuale sulla sua attuazione. Il documento presenta altresì una prima valutazione della riforma. Nel 1994, infatti, vi è stato un rimaneggiamento del regolamento relativo ai fondi strutturali, in seguito al quale, per esempio, i «vecchi» obiettivi 3 e 4 sono stati riuniti nel nuovo obiettivo 3, mentre il nuovo obiettivo 4 sarebbe inteso a sostenere i progetti per prevenire la disoccupazione.

1.2. La relazione è stata pubblicata il 20 marzo 1995 e riguarda il 1993.

2. Contenuto della relazione annuale

2.1. La relazione è suddivisa in cinque capitoli. Nel primo, la Commissione fornisce un orientamento per valutare le riforme del 1988. Nel secondo, la Commissione effettua un bilancio più approfondito, per obiettivo e per Stato membro. Nel contempo, la relazione traccia una sintesi delle iniziative comunitarie. Nel capitolo III, viene giustificata l'esecuzione finanziaria. Nei capitoli IV e V, la Commissione valuta i grandi progetti ed esamina in prospettiva il nuovo periodo di programmazione. Riferisce, inoltre, sul seguito riservato alle raccomandazioni del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

2.2. La Commissione afferma che, nel parere sulla quarta relazione annuale, il Comitato avrebbe richiesto che si dedicasse particolare attenzione alla valutazione delle azioni. Nel documento in oggetto, la Commissione ha tenuto conto di tale osservazione, esaminando altresì il ruolo delle parti sociali. È evidente che, nella relazione sul 1992, la Commissione non aveva dato sufficiente rilievo alla verifica dell'addizionalità e del ricorso all'assistenza tecnica. Tali questioni vengono affrontate nella relazione in oggetto.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato si rammarica che la relazione annuale sul 1993 sia apparsa solo nel 1995. Se ne deduce che la Commissione non attribuisce molta importanza a tali

documenti. Il Comitato ritiene che le relazioni dovrebbero svolgere un ruolo di rilievo nell'ulteriore esecuzione dei programmi e progetti, e andrebbero pertanto elaborate in maniera adeguata e rapida. Soprattutto in vista della preparazione del nuovo periodo di programmazione, il Comitato aveva auspicato che la relazione annuale sul 1993 fosse predisposta rapidamente in modo che potesse ancora servire ai fini dell'elaborazione del programma per il quinquennio 1994-1999.

3.2. Il Comitato ha la sensazione che la Commissione intenda far uso del documento solo per fornire informazioni sul periodo trascorso. Raccomanda di includere nella relazione un maggior numero di capitoli contenenti analisi, tali da influire sulla futura politica.

3.3. Il Comitato ritiene che la quarta relazione annuale della Commissione non rifletta correttamente il suo parere, il quale invitava a tenere conto dei seguenti aspetti:

- il coordinamento della politica regionale degli Stati membri e della Comunità, il coordinamento tra la politica regionale ed altre politiche comunitarie e gli effetti sull'ambiente (3.4.1);
- il principio di partnership (4.1);
- il coinvolgimento delle categorie socioeconomiche (4.1.3-4.1.6);
- l'addizionalità (4.2);
- la concentrazione (4.3);
- la valutazione dell'impatto degli interventi dei fondi strutturali (4.4);
- l'impatto su altre politiche (4.5).

3.4. Nella relazione annuale, la Commissione asserisce di aver considerato solo alcuni di questi aspetti. Il Comitato esprime disappunto a questo proposito, tanto

più che tali aspetti continuano ad essere di considerevole rilevanza, anche per il futuro funzionamento dei fondi strutturali.

3.5. Per il Comitato, partecipare all'elaborazione delle relazioni future rimane una questione importante, ma teme che la Commissione attribuisca scarso interesse al suo contributo. Invero, nonostante le promesse, ancora una volta il Comitato non è stato associato a definire la struttura e la presentazione della relazione annuale in oggetto. Se il Comitato fosse stato coinvolto, la sua partecipazione forse avrebbe contribuito alla chiarezza del documento.

3.6. Per il resto, il Comitato accoglie favorevolmente la relazione. Essa è ricca di informazioni e presenta numerosi dati sull'attuale situazione relativa ai fondi strutturali. Il Comitato apprezza in particolar modo l'analisi del ruolo delle parti sociali, che già era stata sollecitata in precedenti pareri.

3.6.1. Il Comitato ritiene tuttavia che la Commissione non sfrutti a sufficienza l'enorme potenziale di informazioni a sua disposizione. Il contenuto della relazione dovrebbe essere meno descrittivo e più analitico.

3.6.2. Occorre una valutazione del programma per gli anni 1989-1993. Solo così si potranno analizzare realmente i miglioramenti da apportare per il quinquennio 1994-1999.

3.7. Per facilitare la lettura della relazione, il Comitato raccomanda di aggiungere un riassunto nelle prossime edizioni.

4. Osservazioni specifiche

4.1. In base alla relazione, il Comitato incontra notevoli difficoltà nel determinare fino a che punto siano state soddisfatte le esigenze in termini di addizionalità e concentrazione. Quanto all'addizionalità, la Commissione dichiara di averla esaminata approfonditamente solo per le regioni dell'obiettivo 1. Si attende ancora la valutazione degli altri obiettivi (2.5).

4.2. Riguardo alla concentrazione, il Comitato ritiene che il documento non fornisca alcuna valutazione sui risultati conseguiti. Nella relazione, la Commissione si limita a enumerare i progetti che rientravano nei diversi obiettivi, senza precisarne gli sviluppi o gli effetti (2.2).

4.3. La relazione esamina il coordinamento della politica regionale con le altre politiche europee e trae la conclusione che in questo settore sussistono ancora diversi problemi. In particolare, l'applicazione delle misure ambientali europee lascia ancora a desiderare (capitolo 4, par. 2.2).

4.3.1. A tale proposito sorge un interrogativo di rilievo, se cioè la politica regionale europea debba adattarsi alle altre politiche comunitarie o se dapprima vadano fissati gli orientamenti generali della politica europea, ai quali in seguito dovrà riferirsi la politica dei fondi strutturali. Nel presente parere il Comitato non intende pronunciarsi su questo argomento, in quanto formerà oggetto di un parere d'iniziativa da elaborare nel corso dell'anno.

4.4. Il coinvolgimento delle parti sociali può avere luogo a vari livelli: comunitario, nazionale e regionale. Il Comitato ha l'impressione che il coinvolgimento a livello comunitario si svolga conformemente alle decisioni. Nutre nondimeno dei dubbi quanto all'osservanza di questi principi al livello nazionale, per non parlare di quello regionale.

4.4.1. Per il Comitato, questo punto riveste un'importanza fondamentale. Nel nuovo periodo di programmazione occorrerà dedicare maggior rilievo a tale assunto, ma rimane l'impressione che gli Stati membri tengano sempre meno conto di queste disposizioni. Il Comitato auspica che, nella prossima relazione, la presa in considerazione di queste esigenze venga sottolineata con maggiore enfasi. A tale scopo, occorrerebbe anche precisare il momento in cui gli interlocutori socioeconomici vengono coinvolti, come pure l'esatta natura del coinvolgimento. Nelle loro relazioni, le autorità devono indicare le concertazioni che hanno avuto luogo e i risultati che hanno sortito. A tal fine, va esaminato ogni livello pertinente. Nella propria relazione, la Commissione deve riferire di queste esperienze nazionali, e ciò per evitare che il coinvolgimento delle parti sociali sia solo apparente. Il Comitato insiste affinché, al momento di deliberare sull'attribuzione di finanziamenti a un dato progetto, la Commissione consideri queste esigenze un criterio importante, specialmente alla luce del nuovo regolamento quadro.

4.5. Nella relazione, la Commissione non ha formulato alcuna osservazione riguardo al coordinamento tra la politica regionale dei singoli Stati membri e quella della Comunità. Il Comitato auspica che tale coordinamento si verifichi, poiché lo considera una condizione essenziale ai fini di una politica regionale efficiente. La relazione avrebbe potuto tracciare un quadro delle scelte degli Stati membri e di quelle della Comunità nei confronti delle regioni, dando così un'idea dell'importanza attribuita alla politica regionale europea. Ogni tre anni, invero, la Commissione pubblica una relazione periodica sulla situazione socioeconomica e lo sviluppo delle regioni della Comunità.

4.6. Al paragrafo 1.8 del capitolo IV, la Commissione afferma che con la riforma dei fondi strutturali andrebbe specificato il costo del capitale investito per ciascun

posto di lavoro creato. Purtroppo, il Comitato ha cercato invano nella relazione un'analisi di tale aspetto. Auspica che una prossima edizione possa fornire maggiori

informazioni in proposito. Il Comitato si rammarica che in questo capitolo non figurino alcuna esposizione sistematica dei dati e dei fatti.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito ai «Costi d'infrastruttura nel trasporto di merci su strada — Base per un raffronto con altri modi di trasporto»

(96/C 18/08)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 marzo 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito ai «Costi d'infrastruttura nel trasporto di merci su strada — Base per un raffronto con altri modi di trasporto».

La Sezione «Trasporti e comunicazioni» incaricata di elaborare i lavori in materia, ha formulato il parere, all'unanimità, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kielman, in data 29 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con l'adozione delle Direttive 92/81/CEE e 92/82/CEE del Consiglio, è stato realizzato un certo grado di armonizzazione in materia di accise sui carburanti. Con la Direttiva 93/89/CEE del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa agli autoveicoli adibiti al trasporto di merci, sono state fissate aliquote minime per la tassa di circolazione sugli autoveicoli commerciali. Inoltre, detta direttiva ha stabilito che due o più Stati membri possono collaborare ai fini dell'introduzione di un sistema comune di diritti di utenza applicabile ai propri territori, in riferimento alle (auto)strade. Quest'anno, gli Stati del Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Danimarca hanno introdotto tale sistema, il cosiddetto «Eurobollo».

1.2. Nel presente parere d'iniziativa, i costi delle infrastrutture vengono esaminati in modo più approfondito, in rapporto all'imputazione dei costi di utenza agli autoveicoli pesanti. Inoltre, percorrendo la pubblicazione del Libro verde della Commissione europea sullo stesso argomento, prevista per la metà del 1996, si dovrebbe effettuare un'attenta disamina dei costi e profitti esterni dei diversi modi di trasporto. Con il presente parere il Comitato intende apportare un contributo significativo alla realizzazione di un'imputazione completa, equa ed equilibrata ai diversi modi di trasporto dei costi di infrastruttura e dei costi esterni, al fine di creare condizioni concorrenziali adeguate.

1.3. Qualche esempio può illustrare l'utilità di tale valutazione:

- La Commissione europea considera che l'obiettivo finale sia l'applicazione del principio di territorialità. Ne consegue l'imputazione dei costi agli autoveicoli adibiti al trasporto di merci, in proporzione all'uso delle infrastrutture.
- Vanno eliminate le distorsioni di concorrenza tra modi di trasporto diversi, come anche quelle interne a uno stesso modo di trasporto. I costi delle infrastrutture devono essere completamente ripercossi sugli utenti, a meno che l'infrastruttura in questione non abbia anche una funzione estranea al trasporto. In linea di principio, i pedaggi costituiscono un'applicazione del principio di territorialità. Tuttavia, quando questi ultimi sono abbinati alla tassa di circolazione sugli autoveicoli e alle accise, ci troviamo dinanzi a una doppia imposizione. Il Comitato aveva già invocato a suo tempo la soppressione degli attuali pedaggi alla scadenza degli accordi esistenti.
- La mera applicazione del principio di territorialità richiede una conoscenza dei costi fissi, dei costi variabili nonché dei costi e dei profitti esterni, che sono connessi all'(uso dell')infrastruttura. Quantificare i costi delle infrastrutture è un'operazione

problematica, che diviene vieppiù complicata quando si tratta di calcolare i costi e/o i profitti esterni. Gli effetti esterni sono quelli non correlati al prezzo e che influiscono sul livello di benessere o sul potenziale produttivo rispettivamente dei consumatori e dei produttori a seguito delle attività economiche di altri (in questo caso, degli utenti delle infrastrutture). I costi esterni sono gli effetti esterni negativi, espressi in termini monetari, mentre i profitti esterni sono gli effetti esterni positivi, espressi in termini monetari. L'intervento pubblico generalmente non è necessario nel caso dei profitti esterni poiché questi vengono espressi sul mercato tramite il meccanismo di formazione dei prezzi. Per tale motivo nel resto del documento non si menzioneranno più tali effetti.

- Il sistema dell'«Eurobollo» può essere considerato come una soluzione intermedia. Tale sistema, a prescindere dal numero di chilometri percorsi, prevede che a tutti gli autoveicoli adibiti al trasporto di merci vengano addebitati, oltre alla tassa di circolazione sugli autoveicoli e alle accise, anche i costi per l'uso delle infrastrutture degli Stati partecipanti. In base a tale sistema, a detti automezzi vengono addebitati costi uguali e l'imputazione ha luogo a livello di autorità degli Stati partecipanti, alla luce delle informazioni statistiche relative ai trasporti stradali dei rispettivi territori. Questa è una forma del principio di territorialità, e contribuisce a eliminare distorsioni di concorrenza tra vettori di nazionalità diverse.

1.4. Nei pareri del 24 aprile 1991⁽¹⁾ e del 25 novembre 1992⁽²⁾, elaborati dal relatore Moreland in merito ai costi d'infrastruttura, il Comitato aveva approvato i seguenti obiettivi stabiliti dalla Commissione:

- eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra i modi di trasporto e all'interno dei medesimi;
- imputazione agli utenti dei costi economici e sociali delle infrastrutture;
- entrate fiscali sufficienti per gli Stati membri;
- libera circolazione delle merci e delle persone all'interno delle Comunità;
- condizioni ragionevoli per il transito con i paesi terzi.

1.5. Il Comitato aveva inoltre sottolineato quanto segue:

- l'imposizione in base al principio di territorialità costituirebbe una soluzione ragionevole a lungo termine per quanto, a giudizio del Comitato, presenti problemi pratici;
- è stata auspicata l'abolizione degli attuali pedaggi stradali, in linea di principio alla scadenza degli accordi contrattuali vigenti. Un'eccezione è possibile nel caso in cui si tratti di metodi di investimento

mirati al finanziamento di progetti di infrastruttura (pedaggi per i ponti, i tunnel e i traghetti);

- la soluzione prescelta non dovrebbe né provocare prassi tributarie complicate né comportare formalità amministrative.

1.6. La relazione del comitato d'inchiesta sul trasporto di merci su strada nel mercato europeo («Il trasporto di merci su strada nel mercato interno europeo», luglio 1994) afferma che:

- è necessario assumere sia i costi di infrastruttura sia i costi esterni;
- l'imposta(le imposte) deve(devono) essere destinata(e) a compensare i costi imputati;
- tale sistema deve essere distinto dall'imposizione destinata unicamente a ricavare introiti;
- il principio di territorialità deve rappresentare il punto di partenza;
- a tal fine sarà necessario fissare norme su scala europea;
- il pagamento di un pedaggio rappresenta la forma di imposizione più appropriata nei casi in cui è possibile misurare l'uso delle strade;
- nei casi in cui ciò non è (ancora) possibile, è opportuno optare per una combinazione di tasse sui veicoli e accise sul carburante.

2. Motivazione del parere d'iniziativa

2.1. Le attuali misure non portano ad una soluzione ottimale del problema. Sulla base della documentazione esistente verranno esaminate più attentamente le questioni dei costi di infrastruttura e dei costi esterni (la cui definizione figura al punto 1.3). L'imputazione incompleta di entrambi i costi a seconda dei diversi modi di trasporto rischia di falsare le condizioni di concorrenza. Fra i costi esterni si possono citare le emissioni di agenti inquinanti e di sostanze maleodoranti, l'inquinamento acustico, gli incidenti stradali, le congestioni del traffico, i problemi di parcheggio (ostacoli, visibilità ridotta) il deturpamento del paesaggio, ecc. Alcuni di questi costi esterni possono essere espressi in termini quantitativi più facilmente di altri. In generale si possono distinguere diversi metodi per la loro definizione:

- il metodo dei costi di ripristino: mirante a definire i costi necessari a rimediare agli effetti esterni o ad attenuarli;
- il metodo delle preferenze: attraverso il quale si valuta l'influenza diretta degli effetti esterni esaminando i prezzi sul libero mercato (ad esempio la diminuzione del valore delle abitazioni), o viene adottato un approccio più soggettivo compiendo indagini fra la popolazione (quale importo destinare alla riduzione degli effetti esterni?);

⁽¹⁾ GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 18.

⁽²⁾ GU n. C 19 del 25. 1. 1993, pag. 71.

— il metodo dei costi della prevenzione: diretto a stabilire i costi da sostenere per prevenire l'insorgere degli effetti esterni.

In generale, per ogni tipo di costo esterno esiste un metodo più appropriato al caso. Alcuni costi sono però pressochè impossibili da calcolare (ad esempio le mutazioni climatiche), a prescindere dal metodo adottato.

2.2. Il presente parere cerca di definire più precisamente la relazione intercorrente fra i metodi applicati nel quadro del principio di territorialità, anche in previsione del Libro verde che la Commissione intende pubblicare nel 1996.

2.3. L'imputazione dei costi di infrastruttura deve avvenire in maniera armoniosa per tutti i modi di trasporto. È auspicabile poter calcolare in anticipo tali costi ai fini della tariffazione.

3. Osservazioni

3.1. Né la Commissione europea, né le autorità nazionali hanno una visione completa delle metodologie di imputazione e dei dati riguardanti i costi delle infrastrutture.

3.2. La problematica dei costi delle infrastrutture presenta inoltre i seguenti elementi:

- definizione del concetto di «costi d'infrastruttura»;
- fissazione dei costi d'infrastruttura per paese (metodologia);
- raccolta dei dati necessari;
- ripartizione dei costi d'infrastruttura a seconda della nazionalità del vettore;
- imputazione dei costi (delle infrastrutture stradali) ai trasporti di merci e agli altri utenti della strada;
- la funzione dell'infrastruttura stradale non può essere considerata separatamente dall'uso dell'infrastruttura degli altri modi di trasporto;
- imputazione dei costi di infrastruttura a seconda dell'itinerario e nel tempo.

3.3. Senza dover procedere ad una definizione formale, è importante delimitare il concetto di costi d'infrastruttura in modo tale da creare una base di paragone dei costi delle infrastrutture per i diversi modi di trasporto.

Le infrastrutture sono costituite dai seguenti elementi:

- le opere civili (strade, ferrovie, vie navigabili) e quelle correlate: viadotti, ponti, chiuse, canali di drenaggio;

— le infrastrutture portuarie (a terra e in mare) e le vie d'accesso;

— i dispositivi di regolazione, direzione e protezione del traffico (segnali, sistemi di direzione del traffico, barriere di protezione, cartelli di segnalazione, polizia stradale, polizia marittima e fluviale, impianti di trasformazione e di trasporto dell'energia elettrica ecc.).

I costi d'infrastruttura possono essere suddivisi come segue:

- i costi di investimento, ovvero i costi della creazione dell'infrastruttura, che riguardano i costi di ammortamento, gli interessi ecc.;
- i costi di manutenzione e di rinnovo (costi di gestione);
- i costi relativi alla polizia, ovvero quelli della polizia stradale, marittima, fluviale e ferroviaria;
- i costi generali.

3.4. I costi di investimento, i costi di manutenzione, i costi di polizia ed i costi generali devono essere definiti per paese (Problema 1). Poiché la definizione dell'ultima voce è molto difficile e l'uniformazione fra i diversi paesi è praticamente impossibile, nel determinare i costi delle infrastrutture, normalmente, non si considerano i costi generali.

3.5. Per i tre tipi succitati di costi è opportuno distinguere in base al tipo di strada: autostrada, strada provinciale, strada regionale o locale, strada che attraversa un centro urbano. Tale distinzione in effetti non è indispensabile per il calcolo in sé, ma si può affermare che nella pratica è molto più facile determinare i costi delle autostrade e delle strade provinciali che di quelle locali ed interne a città e paesi. La ripartizione a seconda del tipo di strada limita in tal modo la stima (indubbiamente necessaria) dei dati mancanti. È necessario inoltre prendere in considerazione altri aspetti, fra cui:

- le differenze nell'intensità di utilizzo, non solo a seconda del tipo di strada, ma anche del momento (ore di punta, ore di traffico normale);
- le possibili differenze nei costi delle infrastrutture a seconda della velocità media del traffico;
- l'importanza delle differenze di temperatura, clima, tipo di sottosuolo e simili;
- il fatto che le autostrade sono state concepite in modo da essere più adatte all'uso da parte del traffico pesante rispetto alle strade provinciali o locali.

Un altro problema è rappresentato dal trasporto di sostanze pericolose. In alcuni casi le infrastrutture vengono provviste di dispositivi supplementari per

permettere, migliorare o proteggere il trasporto di tali sostanze, e l'addebito di questi costi ai veicoli che lo effettuano è teoricamente possibile, ma praticamente difficile.

3.6. Per quanto riguarda la definizione dei costi stessi delle infrastrutture, si può citare una serie di difficoltà:

- Non è facile determinare i costi delle strade che esistono da molti anni. In ogni caso sarà necessario ricorrere ad un metodo di capitalizzazione, e ciò solleva problematiche come il periodo di ammortamento da adottare, i tassi di interesse ecc. Per rendere possibile la comparabilità è necessario servirsi di un periodo di ammortamento uniforme. Rimane comunque insoluto il problema di come valutare le strade esistenti.
- Occorre partire dalle stesse basi per tutti i modi di trasporto onde ottimizzare il confronto, necessario per creare le condizioni di un'equa concorrenza.
- Le norme di qualità adottate per la costruzione e la manutenzione delle strade non sono le stesse in tutti i paesi. Le norme nazionali di qualità vanno mantenute oppure è necessario utilizzare un metodo di valutazione uniforme e non discriminatorio, ai fini di un confronto ottimale?
- Le divergenze fra le definizioni riscontrabili nei diversi paesi e le differenze fra i dati disponibili (non per tutte le strade o non per gli anni più recenti, ecc.).
- Un problema a sé è costituito dalla determinazione dei costi di polizia, in cui entra in gioco anche la mancanza di dati statistici.
- La disponibilità di dati varia notevolmente da un paese all'altro, ma anche all'interno di uno stesso paese. Nel caso dei Paesi Bassi ad esempio, si stima che i costi delle autostrade possono essere calcolati senza problemi, mentre al contrario è difficile o quasi impossibile quantificare i costi delle strade che attraversano i centri abitati. In questo caso si dovranno adottare importi standard (ad esempio per km, per tipo di rivestimento stradale, ecc.).

3.7. È opportuno stabilire una metodologia per l'imputazione dei costi delle infrastrutture stradali al settore dei trasporti merci su strada in base al principio di territorialità: i costi devono essere imputati all'utente individuale dell'infrastruttura. Fintantoché l'imputazione diretta all'utente non sarà (tecnicamente) possibile, gli Stati dovranno procedere ad una compensazione reciproca. A tal fine, è importante disporre di dati statistici sulla nazionalità dei trasportatori. All'imputazione di costi sono legati i seguenti problemi:

- l'imputazione dei costi d'infrastruttura alle diverse categorie di veicoli, fra cui l'imputazione della parte spettante al trasporto di merci su strada, nonché un metodo di misurazione uniforme (Problema 2);

- l'imputazione ai trasportatori nazionali o esteri, ovvero la ripartizione dei chilometri percorsi in ogni paese, in base alla nazionalità del trasportatore (Problema 3).

3.8. L'imputazione dei costi d'infrastruttura alle categorie di veicoli deve avvenire in base a variabili come:

- il chilometraggio del veicolo;
- il peso totale del veicolo;
- il numero di assi del veicolo.

3.9. Nel determinare i costi, è necessario considerare che:

- i mezzi pesanti (camion) contribuiscono più di qualsiasi altro ai costi di costruzione e di manutenzione delle strade;
- di conseguenza, sarebbe opportuno imporre una tassa basata sul peso totale e sul numero di assi allo scopo di coprire i costi delle infrastrutture;
- il principio di territorialità può costituire la miglior base per l'imposizione di tale tassa, che prenderebbe la forma di una tassa variabile per chilometro. Una tassa variabile sotto forma di accisa sul carburante presenta l'inconveniente di poter essere aggirata non effettuando il rifornimento nel paese in causa.

3.10. Per giungere ad una soluzione, i tre problemi menzionati vanno situati al centro del dibattito.

- Il problema 1 consiste nell'individuare un metodo per la determinazione dei costi di investimento, di manutenzione, di polizia e, quando possibile, i costi generali delle strade. Nel loro insieme, essi formano i costi d'infrastruttura totali.
- Il problema 2 è rappresentato dall'imputazione dei costi d'infrastruttura alle diverse categorie di veicoli, e dall'addebito univoco della parte spettante al trasporto di merci su strada.
- Il problema 3 è dato dalla ripartizione dei chilometri percorsi in ogni paese in funzione della nazionalità del trasportatore.

4. Trasporto su strada, navigazione interna e trasporto ferroviario

4.1. L'eliminazione delle distorsioni di concorrenza e la completa armonizzazione dell'imputazione dei costi d'infrastruttura al settore del trasporto stradale di merci sono condizionate dalla ripartizione completa ed uniforme dei costi d'infrastruttura fra i diversi modi (strada, navigazione interna, ferrovia, navigazione marittima ed aerea). Il presente documento pone l'accento sui tre modi di trasporto terrestri, poiché questi possono trovarsi in diretta concorrenza.

4.2. Oltre ai costi d'infrastruttura è necessario imputare anche i costi esterni di tutti i modi di trasporto.

4.3. Ciascuno dei modi di trasporto menzionati possiede la propria peculiarità che in un certo senso lo rende unico e, per certi versi ed in certe circostanze, non intercambiabile o quasi. Per tale motivo un semplice paragone tra i costi d'infrastruttura dei trasporti su strada, per via navigabile e per ferrovia fornisce un quadro incompleto.

5. Conclusioni

È auspicabile la completa imputazione dei costi d'infrastruttura e dei costi esterni ai diversi modi di trasporto in maniera equa ed uniforme. L'internalizzazione di tali costi può contribuire a far sì che i modi di trasporto

utilizzino al meglio le infrastrutture e che si giunga ad una ripartizione ottimale del volume di traffico tra i suddetti modi di trasporto. Nell'attuare tali disposizioni è raccomandabile limitare al minimo le formalità amministrative.

La determinazione e l'imputazione dei costi d'infrastruttura e dei costi esterni ai diversi modi di trasporto implica i seguenti problemi:

- la metodologia da adottare per la determinazione;
- la raccolta dei dati necessari;
- la necessità di giungere ad un accordo sulle componenti dei costi d'infrastruttura e dei costi esterni;
- fintantochè l'imputazione diretta al singolo utente non sarà (tecnicamente) possibile, sarà necessario procedere ad una perequazione tra i vari Stati.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo:
Le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti in Europa**

(96/C 18/09)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 marzo 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha designato Kielman in qualità di relatore in seguito al decesso del relatore Denkhaus, ed ha formulato il parere in data 29 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Sintesi della comunicazione della Commissione

1.1. Partendo da un'ampia esposizione dei problemi che si presentano nel settore dei trasporti, la relazione passa in rassegna le applicazioni telematiche ed i servizi telematici oggetto di dibattito attuale, nonché una serie di proposte per le future attività della Commissione.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Lo sviluppo del benessere, la crescita, l'occupazione e la competitività determineranno in futuro un ulteriore incremento delle prestazioni nel settore dei trasporti di passeggeri e di merci nell'Unione europea. Si dovrebbe far fronte a tale incremento con una più contenuta lievitazione dei chilometri percorsi e quindi del traffico grazie ad un aumento della produttività, delle infrastrutture e dell'impiego dei veicoli. La scarsità delle risorse in termini di superfici disponibili, ricettività ambientale ed energia obbliga a farlo. Le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti possono fornire un notevole contributo all'accrescimento della produttività delle infrastrutture e dell'impiego dei veicoli. Esse possono altresì potenziare sensibilmente la sicurezza, elemento essenziale della qualità dei trasporti.

2.2. La mobilità non è fine a se stessa, ma è il mezzo per conseguire altri scopi ed obiettivi. È pertanto adeguato utilizzare il concetto di mobilità sostenibile? Da un lato si presuppone che la mobilità sia manipolabile, dall'altro la mobilità stessa come la questione della sua sostenibilità restano aperte ad un'ampia valutazione soggettiva. Il concetto «mobilità sostenibile» (Libro bianco della Commissione — 1992) implica anche la questione dei mezzi con cui rendere possibile tale mobilità sostenibile. Sotto questo profilo, le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti svolgeranno in futuro un ruolo fondamentale.

2.3. Le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti hanno già avuto in passato, e avranno ancor più in futuro, una notevole importanza per tutti i modi di trasporto e per le relative interfacce. Il trasporto su strada, per ferrovia, la navigazione interna, marittima nonché aerea e le relative interfacce costituite da aeropor-

ti, porti, terminal e stazioni ferroviarie, si schiudono alle applicazioni telematiche future che vanno ben oltre gli attuali sistemi. Occorre, in particolare, tenere conto dell'azione intermodale di strutture telematiche che interessano l'intero sistema.

2.4. Una corretta applicazione telematica migliora il grado di sfruttamento delle capacità delle infrastrutture. Evitando il sovraccarico di traffico, e quindi gli ingorghi, ed aumentando la sicurezza, con il conseguente calo di incidenti grazie ad informazioni sui percorsi consigliati, ottenute sulla base di carichi di traffico effettivi e di un'armonizzazione del flusso di traffico, si conseguono indubbiamente risultati molto positivi.

Nel caso sussistano carenze assolute di capacità, le applicazioni telematiche non sono però in grado di sostituire gli investimenti atti a potenziare le capacità.

2.5. Il Comitato ritiene inoltre che la telematica non debba essere impiegata per ottenere forzatamente un trasferimento di traffico o per evitare del traffico, come richiedono taluni ambienti — ignari delle effettive possibilità di trasferimento dei trasporti su strada e delle insufficienti capacità dei modi di trasporto più «ecologici». I principali obiettivi della telematica dovrebbero consistere invece in un potenziamento della sicurezza e dell'efficienza di tutti i modi di trasporto. La telematica dovrebbe inoltre consentire di raccogliere e conoscere meglio le informazioni nel settore dei trasporti, ad esempio quelle riguardanti l'offerta e l'organizzazione interfacciale dei fornitori pubblici e privati di trasporti e infrastrutture, contribuendo così a porre le premesse per un più ampio utilizzo delle capacità intermodali e dell'interoperabilità dei sistemi. A tale proposito la libera scelta compiuta dallo spedizioniere è in ultima analisi la via più breve verso il sistema di trasporto più efficiente.

2.6. Le telecomunicazioni e la tecnologia dell'informazione possono però sicuramente sostituire la domanda di prestazioni di trasporto fisico in taluni ambiti, ad esempio tramite il teleacquisto o il telelavoro.

2.7. I sovrasistemi europei nascondono anche nel settore telematico il rischio di limitare la concorrenza. Nel progettare i potenziali sistemi occorre pertanto evitare che si creino monopoli nazionali o europei, pubblici o privati.

2.8. La comunicazione della Commissione cita sì tutta una serie di obiettivi conseguibili con l'ausilio della telematica, ma non distingue in modo netto gli obiettivi primari da quelli secondari. Si può avere pertanto l'impressione che si suscitino aspettative esagerate nei confronti dell'efficienza della telematica applicata ai trasporti.

2.9. Allo stato attuale delle conoscenze sui sistemi telematici esistenti e possibili nel settore dei trasporti e considerate le necessità legate alle sfide che lo sviluppo delle prestazioni nei trasporti comporta, si possono formulare i seguenti obiettivi prioritari:

- potenziamento della sicurezza,
- riduzione dell'inquinamento ambientale,
- aumento del grado di sfruttamento delle infrastrutture, ad esempio evitando gli ingorghi,
- vantaggi offerti all'utenza dagli operatori dei trasporti per quanto riguarda l'impiego di veicoli e il grado di sfruttamento.

I summenzionati obiettivi favoriscono l'aumento della produttività di infrastrutture ed operatori dei trasporti, il risparmio delle risorse e il miglioramento della qualità e delle prestazioni ed esercitano in generale un'influenza molto positiva sulla capacità concorrenziale e, quindi, sul mantenimento e lo sviluppo di posti di lavoro nell'Unione europea.

Per quanto riguarda la tariffazione dell'uso delle infrastrutture, la telematica offre un metodo per applicare meglio il principio dell'« utente paga », con il vantaggio che il gettito andrà là dove si producono i costi. Non accade così, ad esempio con l'imposta sul diesel, con la quale l'utente paga, ma il gettito non sempre va dove dovrebbe (nel caso si faccia ad es. rifornimento di carburante nei Paesi Bassi e si viaggi nella Repubblica federale di Germania).

2.10. Per essere efficace, la telematica applicata ai trasporti implica un orientamento ed un loro controllo. Ne consegue un'alterazione del grado di libertà degli operatori e degli utenti dei trasporti. Si deve pertanto raggiungere un consenso a livello della società sul grado di alterazione della libertà da accettare per mantenere e sviluppare la mobilità.

2.11. L'introduzione di sistemi telematici nel settore dei trasporti, come condizione supplementare per l'utilizzazione delle infrastrutture, aumenta il rischio di carattere tecnologico e organizzativo. Il trasporto assume una dimensione supplementare che comporta necessariamente i rischi insiti nella tecnica e nel suo utilizzo e rende quindi il sistema dei trasporti maggiormente

sensibile nel grado di disponibilità all'utenza in Europa. Si temono pertanto conseguenze negative soprattutto sul grado di accettazione da parte degli utenti dei trasporti, se, ad esempio, a causa di tecniche non sufficientemente collaudate, si commettono errori di registrazione dei pedaggi stradali addebitati automaticamente o si provocano interruzioni del traffico, causando così proprio quei disagi che tali tecniche dovrebbero eliminare.

Verificando il valore oggettivo e soggettivo degli obiettivi si dovrebbe valutare se tale rischio supplementare sia commisurato agli innegabili vantaggi che i sistemi telematici apportano al settore dei trasporti.

2.12. Il grado di accettazione dei sistemi telematici nel settore dei trasporti è tuttavia un importante presupposto per l'operato di coloro che rappresentano la domanda e l'utenza. Senza un adeguato livello di accettazione (numero di utenti, frequenza di utilizzo) i sistemi risultano antieconomici e non sono efficaci.

Condizioni fondamentali per garantire tale grado di accettazione sono, oltre al chiarimento delle questioni di principio relative agli obiettivi, al grado di libertà e ai rischi, la trasparenza dei sistemi, l'informazione che li riguarda e la formazione al loro utilizzo.

3. Alla luce dei potenziali innegabili effetti positivi delle applicazioni telematiche nel settore dei trasporti e considerato, tuttavia, il quadro ancora ampiamente indefinito a livello di dibattito politico concreto, il Comitato avanza una proposta per un ulteriore sviluppo delle applicazioni telematiche nel settore dei trasporti in Europa.

La proposta prevede le seguenti priorità:

- chiarire gli obiettivi,
- creare il quadro politico,
- fissare le condizioni di applicazione,
- realizzare i sistemi.

3.1. Occorre chiarire, in una discussione fra le parti interessate, gli obiettivi principali delle applicazioni telematiche in base a quanto formulato al punto 2.9 e raggiungere un accordo in merito. Gli obiettivi possono essere perseguiti non solo singolarmente, ma anche in una reciproca combinazione.

3.1.1. Dovrebbero partecipare a tale discussione gli operatori e gli utenti dei trasporti, i gestori delle infrastrutture, gli organi statali a tutti i livelli, compresi gli enti locali territoriali, gli operatori telematici e, non da ultime, le categorie sociali.

3.1.2. I principali sistemi tecnologici per le applicazioni telematiche ai trasporti sono stati sviluppati; si deve ora decidere come e a quale fine si intende impiegarli.

3.2. Va creato un quadro politico affidabile e a lungo termine. La politica dovrebbe essere trasparente e armonizzata a tutti i livelli decisionali.

3.2.1. Occorre innanzi tutto chiarire le competenze ai diversi livelli politici e gli effetti e il carattere vincolante che rivestono le decisioni da essi prese.

3.2.2. Il chiarimento del grado di libertà auspicato per la mobilità e i sistemi telematici nei trasporti è un altro elemento di estrema importanza del quadro politico.

3.2.3. La questione affrontata al punto 2.11, relativa alla ponderazione del rischio, deve essere discussa e decisa a livello delle parti interessate.

3.2.4. Tutti gli operatori dei sistemi telematici per i trasporti dovrebbero essere soggetti a un codice di condotta, da elaborare sulla base di un consenso politico.

3.2.5. Occorre chiarire se la gestione delle applicazioni telematiche nei trasporti debba essere affidata al settore pubblico o a quello privato, nonché definire l'intensità concorrenziale dei mercati per i servizi telematici. Per la gestione delle applicazioni telematiche destinate principalmente a migliorare il traffico ed a potenziare la sicurezza, il Comitato esprime la preferenza per il settore pubblico; i servizi supplementari possono invece essere gestiti da privati. La linea di demarcazione fra i settori pubblico e privato si sta tuttavia modificando come indica la comunicazione della Commissione. Tale evoluzione sarà senza dubbio caratterizzata dalla telematica. Per questo motivo, il Comitato condivide la proposta della Commissione di istituire in tale campo un partenariato tra settore pubblico e privato.

3.3. Occorre stabilire condizioni di applicazione affidabili.

3.3.1. L'architettura dei sistemi deve comprendere sia gli standard europei per le tecnologie di trasmissione di base sia l'interoperabilità e la flessibilità necessarie allo sviluppo di esigenze future.

3.3.2. Un quadro regolamentare globale con norme vincolanti ha bisogno di una base giuridica europea unica, riconosciuta e recepita a tutti i livelli dagli Stati membri e dagli enti locali territoriali. Si dovrebbero creare le condizioni politiche che consentano di eliminare al massimo le incertezze per dare maggiore sicurezza ai consumatori e agli operatori.

3.3.3. Occorre stabilire le competenze (ripartizione dei ruoli) in materia di sviluppo e gestione della struttura telematica, apertura delle infrastrutture dei trasporti ai servizi telematici e inclusione degli operatori dei trasporti. In particolare, va definito il

collegamento fra le infrastrutture dei trasporti e le infrastrutture telematiche.

3.3.4. È necessario stabilire la cerchia dei possibili operatori (gestori di infrastrutture, operatori dei trasporti e organizzazioni interfacciali). Bisogna chiarire se fra questi figurano ad esempio i pedoni e i ciclisti nel contesto del trasporto stradale, i velivoli privati nel trasporto aereo e le imbarcazioni sportive nel trasporto marittimo e fluviale.

3.3.5. Le condizioni di gestione dei sistemi telematici vanno fissate per gli operatori in modo sufficientemente flessibile e con il minor numero possibile di limitazioni alla concorrenza. Non deve però essere compromessa la funzionalità del sistema nel suo complesso.

3.3.6. I sistemi telematici intensivi consentono agli operatori dei sistemi di fare deduzioni sul comportamento (la mobilità) degli utenti dei trasporti. Per tale motivo, rivestono una notevole importanza i dispositivi volti a tutelare i diritti della persona e i dati personali.

3.3.7. Allo stato attuale delle conoscenze, non sono accertate le conseguenze dei campi elettromagnetici e di altre interferenze sulla salute. È pertanto necessaria una particolare cautela in questo campo.

3.4. I vantaggi derivanti dall'utilizzo delle applicazioni telematiche nei trasporti sono tanto elevati che coloro che ne beneficiano dovrebbero provvedere a predisporle. Ne deriva che la realizzazione dei sistemi va lasciata in via prioritaria all'iniziativa privata. Se si tratta di interessi sociali di ordine generale, sono auspicabili tuttavia anche investimenti pubblici nel settore delle applicazioni telematiche.

La realizzazione delle applicazioni telematiche da parte di operatori commerciali o privati dei trasporti può essere tutt'al più favorita dallo Stato con forme di incentivazione.

3.4.1. Per la realizzazione dei sistemi rivestono un'importanza fondamentale la formazione e l'addestramento all'utilizzo di tali sistemi. Le competenze richieste agli operatori dei trasporti (patente di guida) dovrebbero comprendere quanto prima la capacità di utilizzare i sistemi telematici. Questi ultimi dovrebbero essere di così facile utilizzo da poter essere maneggiati da qualsiasi operatore dei trasporti.

3.4.2. Rivolgere attenzione alle PMI (piccole e medie imprese) appare senz'altro opportuno, ma il settore dei trasporti è dominato dalle imprese di piccole dimensioni. Un'impresa classificata fra le «PMI» in altri rami dell'economia assume nel settore dei trasporti l'aspetto di un'azienda colossale. Attualmente si dedica scarsa attenzione alle PMI. Benché vi sia un'ampia offerta in questo campo, sono relativamente poche le imprese che se ne avvalgono.

3.4.3. I servizi a valore aggiunto della telematica dei trasporti dovrebbero essere lasciati completamente al

mercato, ovvero al libero gioco di domanda e offerta per utenti e gruppi di utenti. Non si reputa necessario un chiarimento a livello pubblico come indicato nei punti 3.1, 3.2 e 3.3.

3.4.4. Le informazioni di mercato relative alla domanda e all'offerta di prestazioni nel settore dei trasporti di merci risultano sicuramente molto problematiche in base alle applicazioni telematiche nel settore dei trasporti di merci. Dato che l'offerta vede minacciate le proprie strategie di segmentazione del mercato e la domanda non viene soddisfatta nella misura auspicata né sul piano quantitativo né su quello qualitativo, queste informazioni vengono accolte dagli operatori stessi del mercato con estremo scetticismo, se elaborate in modo isolato.

4. Considerazioni finali

4.1. Sono già disponibili tecnologie delle telecomunicazioni con standard europei che, come è stato dimostrato, si prestano ottimamente a concrete applicazioni telematiche nel settore dei trasporti. Per potenziare la sicurezza, ridurre l'inquinamento ambientale, evitare gli ingorghi e migliorare lo sfruttamento dei veicoli, sarebbe

necessario creare al più presto un quadro politico adeguato e sviluppare i presupposti per tali applicazioni a livello europeo, per poi lasciare per quanto possibile all'iniziativa privata la realizzazione dei sistemi.

4.2. Le valutazioni costi-benefici a livello microeconomico portano allo sviluppo di iniziative private da parte sia dei fornitori sia degli utenti dei sistemi telematici dei trasporti. Quelle a livello macroeconomico devono essere ampliate per includere imponderabili dimensioni politiche e sociali; il dibattito sugli obiettivi, le modalità e le conseguenze, tuttavia, va condotto nel modo più sincero e obiettivo possibile, tenendo conto dell'opinione di tutte le parti interessate.

4.3. Un'occasione favorevole per chiarire gli obiettivi, fissare il quadro politico e le condizioni di applicazione della telematica per i trasporti è costituita dallo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti. Dovremmo cogliere tale opportunità.

4.4. Le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti sono un investimento di innegabile importanza per il futuro dell'Europa. È ormai giunto il momento di consolidare e approfondire con le applicazioni pratiche il vantaggio raggiunto sotto il profilo tecnologico.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio che approva le modifiche dello statuto dell'impresa comune Joint European Torus (JET)

(96/C 18/10)

Il Consiglio, in data 6 luglio 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Lyons in data 26 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Vengono proposte le seguenti modifiche:

- (i) prolungare di tre anni l'impresa Joint European Torus (JET) facendone slittare la fine dal 1º gennaio 1997 alla fine del 1999;
- (ii) permettere l'adesione del Technology Development Centre (Centro Tecnologico di sviluppo) finlandese all'impresa comune JET;
- (iii) modificare lo statuto del JET, considerando che la Svezia, la quale in qualità di «paese terzo» è stata pienamente associata al programma di fusione dell'Euratom, è diventata membro dell'Unione europea dal 1º gennaio 1995 e
- (iv) accettare alcune altre modifiche nel testo dello statuto del JET per adeguarlo pienamente al Trattato sull'Unione europea.

2. Si accettano le modifiche ai punti (ii), (iii) e (iv), che hanno carattere amministrativo.

3. Per quanto riguarda la prima modifica proposta, al momento dell'elaborazione del parere in merito al programma specifico di ricerca e insegnamento nel settore della fusione termonucleare controllata [1994-1998] (adottato il 14 settembre 1994⁽¹⁾), il Comitato era consapevole che era in corso un riesame per decidere se l'impresa comune JET dovesse essere prorogata.

⁽¹⁾ GU n. C 393 del 31. 12. 1994, pag. 139.

4. Da tale riesame è discesa la raccomandazione di prolungare di tre anni la durata del JET per poter ottenere ulteriori dati scientifici rilevanti ai fini della progettazione del Reattore Termonucleare Sperimentale Internazionale (ITER), che dovrebbe essere costruito per la prossima fase del programma di fusione internazionale.

4.1. Sulla base della raccomandazione del Comitato, sostenuta dal Comitato consultivo per il programma di fusione (CCPF), la Commissione ha presentato la proposta di cui al punto (i) summenzionato. Le ragioni scientifiche a sostegno della proposta della Commissione sono elencate nella parte III della Motivazione.

5. Il costo che la proroga proposta per l'impresa comune JET comporterà per l'Euratom è stimato a circa 240 milioni di ECU e dovrà essere sostenuto con i fondi stanziati per il programma di fusione 1994-1998, deciso dal Consiglio l'8 dicembre 1994⁽²⁾ (cfr. punto 7 della Motivazione e, in particolare, l'affermazione che «la proroga dell'impresa comune JET non comporterebbe implicazioni finanziarie nuove»).

6. Avendo già approvato la spesa complessiva assegnata al programma di fusione per il 1994-1998, e visto che questa resterà invariata, il Comitato non ha motivo di sindacare in merito alla proposta della Commissione di modificare i dettagli del programma scientifico interno, né di formulare obiezioni circa la conseguente proroga dell'impresa comune JET.

⁽²⁾ GU n. L 331 del 21. 12. 1994, pag. 22.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla disoccupazione giovanile

(96/C 18/11)

Il Comitato economico e sociale, in data il 23 febbraio 1995, ha deciso, conformemente al disposto del terzo comma dell'articolo 23 del Regolamento interno, d'elaborare un parere in merito alla disoccupazione giovanile.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rupp, in data 17 luglio 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, a maggioranza e 4 astensioni il seguente parere.

1. Disoccupazione giovanile nell'Unione europea: le dimensioni della sfida

1.1. L'aliquota di disoccupati tra i giovani (sotto i venticinque anni) dell'Unione europea raggiunge il 21,2% ⁽¹⁾, ed è il doppio di quella relativa agli adulti. I giovani rappresentano il 32% circa del totale dei disoccupati. La percentuale « fissa » di giovani disoccupati, che oggi in quasi nessuno degli Stati membri è inferiore al 10%, è troppo elevata, date le sue conseguenze psicosociali e di psicologia giovanile.

1.2. Ove si considerino i valori massimi del 1985, allorché la disoccupazione relativa dei giovani di età inferiore ai 25 anni era del 43% sul totale dei disoccupati, attualmente l'aliquota dei giovani disoccupati rispetto agli adulti disoccupati, è rimasta pressoché invariata. La disoccupazione giovanile colpisce soprattutto le giovani ed i giovani dell'Europa meridionale e della Finlandia, dove rispettivamente il 34-42% e il 34% ⁽¹⁾ dei giovani risulta senza lavoro. Nel 1992 un terzo dei giovani dell'Unione europea era disoccupato da più d'un anno.

1.3. La disoccupazione giovanile è una delle componenti della disoccupazione complessiva nell'Unione europea, il cui particolar significato consiste nel fatto che le future generazioni di potenziali lavoratori specializzati vengono escluse da ogni prospettiva di lavoro sul medio e sul lungo periodo. Ciò significa che, generalmente, i giovani vengono tagliati fuori dall'accesso alle attività qualificate ed alla partecipazione sociale. Sono proprio i giovani che hanno bisogno di un contatto per potersi identificare positivamente con la società e, su tale sfondo, acquisire la capacità di affrontare i rischi e risolvere le difficoltà. Prospettive di lavoro ridotte impediscono a tali giovani sia di svilupparsi, sia d'avere prospettive di vita stabili. Neanche la formazione professionale qualificata o un diploma di scuola superiore garantiscono più, rispetto al passato, prospettive di lavoro promettenti.

1.3.1. I mercati europei del lavoro sono caratterizzati da notevoli differenze salariali e da profili professionali

differenziati. I giovani non sempre dispongono della necessaria mobilità, la quale provoca spesso nuovi problemi (conseguenze delle migrazioni). Si tratta di problemi riscontrabili sia a livello nazionale sia a livello transnazionale, che rendono necessarie strategie d'azione sul piano locale e regionale.

1.3.2. È prevedibile che in futuro la formazione continua (durante l'intero arco della vita) rappresenterà un fattore determinante per una carriera professionale promettente. In tale contesto la formazione professionale assume carattere prioritario, anche se tuttavia non dev'essere considerata una panacea.

1.3.3. I periodi di crisi rendono necessarie forme diverse di cooperazione tra il settore economico ed il settore pubblico, e le differenze dovute alle specificità dei vari paesi impongono strategie di più ampio respiro.

1.4. Una difficoltà è data dal fatto che un giovane su cinque non può oggi trovare lavoro sul mercato europeo. Inoltre, molti giovani occupano posti di lavoro mal pagati, precari e talvolta a rischio, senza alcuna prospettiva di poter migliorare la propria situazione. La disoccupazione e la sottoccupazione giovanile rappresentano uno spreco notevole di risorse umane e possono minacciare la coesione economica e sociale dell'Europa e fors'anche lo stesso ordinamento democratico. Ai giovani disoccupati viene tolta la possibilità di dare il proprio contributo alla società. Una crescente aliquota delle future generazioni di lavoratori qualificati va persa e, alla lunga, sembra condannata a non avere un posto di lavoro ed a restare perciò esclusa dalla società. Una tale esclusione è raffigurata dalla mancanza di redditi, dallo scarso riconoscimento e dalla scarsa partecipazione sociale, dalla perdita d'identificazione, dal crescente isolamento e dalla minor fiducia in sé stessi. L'incertezza del posto di lavoro, la marginalizzazione e l'isolamento preparano il terreno alla criminalità giovanile, all'abuso di droghe, al nazionalismo forsennato, all'intolleranza, alla xenofobia ed al razzismo. La disoccupazione giovanile riguarda quindi tutti e non dev'essere trascurata dall'Unione europea.

1.5. Nell'Unione europea troppi giovani lasciano la scuola senza aver acquisito la formazione di base, per profittare di un'offerta di istruzione o di formazione o,

⁽¹⁾ Eurostat « News Release », n. 31/95 del 12. 6. 1995.

magari, poter ottenere un posto di lavoro. Ciò interessa con dimensioni e intensità diversa i giovani di tutti i livelli di qualificazione (dagli svantaggiati agli studenti dell'insegnamento superiore). È pertanto necessario ampliare maggiormente le offerte di qualificazione e i programmi di aiuto alla formazione professionale, come quelli previsti dai programmi d'azione Leonardo e Sokrates.

1.5.1. Negli ultimi anni la disoccupazione giovanile si è presentata sotto numerosi tagli diversi: dall'isolamento nella fascia inferiore del 10% di giovani che non hanno alcun diploma scolastico, sino ai giovani laureati disoccupati. Sullo sfondo della carenza di posti di lavoro in tutti i paesi dell'Unione europea, la disoccupazione minaccia e colpisce, oltre ai molti gruppi più genericamente svantaggiati sul mercato del lavoro, un numero sempre maggiore di giovani qualificati.

2. Azioni e proposte dell'Unione europea

2.1. La crescente discrepanza tra sistema formativo ed occupazionale ed una formazione non sempre orientata alle necessità rappresentano due dei fattori chiave che impediscono ai giovani di accedere al lavoro e di ottenere una corretta integrazione nella vita professionale. In tale contesto, nel Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» e nel Libro bianco «Politica sociale europea» si sottolinea la necessità di trovare sistemi e soluzioni suscettibili d'offrire una solida formazione di base e di connettere formazione scolastica e vita professionale. Va posto l'accento, in particolare, sulla neutralizzazione delle incidenze sociali operate dalla disoccupazione, soprattutto quella giovanile, nel senso dell'isolamento e della perdita di partecipazione sociale. Nei Libri bianchi si propone, inter alia, quanto segue:

- un significativo ampliamento della formazione professionale, se del caso come alternativa all'università, con corsi di formazione più brevi ed orientati alla pratica per gli apprendisti ed i tirocinanti nelle imprese;
- migliori e tempestive previsioni delle qualifiche richieste;
- ristrutturazione del potenziale d'istruzione e di formazione con il concorso degli uffici del lavoro;
- in generale, maggior coinvolgimento del settore privato, delle parti sociali e delle autorità nello sviluppo di «veri» sistemi di formazione professionale, compreso eventualmente la messa a punto di incentivi fiscali e legislativi;
- miglioramento della prevenzione e della lotta contro l'esclusione sociale.

2.2. Nei Libri bianchi (Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione», capitolo 8, punto 8.8, lettera e; Libro bianco «Politica sociale europea», capitolo 6, lettera b, punto 15) vengono invocate misure per sistemi di istruzione e formazione «mono-nazionali» e per

prevenire l'esclusione (precisati recentemente anche nella comunicazione della Commissione «Turning growth into Jobs: Brussels Action Plan» del 23 novembre 1994), tra cui:

- una garanzia comunitaria che nessun giovane d'età inferiore ai 18 anni debba essere disoccupato: ciascuno dovrebbe avere diritto ad un posto nel sistema d'istruzione generale o professionale o nell'ambito d'una misura di formazione alternativa.

(I corsivi che seguono commentano le posizioni della Commissione)

L'esempio dei Paesi Bassi (si vedano anche la Danimarca e la Svezia), dove da parecchi anni si sperimenta con successo una simile garanzia, va studiato anche per valutarne le possibilità di trasposizione in altri Stati membri. Lo stesso dicasi per il diritto, vigente nella Repubblica federale di Germania, ad un posto d'apprendista nel sistema dualistico della formazione professionale. Inoltre, una garanzia così impostata dovrebbe prevedere anche il diritto a un posto di lavoro, come alternativa, o come sbocco, della formazione. La necessità d'una garanzia a livello comunitario è comprovata dai numerosi studi scientifici a disposizione, i quali confermano unanimemente che la disoccupazione al momento del passaggio dall'istruzione scolastica alla formazione ed all'inserimento professionale ha effetti estremamente rilevanti dal punto di vista delle possibilità eventuali di stabilizzazione e sviluppo professionale. (Nel caso di disoccupati con esperienza di lavoro il limite di sopportazione, secondo gli studi, è di un semestre di disoccupazione, ma tutte le indagini concordano nell'asserire che i giovani e gli adolescenti non dovrebbero venir esposti alla disoccupazione al momento della difficile transizione dalla scuola all'attività lavorativa.)

- Eliminazione delle carenze dei diplomati in termini di conoscenze di base ed altre capacità fondamentali:
Nel passaggio dalla scuola al lavoro hanno dato buona prova di sé misure volte ad ampliare le conoscenze e capaci di trarre profitto dall'esperienza pratica ottenuta nel corso della permanenza nelle imprese.

- Migliorare il livello della prima formazione professionale e delle capacità di utilizzare le nuove tecnologie:

Si tratta sopra tutto di tener presente che, come illustrato in precedenza, i vari gruppi di giovani disoccupati, dalla formazione scolastica carente alla maturità ed allo studio universitario, necessitano volta per volta di misure d'adeguamento specifiche e di accessi specifici, al fine di utilizzare le nuove tecnologie a livelli diversi.

- Ampliamento delle dimensioni e dell'offerta degli attuali sistemi di formazione per apprendisti:

Va in tale contesto soprattutto controllato in quale misura, e a quali condizioni, sia possibile trasporre negli altri Stati membri i sistemi di formazione per apprendisti dei paesi nordici, ed in quale misura sia possibile integrarli nei sistemi scolastici nazionali.

- Miglior coordinamento degli uffici d'orientamento professionale e di collocamento:

Si tratta in tale contesto di utilizzare le fasi conclusive dei corsi di formazione scolastica, per avvicinare maggiormente i giovani a quadri professionali più promettenti ed a corsi di formazione, onde migliorare le basi decisionali e la motivazione a favore d'una formazione professionale.

- Incoraggiare le università e gli altri istituti d'insegnamento superiore ad una maggiore collaborazione con l'industria ed il commercio;
- Esame delle possibilità d'offrire incentivi fiscali per imprese e privati che investano nella formazione continua;
- Sarebbe opportuno indurre le parti sociali a negoziare anche a livello europeo accordi salariali che prevedano, come strumento essenziale, un accesso ampliato e la partecipazione alle misure di formazione continua, tenendo presenti le possibilità offerte dagli obiettivi 3 e 4 del Fondo sociale europeo, che pongono l'accento sulla formazione anticipata;
- La prevenzione e la lotta all'esclusione sociale richiedono una mobilitazione globale di tutte le forze, nonché la connessione tra misure economiche e misure sociali.

2.3. Per quanto riguarda il limite massimo d'età, per un impegno politico degli Stati membri sotto forma di garanzia comunitaria, si propone, d'intesa col Commissario Flynn, di portarlo dai 18 ai 20 anni, per poter così offrire una garanzia ai giovani destinati alla disoccupazione, sopra tutto negli Stati membri che in primo luogo collegano alla frequenza scolastica le misure d'istruzione postsecondaria. Si rileva inoltre una forte domanda d'interconnessione nel settore della formazione professionale, laddove vengano sviluppate iniziative economiche pubbliche e private. In tale contesto è opportuno sia rafforzare le iniziative private sia integrare alla formazione professionale il sostegno pubblico.

2.3.1. Resta infine da vedere e valutare se, in futuro, non sia opportuno raccomandare agli Stati membri di instaurare una formazione professionale di base da effettuare come prima fase di formazione postsecondaria, prima del tirocinio di formazione professionale nelle imprese. Ciò offrirebbe la possibilità di conseguire una qualificazione di base in una serie di settori d'attività specifici, il che migliorerebbe l'accesso sia alla qualificazione professionale, sia ai vari settori d'attività economica.

3. Misure europee contro la disoccupazione giovanile

3.1. Nel corso dei recenti Vertici del Consiglio europeo svoltisi a Bruxelles, Corfù ed Essen la lotta alla disoccupazione giovanile è stata definita una delle

priorità massime dell'Unione europea. La Decisione del Consiglio del 5 dicembre 1994 sulla qualità e l'interesse della formazione professionale ⁽¹⁾, fondata sulle proposte del Libro bianco, definisce alcune premesse essenziali sulla base delle quali si dovrebbero sviluppare strategie di formazione professionale valide ed efficaci per lottare contro la disoccupazione giovanile. Nel frattempo sono state definite con chiarezza le priorità di cui agli obiettivi 3 e 4, relative agli sviluppi prevedibili del mercato del lavoro, della formazione e dell'orientamento professionale. Il programma Leonardo dovrebbe inoltre contribuire a migliorare l'accesso alla formazione ed ai posti di lavoro, impedendo una proliferazione dei programmi.

3.2. Le iniziative riguardanti il mercato del lavoro per lottare contro la disoccupazione giovanile devono porsi come obiettivo principale, oltre un'offensiva di qualificazione, la creazione o lo stimolo di nuovi posti di lavoro per i giovani, per contribuire in tal modo concretamente alla diminuzione del deficit di posti di lavoro esistente nei paesi dell'Unione.

3.3. Il Comitato si è già espresso esaurientemente su tali tematiche. Nei pareri sulle questioni generali della crescita e dell'occupazione il Comitato ha constatato l'enorme importanza di migliorare la formazione, pur ricordando che in fin dei conti si tratta soltanto di vedere quanti posti di lavoro destinati ai giovani vengono davvero creati. Il presente parere non tornerà quindi su questi rilevanti punti.

3.3.1. La strategia di una garanzia comunitaria, stando alla quale nessun giovane sotto i 18 anni dovrà essere disoccupato, viene estesa ad una garanzia comunitaria che riguarda tutti i giovani sotto i vent'anni, affinché venga loro davvero offerta un'alternativa reale e retribuita alla disoccupazione ed all'inattività. Tuttavia, lo strumento prioritario per impedire la disoccupazione giovanile resta il miglioramento delle possibilità di scelta e l'incremento delle possibilità di formazione nell'economia e nell'industria.

3.3.2. Le ulteriori proposte relative alle offerte, ai programmi ed alle azioni complementari dell'Unione europea debbono inserirsi nella politica occupazionale globale dell'Unione europea rispettando i criteri sinora vigenti, tra cui:

- minimo del 50% riservato alla qualificazione nell'ambito delle misure;
- misure minime a disposizione dei gruppi particolarmente esposti all'esclusione (permettendo ad esempio corsi d'alfabetizzazione e/o il recupero di anni scolastici);
- un sostegno equivalente, ovunque possibile, all'integrazione professionale ed a quella sociale;
- miglioramento delle capacità di collocamento sul mercato del lavoro; incremento delle possibilità;

⁽¹⁾ GU n. C 374 del 30. 12. 1994, pagg. 1-4.

- orientamento a favore delle donne e dei gruppi svantaggiati (disabili, minoranze etniche, ecc.), che hanno particolari difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e/o ai sistemi di formazione e di qualificazione professionale;
- si tratta di obiettivi trasposti in programmi quali ad esempio «L'istruzione per tutti» e altri in Danimarca che collegano la formazione a nuove organizzazioni del lavoro come nell'ambito del contratto collettivo nell'industria belga delle costruzioni, degli aiuti d'accompagnamento alla formazione nella Repubblica federale di Germania, e di altri esempi;
- la Commissione europea raccoglie le esperienze degli Stati membri per trarne le dovute conseguenze, della cui realizzazione politica si fa carico.

4. Proposte del Comitato

Il Comitato discute e raccomanda, inoltre, ulteriori proposte, che non fanno esclusivamente parte delle iniziative di politica dell'occupazione, bensì ampliano la politica europea dell'occupazione e del mercato del lavoro integrando la politica di lotta alla disoccupazione giovanile.

4.1. *Programma di sovvenzione degli oneri salariali per i giovani*

Il Comitato raccomanda l'istituzione d'un programma di sovvenzione degli oneri salariali per i giovani in cerca d'occupazione. L'obiettivo di tale programma dovrebbe essere quello di contribuire, mediante il sostegno per un periodo limitato ai nuovi posti di lavoro destinati ai giovani, alla creazione ed alla salvaguardia di nuovi posti di lavoro, offrendo ai giovani disoccupati una garanzia occupazionale.

4.1.1. I giovani disoccupati da più di sei mesi che non partecipano ad una formazione debbono aver la possibilità di accedere al mercato del lavoro delle imprese sulla base di esperienze lavorative pratiche.

4.1.2. Il sostegno dovrebbe venir concesso per almeno un anno e corrispondere almeno al 50% del salario, sulla base dei contratti in vigore. Esso dovrebbe essere subordinato ad un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il programma dovrebbe in tale contesto valorizzare in particolar modo l'occupazione transnazionale.

4.2. *Programma per i servizi volontari*

4.2.1. Il Comitato propone di valutare la possibilità d'introdurre a livello europeo un programma di servizi volontari (basati sull'utilità pubblica), aperto a tutti i giovani sotto i 25 anni. In tale contesto si potrebbe pensare ad un programma complementare di tirocini, eventualmente incentrato sullo scambio di esperienze delle aziende. Il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle regioni debbono partecipare alla definizione di tale programma per i servizi volontari. Al

riguardo si rimanda ancora una volta alle proposte della Commissione contenute nel documento «Turn Growth into Jobs: Brussels Action Plan» del 23 novembre 1994 ed al programma d'azione di politica sociale a medio termine del 12 aprile 1995.

4.2.2. Quanto sopra potrebbe realizzarsi tramite analoghi partenariati pubblico-privati, ma in un ambito europeo più ampio. Si chiede alla Commissione di far partecipare adeguatamente alla trasposizione del programma il forum giovanile europeo ed altri enti equivalenti delle ONG.

4.2.3. Punto di partenza d'un simile programma potrebbe essere un partenariato sociale regionale (inteso come contratto sociale) tra autorità, settore privato, parti sociali e giovani volontari, allo scopo di combinare, come accennato nel Libro bianco, partenariati pubblici-privati, modelli d'occupazione a tempo parziale e garanzie di reddito. I «partenariati» per attività d'utilità pubblica, favoriti da esenzioni fiscali e da prestazioni assicurative, potrebbero venir sostenuti a livello europeo tramite progetti pilota transfrontalieri, come avviene in altri programmi. Sarebbe opportuno in tale contesto valutare se l'esistente programma «Youth-start», dotato di 300 milioni di ECU, volto a favorire giovani d'età inferiore ai vent'anni tramite misure-modello transnazionali, non possa anche venir aperto ad un programma nel senso suindicato, a partire dal 1996, quando verrà tracciato un bilancio interinale dei programmi in corso del Fondo sociale europeo. In tal modo verrebbe perseguito anche uno degli obiettivi alternativi del programma «Youth-start», concepito già nella fase di sviluppo del programma.

4.2.4. Nel trasporre il programma per i servizi volontari bisogna fare attenzione a definire le basi giuridiche dell'impiego di giovani su base volontaria, con una regolamentazione che dev'essere garantita tramite l'accordo delle parti sociali. Al tempo stesso è opportuno definire i diritti a prestazioni minime per i giovani, in modo che dalla prestazione di servizi volontari possa loro derivare un reddito.

4.3. *Programma d'azione «Posto di lavoro Europa»*

4.3.1. Il Comitato propone inoltre di istituire un programma d'azione «Posto di lavoro Europa». Questa nuova iniziativa europea di politica per il mercato del lavoro dovrebbe offrire ai giovani, nella fase di preparazione alla professione, nel corso della formazione professionale o al termine di questa, qualora ad essa non abbia fatto seguito un'occupazione, una possibilità qualificata per un tirocinio di almeno tre mesi nelle imprese dell'Unione europea. Nel realizzare il programma d'azione «Posto di lavoro Europa» andrebbero preparati i necessari collegamenti col programma Leonardo, sopra tutto per quanto riguarda la mobilità transnazionale, ed i programmi dovrebbero poter venir utilizzati in connessione tra loro.

4.3.2. In tale contesto andrebbero particolarmente favoriti: la preparazione, la realizzazione ed il seguito

dei periodi di tirocinio nelle imprese, i quali, quando hanno una durata di almeno tre mesi, siano completati con il miglioramento delle conoscenze linguistiche (come iniziativa d'accompagnamento, nel corso dei tirocini, per almeno 10 ore settimanali), nonché tramite lo scambio d'opinioni tra giovani. I tirocini possono essere tanto ad orientamento nazionale come ad orientamento transnazionale od europeo.

4.3.3. La durata minima di tre mesi, che va prevista nel caso di un'integrazione con le misure di sostegno alle conoscenze linguistiche, dovrebbe, al termine, venir documentata ed attestata tramite un certificato riconosciuto. Come elemento complementare si potrebbero aggiungere una o due settimane di «soggiorno di contatto» in un'organizzazione europea, allo scopo di apprendere ed approfondire l'idea europea.

4.3.4. Il programma dovrebbe rivolgersi a tutti i gruppi di giovani e venir finanziato con il bilancio del Fondo sociale europeo, utilizzando, od integrando ove necessario, le esperienze del programma Sesam.

4.4. Nel corso d'una procedura concordata andrebbero ricercati, promossi e selezionati progetti pilota di utilità pubblica e programmi di scambi transfrontalieri in aree urbane e rurali, allo scopo di integrare a livello

europeo i giovani disoccupati in un progetto comunitario concreto, visibile e fruttuoso, sulle seguenti tematiche:

- protezione ambientale;
- rinnovamento urbano e rurale;
- restauro del patrimonio culturale;
- servizi sociali;
- servizi d'assistenza e servizi offerti in modo insufficiente sull'attuale mercato del lavoro.

4.4.1. Il proposto programma europeo per servizi d'utilità pubblica ed il programma d'azione «Posto di lavoro Europa» esigerebbero altresì l'istituzione d'un sistema generale e flessibile di diplomi ufficiali, riconosciuti a livello dell'Unione europea.

5. Conclusione

Il presente parere «Disoccupazione giovanile» richiama l'attenzione sul problema dell'integrazione professionale dei giovani e ribadisce la necessità d'un legame tra iniziative di politica dell'occupazione e programmi di lotta contro la disoccupazione giovanile, onde avviare un'offensiva politica per garantire il futuro dei giovani.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere sul tema «Le iniziative locali di sviluppo e la politica regionale»

(96/C 18/12)

Il Comitato, in data 23 febbraio 1995, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Masucci, in data 4 ottobre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, a larga maggioranza, 3 voti contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La disoccupazione di massa, che investe oggi particolarmente l'Europa, non è un fenomeno totalmente nuovo in quanto ad ordine di grandezza, ma le sue caratteristiche sono profondamente diverse perché riguarda molto di più le categorie deboli, come i giovani, le aree in ritardo di sviluppo e quelle deindustrializzate.

1.1.1. Al di là delle differenze tra l'Europa e gli Stati Uniti — quelle quantitative relative alla disoccupazione, e quelle qualitative che riguardano la sottoccupazione — un elemento risulta comune, quello dell'esclusione, che deriva dalla lunga durata della disoccupazione.

1.1.2. La causa fondamentale sta nella ristrutturazione messa in moto dalla mondializzazione dei mercati. Ma la soluzione del problema della disoccupazione di massa in Europa non può essere uguale a quella — tra l'altro parziale — attuata negli Stati Uniti, dove una parte crescente degli occupati si trova in condizioni di quasi esclusione per livello di reddito e di protezione sociale.

1.1.3. La ricetta non può limitarsi alla lista delle cose da non fare (protezionismo, assistenzialismo) o alla creazione delle condizioni macroeconomiche giuste, compresa la moderazione salariale, o alle modifiche del mercato del lavoro. La necessità di proteggere il modello sociale europeo impongono una politica attiva del lavoro, per creare impieghi stabili.

1.1.4. Com'è noto infatti, la strategia di politica economica della Commissione prevede che se si realizzeranno al meglio le condizioni previste — crescita sostenuta che duri oltre la fine del millennio e assorbimento nei settori a bassa produttività della manodopera perduta nei settori di punta — entro il 2000 la disoccupazione sarà ridotta dall'attuale 11 % al 7 %.

È proprio guardando a tale prospettiva che occorre intensificare l'attenzione sulle politiche volte a favorire lo sviluppo locale e i cosiddetti «nuovi lavori».

1.2. Nel rapporto tra crescita e occupazione il Libro bianco di Delors assegna un ruolo fondamentale alle PMI, considerate come le maggiori creatrici potenziali di occupazione, e propone una serie di azioni in loro favore.

In relazione alla creazione di nuove attività e di nuovi lavori afferma che «occorre rafforzare il ruolo dello sviluppo economico ed occupazionale ... mediante la decentralizzazione delle strutture pubbliche, del processo decisionale e della spesa, sostenendo tale processo mediante una cooperazione intersettoriale a livello comunitario intesa ad agevolare il trasferimento di know-how e delle esperienze acquisite»⁽¹⁾.

1.2.1. Le conclusioni del Consiglio europeo di Corfù, nella parte relativa alle azioni in favore dell'occupazione, sottolineano con enfasi il ruolo dello sviluppo locale e lo considera elemento essenziale del nuovo modello di sviluppo sostenibile proposto dal Libro bianco.

1.2.2. Le conclusioni del Consiglio europeo di Essen (9 e 10 dicembre 1994) nel capitolo dedicato all'occupazione, tra le misure destinate ad incrementare l'intensità occupazionale della crescita, raccomandano «l'incoraggiamento di iniziative, in particolare a livello regionale e locale, che permettano di creare posti di lavoro che rispondano a nuovi bisogni, per esempio nell'ambito dell'ambiente e dei servizi sociali».

Inoltre segnalano «le esperienze della Danimarca, dell'Irlanda e del Portogallo per ciò che riguarda la messa a punto di un quadro a livello nazionale e di strutture e procedure sul piano locale, per sostenere un approccio integrato di sviluppo a livello locale».

1.3. Quest'interesse per le piccole imprese e lo sviluppo locale non è nuovo. Sono almeno due decenni che nutre i dibattiti degli esperti. Risale al 7 giugno del 1984 anche una Risoluzione del Consiglio sul contributo dato

(1) Crescita, competitività, occupazione — Libro bianco (versione italiana) pag. 141.

alla lotta contro la disoccupazione dalle iniziative locali relative alla creazione di posti di lavoro (ILO)⁽¹⁾, che ritiene debbano essere sostenute e stimolate dalle politiche degli Stati membri e accompagnate da misure specifiche a livello comunitario. Ma oggi il fenomeno assume connotati e dimensioni diverse e maggiori.

Le ragioni di questa diffusa attenzione, che poi cerca di tradursi in progetti operativi e politiche mirate, sono da ricercarsi nella constatazione che l'industrialismo fondato sulle grandi dimensioni d'impresa ha esaurito le sue capacità di regolare lo sviluppo complessivo della società. Da questo punto di vista si sono intersecati tre fenomeni altrettanto importanti, che hanno cominciato a prendere consistenza nel corso degli anni '70, per poi esplodere successivamente.

1.3.1. Uno consiste nella perdita progressiva di peso e di vitalità dell'impresa di tipo taylorista e fordista, che aveva caratterizzato il grande sviluppo del novecento, a partire dalla divisione scientifica del lavoro, dalla produzione di massa, dalle grandi dimensioni e dalle economie di scala.

Tutti concordano sul fatto che in campo industriale le grandi imprese si sono diversificate, si sono affacciate alla ribalta imprese di dimensione più piccola, che i modelli organizzativi si stanno distanziando da quelli classici della standardizzazione fordista in direzioni più flessibili e polivalenti.

1.3.2. Un secondo aspetto importante è quello che i sociologi hanno definito come passaggio alla società post-industriale. Al di là del dibattito, anche qui ancora aperto, su quanto pesi l'industria nello sviluppo dei paesi più avanzati, appare indubbio agli osservatori che gran parte del consolidamento di sistemi locali è affidata all'integrazione tra diversi settori produttivi (specie, ma non solo, tra industria e servizi).

1.3.3. Il terzo elemento è rappresentato dagli effetti che la globalizzazione dell'economia — con la maggiore competitività che ne deriva — ha sulle grandi imprese, indotte ad effettuare continui processi di ristrutturazione, con l'introduzione di nuove tecnologie ed il ricorso a decentramenti produttivi e delocalizzazioni, che ne riducono la dimensione occupazionale.

La tendenza, riscontrabile presso le grandi e medie imprese, a concentrarsi sulle proprie attività principali, favorisce la nascita di nuove piccole e medie imprese nei settori della produzione e dei servizi.

1.4. Già nel parere del Comitato su «Il ruolo della pubblica amministrazione nel partenariato (art. 4 del

regolamento quadro)» si osserva (punti 1.4.6 — 1.4.6.4) che l'allargamento del partenariato alle parti economiche e sociali coincideva con un'evoluzione della filosofia dello sviluppo della politica regionale, che corrispondeva alla natura della crisi economica in atto ed alla difficoltà di coniugare la crescita e l'occupazione.

1.4.1. Lo sviluppo delle economie locali è diventato uno degli assi strategici della politica regionale, in un'ottica che combina la promozione dello sviluppo endogeno con lo sforzo tendente ad attirare risorse ed attività dall'esterno. Esso concentra quindi la propria attenzione sulla valorizzazione delle risorse umane, sullo stimolo delle capacità imprenditoriali nuove, sulla valorizzazione dell'ambiente delle imprese e sul miglioramento del clima degli affari.

1.5. Il Comitato condivide l'opinione che lo sviluppo locale sia un elemento centrale nell'allargamento della base occupazionale, che vede l'UE largamente dietro Stati Uniti e Giappone, e ritiene che le diversità culturali del nostro continente costituiscano un requisito in più non ancora sufficientemente utilizzato, anzi troppo mortificato da un modello di sviluppo eccessivamente centralizzato ed essenzialmente centroeuropeo.

1.5.1. Oramai una larga letteratura ha dimostrato che per innescare meccanismi di sviluppo endogeno non è sufficiente il trasferimento di risorse finanziarie più o meno ingenti.

Infatti, a parità di finanziamenti, vengono citate aree territoriali nelle quali permane una situazione di semisviluppo, ed altre che invece decollano verso forme di sviluppo autopulsivo.

1.5.2. Il primo obiettivo di questo parere è quello di contribuire alla conoscenza dei fattori che incidono in una direzione piuttosto che in un'altra.

È opinione del gruppo di studio che i fattori cosiddetti immateriali abbiano una loro decisiva importanza e tra di essi la creazione di una sinergia tra i diversi attori locali.

1.5.3. Il secondo obiettivo è quello di contribuire a rispondere alla domanda formulata durante il Consiglio europeo di Corfù circa l'efficacia, ai fini dello sviluppo locale, degli strumenti attuati nel quadro delle politiche strutturali.

A questa domanda la Commissione ha risposto con un proprio documento di lavoro: «Inventario delle azioni comunitarie a favore dello sviluppo locale e dell'occupazione»⁽²⁾.

(1) GU n. C 161 del 21. 6. 1984, pag. 1.

(2) SEC(94) 2199.

1.5.4. Il terzo obiettivo è quello di diffondere tra i governi, le regioni, gli enti locali e le organizzazioni economiche e sociali, l'idea che lo sviluppo locale è una delle strade principali per la crescita dell'occupazione.

Finora il governo portoghese, quello danese e quello irlandese sono gli unici che si sono impegnati in questa direzione con una strategia formulata in memorandum indirizzati al Consiglio europeo.

2. Definizione di sviluppo locale

2.1. Lo sviluppo locale non segue un modello unico. L'insistenza con cui si sottolinea l'essenzialità della dimensione locale consiste proprio in questo aspetto: nel fatto che ogni realtà locale costituisce un microcosmo dotato di una sua specificità, che può seguire dei percorsi di sviluppo specifici.

2.1.1. L'effettuazione di un investimento in una località non rappresenta sempre un esempio di sviluppo locale, altrimenti tutto sarebbe sviluppo locale: quella è una semplice localizzazione di un investimento.

2.1.2. Che cosa differenzia dei casi che hanno avuto successo da altri che hanno fallito? La differenza non consiste tanto nelle scelte produttive effettuate: ci sono casi di successo nell'industria, nel terziario o nell'agricoltura, o combinazioni differenti di questi. La vera differenza consiste nel fatto che gli esperimenti riusciti sono stati capaci — a differenza degli altri — di mobilitare tutte le risorse locali, di vario tipo, disponibili.

2.1.3. Le iniziative locali hanno appunto questo scopo: quello di rafforzare la capacità autonoma di un'area specifica di cercare una sua via di sviluppo. In questo modo viene costruito un ambiente favorevole allo sviluppo a partire dalla peculiarità e dalle ricchezze di ogni territorio.

La forza delle iniziative locali è dunque legata alla messa in moto di una combinazione di elementi: le dimensioni economiche e quelle sociali, l'intervento pubblico e l'iniziativa privata, le tecnologie più sofisticate e le esigenze più tradizionali.

2.2. Lo sviluppo locale può essere definito da un punto di vista economico come un processo di cambiamento e arricchimento delle strutture economiche in un territorio omogeneo per caratteristiche culturali, sociali ed economiche. Ed anche come l'impiego ai fini dello sviluppo di tutte quelle risorse, che in altra maniera e dall'esterno non sarebbero state neanche identificate.

2.3. Ci si può inoltre chiedere da un punto di vista spaziale se sia necessaria la coincidenza con una o più

unità amministrative e se sia indispensabile una certa omogeneità politica.

2.3.1. Il territorio interessato deve essere disegnato in modo da avere una dimensione ed una popolazione minima, significativa per attingere ad una massa critica.

L'area deve essere possibilmente diversificata tra centro abitato e retroterra, in modo da avere al proprio interno risorse materiali e immateriali di tipo diverso, che prefigurano già una società più sviluppata e complessa.

2.4. Da un punto di vista sociale lo sviluppo locale è caratterizzato dal ruolo dirigente degli attori locali.

Il controllo locale del processo di sviluppo è quello che rende qualsiasi investimento, da dovunque provenga, azione di sviluppo locale; esso è dunque l'elemento decisivo.

2.5. Infine dal punto di vista teleologico, lo sviluppo locale deve condurre ad un miglioramento del livello e della qualità della vita della popolazione.

2.5.1. In questo senso non può essere valutato solo in base all'aumento di capitale e di lavoro impiegati. Ma soprattutto in relazione alla misura in cui riduce la dipendenza delle comunità locali dagli aiuti esterni e ne rafforza la fiducia nei propri mezzi. Ed alla maniera in cui indirizza i comportamenti individuali verso obiettivi comuni a tutta la collettività.

2.6. Dentro questa visione sistemica e già abbondantemente sperimentata dallo sviluppo locale, si colloca quella relativa ai « nuovi lavori », che deriva invece dalle più recenti trasformazioni economiche e sociali, che hanno creato nuovi bisogni.

2.6.1. Il Libro bianco nel paragrafo intitolato « Venire incontro alle nuove esigenze » (Parte A) si riferisce alle esigenze « determinate dall'evoluzione dello stile di vita, dalla trasformazione delle strutture e delle relazioni familiari, dalla crescita dell'occupazione femminile e dalle nuove aspirazioni di una popolazione anziana o addirittura molto vecchia », come anche dalla necessità di rimediare ai danni causati all'ambiente.

2.6.2. Si tratta in sostanza di servizi ad alto contenuto di manodopera, che l'iniziativa privata non riesce a soddisfare se non a condizioni di mercato nero o che sono spesso troppo onerosi per la spesa pubblica.

Una nuova impostazione è quella della creazione di un'area di « economia sociale », che nasce dall'incontro tra l'iniziativa privata e sostegno pubblico dal lato della domanda e da quello dell'offerta.

2.6.3. Uno studio della Commissione ha valutato in circa tre milioni di posti di lavoro il potenziale di questi « nuovi giacimenti occupazionali » articolati in 17 settori di servizi: i servizi a domicilio; la custodia dei bambini;

i servizi commerciali di prossimità e l'artigianato; l'aiuto ai giovani in difficoltà e l'inserimento; il miglioramento delle condizioni abitative; la sicurezza; i trasporti collettivi locali; la rivalutazione degli spazi pubblici urbani; il turismo; l'audiovisivo; il patrimonio culturale; lo sviluppo culturale locale; la gestione dei rifiuti; la gestione delle risorse idriche; la protezione e la manutenzione delle zone naturali; la regolamentazione, il controllo dell'inquinamento e gli impianti correlati; le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3. Considerazioni generali

3.1. Lo sviluppo locale, i suoi fattori causali e le sue traiettorie costituiscono attualmente uno degli obiettivi di maggiore interesse in campo scientifico e nelle politiche economiche.

3.1.1. In campo scientifico le scienze sociali hanno prodotto, soprattutto dopo gli anni '70, un grande corpo di ricerche ed ipotesi sui motivi che consentono la nascita e il permanere di forti sistemi locali. Questi studi hanno visto l'integrazione tra economisti, sociologi, politologi dando vita ad una vera e propria costruzione di economia politica. Gli interrogativi alla base di questo interesse riguardano la riproducibilità di questi assetti. Quindi si concentrano sul problema della diffusività di modelli ed esperienze considerati come avanzati.

3.1.2. Nel campo delle politiche economiche e dello sviluppo si è delineato un interesse convergente. Per i governi e le autorità economiche hanno assunto soprattutto in Europa (ma di recente anche in paesi come gli USA) un'importanza crescente le possibilità della crescita non legate esclusivamente alla grande impresa. Di questo orientamento è stata data una consacrazione formale anche in campo europeo attraverso le linee del Libro bianco sull'occupazione, che hanno privilegiato i percorsi di sviluppo centrati sulle piccole e medie unità produttive.

3.1.3. In molti paesi le traiettorie dello sviluppo locale non sono state previste o programmate, e hanno preso andamenti diversi da quelli classici fondati su una pianificazione condotta dal centro.

Questo ha consentito di parlare di «costruzione sociale del mercato». Con questa espressione si sottolinea il ruolo importante ai fini dello sviluppo locale di fattori diversi dall'impegno istituzionale e dalla pianificazione economica: ovviamente anche questi ultimi aspetti hanno uno spazio, ma meno rilevante rispetto ad altre variabili, le quali sono da rintracciare nella capacità, per molti aspetti autonoma, degli attori sociali (mondo imprenditoriale e del lavoro) di costruire le condizioni per il decollo del mercato e per favorire lo sviluppo endogeno.

3.1.4. Il problema dal punto di vista degli attori pubblici — in primo luogo quelli locali, ma poi anche quelli di livello e responsabilità più larghe — diventa allora quello di capire con quali strumenti aiutare la nascita di questa costruzione sociale del mercato.

3.2. Per quanto i diversi studi che hanno affrontato tale questione mettano l'accento su qualche variabile, considerata come principale, piuttosto che sulle altre, tutti concordano sul fatto che i sistemi di sviluppo locale hanno alla base una pluralità di cause.

Appunto prevale un'interpretazione sistemica delle ragioni di questo successo. La ragione principale del successo economico di alcune aree rispetto ad altre consiste proprio nella condizione che in esse molte variabili operino insieme assicurando una coerenza sistemica agli sforzi dei singoli e dei gruppi sociali.

3.3. Le strategie di crescita più riuscite si sono costruite sulle piccole e medie imprese. In generale questa crescita ha comportato anche la modernizzazione dei sistemi produttivi, tanto sul piano tecnico che su quello organizzativo e questo ha determinato il passaggio da strutture relativamente semplici e caratterizzate dalla tendenza alla compressione dei costi ad altre con maggiore capitalizzazione, produttività e remunerazione.

3.4. Ma si ha una visione limitante di questo tipo di sviluppo se si considerano come unità di riferimento le singole imprese. Infatti le potenzialità e le capacità strategiche delle economie locali sono dovute al fatto che ci sono diversi modi con cui le piccole imprese si comportano come se fossero grandi. Il modo fondamentale consiste nella tendenza, che ha preso forma in queste aree dotate di connotati così peculiari, alla formazione di sistemi di imprese.

3.4.1. Spesso i sistemi si costituiscono con le imprese vicine le une alle altre: per questo l'unità di riferimento diventa il distretto industriale, come era stato definito già classicamente da Marshall.

I più semplici di questi distretti sono caratterizzati da una specializzazione tradizionale, che è il prodotto di una cultura artigianale preesistente. In essi prevale una maggiore incertezza di mercato, la logica del contenimento dei costi, e la richiesta della elasticità nell'uso della forza lavoro.

3.4.2. Sistemi più complessi sono invece diversificati in più produzioni, eventualmente collegate tra loro. In questo caso ci si avvicina maggiormente alle caratteristiche delle aree-sistema che sono appunto connotate da una forte integrazione tra imprese con diverse produzioni e anche tra più settori produttivi. Spesso questa coesione è favorita da omogeneità di valori e dal ruolo di collante assolto dalle istituzioni pubbliche.

In realtà più complesse sono più importanti invece la divisione specialistica del lavoro tra le imprese e una maggiore diversificazione produttiva.

I cicli di produzione che si configurano in questo modo possono raggiungere una notevole complessità e varietà, ma essi rimangono centrati sulle piccole e medie unità produttive.

3.4.3. Man mano che aumenta la specializzazione i mercati su cui si opera si allargano e per un determinato componente i produttori dell'area possono anche diventare dei leader mondiali (o comunque essere nel novero dei pochi fornitori specialistici).

3.5. Per quanto il punto di partenza di queste traiettorie si abbia in ambito industriale, in generale nel tempo si accrescono le funzioni sistemiche e l'integrazione tra più settori produttivi. Soprattutto i centri urbani, città anche di non grandi dimensioni, assecondano la crescita di strutture economiche più complesse, il parallelo consolidarsi di funzioni terziarie. Come è successo in alcune aree italiane, in generale di dimensioni sub-provinciali, il detonatore del successo è stato rappresentato dalla combinazione tra un importante nucleo urbano industrializzato, lo sviluppo di distretti industriali nelle aree periferiche urbanizzate, accompagnate dalla crescita di vari servizi terziari, e qualche volta anche un'agricoltura di buon livello. La somma di questi diversi fattori economici ha prodotto in questi casi non solo la formazione di aree-sistema solide e resistenti nel tempo, ma anche il raggiungimento di alte quote di reddito pro-capite.

3.6. Questi percorsi di crescita per mantenersi nel tempo richiedono proprio questo passaggio ad assetti sistemici: questo comporta continua flessibilità nei prodotti, nelle combinazioni produttive, nell'uso della forza lavoro. Richiede quindi la capacità di funzionare come reti di imprese di settori diversi.

3.7. Ma c'è anche l'esigenza di coltivare le capacità di adattamento continuo e di innovazione di questo reticolo. Solo se esso si rinnova continuamente, migliorando la sinergia tra le diverse parti, e facendo progressi organizzativi e tecnologici, può pensare di superare in modo convincente le sfide esterne che possono minacciarlo. Queste sfide sono date da un lato dai paesi più poveri, che offrono più basso costo del lavoro e maggiore flessibilità della produzione, e d'altro lato dalle grandi imprese, che mantengono la propensione a condizionare l'andamento dell'economia e le scelte di politica economica.

4. I fattori dello sviluppo locale

4.1. In primo luogo è interessante esaminare quali siano stati i fattori che hanno condotto con successo al decollo di uno sviluppo locale spontaneo in aree conosciute.

4.2. Come fondamento possiamo indicare la presenza di un'imprenditorialità diffusa, molto spesso di origine operaia o artigianale. Questa imprenditorialità nasce soprattutto in aree caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni, con buona apertura culturale e conoscenza cosmopolita dei mercati. Rispetto ad altre aree la differenza è data dalla presenza di un tessuto sociale molto coeso, centrato sulla famiglia contadina, e su valori comunitari che favoriscono la conoscenza e la cooperazione tra i diversi attori.

Quello che si evidenzia progressivamente è una cooperazione per lo sviluppo che tende ad allargarsi e caratterizzare l'intero sistema sociale di dimensioni ridotte, grazie anche a prerequisiti culturali (appunto la presenza di comuni tradizioni politiche o di caratteri comunitari).

4.3. Quindi uno spazio importante è assolto in partenza dalla famiglia, che costituisce un retroterra di sicurezza per gli operatori che rischiano (grazie alla presenza al suo interno di altre fonti di reddito o di attività di servizio che sono assicurate da essa direttamente a costo limitato) e che diventa spesso uno spazio economico vero e proprio, sia come centro di decisioni e di funzioni, che assicurando una forza lavoro elastica e poco costosa, che ha contato molto nelle fasi d'avvio dello sviluppo locale. Una gestione unitaria delle risorse familiari consente strategie unitarie di investimento e la costituzione di imprese familiari. Se il nucleo strategicamente più importante della piccola imprenditorialità è di origine urbana (piccole città), la sua diffusione è assicurata dalle imprese familiari di ex agricoltori che costituiscono il tessuto diffuso di imprese minori a carattere artigianale.

4.4. Molto importante in questo quadro di cooperazione è l'atteggiamento dei lavoratori oltre quello di questa fascia diffusa di micro e neo-imprenditori. Il tipo di relazioni industriali che si configura è molto affidato alla prevalenza degli interessi comuni e di obiettivi di sviluppo condivisi. Favorito dalle strutture comunitarie preesistenti e da relazioni di reciprocità, l'atteggiamento della forza lavoro, poco conflittuale e non escluso dai benefici dello sviluppo, assicura consenso e coordinamento al processo di crescita.

4.5. Si crea così un circolo virtuoso tra i diversi elementi tutti importanti per far nascere questa modalità di sviluppo e che dovranno essere poi riclassificati per consentirne il mantenimento: sono cruciali le tradizioni artigianali, non cancellate dallo sviluppo fordista; la consuetudine mai venuta meno con mercati internazionali, risorse e abilità finanziarie, che si affinano nel corso del tempo; infrastrutture magari limitate, ma diffuse sull'intero territorio interessato.

4.6. Accanto a questa esistono situazioni molto diverse di sviluppo, sì spontaneo, ma anche molto anarchico, il cui fattore principale è dato dalla disponibilità per le imprese di un serbatoio di manodopera a buon mercato da sfruttare attraverso il lavoro nero e il lavoro a domicilio.

In questi casi — specialmente in una prima fase di costruzione del tessuto industriale — l'interesse reciproco tra imprese e comunità locali è molto difficile da identificare e da classificare come positivo.

4.7. È in un momento successivo che si rivela importante il ruolo delle istituzioni pubbliche, che operano a vari livelli e con modalità diverse.

4.7.1. A livello nazionale non sono abbastanza diffuse forme di intervento politico esplicito in direzione dello sviluppo locale. Non mancano gli interventi favorevoli, qualche volta in modo non consapevole, ai sistemi di piccole dimensioni d'impresa: come riduzione di costi, o determinate politiche fiscali e monetarie. In genere esso dà vita a interventi di cornice che tolgono vincoli al mercato piuttosto che metterne e che quindi assecondano i ritmi dello sviluppo.

4.7.2. Maggiore è l'influenza esercitata a livello locale (da comuni e da enti pubblici di dimensioni più larghe come quelli regionali). Anche a livello regionale e locale le scelte delle istituzioni pubbliche hanno assunto un carattere almeno originariamente di cornice, di creazione di alcune condizioni favorevoli allo sviluppo piuttosto che di interventi diretti. Le scelte pubbliche hanno seguito lo sviluppo spontaneo piuttosto che orientarlo. Tra le forme di intervento prescelte possiamo ricordare la promozione di finanziarie locali, l'istituzione di consorzi tra imprese ed enti pubblici, l'organizzazione di infrastrutture di aree attrezzate, l'organizzazione dell'informazione economica, il sostegno all'artigianato, l'attività di formazione professionale. I comuni possono a loro volta promuovere nuove iniziative. La pianificazione del territorio influenza le scelte di localizzazione delle imprese. Gli enti locali possono garantire rapidità di procedure burocratiche e corretta amministrazione.

4.7.3. Ma al di là delle modalità economiche dell'intervento pubblico risulta ancora più marcato il ruolo degli attori istituzionali in altri ambiti. Essi infatti possono garantire l'organizzazione e il buon funzionamento dei servizi, della sanità, scuola, trasporti, casa e così via. La presenza di una rete funzionante di servizi, e di un sistema di welfare ben strutturato, crea la condizione per uno sviluppo equilibrato e per la riduzione di alcuni costi. In questo senso l'intervento istituzionale aiuta la modernizzazione, ma nello stesso tempo favorisce l'integrazione sociale, riducendo squilibri, svantaggi e possibili fonti di conflitto.

4.8. Un altro dei tratti caratterizzanti di queste modalità di sviluppo è consistito nella presenza di risorse immateriali, su cui più di recente è stata attirata l'attenzione.

Le identità di partenza e le culture territoriali hanno valorizzato le risorse umane, imprenditoriali e della forza lavoro, favorendo anche la formazione di sistemi di conoscenza specifici a base territoriale.

È probabile che questi fattori socioculturali saranno sempre più importanti in futuro.

4.8.1. Ha certo pesato il venir meno di vincoli troppo costrittivi sul piano delle tecnologie: oggi l'innovazione tecnologica non è un patrimonio esclusivo delle grandi imprese, ma può essere alla portata o addirittura promossa dalle imprese minori a base territoriale.

Ma per fare questo è sempre più importante possedere e far crescere un buon capitale di risorse umane.

4.8.2. Anche in questo caso quello che è stato uno sviluppo di conoscenze e di competenze in passato per molti versi spontaneo richiede oggi aggiustamenti ed interventi attivi degli enti pubblici e di agenzie di formazione per potere mantenere vive le sue caratteristiche positive.

La richiesta di capacità professionali elevate, di mestiere artigianale, ma nello stesso tempo di adattabilità polivalente è diventata prepotente, e coinvolge nello stesso tempo il sistema formativo, la vita delle imprese e le relazioni industriali.

Ormai è un dato di fatto, divenuto indispensabile anche nei sistemi locali, quello di affidare alle risorse umane, ai diversi livelli, parte delle competenze e del saper fare, addossando così ad esse maggiori responsabilità di gestione e di controllo autonomo. Diversamente dal passato queste nuove professionalità non verranno prodotte spontaneamente ma richiederanno un impegno formativo mirato delle istituzioni pubbliche o di altri soggetti, anche privati specializzati.

4.9. La nascita e l'evolvere dei sistemi locali di sviluppo, finiti i tempi eroici, è ad un passaggio, specie se si vuole costruirne le condizioni in laboratorio, attraverso il coordinamento degli sforzi tra diversi attori pubblici e privati. In questo il reticolo di attività, di conoscenze e di supporti necessario rinvia sempre più ad una progettazione consapevole, in grado di costruire i prerequisiti di una regolazione sociale ed economica, tale da mantenersi nel tempo e quindi da assicurare una prospettiva di sviluppo endogeno.

5. Gli attori dello sviluppo locale

5.1. Lo scopo delle iniziative locali è quello di mettere insieme più forze e più fattori per assicurare una mobilitazione efficace intorno a progetti di sviluppo.

In alcune realtà, ormai più strutturate e incamminate da tempo sulla strada dello sviluppo, questo coagulo di fattori diversi si è prodotto in un processo di tempo lungo, per accumulo di risorse, che si sono combinate insieme in modo naturale e spontaneo.

Un processo analogo deve essere invece riprodotto ora in molti territori che non lo hanno conosciuto, e non hanno già un'attitudine consolidata alla cooperazione tra attori e fattori diversi.

Il problema che bisogna quindi porsi è quello di chi o che cosa può svolgere la funzione di motore di questo processo di sviluppo.

5.2. Un sostegno importante è sicuramente quello che viene dall'intervento comunitario, che definisce un importante sostegno non solo finanziario, e da quello nazionale.

Ma il motore principale va ricercato all'interno dei territori interessati tra gli attori che possono giocare un ruolo organizzato continuo e rilevante.

Decisivo è in questo quadro il ruolo attribuibile alla partnership tra autorità pubbliche e forze sociali ispirata al modello della stretta concertazione.

5.3. È delicata e prioritariamente decisiva la funzione degli apparati pubblici per materializzare uno sforzo comune delle forze sociali essenziali in una data comunità, e in primo luogo delle parti sociali.

Le autorità pubbliche — enti locali di vario tipo — se riescono ad interpretare le vocazioni economiche e culturali delle proprie popolazioni possono costruire quella coesione sociale, quella cooperazione finalizzata ad obiettivi comuni, che è un retroterra indispensabile dello sviluppo locale.

5.3.1. In generale ad ogni livello possono promuovere azioni dirette a favorire l'iniziativa degli attori sociali, rimuovendo gli ostacoli burocratici e amministrativi, rinnovando la legislazione, riformando il mercato del lavoro, organizzando l'assetto sul territorio, promuovendo la formazione professionale, particolarmente per le nuove professioni, effettuando interventi finanziari mirati e creando nuovi strumenti finanziari, istituendo strutture di consulenza e sostegno.

5.3.2. In particolare le autorità pubbliche possono:

- operare come veri e propri agenti di sviluppo;
- dare input per la preparazione di progetti ed attività innovativi;

- stabilizzare sedi di confronto, di raccordo e decisione tra le parti sociali e altri attori locali portatori di risorse ed interessi;

- trovare e canalizzare le diverse fonti finanziarie, locali e non;

- selezionare insieme alle expertise più accreditate i progetti più realistici e dotati di maggiori probabilità di successo.

5.3.3. In tale contesto si tratta di identificare i compiti distinti e complementari delle amministrazioni locali, di quelle regionali, di quelle nazionali e di quella comunitaria.

5.3.4. Quindi il ruolo delle autorità pubbliche locali — spesso sottovalutato o non adeguatamente analizzato — è un ruolo cardine per assicurare:

- il decollo delle attività di sviluppo;
- la coesione necessaria per la loro stabilizzazione nel tempo.

5.4. Altrettanto vitale è la presenza di parti sociali radicate nelle tradizioni e nelle competenze locali. Infatti le parti assicurano anch'esse alcune funzioni indispensabili:

- la presenza di un radicamento organizzativo che consente la conoscenza di tutti i problemi, le potenzialità e le risorse;

- un'attività di mediazione tra tutti gli interessi presenti, che permetta di svolgere una sintesi compiuta delle aspirazioni sociali presenti in una data comunità e di dare contenuti ed obiettivi allo sviluppo;

- l'incontro tra i diversi interessi può assicurare un ottimo equilibrio tra le esigenze dei dipendenti, e quindi le istanze di solidarietà sociale, e le istanze di efficienza di cui sono portatori gli imprenditori o i produttori di idee;

- il contributo al processo di costruzione, e di selezione dei progetti validi;

- il mantenimento di un'attenzione vigile per assicurare il massimo di impatti positivi possibili in termini di sviluppo, con il minimo di costi sociali;

- permette una maggiore trasparenza nell'utilizzo dei fondi.

5.5. Le organizzazioni del volontariato. Sostanzialmente con gli stessi compiti delle parti sociali, ma limitatamente al proprio settore d'interesse.

Così gli ambientalisti potranno contribuire, per esempio, ad uno sviluppo sostenibile o ad individuare produzioni e servizi legati alla difesa dell'ambiente e creatori d'occupazione.

5.6. Le istituzioni economiche, come ad esempio le camere di commercio, possono svolgere un utile lavoro di previsione, promozione e collegamento con il mercato.

5.7. Le istituzioni culturali, pubbliche e private, dalle scuole agli istituti di ricerca, agli istituti di formazione professionale, alle biblioteche, ai musei, ecc., hanno un compito centrale nella misura in cui orientano le loro attività al servizio dell'iniziativa di sviluppo e ne sono esse stesse parte integrante (parchi tecnologici, parchi archeologici, ...).

5.8. Infine è fondamentale il coinvolgimento dei cittadini, non solo in quanto attori, ma in quanto obiettivi di una crescita, che non può essere solo economica, ma culturale.

Il loro coinvolgimento può avvenire in vari modi.

Il minimo è l'informazione, ma in qualche caso, come avviene nel Connemara West (Irlanda), potrebbero essere chiamati a partecipare finanziariamente.

5.9. In altri termini le modalità e la crescita di iniziative per lo sviluppo locale costituisce una verifica pratica dell'impianto del partenariato e delle sue potenzialità come risorsa in più per lo sviluppo. Alle numerose sottolineature metodologiche su questo punto si può accompagnare questa concezione condivisa tra tutti gli attori di una comunità locale che il partenariato è una delle risorse essenziali per far decollare iniziative di sviluppo. In questo senso al ruolo di promozione, e di predisposizione di incentivi, che spetta alle autorità pubbliche, si affianca quello delle parti sociali e di tutte le forze attive su scala locale nell'assicurare coesione sociale e comunanza di intenti.

6. I vantaggi dello sviluppo locale

6.1. Al di là della creazione di posti di lavoro il principale effetto-obiettivo dello sviluppo locale è quello di realizzare una distribuzione più equa del benessere con un minimo di trasferimento di risorse.

6.2. Questo aumentato benessere si riflette sul resto del paese, sia attraverso il decongestionamento delle aree forti urbane, che attraverso la difesa delle zone rurali dall'abbandono.

La sempre maggiore resistenza della manodopera e delle loro famiglie ad emigrare in cerca di occupazione

trova una risposta sul luogo dove la gente ha le proprie radici.

6.3. L'utilizzo delle risorse locali — materiali ed immateriali — esalta e conserva la ricchezza delle diversità culturali di cui dispone l'Europa.

Nell'epoca della competitività globale si evidenziano i vantaggi di un'impostazione territoriale che, impegnando le risorse tipiche, punta sulle qualità e la differenza dell'offerta dei prodotti e dei servizi. E nello stesso tempo si oppone all'appiattimento dei prezzi e della qualità delle produzioni di massa.

6.4. Sono evidenti i vantaggi che ne derivano per le finanze nazionali per il passaggio da un'impostazione basata sull'assistenza a misure attive d'inserimento nei circuiti del lavoro, della produzione e del mercato e per l'eliminazione dei costi del non sviluppo locale.

Si potrebbe sintetizzare dicendo che accanto alle misure di assistenza, occorre soprattutto stimolare il sistema autoimmunitario.

7. Gli strumenti comunitari

7.1. Come è scritto nell'introduzione (punto 1.5.3) una delle domande alle quali è utile rispondere è quella formulata durante il Consiglio europeo di Corfù circa l'efficacia, ai fini dello sviluppo locale, degli strumenti resi disponibili nel quadro delle politiche strutturali comunitarie.

7.1.1. Per fornire gli elementi di risposta i servizi della Commissione hanno predisposto un documento di lavoro, intitolato «Inventario delle azioni comunitarie a favore dello sviluppo locale e dell'occupazione»⁽¹⁾.

7.2. L'interesse per lo sviluppo locale attraverso i fondi strutturali risale all'inizio degli anni '80 e l'obiettivo della promozione dello sviluppo endogeno figura già nel 1984 nell'articolo 15 del Regolamento del FESR⁽²⁾ ed è messa in maggiore rilievo nell'articolo 1, lettera c), dello stesso regolamento in occasione della riforma dei fondi strutturali del 1988⁽³⁾.

7.3. L'inventario enumera tre funzioni svolte dagli strumenti comunitari: sostenere gli esperimenti pilota; promuovere le reti europee d'iniziativa per diffondere le prassi corrette; trasporre i processi di sviluppo locale nelle politiche strutturali.

⁽¹⁾ SEC(94) 2199 del 19. 12. 1994.

⁽²⁾ Regolamento (CEE) n. 1787/84 del Consiglio del 19. 6. 1984.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 4254/88 del Consiglio del 19. 12. 1988.

Ad esse corrispondono tre strumenti di bilancio:

- le azioni specifiche a sostegno della sperimentazione (tra l'altro attraverso LEDA, ERGO, EGLEI, ELISE, TURN, POVERTÀ, ILE, SPEC) dirette soprattutto a potenziare il processo innovativo;
- i programmi d'iniziativa comunitaria per la diffusione di prassi corrette (tra cui in particolare Leader, NOW, Horizon, Interreg, Regis);
- i programmi comunitari a sostegno delle politiche strutturali nazionali.

A queste azioni è opportuno aggiungere il programma dei centri europei d'impresa e innovazione che, dal suo avvio nel 1984, ha permesso la creazione o il consolidamento di circa 5 600 imprese innovative che, a loro volta, hanno generato 27 000 posti di lavoro diretti.

7.3.1. Sul concreto piano finanziario viene calcolato che sui tre strumenti di bilancio succitati l'aliquota destinata allo sviluppo locale sul periodo di programmazione 1989-1993 sia stata rispettivamente del 64% (ma di un quantitativo modesto), del 30% e del 5%.

7.4. Lo stesso documento della Commissione sottolinea l'impiego marginale degli strumenti a favore delle iniziative locali. Ma anche questa valutazione appare ottimistica alla luce della definizione di «sviluppo locale», che viene data in questo parere al capitolo 2. Infatti l'analisi della Commissione è puramente quantitativa, più che altro diretta a dimostrare la capacità degli attuali strumenti a sostenere una politica di sviluppo locale ed anche a precostituire un retroterra storico sui futuri e migliori sviluppi di tale politica.

7.5. Il Comitato può comunque consentire con questa impostazione se si considera il periodo preso in esame come un periodo di sperimentazione, rispetto al quale ora occorre andare avanti formulando proposte di adeguamento dei metodi e degli strumenti ai vari livelli, comunitario, nazionale e locale.

7.6. Il fatto che per il periodo di programmazione 1994-1999 le previsioni relative all'aliquota dello sviluppo locale sui tre strumenti di bilancio vengano elevate rispettivamente al 70%, al 51% ed al 10%, non può essere considerato soddisfacente. Sono ancora troppo basse per ciò che attiene al più importante, cioè ai quadri comunitari di sostegno. Ma soprattutto anche in questo caso si tratta di pure proiezioni quantitative, che non rispondono alla domanda: quante delle azioni, che andranno sotto questo nome, saranno vere azioni di sviluppo locale?

7.7. Tra gli strumenti elencati vale la pena di sottolinearne due, che soli, risultano veramente calibrati a sostenere una politica di sviluppo locale: Leader e la sovvenzione globale.

7.7.1. Leader, programma d'interesse comunitario indirizzato allo sviluppo delle zone rurali, si avvale di una metodologia oramai sperimentata con buon successo, che mette in valore l'iniziativa degli attori locali.

7.7.1.1. Protagonisti sono i GAL (Gruppi di azione locale), in una zona di dimensioni limitate, che elaborano, sulla base di una diagnosi iniziale, il cosiddetto «Business plan» — che contiene gli assi strategici di sviluppo e i criteri di selezione dei progetti — in accordo con l'organismo intermediario o l'amministrazione responsabile.

7.7.1.2. I GAL si sono successivamente collegati in rete, a livello regionale, nazionale e comunitario, il che ha permesso di confrontare le esperienze e le metodologie, di mettere in risalto le prassi corrette, e di enucleare i problemi e le difficoltà.

7.7.1.3. Le difficoltà sono soprattutto relative:

- all'organizzazione interna del GAL anche in relazione al rapporto con la popolazione;
- ai rapporti con l'organismo intermediario e con l'amministrazione;
- al reperimento dei mezzi finanziari ed all'orientamento tra le procedure comunitarie di accesso ai fondi;
- alla durata della programmazione.

Una parte di queste difficoltà è stata in seguito affrontata e risulta nel contesto di Leader 2.

7.7.2. La Sovvenzione globale è lo strumento di finanziamento che più ha dimostrato di corrispondere alle esigenze della metodologia descritta in quanto esalta l'autonomia di gestione dei GAL. La sua caratteristica essenziale è l'applicazione del principio di sussidiarietà.

L'organismo intermediario incaricato di gestirla deve essere emanazione di un consenso locale e può essere privato, pubblico o misto, dev'essere collocato nella regione interessata e associare gli attori socioeconomici.

La gestione finanziaria della sovvenzione è più autonoma e adattata al ritmo delle operazioni sul terreno.

7.7.2.1. Tuttavia il ricorso a questa forma di finanziamento è stato, nei fatti, piuttosto limitato (nel periodo 1989-1993, 31 sovvenzioni globali per un totale di 687 milioni di ECU) e ciò è avvenuto sia per mancanza di informazione a livello regionale e locale, sia perché i governi nazionali preferiscono mantenere il controllo centralizzato dei canali finanziari.

7.7.3. È chiaro, dagli elementi forniti, che molto ancora si può e si deve fare, sul piano comunitario, per adattare gli strumenti, le regole e le procedure e per migliorare l'organizzazione degli interventi e l'informazione.

Ma la parte più importante incombe ai governi nazionali, alle autorità regionali ed agli enti locali innanzitutto nella comprensione delle potenzialità ed efficacia delle azioni di sviluppo locale, quando sono basate su una metodologia corretta e sul partenariato.

7.7.3.1. Il passaggio dalla fase sperimentale a quella della diffusione delle esperienze richiede innanzitutto una migliore organizzazione della Commissione diretta a facilitare l'accesso agli interessati e ad adeguare gli strumenti esistenti estendendo le metodologie sperimentate nella prima fase.

L'istituzione nella DG XVI di una apposita direzione intitolata allo sviluppo locale, lascia ben sperare, che ci si stia muovendo in questa direzione.

7.7.3.1.1. È necessario inoltre un coordinamento tra tutti quei servizi che intervengono a vario titolo sullo sviluppo locale, e, in particolare, sulle PMI, sulla cultura, sull'ambiente e le energie alternative, sul turismo rurale, sulla ricerca e sviluppo, in modo da realizzare uno stretto intreccio tra i differenti strumenti e la politica comunitaria.

7.7.3.1.2. Lo stesso «Inventario» sottolinea la funzione centrale che potrebbe essere svolta dall'assistenza tecnica, se il ricorso a questo strumento non fosse pressoché totalmente assorbito dalle amministrazioni nazionali.

Si tratta quindi di riorientare le sue funzioni e di affiancarle a corsi di formazione per operatori locali di sviluppo, al fine di dare un efficace sostegno anche alla creazione di agenzie di sviluppo regionale.

7.7.3.2. Se la promozione delle azioni di sviluppo locale avvenisse anche con la convinta collaborazione dei governi nazionali e regionali, anzi grazie alla loro iniziativa organizzata, il processo subirebbe un'incalcolabile accelerazione e i benefici in termini di innovazione sociale e di occupazione non tarderebbero a manifestarsi.

7.7.3.2.1. A tale scopo potrebbero contribuire anche le procedure previste dal Consiglio di Essen per l'attuazione del piano d'azione per l'occupazione nell'ambito della sorveglianza multilaterale, di cui dovrà essere incaricato il riformato e rivitalizzato Comitato permanente per l'occupazione.

8. I nuovi giacimenti occupazionali

8.1. Lo sfruttamento dei 17 nuovi giacimenti occupazionali, cui il presente parere ha accennato al punto 2.6,

e la rimozione degli ostacoli, che rendono più difficile la creazione dei «nuovi lavori», tesi a dare una risposta ai nuovi bisogni indotti dalle trasformazioni economiche e sociali, pur collocandosi naturalmente nell'ambito dello sviluppo locale, meritano una trattazione a parte.

8.1.1. Un nuovo documento della Commissione è stato reso noto nel giugno 1995 — quando il parere era già in fase avanzata di redazione — con il titolo «Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione»⁽¹⁾. Tale documento si occupa soprattutto di individuare i numerosi ostacoli di ordine finanziario, giuridico, professionale ed amministrativo, che si oppongono a tale strategia e di formulare proposte concrete e suggerimenti per superarli.

Esso ribadisce quanto già affermato in precedenti studi e cioè che l'importanza di questa strategia può valutarsi in un impatto quantitativo sull'intensità occupazionale della crescita, stimabile in circa 0,2 punti all'anno (tra 140 000 e 400 000 posti di lavoro), che rappresenta il 40% circa dell'obiettivo posto dal Libro bianco di Delors.

8.2. Il Comitato concorda in linea di massima con le analisi e le proposte contenute nel documento, salvo manifestare una riserva d'ordine generale sulla sua impostazione, in quanto non colloca le iniziative dirette alla creazione dei «nuovi lavori» nel più ampio ambito dello sviluppo locale, con i suoi percorsi e le sue metodologie.

8.3. Tra i settori citati (v. punto 2.6.3) particolarmente promettente sembra essere quello relativo a «I servizi a domicilio e la custodia dei bambini», dove andrebbero compresi o specificati anche l'assistenza domiciliare alle persone anziane, ai malati, ed ai portatori di handicap. Tutte categorie di persone alle quali in molti paesi la spesa sociale non è in grado di assicurare un'adeguata assistenza, mentre l'intervento privato seleziona la domanda escludendo i più bisognosi.

8.3.1. È l'occasione per favorire la creazione di un importante settore intermedio di economia sociale, composto da aziende private, cooperative, imprese non-profit, che assicurino i servizi alle persone e i servizi a domicilio (tra cui, nidi d'infanzia, stirerie, servizi di pulizia e di giardinaggio, servizi di piccola manutenzione, assistenza per le pratiche amministrative, preparazione dei pasti, ecc.) a costi relativamente contenuti grazie all'intervento pubblico ed al negoziato collettivo tra le parti sociali nel caso di servizi a lavoratori di grandi e piccole-medie imprese.

⁽¹⁾ COM(95) 273/95.

8.3.1.1. Nel settore del mercato sociale tali imprese dovrebbero operare in condizioni di concorrenza, regolate da precise norme di qualità definite dallo Stato e controllate dalle autorità locali.

8.3.1.2. Il costo dei servizi potrebbe essere regolato dal lato della domanda (come avviene in alcune esperienze in Francia e in Belgio e ora in Finlandia e come si accingono a sperimentare nei Paesi Bassi e nella Repubblica federale di Germania) attraverso un assegno-servizio emesso localmente alle famiglie in sostituzione della prestazione sociale.

Sono evidenti il risparmio per la spesa pubblica, l'incoraggiamento alla creazione di nuove imprese, la lotta contro il lavoro nero e la semplificazione amministrativa che ne derivano.

8.4. Le iniziative previste nei 17 settori incontrano numerosi ostacoli nelle normative nazionali.

8.4.1. Innanzitutto di natura finanziaria, tra cui citiamo in particolare il costo dell'investimento iniziale, la difficoltà d'accesso al credito per le micro imprese (ancora più grandi che per le PMI) e la solvibilità delle famiglie che richiedono tali servizi.

8.4.1.1. Il documento della Commissione, oltre all'assegno-servizio, propone l'istituzione di fondi comuni locali. Proposta da ritenere ottima e la cui validità si estende a tutte le azioni di sviluppo locale, perché tali fondi realizzano un rapporto diretto tra il risparmio delle famiglie e i progetti di sviluppo del proprio insediamento abitativo.

8.4.2. Difficoltà di reperire operatori polivalenti, preparati nelle delicate attività d'assistenza e accompagnamento, capaci di utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione.

8.4.2.1. Si tratta di integrare l'istruzione e la formazione professionale con le tecniche di comunicazione, gli strumenti telematici e di protezione dell'ambiente, riconoscendo tali professioni polivalenti con nuovi diplomi e nuove qualifiche.

8.4.3. Numerosi sono gli ostacoli di natura giuridica e regolamentare che

- spesso non prevedono o non consentono pluralità di attività o combinazioni di fonti di reddito diverse;
- che non contemplano uno statuto giuridico adatto a organizzazioni miste tra il settore pubblico e quello privato.

8.4.3.1. Vengono proposte:

- forme societarie che facilitino le attività multiple;
- il cumulo tra l'indennità di disoccupazione e una attività remunerata;
- creazione di uno statuto di imprenditore di imprese non-profit, a condizioni fiscali equivalenti al lavoro dipendente.

8.4.4. Infine le maggiori difficoltà derivano dall'eccessiva centralizzazione e verticalizzazione delle funzioni della pubblica amministrazione e dalla scarsa conoscenza dei processi di sviluppo locale.

8.4.4.1. Ancora una volta si sottolinea la necessità di applicare il principio di sussidiarietà anche negli Stati membri, decentrando l'attività amministrativa e realizzando strumenti tecnici locali, quali le Agenzie di sviluppo con il metodo del partenariato economico e sociale, associando il pubblico e il privato.

9. Conclusioni

9.1. È in atto una ridefinizione dei percorsi dello sviluppo rispetto ai lineamenti che avevano prevalso in occidente per larga parte del dopoguerra. Come dimostra anche il Libro bianco della Commissione il tipo di sviluppo aggregato, fondato sulla grande impresa e sulla domanda non è più praticabile, o quantomeno non aiuta più gli aspetti sociali ed occupazionali della crescita.

Una giusta combinazione di crescita e di dimensioni qualitative (occupazione, sviluppo endogeno, aumento di diritti e di opportunità) può essere ottenuto solo diversificando i paradigmi classici dello sviluppo.

In questo senso lo sviluppo locale costituisce uno — ma non l'unico — fattore trainante di uno sviluppo economico rinnovato ed equilibrato. Infatti sotto l'etichetta sviluppo locale possiamo rintracciare — isolatamente o meglio insieme — i tanti ingredienti diversi: le piccole dimensioni di impresa, l'attenzione alla qualità dei prodotti, la specializzazione flessibile, la intersectorialità degli interventi, l'intreccio tra attori privati e soggetti pubblici, gli effetti occupazionali positivi.

Lo sviluppo locale è quindi un grande contenitore, che rappresenta in forma sintetica e simbolica uno sviluppo con positivi effetti diffusivi in campo tanto economico che sociale.

Lo sviluppo locale non rappresenta in questo quadro l'unica soluzione del problema dell'occupazione, ma può

dare un contributo importante attraverso un modello di sviluppo sostenibile. Inoltre esso esalta le relazioni tra crescita, partecipazione e responsabilità; sostiene e fa crescere nuove capacità imprenditoriali; rispetta le radici culturali e ottimizza il rapporto tra risorse dedicate, autosviluppo e occupazione. In quest'ultimo senso può essere anche un modo per affrontare il problema che si porrà in futuro a seguito dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale. Una politica regionale basata su due direttrici: le grandi infrastrutture e lo sviluppo locale.

9.2. Come si è visto sono molti i soggetti e i fattori che concorrono a delineare un tipo di sviluppo che è caratterizzato dall'essere:

- endogeno, basato appunto sulla valorizzazione delle migliori risorse non solo materiali presenti nelle aree interessate;
- diversificato, proprio per la capacità di raccogliere e di dare forma alle vocazioni economicosociali, assolutamente specifiche e dotate di una loro originalità.

9.3. Condizione per la sua validità è che non si riduca a « localismo », ma sia capace di muoversi a suo agio nel mercato unico, attraverso l'integrazione tra i vari settori produttivi; il congiungimento con lo sviluppo esogeno; l'inserimento nell'assetto del territorio europeo; il collegamento in rete con le altre aree di sviluppo locale.

9.4. Non ci si può nascondere che i fattori elencati al capitolo 4, fanno difetto generalmente proprio nelle aree che sono periferiche dal punto di vista dello sviluppo, ma sono già colpite nel tessuto sociale dalle sue ricadute negative. Lo spirito imprenditoriale è debole e poco diffuso; i valori comunitari sono impoveriti; è sempre più difficile la gestione unitaria delle risorse familiari; è stata in generale mancata l'occasione del passaggio dalla famiglia contadina all'impresa artigianale.

9.5. In queste situazioni, che sono quelle prevalenti, occorre compiere un'opera di restauro, in cui le organizzazioni socioeconomiche e del volontariato ricostituiscano i valori comunitari e l'economia sociale sostituisce la funzione economica delle famiglie. Si tratta (come scritta al punto 4.9) di ricostruire in laboratorio le condizioni di una costruzione sociale del mercato attraverso una progettazione consapevole in cui è centrale il ruolo dell'amministrazione pubblica allargata.

9.6. Ma che cosa consente ad elementi che sono spesso dispersi di ricavare la maggiore produttività e risultati più continui uscendo dalla frammentarietà, e configurando appunto uno sviluppo autopropulsivo? Il

fattore di coagulo è costituito dal ruolo delle autorità pubbliche e delle parti sociali, con diversi gradi di rilievo e di responsabilità. È decisiva — come si è visto — la funzione che questi attori svolgono, e in particolare il ruolo cerniera delle autorità pubbliche ai diversi livelli di competenza per produrre un salto e stabilizzare i percorsi dello sviluppo: per passare da forme di sviluppo spontanee, ma spesso irregolari, a meccanismi più strutturati e stabili di creazione di attività e di impiego. Questi soggetti svolgono quindi una funzione decisiva — e da curare in modo particolare — di motori dello sviluppo di incentivo verso i numerosi attori che si muovono in ambito locale e di istituzionalizzazione di regole di cooperazione, che aumentano la partecipazione delle comunità locali al raggiungimento di obiettivi e di risultati considerati soddisfacenti.

9.7. La Commissione appare consapevole del ruolo che in tale contesto — fortemente caratterizzato dalla sussidiarietà — può essergli assegnato. Uno degli sforzi maggiori verso cui si dovranno indirizzare le autorità comunitarie riguarda proprio la cura della circolazione delle informazioni e delle conoscenze adeguate all'interno di questo segmento di soggetti, perché riesca ad operare come una vera e propria rete di agenti di sviluppo, tra loro correlati, e capaci di attivare le forze e le risorse considerate cruciali per dare vita a progetti e risultati convincenti.

A questo scopo la Commissione deve meglio definire gli elementi essenziali che caratterizzano un'azione di sviluppo locale, che ha al centro il protagonismo degli attori locali. Il documento di lavoro della DG XVI «Azioni innovatrici nel quadro dei fondi a finalità strutturale 1995-1999»⁽¹⁾ stabilisce le linee su cui si muoverà per stimolare e promuovere l'azione di sviluppo locale nell'ambito delle risorse relative all'articolo 10 del FESR. Il Comitato ritiene che la direzione sia quella giusta ma le risorse impegnate (270 milioni di ECU) siano esigue e che pertanto sia opportuno utilizzare almeno anche quelle relative all'articolo 6 del Fondo sociale ed all'articolo 8 del FEOGA.

9.7.1. È necessario infatti uno sforzo di gran lunga superiore per informare le amministrazioni pubbliche regionali e locali e le organizzazioni socioprofessionali e del volontariato; per addestrare i funzionari pubblici e gli esperti; e infine per superare le resistenze delle autorità nazionali. L'obiettivo può essere quello di riorientare una quota maggiore dei QCS verso gli obiettivi di occupazione del Libro bianco (sviluppo locale, PMI, nuovi giacimenti occupazionali) e di meglio utilizzare a questo fine i programmi d'interesse comunitari.

(¹) XVI/261/95 — IT.

9.8. Il Comitato ritiene di avere un ruolo e delle iniziative da svolgere per diffondere queste tematiche negli Stati membri attraverso le organizzazioni economi-

che e sociali e nelle relazioni che intrattiene con le analoghe istituzioni nazionali.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere sul coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo tecnologico

(96/C 18/13)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 febbraio 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo tecnologico.

La Sezione « Energia, questioni nucleari e ricerca », incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere in data 26 settembre 1995 (relatore: Bernabei).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Raccomandazioni del Comitato economico e sociale sul coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo tecnologico (RST)

capacità limitata di trasformare in tempi rapidi i processi scientifici e le realizzazioni tecnologiche in successi industriali e commerciali, ritenendoli tra i maggiori punti di debolezza del sistema di ricerca dell'UE;

Il Comitato

1.1. considerando che gli strumenti di coordinamento tra politiche di RST nazionali e comunitarie previsti agli articoli 130 H, K, L e N del Trattato sull'Unione europea (UE) sono attualmente di fatto rimasti inattuati;

1.5. considerando l'imperativo di sfruttare appieno la dinamica ricerca-innovazione-mercato per assicurare una maggiore competitività dell'industria europea e un positivo impatto occupazionale nell'insieme della Comunità in un'ottica di coesione economica e sociale;

1.2. ricordando che peraltro il Trattato sull'UE prevede l'obbligo esplicito per la Commissione e gli Stati membri di attuare le loro politiche di RST in un quadro di coerenza comunitario;

1.6. considerando il livello di convergenza negli obiettivi di politiche di RST e dei meccanismi di applicazione nella maggior parte degli Stati membri e dei partner della Triade;

1.3. considerando che l'articolo 130 B del Trattato sull'UE impone l'obbligo di tener conto dell'obiettivo della coesione economica e sociale sia nel formulare che nell'attuare tutte le politiche comunitarie e quindi anche la politica comunitaria di ricerca e innovazione tecnologica;

1.7. ritenendo ancora carente l'esperienza di coordinamento interno ed esterno della politica comunitaria di RST, nonostante gli sforzi della Comunità di dotarsi di un quadro di coerenza nell'ambito di una programmazione pluriennale dell'attività di ricerca comunitaria;

1.4. ricordando che il Libro bianco « Crescita, Competitività, Occupazione » sottolinea la carenza di coordinamento delle strategie in materia di RST in Europa, la

1.8. considerando che l'87% delle risorse pubbliche nell'UE destinate alla ricerca è ancora deciso e gestito in

modo indipendente a livello degli Stati membri e che solo il 13% è mobilitato in quadri di cooperazione europea;

1.9. considerando che per dare coerenza, visibilità e leggibilità al valore aggiunto europeo della RST comunitaria, è necessario coinvolgere tutti gli attori della ricerca in quadri di coordinamento volontario attrezzati;

1.10. considerando che la rivoluzione dell'intelligenza attualmente in atto richiede uno sforzo congiunto di tutti i settori della Comunità per attuare il rinnovamento permanente dei processi tecnologico innovativi e una qualificazione continua delle risorse umane con il pieno concorso delle parti sociali, nell'ambito del dialogo sociale ai vari livelli;

raccomanda:

1.11. la realizzazione di una rete di scambi sistematici di informazioni pertinenti e comparabili sull'attività di ricerca e innovazione tecnologica nell'Unione, pienamente accessibili a tutti gli attori della ricerca e innovazione e in particolare alle PMI innovative e creatrici di nuova occupazione;

1.12. la definizione di scenari sui quali operare scelte comuni di priorità a livello regionale, nazionale e comunitario, e di conseguenti strategie di RST, sviluppando un quadro trasparente di opportunità per i diversi attori della ricerca;

1.13. la riforma degli attuali organismi di definizione e esecuzione dei programmi di ricerca comunitaria, quali il Crest ed i comitati di programma, qualificandoli alle necessità di raccordo tra politiche nazionali e comunitarie;

1.14. la rapida attivazione dei meccanismi europei di «technology assessment» e di «industrial assessment», promuovendo la creazione e/o il rafforzamento di organismi di «assessment» degli Stati membri;

1.15. la messa a punto di un sistema di informazione preventiva tra Stati membri tramite un «network» di banche dati aperte e di semplice accesso, sui progetti di iniziative nazionali in materia di ricerca e innovazione e sulle misure a loro supporto, dando anche piena operatività alle conclusioni del Consiglio «Ricerca» del 9 giugno 1995 in proposito;

1.16. la predisposizione di «Tableau de Bord», analoghi a quelli adottati dall'Osservatorio europeo sull'occupazione, che diano un quadro sinottico e una visione d'insieme delle misure adottate da ciascuno Stato membro e dall'UE e consentano un sistematico raffronto;

e invita a

1.17. realizzare un approccio flessibile e interdisciplinare dell'attuale programma quadro comunitario, rendendolo più trasparente e coordinato con le azioni di ricerca nazionali su un numero concentrato di grandi priorità in vista di una sua razionalizzazione di gestione e dell'elaborazione del V programma quadro;

1.18. sviluppare parallelamente ai programmi ed in stretta interrelazione con essi all'interno del programma quadro, progetti di aggregazione industriale formulati sulla base di un coordinamento alla fonte operato dagli stessi attori e utilizzatori della ricerca, sulla base di un meccanismo «bottom-up», all'interno di grandi obiettivi strategici di medio lungo termine predefiniti a livello comunitario;

1.19. definire dei criteri comuni per la selezione dei progetti di aggregazione industriale in un «package deal», che tenga conto delle esigenze di maggiore competitività dell'industria europea, promozione della coesione economica e sociale e chiare prospettive di rapidi ritorni economici ed occupazionali;

1.20. formalizzare, per ogni singolo progetto, memoranda di intesa sottoscritti dagli Stati membri, dalla Commissione e da tutti gli altri soggetti pubblici e privati interessati, da sottoporre al consenso politico nell'ambito di un dialogo Stati membri-Commissione-Parlamento europeo;

1.21. sottoporre il «package deal» di progetti all'approvazione formale del Consiglio «Ricerca» e «Industria» e del Parlamento europeo con una procedura semplificata ed accelerata;

1.22. creare nuove «Task Force» interdirezionali della Commissione per ogni singolo progetto, quali «facilitatori» del progetto stesso che consentano sinergie di strumenti finanziari, giuridici, fiscali, gestionali e operativi a livello comunitario e nazionale;

1.23. preconstituire all'interno dei progetti di aggregazione industriale e al di fuori di essi meccanismi di traduzione accelerata dei risultati della RST in successi industriali e commerciali;

1.24. attivare un quadro di politiche comunitarie coordinato per far convergere e rendere coerenti l'insieme degli strumenti e delle azioni funzionali all'obiettivo di una funzionante e rapida dinamica ricerca-innovazione-mercato, necessaria alla competitività industriale, all'ampliamento dell'occupazione e ad una maggiore coesione economica e sociale;

1.25. realizzare una concertazione sistematica preventiva ad accordi multilaterali e bilaterali in materia di RST tra Stati membri e paesi terzi e organizzazioni internazionali per un coordinamento opportuno con analoghe iniziative dell'UE;

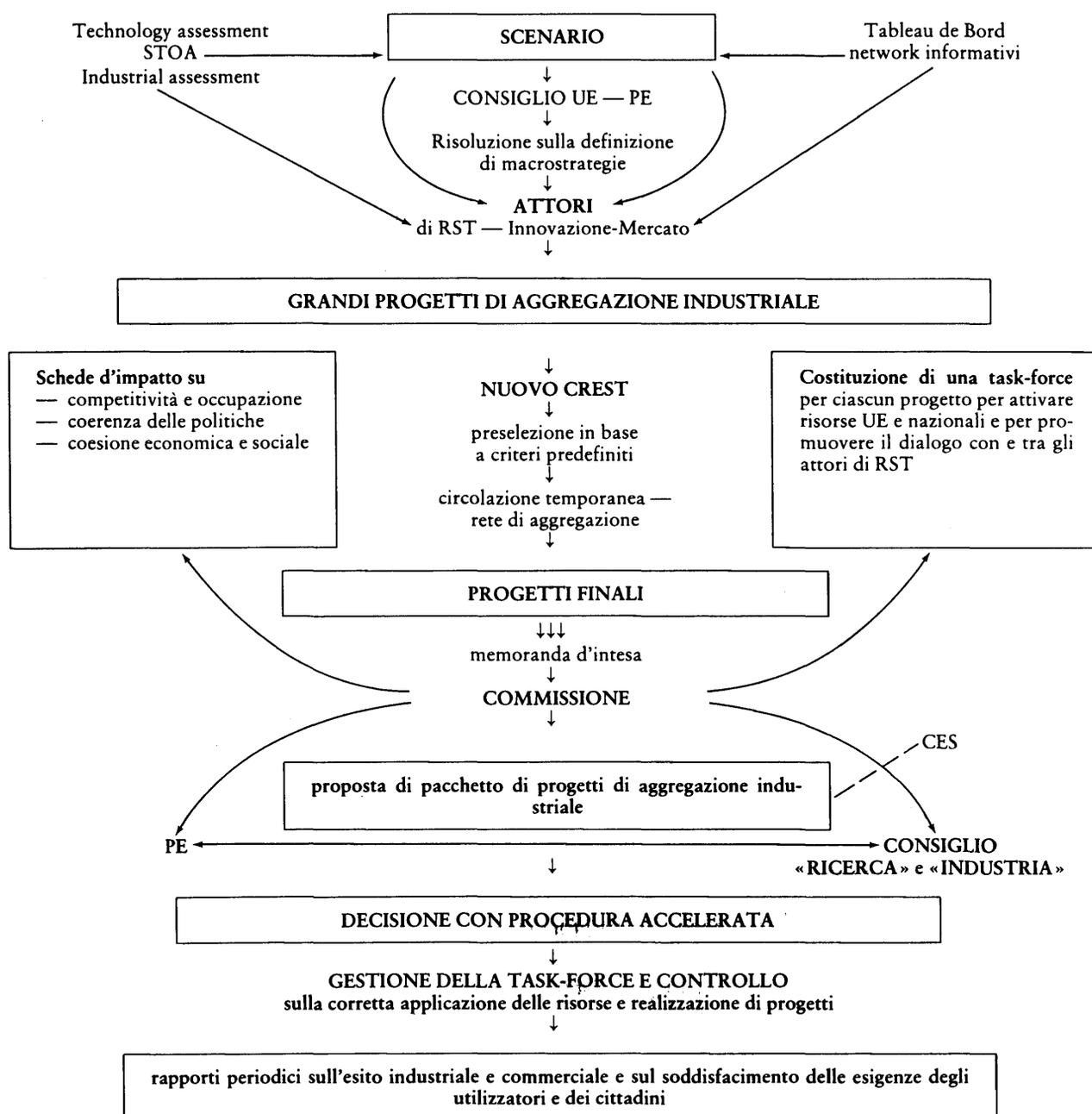
1.26. attivare, seguendo l'esempio della convenzione UE-Cern, interconnessioni sistematiche e coordinate con tutti gli altri organismi europei, in particolare con Eureka e COST;

1.27. promuovere la libera circolazione, lo scambio e il commercio di tecnologie e la cooperazione tra imprese,

in particolar modo le PMI, per un migliore accesso ai mercati mondiali, una politica attiva degli standard, della qualità e della proprietà intellettuale, nuove misure di ingegneria finanziaria e meccanismi di speed-up, a costi ridotti, della dinamica ricerca-innovazione-mercato;

1.28. assicurare una maggiore coerenza, visibilità e trasparenza a tutti gli aspetti di relazioni esterne dell'Unione, con la politica di ricerca e innovazione, specie verso le aree geograficamente più vicine dell'Europa dell'Est e del Mediterraneo.

FIGURA



2. Introduzione

2.1. Il Trattato sull'UE prevede (art. 130 F) una piena integrazione tra la politica di Ricerca e Sviluppo con tutte le altre politiche comunitarie, nell'obiettivo prioritario del rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche dell'industria comunitaria per renderla più competitiva a livello internazionale. L'integrazione tra politiche nazionali e comunitarie di RST è parimenti un'esigenza chiaramente espressa dal Trattato all'articolo 130 G.

2.2. L'articolo 130 H del Trattato ha riconosciuto il diritto della Commissione di prendere qualsiasi iniziativa per promuovere il coordinamento delle politiche nazionali e comunitarie di RST: oltre a tali potenzialità d'azione della Commissione, rimaste sinora largamente inesprese, vi è un preciso dovere stabilito nello stesso articolo per la Comunità e gli Stati membri di coordinare «la loro azione di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e di quella comunitaria».

2.3. Lo strumento di pianificazione strategica pluriennale delle attività comuni di ricerca di cui si è dotata la Comunità sin dai primi anni '80 è stato il programma quadro, con l'obiettivo programmatico di coordinare in un ambito unico e strutturato le azioni di RST che gli Stati membri decidevano di realizzare in comune.

2.4. Nell'attuazione del programma-quadro, la Comunità può avvalersi di quanto previsto agli articoli 130 K, 130 L e 130 N del Trattato: finora la Commissione, come ha rilevato la Corte dei Conti⁽¹⁾, «non ha intrapreso alcuna iniziativa al di fuori dei programmi comunitari esistenti, nemmeno per quanto concerne l'applicazione degli articoli 130 K (programmi complementari) e 130 N (imprese comuni) del Trattato dell'Unione europea» denunciando l'assenza di un coordinamento efficace.

2.5. Infine il Trattato sull'UE all'articolo 130, paragrafo 1, quarto comma, dispone che per assicurare le condizioni necessarie alla competitività dell'industria comunitaria, l'azione degli Stati membri e della Comunità è intesa «a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico».

2.6. Il coordinamento dell'attività di ricerca comunitaria si è finora limitato a quello «de facto» assicurato dal programma quadro, il cui ruolo di strumento di coerenza dell'azione di ricerca dell'Unione è stato limitato sia da una certa rigidità degli steccati tra programmi specifici sia dall'esistenza di procedure e

pesantezze burocratiche che hanno spesso confidato la definizione e la gestione dei programmi di RST a club, «in quanto i programmi sono concepiti all'interno di una cerchia ristretta e l'elaborazione delle proposte è scarsamente permeabile alle influenze esterne».

2.7. D'altro canto «un altro elemento negativo è la compartimentazione delle amministrazioni dei ministeri, che si osserva negli Stati membri»⁽²⁾ con l'assenza di scambi sistematici e rapidi tra amministrazioni della ricerca e dell'industria ai vari livelli a scapito della trasparenza, della visibilità, dell'efficacia dell'azione di ricerca, con le conseguenti difficoltà di percezione delle esigenze della società e dei comparti produttivi europei in termini di ricerca e innovazione tecnologica.

2.8. È così rimasto il rischio di «finanziare programmi per semplice inerzia», cadendo «nella tendenza dei programmi all'autoperpetuazione»⁽²⁾. Il Comitato ha già in passato ritenuto «essenziale tenere sotto il più stretto controllo la burocrazia inevitabilmente associata alle vaste responsabilità di coordinamento, onde evitare che si producano ripercussioni negative sull'innovazione e l'iniziativa»⁽³⁾. Malgrado gli sforzi della Commissione, sull'imperativo di concentrare e coordinare i programmi specifici di ricerca che presentassero elementi di sovrapposizione, ha prevalso spesso la tendenza alla dispersione e all'estensione del campo d'azione a settori marginali.

2.9. Se questo avviene sul piano delle metodologie amministrative, sul piano dei meccanismi legislativi e istituzionali «va sottolineata la complessità e la lunghezza della procedura applicata» solo parzialmente attenuata dall'accordo interistituzionale, e «il suo agganciamento alla procedura di bilancio annuale, fonte permanente di potenziali conflitti interistituzionali»⁽²⁾.

2.10. Le relazioni di valutazione della ricerca comunitaria, lungi dal misurare la sua efficacia in termini di diffusione dei risultati della ricerca e di impatto sul progresso innovativo europeo, si collocano in genere in una prospettiva interna al funzionamento dei singoli programmi specifici e non di successi commerciali e industriali raggiunti in un'ottica di competizione globale.

2.11. L'unica azione ritenuta valida per quanto riguarda il sostegno ad azioni concertate nel quadro

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione «la ricerca dopo Maastricht: bilancio e strategia» SEC(92) 682 del 9 aprile 1992, pagg. 26 e 27.

⁽³⁾ GU n. C 201 del 26. 7. 1993, pag. 36.

⁽¹⁾ GU n. C 327 del 24. 11. 1994, pagg. 185 e segg.

della cooperazione europea, sembrerebbe rappresentata da COST (cooperazione europea scientifica e tecnologica) cui peraltro finora la Commissione non ha attribuito grande priorità ⁽¹⁾.

2.12. Quanto al coordinamento con le altre politiche comunitarie, questo appare ancora largamente perfezionabile soprattutto in un'ottica di strategia globale finalizzata a dare massima priorità alla dinamica ricerca-innovazione-mercato, per accelerare le ricadute economiche e occupazionali dello sforzo comune di ricerca e innovazione nell'insieme della Comunità.

2.13. Il Libro bianco identifica, tra gli altri, due punti di debolezza principali che rischiano di pregiudicare gli sforzi che i cittadini fanno in termini di risorse umane e finanziarie (in quanto contribuenti) per rendere lo sviluppo economico e occupazionale del sistema europeo più stabile e competitivo ossia: la carenza di coordinamento ai vari livelli di attività, programmi, strategie in materia di RST in Europa; la capacità comparativamente assai più limitata di trasformare in tempi rapidi i progressi scientifici e le realizzazioni tecnologiche in successi industriali e commerciali.

2.14. La rapidità e l'ampiezza dei cambiamenti cui è confrontata l'Europa, i problemi di competitività globale, livelli elevati di disoccupazione e di intensità del processo di innovazione tecnologica rendono indispensabile una politica di RST coordinata a livello europeo. In tale situazione, è diventato anacronistico e rischioso per l'Europa continuare a gestire l'unicità del processo di ricerca e innovazione tecnologica con politiche non strettamente integrate.

2.15. La Commissione nella Comunicazione su «Ricerca e sviluppo tecnologico: realizzare il coordinamento attraverso la coordinazione» ⁽²⁾, il Parlamento europeo nella Risoluzione del 15 giugno 1995 sulla precitata Comunicazione, i singoli Stati membri nella più recente definizione delle loro politiche di RST, i nostri partner d'oltre Atlantico e del Pacifico ed il Consiglio «Ricerca» nelle riunioni del 10 marzo e 9 giugno 1995, hanno tutti posto al centro delle proprie preoccupazioni e delle proprie azioni il problema di realizzare un miglior coordinamento per accelerare la dinamica ricerca-innovazione-mercato.

3. Considerazioni generali

3.1. Il fattore tecnologia è diventato lo strumento chiave del successo, ma è la spinta coordinata alla dinamica tecnologia-crescita-occupazione, come risulta dall'esperienza americana e giapponese, che deve per-

meare tutto il tessuto economico e sociale, consentendo e richiedendo una vera e propria rivoluzione dell'intelligenza di rinnovamento permanente dei processi innovativi e di qualificazione continua delle risorse umane, specie delle nuove generazioni.

3.2. In tale contesto la via della cooperazione industriale e tecnologica rappresenta una serie di opportunità:

- potenziare, unendo gli sforzi e attivando sinergie, le proprie capacità competitive, per raggiungere una massa critica funzionale al rapido conseguimento di risultati tecnologici innovativi;
- identificare la soglia ottimale tra competitività e cooperazione ai fini del successo sul piano economico-occupazionale;
- rafforzare e consolidare la dimensione europea delle strategie e dei comportamenti, in altri termini del pensare europeo e dell'operare europeo;
- sviluppare le necessarie interazioni tra singole politiche rendendo coerente, trasparente, informato e appetibile il sistema Europa nel quale coordinarsi in una dimensione di cooperazione comunitaria aperta al mercato globale.

3.3. Uno strumento chiave per raggiungere tali obiettivi è stato identificato sia nell'ambito della Triade, sia in seno agli Stati membri, nei processi di coordinamento volti ad assicurare le necessarie interazioni, sinergie e coerenze di politiche, strumenti e comportamenti.

3.3.1. Tuttavia le modalità della loro attuazione sono state impostate in maniera differente in relazione a contesti culturali e storici, a strutture sociali e economiche, a quadri istituzionali e amministrativi diversi.

3.4. In questa ottica l'approccio al problema del coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo presenta essenzialmente tre opzioni di fondo, di cui solo l'ultima, secondo il Comitato, è percorribile allo stato attuale nell'UE.

3.4.1. La prima, più naturale opzione per l'Europa, sarebbe di strutturarsi in maniera analoga a quella delle sue principali aree concorrenti, salvaguardando le proprie peculiarità.

3.4.1.1. Si tratterebbe di sviluppare a livello centrale una politica di coordinamento assegnandole fondi consistenti, adeguando le strutture istituzionali, nonché presentandosi con una voce univoca verso l'esterno.

3.4.1.2. Tale opzione non terrebbe però conto delle diversità logico-culturali esistenti del modello pluralisti-

⁽¹⁾ GU n. C 327 del 24. 11. 1994, pagg. 185 e segg.

⁽²⁾ Doc. COM(94) 438 del 19. 10. 1994.

co della società europea e dell'impostazione dell'integrazione comunitaria basata sul principio della sussidiarietà in uno stadio del processo di costruzione dell'UE che deve ancora realizzare grossi progressi verso l'Unione politica, riforme istituzionali e un radicale rinnovamento del sistema di gestione.

3.4.2. La seconda opzione è rappresentata da un adeguamento degli strumenti di coordinamento «de facto» assicurati dai programmi di ricerca dell'Unione migliorando, attraverso un approccio diversificato e flessibile, i meccanismi di determinazione delle politiche di R&S, l'esecuzione delle azioni di ricerca, e la concertazione delle posizioni degli Stati membri in materia di RST nelle sedi internazionali.

3.4.2.1. In proposito il Comitato ritiene che l'obiettivo urgente in termini di rilancio della competitività e dell'occupazione non consente di limitarsi ad azioni, pure opportune e necessarie, di semplice miglioramento dei meccanismi esistenti.

3.4.2.2. Secondo il Comitato, infatti, di fronte ad una competizione tra sistemi continentali attrezzati e complessi, sarebbe insufficiente migliorare i meccanismi della politica di RST comunitaria, senza agire parallelamente sul contesto generale nella quale essa opera.

3.4.3. Terzo: il Comitato ritiene che, attualmente, la via più utile e percorribile per realizzare pienamente gli obiettivi di competitività industriale, rafforzamento della coesione economica e sociale, miglioramento della qualità della vita e rilancio dell'occupazione, sia quella di mettere a sistema la politica di ricerca e innovazione tecnologica comunitaria con le politiche nazionali di RST e con tutte le altre politiche e gli strumenti di cui dispone la Comunità.

3.4.3.1. È indispensabile un quadro di coerenza che acceleri le capacità degli attori dello sviluppo — industria e risorse umane, amministrazioni pubbliche, mondo accademico, centri di ricerca, utilizzatori e consumatori — a percepire il valore aggiunto del coordinamento a livello europeo delle attività di RST, adottando comportamenti consequenziali in un contesto strategico — operativo ad esso favorevole.

4. Le proposte di azione

4.1. Sulla base della scelta di mettere a sistema la politica di ricerca e innovazione tecnologica comunitaria, il Comitato prospetta cinque tipologie parallele di intervento:

— fare del coordinamento uno strumento al servizio dell'attuale quadro comunitario di RST;

- sviluppare un approccio flessibile ed interdisciplinare in vista del V programma quadro;
- potenziare la cooperazione internazionale;
- tentare nuove vie innovative di coordinamento alla fonte;
- rafforzare il quadro di coordinamento di tutte le altre politiche comunitarie per creare un contesto agevolante e attrattivo per gli attori della ricerca e dell'innovazione.

4.2. Il coordinamento al servizio della RST comunitaria

4.2.1. Un primo punto chiave di intervento riguarda lo scambio sistematico di informazioni pertinenti e comparabili sulle attività di ricerca e innovazione tecnologica nell'Unione per la predisposizione di scenari strategici chiari, trasparenti, rapidi e efficaci, per operare scelte comuni a livello di impresa, regionale, nazionale e comunitario.

4.2.2. Per quanto riguarda gli scenari, il Comitato sottolinea l'importanza di una rapida attivazione della rete europea di valutazione tecnologica (ETAN), anche sulla base delle esperienze dell'OTA⁽¹⁾ del Congresso americano e del NISTEP⁽²⁾ giapponese, che deve raccordarsi con l'Industrial Assessment Mechanisme (IAM) di cui il Comitato auspica la rapida attuazione⁽³⁾, promuovendo la creazione e/o il rafforzamento su basi omogenee di organismi di «assessment» degli Stati membri.

4.2.2.1. Gli utilizzatori di ETAN e della IAM devono essere, a parere del Comitato, non solo le amministrazioni ed i parlamentari nazionali e europei, ma anche l'industria e i differenti attori socioeconomici dell'UE.

4.2.2.2. Parallelamente deve essere attrezzato e reso rapidamente funzionante, nell'ambito delle attività del Centro comune di ricerca (CCR), l'Istituto di prospettiva tecnologica di Siviglia: il lavoro del suo «Osservatorio europeo della scienza e della tecnologia», come strumento di analisi di «trends» tecnologici in relazione ai bisogni socioeconomici in una dimensione comunitaria, dovrà concorrere a offrire ai responsabili politici e industriali europei tutte le informazioni necessarie per le strategie di sviluppo scientifico e di innovazione tecnologica.

(1) «Office of Technology Assessment» del Congresso americano.

(2) Organismo governativo di analisi e prospettive tecnologiche giapponese.

(3) Vedi «Comunicazione della Commissione sul programma di azione di una politica di competitività industriale per l'Unione europea» doc. COM(95) del 22. 3. 1995.

4.2.2.3. Secondo il Comitato, l'Assemblea europea della scienza e tecnologia (ESTA) e il Forum europeo della scienza e tecnologia dovranno svolgere un ruolo positivo e concreto per concorrere alla formulazione e all'applicazione di strategie europee coerenti in materia di ricerca. Uno strumento importante è altresì rappresentato dal rapporto europeo sugli indicatori scientifici e tecnici che deve essere però integrato quanto prima con gli indicatori europei di innovazione ed avere una cadenza biennale di pubblicazione.

4.2.2.4. Il Comitato ritiene opportuno che sulla base di statistiche armonizzate⁽¹⁾, analisi e valutazioni a livello nazionale e regionale siano pubblicate antecedentemente ai rapporti comunitari e ne costituiscano parte integrante.

4.2.3. Secondo il Comitato tali scenari devono fornire la base della successiva elaborazione di una vera e propria strategia di politica di RST comunitaria competitiva, intesa come un quadro offerto e non imposto agli attori dello sviluppo tecnologico e innovativo.

4.2.3.1. La definizione di tale strategia deve essere affidata congiuntamente ai Consigli della «Ricerca» e «Industria» in codecisione con il Parlamento europeo. Essi devono giovare del concorso del Crest rinnovato nella sua composizione con la presenza dei direttori generali dei ministeri della ricerca, cui dovrebbero essere associati, se del caso, quelli dei ministeri dell'industria e nei suoi compiti che devono essere ricondotti a quelli originari di coordinamento delle politiche nazionali e comunitarie a livello settoriale e generale e di definizione dei progetti che presentano un interesse per la Comunità.

4.2.3.2. In futuro, e parallelamente al processo di approfondimento dell'UE, la composizione del CREST potrebbe articolarsi nel senso di prevedere una rappresentanza più equilibrata degli Stati membri, nelle loro varie articolazioni e della Commissione, ed i suoi compiti dovrebbero estendersi alle politiche della formazione e dell'innovazione.

4.2.3.3. Secondo il Comitato sarebbe opportuno associare il Comitato consultivo per la ricerca e sviluppo industriale (IRDAC) ai lavori del CREST per assicurare sin dall'origine che alla definizione delle strategie partecipino attivamente gli ambienti industriali. A sua volta l'IRDAC dovrebbe essere allargato fino a ricomprendere oltre ai rappresentanti delle forze economiche e sociali anche gli utilizzatori.

4.2.3.4. Occorre inoltre che i lavori del CREST siano improntati alla massima trasparenza e che le sue relazioni e pareri siano trasmessi sistematicamente oltre che al Consiglio e alla Commissione, anche al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

4.2.3.5. È altresì importante garantire un'interazione permanente tra il CREST ed i comitati di programma. A tale proposito, il Comitato è preoccupato dell'ulteriore proliferazione di comitati consultivi così come avanzato dal Consiglio Ricerca del 9 giugno 1995, che possono appesantire e burocratizzare i meccanismi di coordinamento e di costituire un eventuale doppione con i sottocomitati che il CREST ha facoltà di istituire.

4.2.4. Accanto all'elaborazione sistematica e all'informazione sugli scenari, il Comitato raccomanda la messa a punto di un sistema di informazione preventiva tra gli Stati membri, tramite un network di banche dati aperte e di semplice accesso, sui progetti di iniziative nazionali in materia di ricerca e innovazione e sulle misure a loro supporto, che renda più trasparenti i programmi e i sistemi nazionali di incentivazione alla RST.

4.2.4.1. Tale scambio preventivo di informazioni dovrebbe portare, a parere del Comitato, alla predisposizione di «Tableau de Bord» analoghi a quelli attualmente adottati dall'Osservatorio europeo sull'occupazione, che diano un quadro sinottico e una visione d'insieme e consentano un sistematico raffronto delle misure adottate da ciascuno Stato membro e dall'UE.

4.2.4.2. L'apertura degli appalti pubblici nei settori di servizi di RST prevista dalle Direttive 92/50/CEE⁽²⁾ e 93/38/CEE⁽³⁾ deve, secondo il Comitato, trovare piena attuazione anche attraverso procedure e tempistiche trasparenti e sincronizzate per facilitare l'attivazione congiunta di programmi nazionali e comunitari.

4.3. *Un approccio flessibile e interdisciplinare verso il V programma quadro*

4.3.1. Gli affinamenti migliorativi approntati nel tempo al programma pluriennale comunitario sono ancora insufficienti per dotare l'Unione di uno strumento coerentemente strutturato.

4.3.1.1. Come sottolineato dal Comitato, l'importo del finanziamento globale del IV Programma quadro di RST è insufficiente nella «misura in cui la Commissione considerava le proprie risorse come facenti parte di uno sforzo inteso a rilanciare la crescita economica e l'occupazione nella Comunità». Per tale motivo gli stanziamenti dei programmi specifici «devono essere concentrati in via prioritaria sui settori di ricerca che contribuiranno direttamente al rilancio della crescita e dell'occupazione in Europa e ciò in un intento di accresciuta selettività»⁽⁴⁾.

4.3.2. Secondo il Comitato la limitatezza delle risorse comunitarie rende ancora più urgente una razionalizza-

⁽¹⁾ GU n. C 332 del 16. 12. 1992, pag. 77.

⁽²⁾ GU n. L 209 del 24. 7. 1992, pag. 1.

⁽³⁾ GU n. L 199 del 9. 8. 1993, pag. 84.

⁽⁴⁾ GU n. C 393 del 31. 12. 1994, pag. 117.

zione della loro gestione, per assicurare, anche in vista del V Programma Quadro, da un lato un approccio flessibile e interdisciplinare, gettando dei ponti tra i vari programmi specifici, e, dall'altro, finalizzarli ad attività di ricerca che assicurino un impatto economico e occupazionale nell'insieme della Comunità. Questo processo, lungi dal portare ad appesantimenti burocratici deve condurre ad una maggiore semplificazione, trasparenza e accessibilità delle procedure.

4.3.2.1. Tale orientamento richiede una forte azione di coordinamento interno tra le diverse direzioni generali della Commissione e al contempo un ruolo più attento e qualificato dei comitati di programma/comitati consultivi affinché siano in grado di attivare sinergie tra i programmi specifici comunitari e tra essi ed i programmi nazionali pertinenti, per dare una maggiore visibilità, leggibilità trasparenza e flessibilità al valore aggiunto della politica comunitaria di ricerca e innovazione.

4.3.2.2. Tali sinergie potrebbero trovare un veicolo di attivazione nella pubblicazione dei riferimenti ai pertinenti programmi nazionali e alle loro modalità di accesso negli «Information Package» di ciascun programma specifico comunitario.

4.3.3. Il bilancio annuale relativo all'attuazione e alla divulgazione delle attività svolte in materia di ricerca e sviluppo, previsto dall'articolo 130 P del Trattato CE, è, secondo il Comitato, un importante strumento per rendere trasparente la politica della ricerca. Il Comitato auspica che la Commissione presenti già quest'anno una prima relazione, e insiste perché sia anche a lui trasmesso.

4.3.4. Nell'ambito di tale approccio, il Comitato sottolinea l'esigenza di sviluppare azioni volte a:

- creare un mercato unico europeo dell'innovazione, eliminando le segmentazioni tutt'ora esistenti;
- promuovere un contesto europeo coordinato di misure fiscali tra gli Stati membri, a favore degli investimenti immateriali e della promozione dell'innovazione specie per le PMI;
- stimolare una migliore compenetrazione tra ricerca e industria attraverso nuovi e più articolati meccanismi ed un quadro giuridico e normativo favorevole;
- varare progetti concreti di accelerazione del passaggio dall'innovazione al mercato che riducono i gap spazio temporali, i costi ed i rischi di tale processo, tramite lo sfruttamento delle nuove opportunità della società dell'informazione.

4.3.5. In tale ottica il Comitato considera la creazione da parte della Commissione di «Task Force» interne, temporanee e interDG, come validi strumenti di diagnosi necessaria della situazione esistente per gestire coerentemente, con le esigenze industriali e di mercato, le varie azioni di ricerca su alcune tematiche ritenute prioritarie.

4.3.6. Il Comitato si interroga sul metodo e sulla presentazione opaca adottati nella prima selezione attuata dei progetti di comune interesse recentemente annunciati; i programmi educativi e multimedia, i vaccini e le malattie virali, l'auto del futuro, l'aereo di nuova generazione, il treno del futuro, il trasporto intermodale. Questi ultimi quattro potrebbero essere stati concepiti sotto forma di un piano per il futuro, anche se non è stato reso esplicito, da una filosofia di un trasporto integrato compatibile con l'ambiente.

4.3.7. Pur riconoscendo l'aderenza a principi di visibilità e leggibilità di tali opzioni, il Comitato non può nascondere le proprie perplessità su tale metodo, qualora tali opzioni fossero trasferite «tout-court» dallo stadio di quadri di coordinamento interno dell'esistente, all'imposizione di priorità di ricerca su cui aggregare i naturali consensi delle industrie e degli utilizzatori direttamente interessati in ragione delle potenzialità di finanziamento che vengono prospettate.

4.3.8. Mentre un quadro di meccanismi di agevolazione e razionalizzazione dei servizi della Commissione è necessario ed opportuno per assicurare viabilità a grossi progetti di interesse industriale, il Comitato mette in guardia sulle debolezze intrinseche ad un'impostazione «top-down», che rischia di non tenere conto della dimensione reale e della rapidità di cambiamento delle sfide tecnologiche che si pongono a livello mondiale.

4.3.9. Confidare le determinazioni degli scenari della ricerca a club ristretti e burocratici, invece di determinare la cornice di un sistema attraente per il coordinamento, nel cui contesto amministrazioni pubbliche, imprese, utilizzatori, centri di ricerca, mondo accademico, colgano essi stessi le opportunità loro offerte dal valore aggiunto comunitario nelle azioni da loro stessi identificate, rischia di perpetuare i limiti intrinseci dell'attuale politica comunitaria di RST.

4.4. *Il potenziamento della cooperazione internazionale*

4.4.1. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale il Comitato ritiene indispensabile che l'Unione garantisca un coordinamento delle sue azioni con quelle degli Stati membri negli ambiti internazionali e nella partecipazione a programmi di portata mondiale.

4.4.2. Il Comitato considera che gli Stati membri potrebbero in particolare trarre vantaggio da una migliore coerenza delle loro collaborazioni scientifiche con gli altri partner della Triade e dal coordinamento delle loro partecipazioni a programmi di ricerca di « big science » internazionali in settori quali l'ambiente, il genoma umano, la climatologia. I programmi International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) e Intelligent Manufacturing Systems (IMS) rappresentano delle esperienze positive in questo senso.

4.4.3. In particolar modo il Comitato è favorevole ad un'istituzionalizzazione dell'attività di concertazione sistematica prima di qualsiasi riunione internazionale, e ad uno scambio di informazioni continuo sugli accordi bilaterali di cooperazione di ricerca e sviluppo tra gli Stati membri e paesi o organizzazioni internazionali, per coordinarli con analoghe iniziative dell'Unione.

4.4.4. Nell'ambito della cooperazione con le altre iniziative europee, il Comitato sottolinea l'importanza di un coordinamento più sistematico e integrato in particolare con Eureka e COST, che per le loro peculiari caratteristiche di flessibilità, coordinamento volontario, approccio « bottom-up » rappresentano un modello di cooperazione scientifica e di innovazione tecnologica europea. Inoltre essendo finanziati essenzialmente attraverso programmi nazionali essi possono rappresentare un anello di congiunzione con la politica di RST comunitaria, nel caso di attivazione congiunta.

4.4.5. Anche sul piano internazionale il Comitato ritiene che l'UE debba farsi promotrice di misure che promuovano la libera circolazione, lo scambio e il commercio di tecnologie e la cooperazione tra imprese, in particolar modo le PMI. Tali misure devono in particolare migliorare l'accesso ai mercati mondiali e realizzare un'adeguata armonizzazione delle norme e regolamentazioni in materia di standard e proprietà intellettuale.

4.5. *I progetti di aggregazione industriale: nuove vie di coordinamento alla fonte*

« È nel cambiamento che le cose trovano il loro senso » (Eraclito).

4.5.1. Oltre alle misure volte a migliorare il quadro di politica comunitaria di RST esistente il Comitato propone lo sviluppo parallelo di una via innovativa di coordinamento.

4.5.2. Si tratta di spostare a monte il nodo del coordinamento:

- da un lato l'UE deve fornire la cornice di sistema per agevolare l'attivazione di tutti gli strumenti finanziari, giuridici e tecnici esistenti a livello comunitario e nazionale e realizzare, con il concorso di

tutte le politiche pertinenti, un contesto attraente al coordinamento;

- dall'altro gli attori della ricerca devono poter formulare, sulla base degli scenari tecnologici resi disponibili e delle strategie definite a livello comunitario, le loro priorità di azione di RST e coordinarsi in progetti integrati a livello europeo.

Il metodo

4.5.3. Il nuovo metodo consisterebbe in:

- avviare parallelamente ai programmi specifici, nell'ambito del programma quadro, un insieme di progetti di aggregazione industriale, che si gioverebbero anche dei miglioramenti apportati all'attuale quadro di cooperazione comunitario;
- operare, attraverso questi progetti, un coordinamento volontario ab origine, cioè realizzato allo stadio di concezione dagli attori stessi della dinamica ricerca-innovazione-mercato, all'interno di grandi obiettivi strategici di medio lungo termine predefiniti a livello comunitario;
- raggiungere un equilibrio geopolitico, in termini di coesione economica e sociale accettabile da parte di tutti gli Stati membri, all'interno del pacchetto di progetti adottati;
- attivare nuove Task Force interdirezionali della Commissione per ogni singolo progetto, quali « facilitatori » del progetto stesso, che consentano sinergie di strumenti finanziari, giuridici, fiscali, gestionali e operativi a livello comunitario e nazionale;
- arrivare il più rapidamente possibile a risultati in termini di ricaduta di competitività industriale e di occupazione, precostituendo all'interno dei progetti stessi e al di fuori di essi, meccanismi di traduzione accelerata dei risultati in successi industriali e commerciali.

I criteri di selezione

4.5.4. I criteri cui dovranno aderire i singoli progetti dovrebbero essere chiaramente definiti e preventivamente dichiarati e potrebbero essere individuati in:

- coerenza con le grandi opzioni strategiche della politica di ricerca e innovazione comunitaria;
- coinvolgimento di operatori di più Stati membri;

- potenziamento della competitività e della capacità innovativa dell'industria comunitaria e della società nel suo insieme, promuovendo gli investimenti immateriali in ricerca e formazione;
- rafforzamento della coesione economica e sociale anche tramite una partecipazione geografica equilibrata;
- dimensioni commisurate all'obiettivo, assicurando una compresenza delle diverse componenti ricerca-sviluppo-dimostrazione-innovazione-mercato;
- partecipazione equilibrata di imprese, comprese le PMI, di centri di ricerca, università, utilizzatori;
- meccanismi di accelerazione del trasferimento dei risultati della ricerca in innovazioni tecnologiche diffuse e di mercato;
- offerta di chiare prospettive di ritorni economici e occupazionali nel breve e medio periodo;
- chiara valutazione preventiva dei rischi tecnologici e scientifici e dell'impatto competitivo sui mercati;
- disponibilità di massima di finanziamenti nazionali e comunitari per costituire massa critica.

Le procedure di adozione

4.5.5. I progetti di aggregazione industriale dovrebbero essere sottoposti al vaglio preventivo del CREST rinnovato e presieduto dalla Commissione, che dovrebbe operare una prima selezione in base alla verifica del rispetto dei requisiti formali e sostanziali del progetto stesso e dei criteri sopracitati e favorire l'integrazione degli elementi eventualmente carenti. Ai progetti selezionati verrebbe garantita adeguata pubblicità, in tutti gli ambienti interessati attraverso «network» informativi europei, per assicurare la massima aggregazione possibile di soggetti interessati.

4.5.6. Ogni progetto così selezionato verrebbe trasmesso alla Commissione, a cui spetterebbe il compito di organizzare un nucleo comunitario ad hoc di accoglienza, assistenza interDG temporanee (Task Force) per sostenere e coordinare il progetto aggregando tutte le risorse interne disponibili nel programma quadro ed al di fuori di esso e eventualmente attivando gli articoli 130 K (programmi complementari) e 130 L (partecipazione a programmi di più Stati membri) ed eventualmente 130 N (imprese comuni) del Trattato sull'UE.

4.5.6.1. La Commissione avrebbe quindi funzione di catalizzatore di risorse nazionali pubbliche e di altri

organismi internazionali e private e di attivazione, insieme con i soggetti proponenti, di misure finanziarie, fiscali e formative più opportune per dare la massima viabilità, visibilità e leggibilità al progetto ed al suo valore aggiunto europeo.

4.5.6.2. La Commissione dovrebbe in particolare vegliare a tutti i possibili raccordi con gli interventi dei fondi strutturali e di coesione, i finanziamenti Banca Europea degli Investimenti (BEI) e Fondo Europeo degli Investimenti (FEI) e, per quanto riguarda le aree esterne all'UE eventualmente coinvolte, gli strumenti della cooperazione (quali ad esempio Phare, Tacis, MED, ECIP...).

4.5.6.3. La Commissione deve inoltre assicurare un'effettiva concentrazione delle risorse ed evitare un'eccessiva proliferazione di progetti che riprodurrebbe i rischi di dispersione presenti nel programma quadro.

4.5.7. Le risorse finanziarie per ogni progetto accordate dalla Commissione, dagli Stati membri e dagli altri strumenti finanziari comunitari eventualmente attivati, e le misure agevolative finanziarie, fiscali e formative di sostegno, dovrebbero essere formalizzate in un memorandum di intesa, preparato dalla Commissione e sottoscritto dagli Stati membri, dalla stessa Commissione e dagli altri soggetti pubblici e privati interessati ai vari livelli, rispettando tempistiche rapide e definite.

4.5.8. Il pacchetto di progetti di aggregazione industriali corredati da memoranda di intesa e sottoscritti per ogni progetto verrebbe adottato dalla Commissione previo dialogo, secondo procedure e tempi predefiniti, a cui partecipano rappresentanti della stessa Commissione, del Parlamento europeo e degli Stati membri, volto ad assicurare l'equilibrio geografico e tra progetti settoriali, di sviluppo di tecnologie generiche e anche di divulgazione e trasferimento dei risultati e a raggiungere un consenso politico di principio.

4.5.9. Una volta strutturati i progetti, create le task force, e attivate le misure sopra indicate, la Commissione dovrebbe presentare una proposta formale al Consiglio e al Parlamento europeo comprensiva dei vari progetti avanzati, corredata dai memoranda di intesa, dalle schede di impatto in tema ambientale, di coesione economica e sociale, di occupazione, formazione e mobilità delle risorse umane nonché di attivazione degli

strumenti finanziari sia interni che esterni al programma quadro.

4.5.10. L'adozione formale di pacchetti di progetti di aggregazione industriale spetterebbe al Consiglio «Ricerca» e «Industria» ed al Parlamento europeo, dopo aver consultato il Comitato economico e sociale, nell'ambito di una procedura accelerata di decisione.

4.5.11. Tale procedura dovrebbe garantire meccanismi decisionali e gestionali rapidi e flessibili in modo da risultare coerente con i bisogni dell'industria e con i rapidi cambiamenti in atto nel quadro competitivo globale internazionale.

Assistenza e controllo

4.5.12. Il controllo e l'assistenza alla gestione esecutiva del progetto verrebbero assicurati dalla Commissione che dovrebbe garantire l'attivazione coordinata di tutti i meccanismi agevolanti a livello comunitario e nazionale e la correttezza della realizzazione del progetto stesso.

4.5.13. Lo stadio di avanzamento dei progetti dovrebbe essere oggetto di rapporti annuali della Commissione da sottoporre al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, che diano conto non solo del raggiungimento degli obiettivi intermedi interni ai progetti stessi, ma anche e soprattutto delle loro potenziali ricadute concrete in termini economici, occupazionali e di innovazione competitiva nonché dell'effettivo concorso di tutti gli strumenti comunitari e nazionali attivati, del loro funzionamento e delle eventuali migliorie necessarie.

4.5.14. Alla conclusione di ogni progetto, verrebbe presentato un rapporto finale al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale, che, oltre a dare conto del raggiungimento degli obiettivi di ordine tecnologico e innovativo, dovrebbero metterne soprattutto in evidenza le ricadute finali dei successi industriali e commerciali nel breve e medio periodo in termini di competitività e occupazione, garantendo visibilità e leggibilità immediata del reale valore aggiunto comunitario per tutta la società ed i cittadini europei.

4.6. Un quadro di politiche comunitarie coordinato per una ricerca e innovazione efficaci

4.6.1. A livello comunitario è presente e funzionante tutto un insieme di politiche e strumenti che sono funzionali, o possono esserlo, alla dinamica ricerca-innovazione-mercato, prioritaria per il raggiungimento degli obiettivi di competitività industriale, coesione economica e sociale e ampliamento dell'occupazione. Secondo il Comitato, occorre mettere tutte queste

potenzialità a sistema per fornire un quadro agevolante e attraente, essenziale per azioni di RST finalizzate a tali obiettivi.

4.6.2. Al riguardo il Comitato sottolinea il ruolo essenziale della politica industriale per collegare la ricerca al mercato. È indispensabile innanzitutto riunificare a livello comunitario quello che è già unificato a livello nazionale in materia di dinamica ricerca-innovazione-mercato.

4.6.2.1. Occorre uno sviluppo parallelo e interrelato dei «network» di valutazione industriale per il mercato interno e della rete ETAN, così come sviluppare strumenti giuridici di cooperazione industriale e tecnologica al di là del GEIE, accelerando tra l'altro il varo dello statuto della società Europea per azioni e istituendo meccanismi che eliminino gli ostacoli a detta collaborazione in particolare in campo fiscale. Parimenti occorre un nuovo approccio e una nuova metodologia per facilitare la realizzazione di consorzi di imprese europee, mentre è necessario varare quanto prima una politica comunitaria di promozione dell'innovazione e della qualità.

4.6.2.2. Il Comitato sottolinea l'importanza del rafforzamento di una politica europea di normalizzazione e del suo coordinamento con quella di RST in sinergia con gli aspetti prenormativi insiti nei vari programmi comunitari. Un rilevante contributo può essere dato alla politica di RST dall'elaborazione di una politica globale in materia di tutela della proprietà intellettuale e industriale nel settore dei brevetti, dei marchi, del design e dei modelli, specie in relazione alla protezione delle nuove tecnologie multimediali, così come di una regolamentazione degli aspetti etici della ricerca e delle sue applicazioni tecnologiche, in linea con le risoluzioni del Parlamento europeo e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla bioetica.

4.6.2.3. A tale proposito il Comitato ritiene necessario uno stretto coordinamento tra gli sviluppi della società dell'informazione con il quadro strategico e operativo di politica di RST.

4.6.2.4. E altresì un decisivo contributo da parte della politica industriale verrebbe anche da un alleggerimento delle procedure e dal miglioramento della trasparenza delle normative comunitarie e nazionali, così come da una più generale modernizzazione dell'intervento pubblico (vedi ad esempio la rete telematica Ida e il programma pluriennale per scambi elettronici tra industria e amministrazioni).

4.6.2.5. Il Comitato consultivo per la competitività

dovrebbe interagire con il CREST e con l'IRDAC per assicurare un quadro d'azione univoco.

4.6.3. Una particolare attenzione deve essere accordata al coordinamento tra la politica di RST e politica dell'impresa a favore delle PMI, in ragione della loro maggiore flessibilità, creatività e dinamismo, che rendono il loro contributo decisivo per il processo innovativo e la creazione di nuovi posti di lavoro, come sottolineato dal Consiglio europeo di Cannes del 26 e 27 giugno 1995.

4.6.3.1. Il Comitato ribadisce l'importanza di quanto espresso in proposito nel Libro bianco: «sia che si tratti di PMI ad alta tecnologia (...) o di PMI manifatturiere, questa categoria di imprese riveste particolare importanza quale fonte potenziale di crescita. Negli Stati Uniti una parte rilevante delle tecnologie emergenti sono state sviluppate in primo luogo da imprese di piccole dimensioni maggiormente capaci di anticipare le esigenze del mercato e di reagire rapidamente»⁽¹⁾.

4.6.3.2. Il Comitato sottolinea il ruolo chiave di innovatori e trasmettitori dei risultati della ricerca delle PMI, ed in particolare delle microimprese altamente specializzate.

4.6.3.3. Occorre un maggiore sforzo comunitario di trasparenza, di informazione ed assistenza sul territorio perché le PMI possano esprimere appieno le loro potenzialità: a riguardo l'accesso ai «network» di «technology assessment» e di «industrial assessment», così come a banche dati comunitarie sui progetti e per ricerca «partner», mirate e dotate di un linguaggio semplice e trasparente, sono altrettanto importanti, giovandosi al riguardo dell'esperienza dei centri relais Value e Sprint.

4.6.3.4. Occorre che siano attivate sinergie tra i progetti di RST comunitari, a cui partecipano PMI, le iniziative comunitarie dei fondi strutturali, specie quella denominata PMI e le iniziative Adapt e Employment e gli altri strumenti finanziari comunitari per le PMI (BEI e FEI)⁽²⁾.

4.6.3.5. Le semplificazioni amministrative, il miglioramento dell'ambiente giuridico e fiscale e degli strumenti di accesso al credito sono essenziali per incentivare la ricerca e l'innovazione e la politica di qualità delle PMI. Come più volte sottolineato dal Comitato, la Comunità dovrebbe approfondire la possibilità di nuove misure di ingegneria finanziaria specie per la creazione di nuove imprese e il rapido passaggio dall'innovazione ai risultati di mercato. In tal senso potrebbero anche essere approfonditi meccanismi di «speed-up» ed abbattimento di costi della fase critica di passaggio dal prototipo al prodotto finito, varando uno specifico progetto concreto

volto alla creazione di un «network europeo» di centri di prototipazione digitale.

Network europeo di prototipazione digitale: creazione di una rete europea dei centri esistenti di prototipazione digitale al servizio delle imprese, specie PMI, per abbattere i costi e ridurre il time to market del passaggio dai risultati della ricerca all'oggetto tecnologico di mercato direttamente commercializzabile. Lo sviluppo di numerosi software — come Meikos, CS Tools, Parsitec, Telmat, Perihelion's, Helios e Idiris — permette di simulare i modelli matematici dei manufatti e di sottoporli in breve tempo a numerosi test lunghi e costosi se effettuati su prototipi reali. La simulazione con parallel e super computer riguarda non solo le caratteristiche funzionali del manufatto da produrre ma si estende anche alla tecnologia del processo produttivo.

4.6.3.6. Le azioni di assistenza Euromanagement e Interprise vanno potenziate così come i collegamenti tra università, centri di ricerca e PMI⁽³⁾. Vanno ulteriormente rafforzati gli stretti collegamenti con il programma Leonardo per la valorizzazione dell'apprendistato e la formazione dei quadri. Affinché le sinergie tra le iniziative di RST e tutti i vari strumenti sopra evidenziati siano concretamente attivabili, occorre però che i servizi della Commissione operino una sincronizzazione e semplificazione delle procedure che renda possibile la loro attivazione simultanea.

4.6.4. L'articolo 130 B del Trattato sull'UE impone l'obbligo di tener conto dell'obiettivo della coesione economica e sociale sia nel formulare che nell'attuare tutte le politiche comunitarie. Il coordinamento degli strumenti comunitari di ricerca e innovazione e quelli di sviluppo regionale è dunque della massima priorità⁽⁴⁾. L'accoglimento di tale principio nella definizione del IV programma quadro corrisponde a quanto più volte auspicato dal Comitato⁽⁵⁾. Esso ritiene che la promozione degli investimenti immateriali in nuove tecnologie, qualità, formazione professionale e organizzazione del lavoro devono essere oggetto di approfondimento degli interventi dei fondi strutturali, in stretta sinergia con la politica di ricerca e innovazione.

4.6.4.1. A tale proposito il Comitato raccomanda che siano individuati procedure e metodi innovativi per un'utilizzazione congiunta, coordinata e sincronizzata degli strumenti di politica regionale e di ricerca e sviluppo tecnologico.

4.6.4.2. D'altra parte, è importante sviluppare iniziative locali di sviluppo nell'ambito della politica regionale su cui il Comitato sta elaborando uno specifico parere di iniziativa, anche in un'ottica coerente con le tendenze convergenti nell'Unione alla regionalizzazione delle atti-

⁽¹⁾ Libro bianco «Crescita, competitività e occupazione». Capitolo 4, punto 4.3 a(i), 2° paragrafo.

⁽²⁾ GU n. C 295 del 22. 10. 1994, pag. 31.

⁽³⁾ GU n. C 102 del 24. 4. 1995, pag. 25.

⁽⁴⁾ GU n. C 98 del 21. 4. 1992, pag. 50.

⁽⁵⁾ GU n. C 201 del 26. 7. 1993, pag. 36.

vità di RST. Un contributo in tal senso potrebbe essere dato anche da un'azione comunitaria volta alla creazione di un « Network Europeo di Learning Communities ».

Network europeo di learning communities: creazione di una rete europea tra sistemi innovativi territoriali con l'obiettivo di creare condizioni di circolarità e sinergia tra processi di innovazione sia a livello delle imprese che delle amministrazioni pubbliche nell'ambito di comunità territoriali dotate di un tessuto imprenditoriale minore diffuso e omogeneo, di un sistema scientifico e di cultura tecnologica diffusa, di un'impresa motrice in grado di catalizzare risorse innovative e finanziarie.

I processi alimentati e guidati dalla stessa comunità territoriale permettono di creare un sistema altamente autoreferenziale (learning community) in grado di autospecificare i propri fabbisogni formativi e informativi e di risolverli con il ricorso a risorse sia interne che esterne.

Le esperienze di learning community, già presenti nell'Unione, verrebbero collegate in network europeo per accrescerne le potenzialità e favorirne l'interrelazione.

4.6.5. Il sostegno ad una politica di formazione è insieme alla ricerca, la forma di investimento immateriale indispensabile per assicurare la competitività del sistema Europa e adeguare la qualificazione delle risorse umane ai continui progressi tecnologici, per evitare fenomeni di espulsione ed esclusione sociale. La rivoluzione dell'intelligenza coinvolge tutta la società in un fenomeno complesso, dove la ricerca deve essere insieme con l'innovazione e le esigenze di mercato in un sistema interattivo e non lineare, che coinvolga non soltanto il mondo industriale ma anche i sistemi educativi e le risorse umane in una « società dell'apprendimento », come sottolineato dalla prima relazione del Comitato consultivo sulla competitività⁽¹⁾.

4.6.5.1. Come ha sottolineato uno dei più acuti studiosi contemporanei della storia dell'Economia « ciò di cui l'uomo ha disperatamente bisogno è un tipo di educazione che gli permetta di impiegare saggiamente le tecniche di cui è padrone. Un selvaggio addestrato nell'uso di una tecnologia avanzata non si trasforma in una persona civilizzata, diventa tutt'al più un selvaggio efficiente. Le tecniche e le tecnologie diventano davvero una ricchezza sociale se alla loro guida si pone il sapere e la consapevolezza ».

4.6.5.2. Quindi la partecipazione del lavoratore al processo innovativo tramite la formazione è essenziale in quanto programmi di formazione continua contribuiscono a rafforzare la competitività delle imprese e

permettono ai lavoratori di aggiornarsi alle nuove tecnologie, mantenendo il contatto con l'evoluzione continua dei processi produttivi.

4.6.5.3. Occorre che gli strumenti comunitari del programma Leonardo, Socrates e le nuove iniziative comunitarie nel campo della formazione professionale, agiscano in complementarità per assicurare insieme ai fondi strutturali, azioni coordinate con le priorità della politica comunitaria di RST.

4.6.6. Una maggiore coerenza va ricercata anche tra politica di RST e politica di concorrenza. La necessità di articolare la politica di concorrenza con i nuovi obiettivi dell'Unione è stata sottolineata più volte dal Comitato⁽²⁾, nel senso che la politica di concorrenza non si deve esaurire in una prospettiva negativa e di mero controllo, ma deve contribuire al miglioramento della competitività, dell'occupazione e della coesione, tramite una politica mirata di autorizzazioni di accordi tra imprese e di aiuti pubblici che favoriscano in particolar modo lo sviluppo delle PMI, delle azioni di RST e la creazione di nuovi posti di lavoro.

4.6.6.1. Nel settore della ricerca e innovazione tecnologica in particolare si deve ricercare un equilibrio tra i due obiettivi di evitare la formazione di posizioni dominanti a livello mondiale e di promuovere la costituzione di alleanze che presentano un interesse tecnologico.

4.6.6.2. In materia di aiuti di Stato manca un'armonizzazione con le nuove disposizioni GATT, che permettono sovvenzioni pubbliche alla ricerca fino al 75 %, evitando di penalizzare l'industria europea rispetto ai concorrenti nel mercato mondiale.

4.6.6.3. Il Comitato prende atto che la Commissione nella XXIV relazione sulla concorrenza (1994) prevede l'elaborazione di un progetto di disciplina opportunamente modificata in materia.

4.6.6.4. Inoltre va assicurato che il conflitto endogeno fra diritti di proprietà intellettuale e leggi della concorrenza non si risolvano in un soffocamento del processo di innovazione tecnologica. Il Comitato ha recentemente richiesto che i regolamenti di applicazione dell'articolo 85, comma 3 del Trattato prevedono esenzioni per categoria per promuovere la diffusione delle conoscenze tecniche e la fabbricazione di nuovi e migliori prodotti nell'Unione europea⁽³⁾.

4.6.7. Un ulteriore aspetto particolarmente rilevante è dato dalla necessità di assicurare un quadro coerente tra la cooperazione internazionale in materia di RST e la politica di relazioni economiche esterne e di cooperazione allo sviluppo. In particolare, il Comitato

⁽¹⁾ Prima relazione per il Presidente della Commissione e i Capi di Stato e di Governo — Parte IV, giugno 1995, pagg. 18 e segg. — Comitato consultivo sulla competitività.

⁽²⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 59; GU n. C 295 del 22. 10. 1994, pag. 38.

⁽³⁾ GU n. C 102 del 24. 4. 1995, pag. 1.

ritiene tale coordinamento essenziale, specie per quanto riguarda le aree geograficamente più vicine dell'Europa dell'Est e del bacino del Mediterraneo.

4.6.7.1. Per quanto riguarda i paesi dell'Europa dell'Est è necessario che la Commissione sviluppi uno stretto coordinamento interno tra le azioni nel quadro dei programmi Phare, Tacis e quelle di cooperazione internazionale RST previste dal programma quadro aperto alla loro partecipazione, al fine di assicurare coerenza e univocità di azione nei confronti di un'area di cui si vuole facilitare una rapida transizione verso l'economia di mercato in vista di un futuro allargamento.

4.6.7.2. Parimenti va assicurata una coerenza fra il programma di aiuto MED 1995-1999 lanciato dall'Unione europea per il bacino del Mediterraneo. Anche in questo caso è opportuno che tale politica si sviluppi in un quadro di coerenza con quella di RST. In futuro la politica mediterranea dell'Unione Europea dovrà avere un carattere pluridimensionale e inglobare diversi settori nei quali esistono legami di interdipendenza con l'obiettivo finale di creare uno spazio euromediterraneo. Di qui l'importanza di una strategia coerente dell'Unione europea che potrebbe giovare della creazione del Comitato di sorveglianza della cooperazione euromediterranea

in materia di RST proposta dal Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995.

4.6.7.3. Al fine di assicurare una maggiore coerenza, visibilità, leggibilità e trasparenza a tutti gli aspetti di relazioni esterne dell'Unione⁽¹⁾, specificatamente verso queste due aree di particolare importanza strategica per l'UE, il Comitato ritiene che, in linea con il processo di decentramento gestionale e di controllo avviato dalla Comunità, debbano essere approfondite le possibilità di creare «Euroterritori» direttamente dipendenti dalle Istituzioni comunitarie con l'accordo dello Stato membro interessato e del Consiglio dell'Unione europea.

4.6.7.4. In questi euroterritori potrebbero essere collegate agenzie europee decentralizzate per la gestione dell'insieme dei rapporti e degli strumenti di cooperazione con tali aree, e insediate iniziative volte allo sviluppo congiunto degli investimenti immateriali di ricerca e innovazione tecnologica e formazione nonché al coordinamento dell'estensione delle reti europee della società dell'informazione verso tali aree.

(1) Vedi «rapporto della Commissione europea sul funzionamento del Trattato UE» SEC 95/731 del 10 maggio 1995 in preparazione della conferenza della CIG 1996.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere sul tema «Le ripercussioni della PAC sull'occupazione e sulla situazione sociale dei salariati agricoli e dei produttori agricoli nell'Unione europea (15)»

(96/C 18/14)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 febbraio 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il 28 settembre 1995 il parere formulato sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wilms, (correlatori Santiago e Laur).

Il Comitato economico e sociale ha adottato a larghissima maggioranza il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, senza voti contrari e con 2 astensioni, il seguente parere.

1. Politica agricola comune e occupazione

1.1. Con la politica agricola comune, l'Unione europea ha tentato, a partire dagli anni '60, di garantire i redditi dei produttori agricoli. Nel corso degli anni '80, si è registrata una notevole crescita della produzione agricola e quindi dei costi del sistema delle organizzazioni di mercato nei principali mercati agricoli, ma non si è conseguito l'obiettivo di garantire i redditi nel lungo periodo. È stata pertanto inevitabile una riforma. La riforma della politica agricola comune, intrapresa nel 1992, e gli accordi dell'Uruguay Round del GATT hanno avuto notevoli ripercussioni sull'occupazione nelle aree agricole dell'Unione. La flessione dei prezzi agricoli, volta a diminuire le eccedenze strutturali e gli oneri finanziari dell'Unione europea, nonché l'obbligo di ridurre la produzione, aggravano — seppure con differenze regionali — i problemi occupazionali del settore agricolo. La riduzione della produzione colpirà, a breve e a medio termine, soprattutto i salariati agricoli, ma anche i produttori agricoli indipendenti, le cui aziende non saranno più redditizie. La perdita di posti di lavoro sarà registrata innanzi tutto nei settori finora sostenuti in misura massiccia. Il potenziale produttivo agricolo tende pertanto a concentrarsi nelle aree che godono di condizioni più favorevoli, nelle quali è probabile, lungo termine, un aumento del numero dei salariati delle aziende agricole che estendono le superfici coltivate. In occasione di una futura revisione della politica agricola comune dell'UE, dovranno essere prese in considerazione anche le conseguenze occupazionali di eventuali mutamenti di tale politica.

1.2. Notevoli ripercussioni sull'occupazione si sono avute anche nella trasformazione dei prodotti agricoli, nell'industria alimentare e nei settori a monte del settore agricolo. A seconda dell'importanza che l'occupazione agricola (in senso lato) riveste in una determinata regione, la situazione occupazionale rischia di precipitare, minacciando la qualità della vita in uno spazio rurale gradevole.

1.3. Oltre la metà dei cittadini europei vive e lavora nelle aree rurali dell'Unione. Queste ultime rivestono

però una grande importanza non solo come spazio di vita e di attività economica per gli abitanti, ma anche come spazio ricreativo per coloro che risiedono e lavorano nelle zone ad alta concentrazione urbana. Le zone rurali, con la ricchezza del loro paesaggio, hanno un valore intrinseco, sono indispensabili alla varietà delle specie biologiche e costituiscono una zona di riequilibrio ecologico per le aree ad alta concentrazione urbana.

1.4. In alcune regioni a carattere rurale, il numero delle persone che cercano invano un posto di lavoro è nettamente superiore alla media. Il pendolarismo verso il luogo di lavoro nelle grandi aree urbane comporta per numerosi lavoratori un lungo tragitto casa-lavoro con conseguenti sprechi di tempo e di denaro. Questa marcata separazione spaziale fra abitazione e lavoro porta a ulteriori notevoli flussi di traffico e congestioni. Dal punto di vista della vitalità delle regioni rurali, il fenomeno va tuttavia valutato più positivamente rispetto all'esodo completo da tali aree che aggrava i problemi delle zone ad alta concentrazione urbana. Anche valide considerazioni di politica ambientale depongono quindi a favore della conservazione di aree rurali vitali nell'Unione.

1.5. Dato che il «primo mercato del lavoro» è sottosviluppato proprio nelle aree rurali, si è spesso formato un «secondo mercato del lavoro» nel quale, grazie ad un'ampia gamma di iniziative, in parte finanziate dallo Stato (per es. il programma Leader), si tenta di offrire posti di lavoro anche e soprattutto alle categorie problematiche. Ne sono un esempio le «Società per la promozione del lavoro, l'occupazione e lo sviluppo strutturale» (ABS) sorte nei nuovi Länder della Repubblica federale di Germania.

2. La donna nell'agricoltura

2.1. Nell'ambito dei mutamenti strutturali del mondo agricolo e rurale, le donne figurano tra i principali attori di tutti i processi di sviluppo.

2.2. Molte donne lavorano come salariate agricole (700 000 donne su un totale di 2,5 milioni di salariati agricoli). Occupano di norma i posti meno qualificati e retribuiti del settore agricolo. In alcune aree rurali dell'Unione europea sono le donne ad essere costrette a svolgere lavori a domicilio o stagionali di breve durata senza godere di alcuna — o solo di una minima — protezione sociale.

2.3. L'agricoltura basata su aziende a conduzione familiare costituisce un elemento caratteristico della civiltà occidentale. Il 90% delle imprese agricole dell'Unione europea sono a conduzione familiare, e la donna svolge un ruolo imprescindibile nella loro gestione. Le donne hanno acquisito maggiori responsabilità all'interno dell'azienda, e spesso il loro lavoro è fondamentale per la sopravvivenza della stessa. È la donna a gestire l'azienda quando l'uomo esercita un'attività supplementare al di fuori del settore agricolo per aumentare il reddito familiare.

2.4. Nel settore agricolo e rurale, l'analisi dell'occupazione e delle attività lavorative svolte dalle donne non è agevole. Essa va condotta considerando che la famiglia e l'azienda costituiscono un'unità inscindibile, all'interno della quale le attività agricole fondamentali vengono ancora espletate dal nucleo familiare. Tale complessa situazione fa sì che, ancora oggi, in molti Stati membri dell'Unione europea solo il capofamiglia venga riconosciuto professionalmente come conduttore dell'azienda della quale, in quanto imprenditore, ha la responsabilità economica e finanziaria.

2.5. Il lavoro della donna, specie come collaboratrice familiare, resta spesso « invisibile » e sfugge alle rilevazioni statistiche e alle normative. Si attende da tempo il riconoscimento ufficiale di tale forma di collaborazione o il conferimento di uno status professionale, ad esempio quello di « coimprenditrice ».

2.6. All'interno dell'azienda, la divisione del lavoro e la ripartizione delle responsabilità pone la donna in una situazione professionale mal definita e, nell'ambito dei rapporti sociali, spesso in posizione subordinata rispetto all'uomo, nella veste d'imprenditore.

2.7. Nell'Unione europea, gli uomini rappresentano il 75,7% della totalità degli imprenditori, laddove solo il 24,3% è costituito da donne. Per contro, il 73,7% degli occupati in aziende a conduzione familiare sono donne. In talune aree rurali si verifica tuttavia un aumento dell'occupazione agricola femminile, in particolare nella Spagna meridionale, in Portogallo, nel Nord della Francia, in Italia e in Scozia. In questi casi le statistiche ufficiali sull'attività delle donne salariate agricole si avvicinano alla realtà.

2.8. Nel quadro della ristrutturazione della PAC, sarà fondamentale il ruolo delle donne nel futuro mondo rurale: le nuove misure di accompagnamento e le

misure previste dalla politica regionale favoriscono sistematicamente, tramite la diversificazione delle attività agricole, nuove fonti di reddito (l'artigianato, l'agriturismo, la trasformazione su scala ridotta di prodotti agricoli, la tutela ambientale, la conservazione dell'ambiente rurale e le nuove tecnologie).

2.9. Con la diversificazione delle attività si intende contribuire ad assicurare la sopravvivenza delle aziende a conduzione familiare e a schiudere così anche nuove opportunità occupazionali alle giovani generazioni.

3. Sicurezza sociale e flussi migratori

3.1. Tradizionalmente i flussi migratori di lavoratori agricoli erano e sono diretti dai paesi del Mediterraneo verso gli Stati membri del Sud dell'Unione. I mutamenti politici intervenuti negli ultimi anni nei paesi dell'Europa centro-orientale hanno determinato notevoli cambiamenti nei flussi migratori sui mercati del lavoro agricolo degli Stati membri del Nord Europa. A causa della profonda crisi strutturale tuttora irrisolta negli ex-paesi del COMECON, i flussi migratori non si sono ancora stabilizzati e risulta alquanto difficile descriverli in modo completo.

3.2. Si prevede che la pressione migratoria perduri, con notevoli conseguenze per il mercato occupazionale. Cala il numero degli occupati fissi, mentre aumenta il numero dei lavoratori stagionali. I livelli attuali di retribuzione, alloggio e sicurezza del lavoro sono minacciati.

4. Sistemi di previdenza agricola nell'Unione europea

4.1. Disposizioni giuridiche comuni

4.1.1. La configurazione dei sistemi di sicurezza sociale rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, anche dopo il Trattato di Maastricht. Si continuerà a stabilire a livello nazionale quali prestazioni fornire, a chi e come finanziarle.

4.1.2. Vanno tuttavia osservate talune disposizioni giuridiche comuni, come le Direttive 86/613/CEE e 79/7/CEE, riguardanti l'attuazione del principio della parità di trattamento tra donne e uomini (nel caso di attività in proprio e nel campo della previdenza sociale), che vietano ogni discriminazione, diretta o indiretta, in base al sesso.

4.1.3. In assenza di uno status giuridico in numerosi Stati membri, le operatrici agricole non godono del diritto autonomo alle prestazioni fornite dai sistemi nazionali di sicurezza sociale.

4.1.4. In tale contesto riveste interesse anche il Regolamento (CEE) n. 1408/71, fondato sull'articolo 51 del

Trattato che istituisce la Comunità europea. In base a tale regolamento, i periodi di copertura assicurativa o di soggiorno effettuati in vari Stati membri vengono computati ai fini del conseguimento di determinati diritti previdenziali. Ciò vale, espressamente, anche per eventuali sistemi pensionistici specifici per l'agricoltura. Tale disposizione impedisce che, in caso di cambio di lavoro e di Stato membro, vadano perduti i diritti pensionistici acquisiti e contribuisce quindi alla libertà di movimento, all'interno dell'Unione, dei salariati agricoli e dei produttori agricoli indipendenti che fruiscono del sistema previdenziale.

4.2. Sistemi di previdenza

4.2.1. Nella maggior parte degli Stati membri non vi sono sistemi pensionistici specifici per l'agricoltura. In tali Stati, pertanto, sia i salariati che gli imprenditori agricoli sono assicurati nell'ambito del sistema di previdenza generale.

4.2.2. Non dispongono di un sistema pensionistico specifico per l'agricoltura il Belgio, i Paesi Bassi, l'Irlanda, il Lussemburgo e il Portogallo, paesi in cui i produttori agricoli ed i salariati beneficiano del sistema di previdenza generale, nonché la Danimarca, la Svezia ed il Regno Unito, ove tutti i cittadini godono del trattamento pensionistico di vecchiaia finanziato integralmente o in buona parte dalle imposte.

4.2.3. Sistemi pensionistici specifici per i produttori agricoli indipendenti esistono nella Repubblica federale di Germania (dal 1995 anche nei nuovi Länder), in Francia, Grecia, Spagna, Italia, Austria e Finlandia. Tuttavia, alcuni di tali regimi sono autonomi soltanto sotto il profilo organizzativo (ovvero una mutua specifica per l'agricoltura integrata però nel sistema di previdenza generale), con prestazioni che in linea di massima coincidono con quelle del regime generale (come in Spagna e in Finlandia).

4.2.4. Sistemi di previdenza specifici per i salariati agricoli esistono solo in Grecia, Spagna, Italia e Francia; alcuni di essi sono tuttavia autonomi soltanto sotto il profilo organizzativo. Nei rimanenti Stati membri tale categoria di lavoratori è soggetta alla normativa dei sistemi di previdenza generale.

4.2.5. Il livello spesso modesto delle pensioni di vecchiaia per salariati agricoli negli Stati membri dotati di regimi di previdenza sociale è migliorato in taluni paesi dai sistemi di previdenza integrativa contrattuale e/o a norma di legge.

5. Obiettivi del parere del Comitato economico e sociale

5.1. Promozione dell'occupazione

5.1.1. Promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro è essenziale per la sopravvivenza delle aree rurali dell'Unione. La lotta contro la disoccupazione deve avere la priorità assoluta. Per garantire i posti di lavoro esistenti nelle aree rurali e crearne di nuovi, occorre

abbinare le possibilità offerte dalla politica agricola a misure di politica occupazionale, economica, sociale, regionale ed ambientale allo scopo di assicurare parità di trattamento alle aree urbane e rurali. In tale contesto risulta indispensabile attuare concretamente l'idea della cooperazione fra tutti gli interessati nel quadro di un partenariato. Andrebbero pertanto verificati costantemente gli strumenti politici (per es. i fondi strutturali), perché si possano sfruttare anche le notevoli opportunità occupazionali dello spazio rurale.

Nuove fonti di reddito e di lavoro possono essere:

- il miglioramento delle infrastrutture nelle aree rurali (che è anche uno dei principali presupposti per le altre misure citate);
- l'indennizzo per particolari prestazioni svolte in campo ambientale dal settore agricolo, oltre alle normali attività;
- il sostegno di un'agricoltura orientata a uno sviluppo sostenibile e esigenze di ordine ecologico (per es. agricoltura biologica);
- l'incremento della commercializzazione e della trasformazione a livello regionale di prodotti agricoli grezzi in alimenti di elevata qualità;
- l'incentivazione della coltivazione di prodotti agricoli e forestali che rappresentano materie prime rinnovabili ad uso tecnico ed energetico (per es. tramite misure fiscali);
- la realizzazione di massicci programmi di rimboschimento nelle regioni in cui la coltivazione della terra non è più redditizia; programmi di lotta contro gli incendi delle foreste;
- il miglioramento dello stato e della cura del patrimonio boschivo esistente;
- lo sfruttamento delle possibilità offerte dalla biotecnologia;
- l'estensione dell'agriturismo;
- l'aumento di posti di lavoro rurali nel settore dei servizi (le possibilità spaziano dalla tutela del paesaggio e manutenzione delle strade all'impiego di nuove tecnologie dell'informazione) (per es. il telelavoro);
- la promozione di energiche misure in materia di qualificazione professionale (cfr. 5.6).

5.1.2. Una particolare attenzione merita la possibilità di combinare più attività professionali. Occorre rivedere le politiche di incentivazione, le normative fiscali, professionali e sociali che si oppongono a tale obiettivo, nonché la loro applicazione, talvolta alquanto burocratica. Occorre tuttavia considerare le possibili ripercussioni su tutte le attività rurali per garantire pari opportunità.

5.1.3. Gli aiuti dell'Unione vanno concentrati, come è avvenuto finora, nelle zone rurali particolarmente svantaggiate. È importante che si concordino le azioni di incentivazione previste dai piani di sviluppo regionali e locali, per evitare una possibile concorrenza fra progetti e fra diritti di utilizzo.

5.1.4. È inoltre necessaria un'azione concertata degli Stati membri per regolare i nuovi flussi migratori e l'occupazione transfrontaliera nel rispetto delle norme stabilite in materia di libera circolazione e di mercato interno. Il Comitato si dichiara a favore di un quadro normativo europeo che consenta di stabilire livelli minimi contrattuali e legali.

5.2. *Promozione della tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro*

5.2.1. Appare urgente e necessario che il Comitato assuma l'iniziativa di promuovere il recepimento, in molti Stati membri non ancora intrapreso, delle direttive europee, come quelle sulla tutela del lavoro, nelle rispettive legislazioni nazionali. Dato che in numerosi paesi le prescrizioni minime previste dalla direttiva sulla protezione dei lavoratori non sembrano esser state ancora pienamente attuate, si può prevedere che con il recepimento delle direttive migliorerà il livello di tutela della salute.

5.2.2. È importante accelerare la prevista normalizzazione del CEN per disporre di un pacchetto di norme che soddisfi i fondamentali requisiti di sicurezza. Si creerebbe così un livello di sicurezza comune verificabile.

5.2.3. Occorre migliorare l'assistenza in materia di sicurezza e di medicina del lavoro anche per le aziende agricole a conduzione familiare. Per evitare distorsioni di concorrenza all'interno dell'Unione, è necessario ravvicinare gli standard.

5.3. *Promozione delle pari opportunità per le donne*

5.3.1. Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a sancire il riconoscimento dello status professionale dell'operatrice agricola tramite una modifica della Direttiva 86/613/CEE. Si raccomanda agli Stati membri di conferire diritti propri ai coniugi di lavoratori autonomi. Purtroppo non tutti gli Stati membri hanno accolto tale invito. La Commissione dovrebbe pertanto prendere provvedimenti efficaci nei confronti degli Stati membri che non applicano tali norme giuridiche. La povertà specificamente «femminile» della terza età va combattuta con l'introduzione dell'obbligo di assicurazione anche per le donne del settore agricolo.

5.3.2. Per consentire alle donne di dedicarsi a nuove mansioni nell'ambito della conservazione e dello sviluppo dello spazio rurale, si dovrebbe promuovere in particolar modo l'istituzione di servizi di assistenza sociale e di servizi complementari nei seguenti campi:

- assistenza ai bambini e agli anziani,
- trasporti,

- salute,
- servizi di sostituzione,
- centri di promozione del lavoro e di consulenza imprenditoriale per le donne.

5.4. *Promozione della sicurezza sociale per la vecchiaia*⁽¹⁾

5.4.1. È ancora attuale l'affermazione contenuta nella relazione informativa della Sezione «Agricoltura e pesca» dell'11 dicembre 1985⁽²⁾, secondo cui i salariati agricoli costituiscono un gruppo a basso reddito che riceve dai sistemi di previdenza sociale basati sul livello dei redditi prestazioni in valore assoluto inferiori rispetto alla media dei lavoratori dell'industria. Laddove esistano discriminazioni, sono pertanto necessarie correzioni del livello delle prestazioni pensionistiche per i salariati e i produttori agricoli, in particolare nei sistemi previdenziali basati sui redditi.

5.4.2. La compenetrabilità dei vari sistemi di previdenza sociale, regolamentata in modo soddisfacente in caso di cambio di lavoro fra gli Stati membri, deve essere garantita, ove vi siano sistemi pensionistici specifici per il settore agricolo, anche all'interno degli Stati membri, per tenere conto parimenti delle necessità di ordine strutturale.

5.4.3. Il finanziamento degli attuali sistemi pensionistici per il settore agricolo è minacciato dalla contrazione del numero degli assicurati, dovuta al mutamento strutturale, che supera di gran lunga i «normali» rischi demografici della previdenza sociale generale. Si rendono sempre più necessari apporti finanziari provenienti dal gettito fiscale generale, o dal gettito contributivo della previdenza sociale. Il trasferimento di fondi, all'interno di uno Stato membro, tra il sistema previdenziale generale ed un sistema previdenziale specifico è tuttavia possibile solo sulla base di un'ampia armonizzazione delle rispettive normative sui contributi e sulle prestazioni.

5.5. *Promozione delle normative sul prepensionamento*

5.5.1. Devono essere finalmente previsti, nel quadro delle misure di accompagnamento della riforma della PAC, dei diritti autonomi al prepensionamento per i salariati agricoli; la normativa esistente, di semplice derivazione (prepensionamento in caso di cessazione o di riduzione dell'attività dell'azienda) è infatti insufficiente. L'agricoltura continuerà a subire profondi cambiamenti strutturali; la possibilità di prepensionamento in caso di cessazione della produzione, di cui gode la maggior parte dei produttori agricoli dell'Unione europea, deve essere estesa come diritto autonomo anche ai salariati agricoli.

(1) Il punto 5.4 non vale per gli Stati membri che non dispongono di un sistema previdenziale basato sul reddito.

(2) Doc. CES 728/85 fin.

5.6. *Promozione della qualificazione dei lavoratori salariati e indipendenti*

5.6.1. La promozione della qualificazione dei lavoratori salariati e indipendenti nel settore agricolo interessa tre ambiti:

- la promozione di innovazioni nell'agricoltura e nella silvicoltura; il ricorso responsabile alle nuove biotecnologie; la conciliabilità dei progressi tecnici ed ecologici e la diversificazione delle attività agricole;
- la promozione delle iniziative private (ad es. aiuti all'insediamento e formazione degli imprenditori), non statali (culturali ...) e l'applicazione di misure statali (di carattere amministrativo);
- la promozione delle attività di consulenza.

5.6.2. È assolutamente necessario un coordinamento regionale delle relative misure di perfezionamento professionale e di qualificazione, che devono essere concordate dagli uffici del lavoro, da investitori privati, sindacati e responsabili della formazione. Affinché i lavoratori possano avvalersi realmente delle misure di qualificazione, vanno conclusi accordi contrattuali e normativi sui permessi per motivi di studio e formazione. Ai lavoratori indipendenti va concesso un sussidio.

5.7. *Promozione dell'insediamento di giovani produttori agricoli*

5.7.1. Parallelamente alla normativa sul prepensionamento e alle misure di qualificazione, occorrerebbe aumentare gli aiuti all'insediamento destinati ai giovani agricoltori e operare con maggiore flessibilità nell'applicare le normative sui premi e sulle quote. L'insediamento di giovani produttori agricoli altamente qualificati, che reagiscono in modo flessibile e dinamico alle sfide dell'agricoltura del domani, migliora la struttura produttiva agricola.

6. Il dialogo sociale in agricoltura

6.1. Il dialogo sociale in agricoltura è istituzionalizzato a livello europeo e integrato dai dialoghi sociali condotti a livello nazionale.

7. Il dialogo sociale istituzionale

7.1. Il dialogo sociale si svolge tramite la « Federazione europea dei sindacati dei salariati agricoli » (EFA) e i rappresentanti dei datori di lavoro nel « Comitato delle organizzazioni professionali agricole dell'UE » con sede a Bruxelles dal 1960 (COPA/COGECA/GEOPA), nell'ambito del « Comitato paritetico per i problemi sociali dei lavoratori salariati agricoli » (Comitato d'iniziativa), nonché tramite la partecipazione ai « Comitati consultivi nel settore agricolo ».

8. Comitato paritetico

8.1. Nell'articolo 2 dello statuto costitutivo si afferma che « il comitato appoggia la Commissione nell'elaborazione e nell'attuazione della politica sociale volta a migliorare e ad armonizzare le condizioni di vita e di lavoro dei salariati agricoli ».

8.2. Il comitato paritetico ha la facoltà di formulare pareri e di prendere iniziative.

8.3. Dopo i notevoli risultati conseguiti fino alla metà degli anni '80, il bilancio del lavoro del comitato paritetico va oggi considerato in modo più critico. Accade raramente che un parere del comitato paritetico abbia ora effettive conseguenze dirette sulle condizioni di vita e sociali dei salariati agricoli. In particolare, gli accordi raggiunti dal gruppo di lavoro « Armonizzazione », negli anni dal 1978 al 1981, hanno portato ad una riduzione graduale dell'orario di lavoro contrattuale a 40 ore settimanali.

8.4. I gruppi di lavoro del comitato paritetico oggi lavorano alacremente per approfondire tutte le possibilità. Gli attuali gruppi di lavoro operano in particolare nei seguenti settori:

- a) occupazione (miglioramento dell'attrattiva dei posti di lavoro, miglioramento degli ammortizzatori sociali);
- b) armonizzazione (discussioni controverse su un progetto di raccomandazione europea) in merito a:
 - sviluppo di un piano graduale per la settimana di 38 ore,
 - introduzione di un periodo di ferie minimo di 5 settimane,
 - accordo su congedi di formazione,
 - condizioni di lavoro dei salariati stagionali,
 - accordo sulla durata annuale del lavoro;
- c) formazione professionale (studi sulla formazione, la formazione permanente e il perfezionamento professionale);
- d) sicurezza e salute (riduzione dei problemi d'utilizzo dei prodotti fitosanitari);
- e) statistica (indagine sul lavoro a tempo parziale in agricoltura, relazione sulle condizioni previste per i salariati agricoli nell'Unione europea dagli attuali contratti collettivi di lavoro e dalle normative in vigore); e
- f) politica forestale (analisi delle conseguenze del salario a cottimo sulla sicurezza del lavoro).

8.5. Grazie ad un affinato coordinamento, negli ultimi anni è divenuto più efficace l'operato dei gruppi

di lavoro. A tale miglioramento ha contribuito positivamente l'introduzione nei gruppi di lavoro di un consulente a disposizione sia di EFA che di COPA/COGECA/GEOPA.

8.6. Appare necessario istituire un gruppo di lavoro supplementare «Mediterraneo/Europa orientale» per poter risolvere i problemi sorti nell'Unione europea in seguito agli sviluppi politici intervenuti in quei paesi.

9. Comitati consultivi

9.1. Il comitato consultivo più importante nell'ambito del dialogo sociale è il «comitato consultivo per la politica strutturale agricola».

9.2. Il comitato consultivo si riunisce in media due volte l'anno e tali riunioni hanno carattere prevalentemente informativo. Dato che la struttura del comitato consultivo non è ancora sufficientemente adatta ad affrontare i temi della politica regionale e del futuro degli spazi rurali, le sue potenzialità non possono essere sfruttate appieno.

9.3. Proprio nella definizione di una politica dell'occupazione europea, il comitato consultivo può assumere un ruolo centrale nel dialogo sociale europeo.

10. Il Comitato economico e sociale chiede alla Commissione di presentargli in futuro ogni anno una relazione sintetica sulle iniziative occupazionali per il settore agricolo proposte dal Comitato paritetico, dai comitati consultivi presso la Commissione, e dal Comitato economico e sociale stesso.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere in merito all'orario di lavoro

(96/C 18/15)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 febbraio 1995, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito all'orario di lavoro.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore van den Burg e del correlatore Whitworth, in data 17 luglio 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 ottobre 1995 nel corso della 329ª sessione plenaria a maggioranza con 12 voti contrari e 17 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il tema dell'orario di lavoro è oggetto di un radicale ripensamento. Per la fine del millennio la tradizionale settimana lavorativa, articolata su cinque giorni e su quaranta ore, probabilmente rappresenterà l'eccezione piuttosto che la norma. Si svilupperanno modelli più diversificati.

1.2. Nel presente parere d'iniziativa l'argomento dell'orario di lavoro sarà affrontato dai seguenti punti di vista:

- la riorganizzazione ed il prolungamento degli orari di attività nei processi produttivi e degli orari di apertura nei servizi, e la parallela articolazione flessibile dell'orario di lavoro degli addetti, nell'ottica di migliorare la produttività, il servizio reso ai consumatori e la competitività;
- la riduzione dell'orario di lavoro dei singoli lavoratori al fine di migliorare la qualità della vita, particolarmente per quanto riguarda la salute e la sicurezza, il prolungamento e la redistribuzione del tempo destinato alla famiglia e all'assistenza privata, e l'aumento di quello a disposizione per le attività ricreative;
- il contributo che la riduzione e la riorganizzazione dell'orario di lavoro possano dare alla creazione di posti di lavoro e alla loro redistribuzione, e quindi alla riduzione della disoccupazione, che rappresenta per l'Unione europea la priorità più importante.

1.3. Il presente parere si inquadra nel contributo fornito dal Comitato all'elaborazione di più efficaci politiche europee per l'occupazione.

1.4. Dal momento che le parti sociali rappresentano i protagonisti dei negoziati relativi all'orario di lavoro a livello decentrato, esse devono rivestire un ruolo chiave nell'elaborazione di efficaci politiche occupazionali a livello europeo e nazionale in questo settore.

2. Sviluppi del mercato del lavoro

2.1. La domanda di lavoro è condizionata dall'internazionalizzazione dei mercati e dalla conseguente concorrenza, dall'accelerazione degli sviluppi tecnologici e

da una domanda dei consumatori più fluttuante, che conduce a tempi più brevi di recupero del capitale investito, nonché ad una certa flessibilità nell'impiego di persone e di risorse. Ai lavoratori dipendenti viene chiesto di adattarsi ad un più vasto campo di attività. Questo potrebbe condurre, tra l'altro, a modelli di lavoro maggiormente compatibili con le fluttuazioni della domanda di manodopera e con un riaggiustamento degli orari di attività nelle varie imprese e nei vari settori.

2.1.1. I modelli di lavoro diventano sempre meno «standard»; la settimana lavorativa a tempo pieno con giorni di lavoro fissi da lunedì mattina a venerdì pomeriggio, diventa sempre meno comune e adeguata, in quei settori industriali e in quei servizi (privati e pubblici) in cui finora non esistono schemi di lavoro regolari. Sono sorti molti lavori flessibili e a tempo parziale, particolarmente nel settore dei servizi. Nel settore produttivo il ricorso allo straordinario ed ai turni è più frequente.

2.2. L'offerta di manodopera è condizionata da cambiamenti nella composizione demografica della popolazione attiva, e particolarmente dalla mutata partecipazione delle donne, di lavoratori anziani e di giovani. Tali soggetti lavorano sempre più spesso a tempo parziale, associando il lavoro allo studio o a sistemi di prepensionamento oppure (per un numero crescente di giovani padri) alle cure dedicate ai figli piccoli.

2.2.1. Diversi studi⁽¹⁾ dimostrano che in misura sempre maggiore un numero considerevole di lavoratori desidera un orario di lavoro più breve rispetto alla tradizionale settimana a tempo pieno. Oltre alla perdita proporzionale di reddito, vi sono altri importanti ostacoli al raggiungimento della desiderata riduzione dell'orario di lavoro individuale: paura di dover rinunciare alla

(1) Vedere per esempio: «Lavoro a tempo parziale nella Comunità europea. La dimensione economica e sociale»; Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (1993); OIL relazione «Occupazione nel mondo 1995», Ginevra, febbraio 1995; OIL «Promozione dell'occupazione», Relazione del direttore generale, Ginevra marzo 1995; «Occupazione in Europa nel 1995» (progetto di relazione della Commissione).

carriera o alle opportunità di formazione professionale, perdita proporzionale di diritti pensionistici e, in taluni casi, previdenziali, un ambiente culturale che spesso è ostile ai lavoratori (specialmente di sesso maschile) che preferiscono lavorare a orario ridotto.

2.2.2. Un altro aspetto che emerge dalle ricerche sulle preferenze in tema di orari di lavoro è che esse variano nel corso della vita, venendo influenzate da circostanze relative alla vita privata del lavoratore (nascita di figli, necessità di studio, attività extraprofessionali, politiche o sportive); le preferenze rivestono carattere temporaneo e non sono più « valide per tutta la vita ». Ciò significa che c'è anche una maggiore differenziazione e diversificazione nei modelli di orario di lavoro che i vari lavoratori desiderano.

2.2.3. Andrebbe inoltre notato che i nuovi modelli di orario di lavoro non sono sempre « volontari ». Molti lavori a tempo parziale non sono ben remunerati e pertanto non forniscono al singolo lavoratore un reddito sufficiente; alcuni lavoratori a tempo parziale hanno più di un lavoro; molti altri invece sono sottoccupati. Mentre numerosi lavoratori a tempo pieno preferirebbero lavorare meno, molti lavoratori a tempo parziale vorrebbero effettuare più ore di lavoro.

2.3. Tali cambiamenti dell'offerta e della domanda di manodopera implicano che la gestione dell'orario di lavoro (sia in relazione al numero delle ore effettuate che alla loro distribuzione) è diventata un tema importante nei negoziati tra datori di lavoro e lavoratori, tanto a livello collettivo quanto a livello individuale.

3. Effetti occupazionali dei cambiamenti dell'orario di lavoro

3.1. A livello macroeconomico sembra che una maggiore armonizzazione delle necessità dei lavoratori e di quelle dei datori di lavoro costituirebbe uno strumento importante per il governo del mercato del lavoro e dell'occupazione. Dati provenienti da differenti ricerche mostrano che le richieste « volontarie » di riduzione dell'orario di lavoro da parte dei lavoratori potrebbero compensare una grande parte della domanda di lavoro da parte dei disoccupati, anche tenendo conto della richiesta di più ore di lavoro da parte dei lavoratori a tempo parziale « sottoccupati ».

3.1.1. La riduzione e redistribuzione del lavoro non hanno necessariamente effetti negativi sulla produttività; al contrario, se esse vengono accuratamente coordinate con le richieste di flessibilità che provengono dal processo produttivo e con la possibile riorganizzazione degli orari e dei modelli di lavoro, ne potrebbero risultare un sostanziale aumento della produttività ed una crescita della competitività, che di per sé potrebbero migliorare la situazione occupazionale.

3.1.2. Attraverso la redistribuzione e l'aumento dell'occupazione si potrebbero inoltre conseguire risparmi sul versante dei sussidi di disoccupazione, nonché una più ampia base contributiva per quanto riguarda le spese per la previdenza sociale ed il gettito fiscale.

3.2. Il tema dell'orario di lavoro è stato oggetto di sempre maggiore attenzione nei più recenti studi internazionali macroeconomici. Lo studio sull'occupazione dell'OCSE (1994) e il recente seguito a tale studio (maggio 1995)⁽¹⁾ si occupano prevalentemente del superamento degli standard relativi agli orari di lavoro e di attività, e dei necessari adeguamenti dell'orario di lavoro giornaliero, settimanale, annuale e dell'intera vita per venire incontro alle necessità dell'impresa ed alle aspirazioni dei lavoratori.

3.3. Il Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione » affermava che, al pari di altri singoli metodi, una « riduzione generale dell'orario di lavoro o spartizione nazionale del lavoro » non sarebbe stata « un rimedio miracoloso », e che da essa « conseguirebbe un rallentamento della produzione dovuto alla difficoltà di trovare il giusto equilibrio tra la domanda di personale qualificato, l'impiego ottimale delle attrezzature e l'offerta di manodopera ». Il Libro bianco, pur respingendo un approccio « imposto dall'alto, che tenti di imporre per via legislativa una settimana lavorativa più corta », riconosceva tuttavia la necessità di « rimuovere gli ostacoli alle trasformazioni già in atto nelle tendenze, preferenze e richieste di imprenditori e lavoratori in materia di organizzazione e durata dell'orario di lavoro, atte ad incrementare il numero dei posti disponibili per determinati livelli di produzione ». Le azioni specifiche proposte comprendevano:

- « l'adeguamento del quadro normativo per evitare che coloro che desiderano e spesso preferiscono adottare un orario di lavoro ridotto debbano subirne le conseguenze in termini di minore tutela sociale o condizioni di lavoro inferiori »;
- « l'incoraggiamento delle tendenze cicliche nazionali verso una riduzione della settimana lavorativa, ove opportuno incrementando al contempo il tasso di utilizzo degli impianti, e salvaguardando la competitività »⁽²⁾.

3.3.1. Il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994, nel suo piano d'azione a medio termine per la crescita sostenibile e l'occupazione, ha messo in evidenza l'aumento delle ripercussioni occupazionali della crescita. In tale contesto il Consiglio ha sollecitato un'organizzazione del lavoro più flessibile, che soddisfi tanto i desideri dei lavoratori quanto le necessità della concorrenza⁽³⁾.

3.3.2. La Risoluzione del Consiglio del 6 dicembre 1994 considerava inoltre che « il miglioramento dell'organizzazione e della flessibilità dell'orario di lavoro » fa parte di una « politica attiva dell'occupazione », e

(1) OCSE « Studio sull'occupazione » Parigi, giugno 1994. OCSE « Studio sull'occupazione — La strategia di applicazione » Parigi, maggio 1995.

(2) « Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo — Libro bianco », Commissione europea 1994, ISBN 92-826-7423-1, parte A, pag. 9 — pag. 153, par. 8.8, lettera b).

(3) Conclusioni della Presidenza SN 300/94, pagg. 4-5.

affermava che « un'efficace politica per le pari opportunità richiede una prospettiva globale e integrata che consenta di migliorare l'organizzazione e la flessibilità dell'orario di lavoro »⁽¹⁾. Riconosceva inoltre che una nuova organizzazione dell'orario di lavoro costituisce « una necessità di carattere sociale per offrire alle donne ed agli uomini la possibilità di conciliare maggiormente l'attività professionale, gli obblighi familiari e gli interessi personali »⁽²⁾.

3.3.3. Il Comitato permanente dell'occupazione, organo tripartito nella riunione del 22 settembre 1994, ha discusso il ruolo del lavoro a tempo parziale nella creazione di nuovi posti di lavoro. Nelle conclusioni del presidente (il Ministro tedesco del lavoro Norbert Blum) veniva evidenziata tanto l'interesse del lavoro a tempo parziale per i lavoratori dipendenti e per i datori di lavoro, quanto la necessità di protezione e di uguale trattamento per i lavoratori a tempo parziale.

3.4. La Commissione europea, nel programma a medio termine d'azione sociale (1995-1997)⁽³⁾, di recente pubblicazione, annuncia ulteriori studi e attività in merito all'orario e all'organizzazione del lavoro e alla produttività, la presentazione di comunicazioni specifiche, comprendenti indicazioni sulle prassi ottimali in merito a vari aspetti della flessibilità e dell'organizzazione del lavoro, e afferma che valuterà l'opportunità di un Libro verde sulla riduzione e la riorganizzazione dell'orario di lavoro (1996/1997)⁽⁴⁾. Secondo la Commissione la consultazione delle parti sociali in base all'accordo sulla politica sociale avverrà nel secondo semestre di quest'anno, in merito alle proposte, bloccate, di una direttiva sul lavoro a tempo parziale dal punto di vista della creazione di posti di lavoro.

3.5. Il Parlamento europeo ha recentemente ripreso in considerazione il tema della riduzione dell'orario di lavoro in un progetto di relazione e mozione per una risoluzione di Michel Rocard⁽⁵⁾. Il documento identifica cinque metodi per agevolare una riduzione dell'orario di lavoro: nel corso dell'intera vita lavorativa, nel corso dell'anno o su base settimanale: passaggio graduale al pensionamento, lavoro a tempo parziale volontario, riduzione dello straordinario, riduzione della lunghezza massima della settimana lavorativa e del tempo di lavoro destinato a programmi di istruzione e di formazione professionale. Tra le attività che saranno raccomandate alla Commissione europea sembra essere evidenziata la promozione di contrattazioni tra gli Stati membri e le parti sociali.

(1) Risoluzione del Consiglio del 6 gennaio 1994 in merito alla « Equa partecipazione delle donne ad una strategia di crescita economica orientata verso l'aumento dell'occupazione nell'Unione europea ». GU n. C 368 del 23. 12. 1994, pag. 4, punto 5, e pag. 3, ultimo considerando.

(2) *Ibid.*, punto 5, lettera a).

(3) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, 12 aprile 1995 (COM(95) 134 def.).

(4) Programma di azione sociale a medio termine, punto 4.3.2.

(5) Progetto di relazione PE 212.851 dell'8. 5. 1995.

3.6. Il parere congiunto del 16 maggio 1995, sulla conversione della ripresa economica in un processo di crescita sostenuto, che crei nuovi posti di lavoro, elaborato dal gruppo macroeconomico del « Dialogo sociale europeo », raccomandava inoltre alle parti sociali di esaminare, ai livelli appropriati, la possibilità di promuovere l'occupazione senza mettere in pericolo la competitività, utilizzando l'aumento di produttività per contribuire a realizzare forme innovative di organizzazione del lavoro quali la ristrutturazione, la riduzione e la creazione di nuovi modelli di orario di lavoro.

4. Elementi per il dibattito sulla riduzione e sull'organizzazione dell'orario di lavoro

Nei punti che seguono vengono presentate alcune osservazioni ed analisi che potrebbero contribuire al dibattito europeo sulla riduzione e sull'organizzazione dell'orario di lavoro, e che nel loro contesto specifico nazionale o locale, a livello di impresa o di settore produttivo, potrebbero offrire un contributo alla creazione di posti di lavoro ed alla riduzione della disoccupazione.

4.1. *La relazione tra orario di lavoro e produttività e le sue conseguenze sul costo del lavoro e sui redditi*

4.1.1. Vi può essere un rapporto positivo tra riduzione dell'orario di lavoro e crescita della produttività. In anni recenti in alcuni paesi europei sono stati effettuati esperienze con riduzioni relativamente piccole e concordate collettivamente dell'orario di lavoro. Esse mostrano che i guadagni di produttività hanno in gran parte controbilanciato la riduzione di orario, sebbene la riduzione abbia contribuito in un modo significativo alla crescita ed alla conservazione del volume occupazionale.

4.1.2. Le contrattazioni sulla riduzione e sull'organizzazione dell'orario di lavoro dovrebbero tra l'altro mirare ad un effetto neutro sui costi o ad un effetto positivo sulla competitività.

4.1.3. La riduzione dell'orario di lavoro per dipendente, a seconda dei cambiamenti di organizzazione del lavoro e specialmente di orario di attività che l'accompagnano, non comporta necessariamente una perdita di produttività, al contrario essa può addirittura condurre ad un aumento di produttività. Quest'ultima è più alta durante le prime ore di lavoro e decresce ad ogni ora successiva. Un allargamento dell'orario di attività, ottenuto, ad esempio, per mezzo dell'introduzione dei turni e/o attraverso una migliore distribuzione del personale, può condurre ad un utilizzo più appropriato delle attrezzature, a cicli di investimento più brevi, ecc., e pertanto promuovere la produttività e la competitività.

4.1.4. Il costo del lavoro non aumenta necessariamente con il ridursi delle ore lavorate per dipendente, e quindi le riduzioni dell'orario di lavoro concordate a

livello collettivo non sono necessariamente accompagnate da corrispondenti riduzioni salariali. Un punto di partenza di molte negoziazioni è costituito dall'uso, totale o parziale, dell'aumento di produttività per consentire una riduzione dell'orario di lavoro. Questo contribuirà inoltre al raggiungimento di un obiettivo macroeconomico, stabilito nel Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione», quello di mantenere gli aumenti salariali entro i limiti dell'aumento di produttività.

4.1.5. Tali limiti sono pertanto validi anche per l'estensione delle possibili riduzioni collettive dell'orario di lavoro, dal momento che una riduzione della paga (mensile o settimanale) non costituisce un'opzione interessante per i lavoratori o i loro rappresentanti sindacali. Solo in casi eccezionali, dove è in gioco una possibile perdita di posti di lavoro sono stati conclusi accordi che prevedono una perdita più o meno ridotta di salario o di altri vantaggi finanziari.

4.2. *La riduzione dell'orario di lavoro in relazione alle eccedenze di personale*

4.2.1. In tempi recenti si sono verificati vari casi in cui il problema del personale in esubero è stato affrontato per mezzo di riduzioni del numero di ore lavorate. In questi casi (tra cui quello della Volkswagen nella Repubblica federale di Germania ha avuto la massima risonanza internazionale) le eccedenze di personale non sono state risolte per mezzo del licenziamento in blocco di una determinata percentuale della forza lavoro, bensì attraverso una riduzione dell'orario di lavoro per addetto pari a (circa) la stessa percentuale. A buon diritto simili soluzioni non possono essere imposte unilateralmente ai lavoratori, in quanto esse comportano una modifica del contratto individuale che coinvolge il lavoro e la sicurezza del reddito, sebbene controbilanciata dalla protezione contro il licenziamento. Tuttavia nei contratti collettivi talvolta vengono accettate condizioni meno favorevoli allo scopo di prevenire dei licenziamenti. Occorre nondimeno notare che in tali casi solo dei contratti collettivi possono a buon diritto sostituirsi al contratto individuale di lavoratori interessati da tale tipo di accordi.

4.2.2. Nel negoziare il rapporto costi/benefici si cerca un equilibrio. Ci sono ad esempio dei vantaggi derivanti dal mancato ricorso alla cassa integrazione. Un altro vantaggio di tale tipo di soluzione per l'impresa è costituito dalla disponibilità di una potenziale riserva di lavoratori esperti e formati che possono essere successivamente reimpiegati o che possono consentire un improvviso aumento di produzione qualora la domanda cresca. In altre parole il risultato può essere una maggiore flessibilità (per esempio nel caso Volkswagen), piuttosto che la rigida «soluzione» rappresentata dai licenziamenti.

4.2.3. In taluni Stati europei sono previsti sussidi di disoccupazione per i lavoratori interessati dalla disoccupazione parziale. In situazioni dove il calo della domanda di lavoro riveste un carattere strutturale, diventa difficile distinguere la «disoccupazione a tempo parziale» dai lavori a tempo parziale che non rappresen-

tano la scelta volontaria dei lavoratori, bensì una forma di sottoccupazione. Su questo punto le politiche degli Stati membri variano, e sono in evoluzione. Nell'ottica del mercato interno, sarebbe opportuno avere delle indicazioni a livello comunitario.

4.3. *La relazione tra le evoluzioni relative all'orario di lavoro e la segregazione sul mercato del lavoro tra «lavori da uomo» e «lavori da donna»*

4.3.1. Il lavoro a tempo parziale, nella maggior parte dei paesi, è svolto da donne. Ciò vale tanto per il lavoro a tempo parziale volontario quanto per quello non volontario, per il lavoro temporaneo e per i regimi che usufruiscono di compensazioni finanziarie, quali il congedo di maternità/paternità. Inoltre, la possibilità offerta dai lavori part-time di prendersi cura dei figli, degli anziani, o di altre incombenze familiari non costituisce sempre una libera scelta. Anche la mancanza di asili nido e di altre strutture di qualità accettabile e di prezzo sostenibile può svolgere un ruolo⁽¹⁾. Il coniuge meno pagato (nella maggior parte dei casi la donna) è normalmente quello che tende maggiormente a rinunciare a ore lavorative regolarmente retribuite nel caso in cui tali strutture non siano disponibili in misura sufficiente. I meccanismi di mercato connessi all'offerta di manodopera danno luogo ad una corrispondenza tra settori «femminili» e lavoro a tempo parziale, causando così un rafforzamento della segregazione dei lavori. Sembra inoltre che le ragazze e le donne siano maggiormente inclini a scegliere carriere nell'ambito di tali settori e professioni prevalentemente femminili, prevedendo le future opportunità di adattamento dell'orario e dell'organizzazione del lavoro per l'eventualità che ciò si renda prima o poi necessario.

4.3.2. La segregazione potrà avere termine soltanto se sarà resa disponibile per tutti i livelli e settori di lavoro una gamma più flessibile di modelli organizzativi del lavoro nonché un maggiore controllo individuale del numero di ore lavorate. Il lavoro a tempo parziale volontario potrebbe essere adottato senza conseguenze negative ai fini della carriera e della posizione gerarchica in settori prevalentemente «maschili» e in lavori di tipo professionale e manageriale. Vari studi ed esperienze dimostrano che i lavori di livello manageriale e di alta responsabilità possono essere benissimo svolti con un orario più ridotto, a condizione che vi sia un minimo di disponibilità (secondo alcuni studi oscillante tra 25 e 32 ore) e flessibilità. Le nuove tecnologie e le applicazioni della comunicazione possono rivelarsi utili da questo punto di vista.

(1) In merito alla necessità di strutture per l'infanzia, vedere il parere del Comitato economico e sociale del 28 novembre 1991 sul tema «Child Care» (GU n. C 40 del 17. 2. 1992).

4.3.3. Per far sì che i lavoratori di sesso maschile siano più propensi ad assumere una parte più equa di responsabilità in merito alla cura dei figli e alle altre incombenze familiari occorre garantire determinate condizioni organizzative «tecniche» e politiche, come anche un cambiamento di atteggiamento «culturale» che può essere indotto attraverso l'istruzione e campagne informative.

4.4. *I possibili modelli organizzativi dei congedi di lunga durata e le conseguenti opportunità occupazionali per i senza lavoro chiamati a sostituire i lavoratori in congedo*

4.4.1. La concessione di congedi di lunga durata (come l'anno sabbatico o il congedo per motivi di istruzione) ai dipendenti può far aumentare i posti di lavoro disponibili, a condizione che i lavoratori in congedo vengano sostituiti da altri lavoratori e che la produttività generale non venga compromessa. Nella maggior parte dei casi le ore di lavoro rimaste scoperte non vengono assegnate al 100% a personale aggiuntivo; spesso una parte dei compiti viene assegnata a colleghi, oppure i lavoratori in congedo temporaneo svolgono il lavoro al loro ritorno, oppure, in caso di assenza a tempo parziale, tali lavoratori svolgono una quantità di lavoro relativamente maggiore durante le rimanenti ore di servizio. È importante che simili accordi non conducano ad un aumento generalizzato del costo del lavoro.

4.4.2. Alcuni paesi europei hanno elaborato sistemi di congedo (che si tratti di congedo di maternità/paternità, prepensionamento, o forme di aspettativa per ragioni di studio o altro) che prevedono la sostituzione con disoccupati, ricorrendo a fondi per la disoccupazione. Belgio e Danimarca, per esempio, hanno sperimentato tali sistemi.

4.4.3. Nel quadro della discussione in merito al congedo di maternità/paternità, che la Commissione europea ha proposto alle parti sociali in base alla procedura di accordo sulla politica sociale di Maastricht, tale approccio potrebbe rivelarsi valido ai fini della politica dell'occupazione.

4.5. *Il possibile contributo dei regimi di pensionamento graduale e di (pre)pensionamento*

4.5.1. Lo stesso vale per il possibile contributo dei regimi di pensionamento graduale e di (pre)pensionamento: i lavoratori anziani potrebbero gradualmente fare posto ad altri lavoratori in cerca di occupazione; il finanziamento potrebbe in parte essere a carico dei fondi pensione e/o dei sussidi di disoccupazione. Oltre che per i lavoratori anziani, che potrebbero così usufruire di un passaggio più graduale dalla condizione di lavoratore a tempo pieno a quella di pensionato a tempo pieno, tali regimi potrebbero rivelarsi interessanti per i quadri: le conoscenze e l'esperienza non scompaiono all'improvviso, i lavoratori anziani potrebbero essere adibiti a

formare ed istruire i propri successori. Ciò potrebbe inoltre rivestire un certo interesse nell'ambito della discussione sulla flessibilità dell'età di pensionamento. Occorre evitare che tali azioni riducano in modo ingiustificato le prospettive occupazionali dei lavoratori più anziani.

4.6. *Massimo di ore lavorative e straordinarie*

4.6.1. Adattamenti recenti della legislazione sul lavoro in vari Stati membri mostrano fra l'altro che oggi viene dedicata maggiore attenzione al numero di ore lavorative su base annua, o su un periodo maggiore, ai fini del calcolo medio del numero massimo di ore lavorative per settimana. La direttiva sull'orario di lavoro, adottata da tutti gli Stati membri nel 1993, e che deve essere applicata entro il 23 novembre 1996, consente di agire in tal senso. Essa offre una base per negoziare una distribuzione più flessibile dell'orario di lavoro. Accordi del genere sono stati elaborati di recente: ad esempio, il contratto dei metalmeccanici tedeschi, che prevede la cosiddetta forcella «dell'orario» per l'orario effettivo di lavoro, è associato ad una riduzione del numero complessivo di ore lavorate per anno (senza perdite salariali). Il principio di base di tale modello è che, mentre il numero di ore effettivamente lavorate per giorno, settimana o stagione può variare all'interno di una «forcella» concordato, i salari settimanali o mensili sono mantenuti costanti lungo tutto l'anno. Tale modello combina la flessibilità aziendale con la sicurezza e la stabilità del lavoro e del reddito per i lavoratori.

4.6.2. A questa tendenza verso l'annualizzazione è connessa la riduzione dello straordinario, particolarmente dove il ricorso ad esso è divenuto un fenomeno strutturale. Se si può adottare una maggiore flessibilità nell'organizzazione e nei normali orari di lavoro, si ha la possibilità di mantenere il ricorso allo straordinario nei limiti del suo obiettivo essenziale: far fronte a situazioni accidentali o imprevedute. Tale sostituzione dello straordinario strutturale con un'organizzazione regolare del lavoro che si adegui alla domanda all'offerta potrebbe creare opportunità di lavoro per i disoccupati. In altre parole, in luogo del ricorso sistematico allo straordinario strutturale, di volta in volta integrato da lavoro occasionale, verrebbe introdotta la flessibilità, con positive ricadute occupazionali, basata su una programmazione del lavoro che si adatti alla domanda. Questa programmazione presuppone l'impiego regolare di una forza lavoro continuamente formata e velocemente dispiegabile, le cui ore lavorative «supplementari» verrebbero recuperate, entro un periodo concordato, sotto forma di congedi. Inoltre, tale sistema di compensazione delle «ore extra» del personale a tempo parziale potrebbe stimolare una maggiore pianificazione e programmazione del lavoro.

4.6.3. La summenzionata direttiva sull'orario di lavoro potrebbe essere particolarmente utile al fine di

stabilire, per i contratti collettivi sull'orario stesso, obiettivi tali da accrescere le opportunità occupazionali nei paesi in cui il numero medio di ore lavorate e il ricorso allo straordinario sono considerevolmente maggiori che nel resto dell'Unione europea. Nel Regno Unito, per esempio, un lavoratore a tempo pieno su quattro lavora più di 48 ore alla settimana (a volte senza remunerazione dello straordinario)⁽¹⁾.

4.7. *Misure per introdurre i cambiamenti volontari di orario di lavoro nelle relazioni contrattuali*

4.7.1. Nella maggior parte dei paesi europei, i contratti di lavoro individuali stabiliscono un numero fisso di ore lavorative per settimana, mese o talvolta anno, e in tal modo offrono l'indispensabile sicurezza del lavoro e del reddito. Tali contratti costituiscono accordi bilaterali, che non possono e non devono essere violati unilateralmente. Una modifica delle ore lavorative contrattuali dovrebbe essere apportata solo per mutuo consenso, salvo ove sia prevista dalla legge.

4.7.2. La Fondazione olandese del lavoro (il Dialogo sociale permanente tra le organizzazioni centrali olandesi dei datori di lavoro e quelle sindacali) ha pubblicato nel 1993 una serie di raccomandazioni in merito al lavoro a tempo parziale ed alla differenziazione dei modelli di lavoro⁽²⁾. Una delle raccomandazioni riguardava l'inserimento, nei contratti collettivi, di disposizioni in base alle quali il datore di lavoro deve «in linea di principio acconsentire alla richiesta avanzata dal lavoratore di (ri)adattare il proprio orario di lavoro, a meno che, sulla base di rilevanti interessi aziendali, sia ragionevolmente impossibile per il datore di lavoro accogliere la richiesta stessa». Il presupposto di base di tale raccomandazione è che qualsiasi lavoro, a qualsiasi livello ed in qualsiasi settore si presta in linea di principio ad essere organizzato secondo un modello differente dal regolare orario di lavoro (a tempo pieno). La conseguenza è che spetta al datore di lavoro esporre le ragioni manifeste, connesse all'organizzazione del lavoro, per le quali egli non può acconsentire alla richiesta nella forma e nella misura proposte dal lavoratore. La raccomandazione prevede anche la possibilità di ritornare al contratto precedente che sia stato modificato per mezzo della stessa procedura (nel caso di un lavoratore a tempo pieno che abbia optato per un orario ridotto, la possibilità di tornare al tempo pieno). Essa offre inoltre ai lavoratori a tempo parziale che, senza volerlo, lavorino ad orario ridotto, la possibilità di chiedere un contratto a tempo pieno o comunque di lavorare per un maggior numero di ore.

4.8. *Parità di trattamento dei lavoratori indipendentemente dal numero di ore lavorate*

4.8.1. Il summenzionato accordo tra le parti sociali olandesi, contenente raccomandazioni relative al lavoro

a tempo parziale, ha riconosciuto e trattato in dettaglio l'importanza dell'applicazione del principio di parità di trattamento dei lavoratori indipendentemente dal numero di ore lavorate. La parità di trattamento è strettamente legata alla promozione del lavoro a tempo parziale e alla differenziazione dei modelli organizzativi di orario di lavoro. La scelta volontaria di lavorare meno, se viene fatta oggetto di discriminazione e di un trattamento meno favorevole, diviene poco attraente, in particolare per i lavori ed i settori più interessanti e soggetti ad avanzamenti di carriera, con tutti gli effetti che ciò comporta per la qualità dell'occupazione.

4.8.2. La recente Convenzione sul lavoro a tempo parziale dell'Organizzazione internazionale del lavoro, adottata, insieme ad una raccomandazione, da quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea (tra cui anche nuovi Stati membri) nel giugno 1994, fornisce una cornice generale di base per la revisione delle normative e della prassi relative ai lavoratori a tempo parziale. I singoli Stati membri si preparano a ratificare tale Convenzione. Essa potrebbe anche orientare in modo più preciso, e stimolare, il dibattito e l'elaborazione di politiche nell'Unione europea.

4.9. *Modifiche parallele della previdenza sociale, dei sistemi pensionistici e fiscali, per ridurre gli effetti negativi sulla variazione, e in special modo sulla riduzione, di ore lavorate, e possibili incentivi in tali campi*

4.9.1. I nuovi e più variati modelli organizzativi di (orario di) lavoro, delineati nel presente parere, spesso non si adattano a taluni aspetti del diritto del lavoro, sicurezza sociale, sistemi pensionistici e fiscali. Un tema importante di ricerca e di esame a livello nazionale consiste nel rimuovere gli ostacoli ed elaborare regolamenti che promuovano la riduzione e la differenziazione dell'organizzazione e dell'orario di lavoro. La Commissione potrebbe promuovere tali attività come anche lo scambio di informazioni e di esperienze a livello europeo. Potrebbe essere un punto chiave del recente programma di azione sociale, che ha annunciato iniziative concernenti la personalizzazione dei diritti previdenziali e fiscali, e che prelude ad una Comunicazione prevista per il secondo semestre del 1996. L'argomento della personalizzazione potrebbe quindi essere ampliato in modo da includere aspetti di differenziazione.

5. Conclusioni generali e raccomandazioni

5.1. L'organizzazione e la riduzione dell'orario di lavoro, come delineate nel presente parere, possono offrire un contributo significativo al miglioramento della situazione occupazionale, e pertanto al progresso sociale e al benessere, nell'Unione europea.

(1) Cifre Eurostat: nel 1991 il 28% dei lavoratori a tempo pieno del Regno Unito ha lavorato 46 o più ore rispetto ad una media europea dell'11%; lavoratori a tempo pieno di sesso maschile: per il Regno Unito 36%, per l'Unione europea il 14%.

(2) Stichting van de Arbeid, Den Haag, 1 september 1993, English translation, Publication No. 7/93.

5.2. La gestione dell'orario di lavoro costituisce un tema di sempre maggiore importanza per il processo negoziale tra datori di lavoro e lavoratori a tutti i livelli.

5.3. Non vi è un singolo modello uniforme di riduzione e organizzazione dell'orario di lavoro che possa essere imposto «per decreto» dalle autorità europee. Vi sono tuttavia valide ragioni per promuovere opzioni di orario di lavoro «su misura».

5.4. Le proposte di orario di lavoro «su misura» devono conciliare la varietà e diversità delle esigenze individuali dei lavoratori e le loro mutevoli scelte esistenziali con la quantità di ore lavorative e i modelli di organizzazione del lavoro. Tali proposte dovrebbero pertanto tenere il passo con le variegata e molteplici esigenze di flessibilità dei moderni processi di produzione e di prestazione di servizi, ed inoltre accrescere la produttività e la competitività delle imprese e favorire l'aumento dell'occupazione.

5.5. Lavoratori e datori di lavoro, per il bene comune, devono raggiungere un equilibrio tra i singoli interessi di entrambe le parti, e creare collettivamente le condizioni di un tale equilibrio. Si possono concludere, ai livelli appropriati, degli accordi tra i sindacati e i datori di lavoro che comprendano:

- da un lato, le richieste di una riduzione collettiva dell'orario di lavoro ed un migliore accesso (senza pregiudizio) a riduzioni volontarie individuali (temporanee o di durata maggiore) delle ore lavorate (il «diritto» di adeguare l'orario di lavoro e di lavorare a tempo parziale nonché diritti a periodi di congedo parzialmente o totalmente retribuiti);
- dall'altro, le richieste di maggiore adattamento e di prolungamento dell'orario di attività (per esempio l'introduzione dei turni e la programmazione del lavoro il sabato) nonché una occupazione ed una programmazione del personale più flessibili, secondo le esigenze del processo produttivo o le richieste dei (possibili) clienti (ad esempio l'estensione dell'orario di apertura nel settore dei servizi) o ancora la fluttuazione stagionale della domanda dei clienti.

5.6. Tali contratti collettivi offrono inoltre la possibilità di equilibrare meglio gli interessi dei differenti gruppi di lavoratori. Modelli di flessibilità «orientati all'esterno», programmati dall'amministrazione dell'azienda, quali il lavoro precario su chiamata, il lavoro temporaneo e il subappalto, potrebbero essere convertiti in forme di flessibilità «dirette dall'interno», se l'impresa è in grado di avvalersi in modo più flessibile di un «nociolo» regolare di lavoratori. Il vantaggio qualitativo per la gestione può essere combinato con miglioramenti della sicurezza del lavoro e delle condizioni di lavoro per la «forza lavoro flessibile» (nella quale

prevalgono i nuovi arrivati sul mercato del lavoro, donne, giovani, migranti), in modo tale da garantirne la migliore integrazione nella rinnovata organizzazione del lavoro.

5.7. Il divario tra i lavori a tempo parziale tradizionali (spesso di poco prestigio, non sicuri e flessibili) e quelli che prevedono esclusivamente il tempo pieno sarà in parte colmato allorché lavori importanti a tempo parziale, atti a fornire un reddito adeguato, diventeranno un'opzione attraente. Ciò sarebbe possibile se vi fosse davvero la possibilità, in tutti i settori, a tutti i livelli di carriera ed in ogni tipo di lavoro e di professione, di ridurre volontariamente l'orario di lavoro senza con questo danneggiare o mettere a repentaglio la carriera e le possibilità di istruzione. Un'altra condizione indispensabile è rappresentata dalla parità di trattamento per i lavoratori a tempo parziale.

5.8. La differenza tra le ore lavorate dagli uomini e dalle donne si ridurrà di conseguenza, nella misura in cui sarà meglio accettata la riduzione volontaria dell'orario per gli uomini, e miglioreranno le opportunità occupazionali per le lavoratrici a tempo parziale. Ciò potrebbe anche ridurre la segregazione tra lavori tipicamente femminili e lavori tipicamente maschili, che è attualmente condizionata dal fatto che tuttora le donne optano più di frequente per modelli organizzativi di lavoro più brevi e flessibili. La promozione del lavoro volontario a tempo parziale dovrebbe orientarsi specialmente verso i lavoratori di sesso maschile.

5.9. Il principio di parità di trattamento per i lavoratori a tempo parziale e per quelli a tempo pieno, sancito nella Convenzione e raccomandazione in merito al lavoro a tempo parziale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Convenzione 175, 1994) dovrebbe essere il punto di partenza per «diritto e prassi» nell'Unione europea. Nel rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, i lavoratori a tempo parziale dovrebbero essere protetti allo stesso modo di quelli a tempo pieno. Il salario e gli altri compensi dovrebbero essere, in proporzione, uguali. La Convenzione intende eliminare esclusioni e barriere ingiustificate, quali ve ne sono per esempio in taluni sistemi di previdenza sociale.

5.10. A più lunga scadenza si evolveranno modelli più differenziati di organizzazione del lavoro: la «settimana lavorativa tradizionale» potrà scomparire, non altrettanto il principio conduttore della piena occupazione e l'obiettivo che, in via ideale, ogni persona che ne abbia la volontà e la capacità dovrebbe poter ottenere un lavoro del «formato» che desidera. Se sono soddisfatte le condizioni della libera scelta e della parità di trattamento, tanto il «formato normale» quanto il «formato modale», cioè il più desiderato, di settimana lavorativa tenderanno a decrescere, come è mostrato da vari studi⁽¹⁾. Inoltre la tendenza generale a concordare orari di lavoro (massimi o a tempo pieno) più brevi nei contratti collettivi proseguirà.

(1) Vedere la Relazione sull'occupazione citata.

5.11. La riduzione e l'organizzazione dell'orario di lavoro potrebbe avere un effetto positivo sulla finanza pubblica. Il tasso di disoccupazione si potrebbe ridurre e la base contributiva delle tasse e dei fondi per la sicurezza sociale si allargherebbe. Incentivi offerti dalle autorità pubbliche, quali la rimozione degli ostacoli all'introduzione di nuovi modelli di orario di lavoro, l'adattamento dei regimi previdenziali e pensionistici e il finanziamento collettivo o la riallocazione di fondi per stimolare l'organizzazione e la riduzione dell'orario di lavoro, contribuirebbero a tali risultati positivi.

5.12. L'organizzazione dell'orario di lavoro e la sua riduzione sono in primo luogo tematiche rispetto alle quali l'iniziativa dovrebbe essere delle parti sociali, ai livelli appropriati. Nondimeno, l'Unione europea ed i governi degli Stati membri dovrebbero incoraggiare e facilitare tali sviluppi per mezzo di:

— ricerca, scambio di informazioni e di esperienze, ed elaborazione di orientamenti basati, tra l'altro, sui risultati dei vari studi internazionali in materia,

allegati al presente parere, in particolare per quanto concerne:

- prassi ottimali e risultati nell'organizzazione e riduzione dell'orario di lavoro,
 - principi comuni riguardo alle disposizioni relative agli orari di lavoro nei contratti di lavoro collettivi e individuali,
 - riduzione e organizzazione dell'orario di lavoro nei casi di eccedenza di personale,
 - applicazione della direttiva sull'orario di lavoro;
- incoraggiamento del dialogo sociale e dei contratti collettivi, ai livelli appropriati, sulla riduzione e organizzazione dell'orario di lavoro;
- normativa chiara sulla parità di trattamento per i lavoratori a tempo parziale, basata sulla Convenzione e raccomandazione sul lavoro a tempo parziale del 1994 dell'Organizzazione internazionale del lavoro e coordinata con la sua tempestiva ratifica da parte di tutti gli Stati membri;
- adattamento della legislazione esistente, dei sistemi fiscali, pensionistici e previdenziali al fine di eliminare trattamenti discriminatori ai danni dei lavoratori a tempo parziale e per conciliare meglio e possibilmente stimolare la variazione e la diversità negli orari e nei modelli di lavoro lungo l'intero arco della vita.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

*ALLEGATO***al parere del Comitato economico e sociale**

Il seguente emendamento, approvato da almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso del dibattito:

Punto 5.12

Aggiungere « senza ripercussioni a livello di costi » dopo la parola « riduzione » al primo capoverso e le espressioni « riduzione dell'orario di lavoro » al primo asterisco e « riduzione e riorganizzazione dell'orario di lavoro », al terzo asterisco e al secondo trattino.

Motivazione

Si pensa che l'aumento della produttività compenserà la riduzione dell'orario di lavoro. Può essere vero in alcuni casi ma non in tutti. Pertanto, per evitare un aumento dei costi si dovrebbe aggiungere l'espressione proposta nell'emendamento.

Aggiungere quanto segue al secondo trattino:

« La migliore soluzione è far sì che le decisioni concernenti l'orario di lavoro siano prese attraverso accordi tra l'impresa e il lavoratore in questione. »

Motivazione

È quanto mai importante che l'orario di lavoro sia flessibile e adattato alle condizioni di lavoro nelle singole imprese.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 40, voti contrari: 78, astensioni: 22.

Parere sul tema « Situazione economica 1995 — Aspetti congiunturali e strutturali dell'occupazione »

(96/C 18/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 marzo 1995, ha deciso, in conformità dell'articolo 23, secondo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione « Affari economici, finanziari e monetari », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ramaekers, in data 27 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 ottobre 1995 nel corso della 329ª sessione plenaria a maggioranza, 23 voti contrari e 40 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La principale sfida che si pone alle economie europee di questa fine secolo è quella di ridurre la disoccupazione. Manifestatosi all'indomani della prima crisi petrolifera (fine 1973), il fenomeno non ha fatto che aggravarsi passando dal 3% all'11% della popolazione attiva europea nel 1994. Oltre a costituire una sottoutilizzazione dei mezzi di produzione ed uno spreco di risorse umane, la disoccupazione mette in pericolo la coesione del modello sociale europeo e rischia di destabilizzare le strutture democratiche. Inoltre, compromette il successo del mercato interno e, a termine, la realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

1.2. L'andamento della disoccupazione risulta dall'effetto combinato di diversi fattori di natura sociodemografica, tecnologica ed economica che si ripercuotono sull'evoluzione della popolazione attiva e sulla capacità della crescita di creare occupazione. Sotto questo profilo, oltre che alla razionalizzazione ed all'ammodernamento dell'apparato produttivo rilevato in numerosi settori ed alla sottoutilizzazione delle risorse umane che ne consegue (senza che peraltro a tale fenomeno corrisponda la parallela creazione di posti di lavoro necessaria a riassorbire la disoccupazione), la situazione attuale è imputabile all'insufficiente propensione ad investire nel capitale di produzione che crea occupazione.

1.3. Nonostante le prospettive economiche favorevoli per i prossimi due anni, la disoccupazione comunitaria rischia di stabilizzarsi a livelli eccessivamente elevati: se la ripresa economica evolve come previsto, la componente ciclica della disoccupazione, stimata pari al 2% della popolazione attiva, verrà assorbita entro 2 anni. In altri termini, nel 1997 il 9% della popolazione attiva comunitaria sarà ancora disoccupata.

1.4. La strategia economica e sociale definita nel Libro bianco e ripresa nei « Grandi orientamenti di politica economica degli Stati membri della Comunità » permane quindi di attualità. La riduzione significativa della disoccupazione entro il 2000 presuppone un processo di crescita a medio termine di tipo non inflazionistico, basato su un contesto macroeconomico sano e stabile, sostenuto dagli investimenti. Al fine di creare un modello di crescita a maggiore intensità di lavoro dovranno inoltre essere attuate riforme strutturali complementari volte ad aumentare il potenziale di crescita endogena delle economie europee ed a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

1.5. Il Comitato si compiace delle decisioni adottate dal Consiglio europeo di Essen nel dicembre 1994 in quanto confermano la volontà di attribuire priorità alla lotta contro la disoccupazione, definendo gli assi portanti di un programma di azione a favore dell'occupazione. Esso invita gli Stati membri a concretizzare quanto prima, nei rispettivi programmi di azione pluriennali di lotta contro la disoccupazione, le proprie intenzioni in merito ai cinque pilastri della riforma strutturale definita ad Essen. La procedura di sorveglianza multilaterale dell'andamento dell'occupazione e delle politiche occupazionali nell'Unione, proposta dalla Commissione al Consiglio⁽¹⁾ nell'ambito dell'articolo 103 del Trattato, dovrà consentire una maggiore efficacia ed una coerenza globale delle politiche attuali, facendo dell'occupazione il perno della politica economica europea. In tale ottica il Comitato appoggia la proposta della Commissione⁽²⁾ volta a definire una nuova strategia basata su una più stretta collaborazione tra la stessa Commissione e gli Stati membri in materia di analisi, ricerca, cooperazione, ed azione nel settore dell'occupazione e del mercato del lavoro.

1.6. La riduzione della disoccupazione dipenderà peraltro dal mantenimento e dall'espansione della cresci-

(1) Seguito del Consiglio europeo di Essen sull'occupazione (COM(95) 74 def. dell'8. 3. 1995).

(2) Doc. COM(95) 250 def. del 13. 6. 1995.

ta economica mondiale. A tale proposito, i recenti disordini sui mercati dei cambi evidenziano la necessità di una maggiore cooperazione internazionale tanto a livello di politiche economiche quanto di scambi commerciali. Nell'attuale contesto di liberalizzazione degli scambi e dei flussi di investimenti, solo la cooperazione internazionale consentirà di pervenire ad una crescita durevole e creatrice di occupazione. Le politiche «non cooperative» fanno il gioco degli speculatori, indeboliscono gli strumenti di politica economica e frenano la crescita.

1.6.1. Occorre quindi potenziare il sistema commerciale aperto e trovare rapidamente, nell'ambito dell'OMC, soluzioni per attenuare le diverse tensioni commerciali. Occorre in particolare frenare le tendenze agli interventi unilaterali ed agli scambi bilaterali discriminatori ancora molto frequenti ed ottenere l'apertura dei mercati nazionali.

1.6.2. Per quanto concerne i mercati finanziari occorre rafforzare il sistema di sorveglianza bilaterale per rendere più trasparente la situazione finanziaria tanto degli operatori privati quanto di quelli pubblici, onde prevenire le crisi e migliorare i risultati dei sistemi finanziari. Infine, occorre istituire meccanismi di finanziamento d'urgenza volti a stabilizzare la situazione economica dei paesi che attraversano crisi finanziarie. A questo scopo il G7 riunitosi dal 15 al 17 giugno 1995 ad Halifax, ha effettivamente affidato all'FMI il compito di individuare le potenziali crisi finanziarie e ha deciso di raddoppiare il proprio fondo di intervento d'urgenza portandolo a 50 milioni di dollari.

1.7. A livello europeo, il caos monetario ha dimostrato che la realizzazione dell'Unione economica e monetaria — pur non costituendo una garanzia contro i disordini a livello mondiale — è il modo migliore per assicurare a termine agli Stati membri una crescita forte, stabile e sostenibile.

1.7.1. In tale ottica, il Comitato auspica una maggiore cooperazione monetaria ed invita gli Stati membri ad attuare politiche che consentano di creare tutte le condizioni necessarie per passare alla fase finale dell'Unione monetaria. Tale cooperazione monetaria è nondimeno condizionata dalla definizione, nell'ambito dello SME, di parità che riflettano correttamente le situazioni economiche dei singoli Stati membri.

1.7.2. Se è vero che il mercato interno per essere veramente operativo ha bisogno di una moneta unica, il Comitato ammonisce sugli effetti deflazionistici delle politiche monetarie e di bilancio rigorose che accompagnano il processo di convergenza, effetti che andrebbero neutralizzati con la rapida attuazione dei programmi d'investimento definiti prioritari al Vertice di Essen.

2. Situazione congiunturale e politiche macroeconomiche

2.1. Dalla pubblicazione, alla fine del 1994, della «Relazione economica annuale 1995» della Commissione⁽¹⁾, la situazione congiunturale ha subito profonde modifiche tanto a livello internazionale, quanto all'interno della Comunità, confermando così i timori del Comitato. Nel parere del 30 marzo 1995 sulla «Relazione economica annuale 1995»⁽²⁾, il Comitato smorzava l'ottimismo della Commissione facendo notare che non potevano darsi per scontate le condizioni necessarie ad un ritmo di crescita sostenuto nel 1995 e nel 1996. In particolare, evidenziava le implicazioni dei disordini monetari sulla componente esterna della crescita in Europa e le incertezze relative al dinamismo della componente interna, segnatamente i consumi delle famiglie, che avrebbero dovuto compensare il rallentamento della domanda esterna che sino ad allora aveva alimentato la crescita.

2.2. I disordini monetari, che hanno scosso i mercati dei cambi rallentando il ritmo di crescita in Europa, potrebbero mettere in pericolo il mercato interno. Tuttavia, a parere dell'OCSE, più che i disordini monetari, il fattore che giustifica previsioni di crescita più moderate è l'evoluzione delle spese per consumi, più bassi del previsto.

2.3. Benché la Commissione e l'OCSE prevedano soltanto un lieve rallentamento della crescita economica nel 1996, il Comitato ritiene che l'attuale situazione economica sia preoccupante sotto diversi aspetti.

— Innanzitutto, le pressioni su talune valute dello SME sembrano connesse al deterioramento della fiducia dei mercati nelle politiche economiche da condurre, in particolare alla mancanza di credibilità dei programmi di adeguamento finanziario e degli obiettivi di contenimento dell'inflazione.

— L'andamento dei mercati dei cambi ha inoltre evidenziato la mancanza di coordinamento in materia di politiche economiche a livello sia europeo che internazionale. Sul piano europeo, gli Stati membri devono considerare le rispettive politiche dei cambi come problemi di interesse comune.

2.4. Per l'economia europea, la conseguenza più allarmante di tali disordini sta nel fatto che essi rischiano di avviare un ciclo di crescita troppo breve per stimolare in modo duraturo l'occupazione. Nell'attuale fase congiunturale, quindi, il Comitato ritiene che la politica economica debba essere prioritariamente finalizzata a prevenire evoluzioni che possano compromettere il processo di crescita e di creazione di posti di lavoro.

(1) Doc. COM(94) 615 def. del 13. 12. 1995.

(2) GU n. C 133 del 31. 5. 1995.

2.4.1. In materia di bilancio, il Comitato approva i « Grandi orientamenti di politica economica dell'Unione » ed invita a rafforzare la credibilità delle politiche finanziarie, in particolare negli Stati membri le cui monete hanno subito un deprezzamento. In detti paesi, la politica di bilancio dovrà contribuire ad attenuare le anticipazioni inflazionistiche ed a ridurre l'instabilità dei tassi di cambio onde creare le condizioni per un calo dei tassi d'interesse reali a breve e lungo termine e promuovere così gli investimenti e l'occupazione. Il Comitato rimane nondimeno convinto che, a medio termine, la credibilità delle politiche di risanamento e l'ottemperanza ai criteri di Maastricht siano, in linea di massima, condizionati dal grado di convergenza reale degli Stati membri: il miglioramento dei risultati economici e la riduzione del numero dei disoccupati renderebbero più credibile agli occhi dei mercati finanziari la volontà politica di taluni Stati membri di procedere agli adeguamenti necessari per passare alla terza fase dell'UEM.

2.4.2. Il Comitato ribadisce l'invito rivolto ai governi degli Stati membri a cogliere l'occasione offerta dalla crescita economica sostenuta e dalla riduzione dei tassi d'interesse reali a lungo termine per procedere ai necessari adeguamenti strutturali di bilancio e ritrovare in tal modo livelli di indebitamento sopportabili a medio termine. Gli sforzi per ridurre i disavanzi strutturali potranno essere sostenuti più facilmente se compiuti in una fase di espansione dell'attività economica, anche se in detta fase gli effetti automatici della riduzione dei deficit frenano l'incentivo ad agire in tal senso.

2.4.3. Il Comitato insiste perché i risanamenti siano socialmente equilibrati. Tutti i redditi devono partecipare a detto sforzo e le categorie più svantaggiate vanno protette. Inoltre, i livelli di protezione sociale non vanno messi in questione dagli sforzi di risanamento. Il Comitato riconosce peraltro la necessità di adattare il funzionamento dei sistemi di previdenza sociale alla nuova situazione demografica, tecnologica ed economica, onde garantire a tutti un'esistenza sicura ed evitare il venir meno delle solidarietà essenziali alla coesione sociale. In particolare, il deterioramento dell'equilibrio demografico ed il carattere endemico della disoccupazione di massa hanno evidenziato la difficoltà di mantenere modelli di solidarietà finanziati esclusivamente dal lavoro. Vanno individuate fonti alternative di finanziamento; nel contesto europeo di integrazione economica e monetaria ciò impone un miglior coordinamento in materia di politica sociale e fiscale.

2.5. Il Comitato ritiene peraltro che la messa a punto delle politiche economiche debba tener conto della situazione specifica di ciascun paese.

2.5.1. A questo proposito, il Comitato si compiace del calo generalizzato dei tassi d'interesse nei paesi in cui la moneta si è apprezzata ed ove i rischi d'inflazione

si sono ridotti. Tali paesi devono infatti approfittare dei margini di manovra a loro disposizione per sostenere la crescita ed agevolare così la riduzione del deficit di bilancio e della disoccupazione. Se il calo dei tassi d'interesse a breve termine ha luogo in modo progressivo ed ordinato, la politica monetaria non perde credibilità e la quotazione della moneta può persino rafforzarsi.

2.5.2. Nel contesto attuale, l'evoluzione del reddito disponibile reale — pur preservando la redditività degli investimenti — dovrebbe inoltre consentire di incrementare la domanda dei beni di consumo da parte delle famiglie, sostenendo così la crescita e la creazione di posti di lavoro. È infatti evidente che nei paesi in cui i tassi di interesse reale a lungo termine non sono soggetti a forti tensioni e le capacità di autofinanziamento delle imprese rimangono notevoli, le decisioni di investimento si baseranno sostanzialmente sulle prospettive di evoluzione della domanda, in particolare della domanda dei consumatori.

2.5.3. A breve scadenza, pertanto, politiche più espansionistiche nei paesi a moneta stabile dovranno consentire di compensare ed agevolare le politiche restrittive decisamente orientate alla riduzione delle spinte inflazionistiche nei paesi a moneta deprezzata. Poiché questi paesi beneficiano ampiamente della svalutazione della propria moneta (prodotto di base-acciaio, prodotti manufatti, turismo, ecc.), sarà difficile indurli ad un'inversione di rotta. Tuttavia, occorre convincersi che la messa a punto delle politiche macroeconomiche in funzione delle situazioni specifiche degli Stati membri deve portare ad un equilibrio che garantisca il livello di crescita a medio termine dell'attività economica europea e faciliti gli sforzi di adeguamento necessari per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

2.6. Infine, riprendendo le conclusioni della relazione della Commissione temporanea per l'occupazione del Parlamento europeo su « Una strategia coerente dell'occupazione per l'Unione europea » (relatore: Ken Coates), il Comitato insiste sulla necessità di compensare gli effetti deflazionistici derivanti dall'osservanza dei criteri di Maastricht, ampliando gli strumenti finanziari dell'Unione, in particolare il Fondo europeo per gli investimenti, e ponendo così in atto una politica d'investimento capace di rafforzare la competitività dell'economia europea e creare lavoro a lungo termine.

3. L'occupazione in Europa: situazione e prospettive

3.1. Nel periodo 1991-1994, l'Unione europea ha perso il 50% dei 10 milioni di posti di lavoro creati tra il 1985 ed il 1990. Una perdita così massiccia di posti di lavoro non si era mai registrata dalla fine della guerra: pertanto, nonostante il rallentamento dell'aumento della popolazione attiva nel medesimo periodo (dovuto al prolungamento del tempo destinato agli studi; alle politiche a favore del pensionamento anticipato ed

all'aumento del numero di disoccupati « scoraggiati »), il tasso di disoccupazione comunitario ha raggiunto nel 1994 il livello record dell'11,2% della popolazione attiva.

3.2. Nel parere sulla « Relazione economica annuale 1995 », il Comitato ha evidenziato la situazione di stallo del mercato del lavoro, nonostante il miglioramento congiunturale che prosegue dalla fine del 1993. Infatti la situazione sul mercato del lavoro si è stabilizzata verso la metà del 1994 e da allora, il tasso di disoccupazione è rimasto pressoché costante oscillando tra l'11% di aprile ed il 10,7%, del luglio 1995, ovvero ad un livello leggermente inferiore al tasso record della primavera del 1994. Tale risultato si spiegherebbe in parte con l'aumento del tasso d'attività nei mesi successivi alla rinnovata creazione netta di posti sul mercato del lavoro. Questo fenomeno è accompagnato da un incremento della popolazione attiva che riduce l'effetto della creazione di posti di lavoro sulla disoccupazione.

3.3. Pare, infatti, che negli ultimi venti anni la capacità dell'economia comunitaria di trasformare la ripresa in posti di lavoro non abbia subito grossi cambiamenti. Con un incremento medio annuo della produttività stimato pari al 2% ed una crescita del prodotto interno lordo comunitario dell'ordine del 3%, la Commissione prevede per quest'anno e per il prossimo un aumento dell'occupazione di circa l'1% l'anno, pari cioè ad una creazione netta di circa 3 milioni di posti di lavoro nei due anni in questione. Una metà dei posti così creati verrebbe assorbita dall'aumento della popolazione attiva. Di conseguenza, la ripresa dovrebbe consentire a circa 1,6 milioni di disoccupati di ritrovare un posto di lavoro, facendo così calare il tasso di disoccupazione dall'11,2% nel 1994 al 10,1% nel 1996.

3.4. Queste medie nascondono differenze estremamente marcate a seconda degli Stati membri, dell'età, del sesso o della qualifica. Così, il tasso di disoccupazione varia dal 24% in Spagna, al 18% in Finlandia ed a meno del 4% in Austria e Lussemburgo ove la disoccupazione riveste un carattere atipico e le cifre nazionali nascondono a loro volta enormi differenze regionali. Il 12,9% delle donne attive sono disoccupate contro il 9,7% degli uomini; oltre il 20% dei giovani tra i 18 e i 25 anni sono privi di lavoro, con differenze molto forti da un paese all'altro: nella Repubblica federale di Germania, il tasso di disoccupazione giovanile non è superiore alla media nazionale (8,6% contro una media dell'8,4%), mentre in Spagna è addirittura il doppio (45% contro 24,1%).

3.5. Il Comitato è consapevole del fatto che i raffronti tra Stati membri vanno interpretati con la dovuta prudenza: infatti, le statistiche non possono tener conto dell'incidenza di comportamenti nazionali quali l'importanza dei senza lavoro sfiduciati che non vengono

più registrati come disoccupati, il numero dei lavoratori costretti a lavorare a tempo parziale o ancora l'effetto dissuasivo dei regimi fiscali e giuridici di taluni Stati membri sul lavoro delle donne sposate. Tale disparità di situazioni evidenzia tuttavia la necessità che per contribuire a ridurre in misura sostanziale la disoccupazione, gli Stati membri mettano in atto misure adeguate alle specificità dei rispettivi sistemi occupazionali ed alla struttura della propria disoccupazione (settori di attività e popolazione interessata).

3.6. Infine, le statistiche nazionali non tengono conto delle differenze regionali spesso molto pronunciate: in Italia, ad esempio, il tasso di disoccupazione è del 7% della popolazione attiva nel Nord, e del 20% nel Sud; nei nuovi Länder la disoccupazione tocca talvolta il 15-20% della popolazione attiva.

4. Le politiche strutturali di lotta contro la disoccupazione

4.1. *Il sostegno all'investimento, il rafforzamento della competitività e gli aiuti alle PMI*

4.1.1. Il ritorno entro il 1997 all'utilizzazione delle capacità di produzione esistenti consentirà tutt'al più di assorbire la componente ciclica della disoccupazione, stimata pari al 2% della popolazione attiva. La crescita, seppur necessaria, non sarà quindi sufficiente a raggiungere l'obiettivo fissato dal Libro bianco: creare i 15 milioni di posti di lavoro necessari per dimezzare la disoccupazione entro il 2000. La riduzione della disoccupazione « classica », stimata pari al 9% della popolazione attiva, richiederà la creazione di nuovi posti di lavoro tramite l'aumento delle capacità di produzione.

4.1.2. Di conseguenza, la politica macroeconomica deve fornire un ambiente favorevole agli investimenti innovativi e creatori di lavoro, cercando di garantirne la redditività e permettendo al tempo stesso una crescita sufficiente della domanda finale onde creare il clima di fiducia necessario agli investimenti.

4.1.3. A più lungo termine, la politica industriale deve perseguire le riforme strutturali volte a rafforzare il potenziale endogeno di crescita dell'economia europea. In tale ottica, il Comitato ritiene che l'attuazione dei programmi d'investimento prioritari adottati ad Essen vada accelerata. Peraltro, occorre incentivare le industrie innovatrici che investono nei mercati trainanti ad alta tecnologia. A tale proposito, il Comitato prende atto della volontà del Consiglio di portare avanti spedatamente il programma d'azione relativo alla società dell'informazione e ribadisce la necessità di elaborare progetti speciali che consentano l'accesso delle PMI alle nuove fonti d'informazione. Inoltre, nell'ambito dello sviluppo delle autostrade dell'informazione occorre che le azioni dell'Unione europea a favore delle PMI si collochino nel quadro delle iniziative messe a punto dal G7. Considerati

i contorni giuridici ancora poco precisi della diffusione delle informazioni e dei dati per mezzo delle autostrade dell'informazione, il Comitato approva l'iniziativa della Commissione volta ad avviare un dibattito su temi quali la situazione dei diritti di proprietà intellettuale nelle autostrade dell'informazione sulla base del Libro verde di recente pubblicazione.

4.1.4. Il Comitato, pur favorevole all'attuazione di misure strutturali volta a aumentare le forze di crescita endogene della Comunità, sottolinea nondimeno che il progresso tecnologico è a lungo termine una condizione necessaria ma non sufficiente per sostenere crescita ed occupazione. Il rafforzamento della concorrenza e della flessibilità dei mercati, necessario per consentire la redistribuzione dell'incremento di produttività tra i settori e finanziare la creazione di posti di lavoro in settori a bassa produttività, dovrà essere socialmente accettabile. In tale ottica, il potenziamento dei meccanismi di mercato dovrebbe aver luogo nell'ambito di un dialogo sociale. D'altra parte, come precisava il Libro bianco, non ci si dovrà concentrare solo sul «come produrre»: «questi progressi (tecnici) offrono delle opportunità per la crescita e l'occupazione. A condizione di dare un indirizzo al nostro modello di sviluppo: sopperire alle esigenze che emergono dagli sconvolgimenti della vita sociale, della vita familiare, della civiltà urbana e dai nuovi tipi di consumo ...» (1).

4.1.5. Infine, le PMI offrono un ricco potenziale di crescita, generatore di posti di lavoro grazie soprattutto a misure fiscali volte a favorirne la creazione, lo sviluppo e la diffusione, a diminuire gli oneri amministrativi e ad agevolarne la partecipazione ai programmi di formazione e ricerca. In tale ottica, il Comitato si compiace del fatto che il Consiglio abbia invitato la Commissione ad elaborare una relazione sulle politiche attualmente condotte in tali settori e sulle possibilità di accrescerne l'efficacia (2). Il Comitato osserva che, proprio a causa del raggio d'azione locale delle PMI e delle importanti competenze che incombono ancora agli Stati membri in materia fiscale ed amministrativa, questi ultimi e gli enti locali saranno chiamati in primo luogo ad apportare il proprio contributo alla promozione delle PMI. Sarà invece compito della Commissione diffondere le pratiche più soddisfacenti ed impedire che emergano nuove formalità.

4.2. *Le politiche del mercato del lavoro*

4.2.1. Un processo di crescita vigorosa a medio termine, sostenuto dagli investimenti e da una maggiore competitività, non permetterà di ridurre la componente strutturale della disoccupazione classica, frutto dell'inadeguatezza di una parte della forza lavoro ad occupare i nuovi posti creati.

4.2.2. Di conseguenza, oltre alle politiche di sostegno agli investimenti materiali nei settori ad alto potenziale di crescita, la politica industriale deve promuovere gli investimenti immateriali onde migliorare la qualificazione della manodopera. Più precisamente, occorre una maggiore corrispondenza tra offerta e domanda in materia di formazione professionale, in modo da rispondere alle esigenze specifiche dell'economia. È poi necessario promuovere la formazione continua e migliorare le qualifiche dei lavoratori. A questo scopo va incoraggiata la creazione di «passerelle» tra scuola e industria e vanno previsti incentivi fiscali e parafiscali alla formazione continua ed al tirocinio all'interno di un'impresa. Il tirocinio nelle imprese, nonché la formazione di base e continua in alternanza, permettono inoltre un accesso immediato al mondo del lavoro a prescindere dal livello di qualificazione.

4.2.3. Queste politiche volte a rafforzare il potenziale umano si inseriscono in una prospettiva di lungo respiro: si tratta, come afferma la Commissione, di «correggere l'inadeguatezza degli attuali sistemi d'istruzione e di formazione per affrontare la sfida della competitività a lungo termine». La disoccupazione è tuttavia una realtà immediata; per ridare fiducia al cittadino è pertanto necessario attuare misure dagli effetti rapidi e tangibili contro la distruzione di posti di lavoro.

4.2.4. Le misure per migliorare la dimensione occupazionale della crescita s'inseriscono pertanto in una logica a più breve termine. A questo riguardo, il Consiglio europeo di Essen ha identificato tre campi d'azione: la diminuzione dei costi indiretti del lavoro, la riduzione e la redistribuzione dell'orario di lavoro e lo sviluppo del lavoro a tempo parziale, e la creazione di nuovi giacimenti occupazionali.

4.2.4.1. La diminuzione dei costi di lavoro non salariali come incentivo all'assunzione è attualmente una misura assai diffusa nella Comunità. Essa parte dalla constatazione che l'elevato costo del lavoro induce le imprese esposte alla concorrenza internazionale a trasferirsi in paesi dove i salari sono bassi ovvero a sostituire il capitale al lavoro. Le misure di riduzione dei costi del lavoro riguardano generalmente i lavoratori non qualificati, che sono quindi i più minacciati dalla delocalizzazione e dalla sostituzione. Per evitare l'allargamento verso il basso della gerarchia salariale, il costo del lavoro non qualificato è ridotto mediante l'esenzione dai contributi sociali. Pur essendo ampiamente diffuse, queste misure sollevano taluni interrogativi.

4.2.4.1.1. Innanzitutto, la diminuzione delle ritenute obbligatorie sulle retribuzioni non deve rimettere in discussione il livello di sicurezza sociale. Il modello di finanziamento basato sui salari dovrà necessariamente essere sostituito da un sistema di finanziamento alternativo più vasto, valutandone gli effetti sulla competitività, la crescita e la stessa occupazione. Il Comitato osserva che, all'interno della Comunità, si tende generalmente a compensare la riduzione dei contributi sociali con

(1) Ndr: Libro bianco, pag. 11.

(2) Consiglio europeo di Cannes, 26-27. 6. 1995, Conclusioni della presidenza (SN 211/95, punto 1.3).

un aumento dell'imposizione indiretta, in particolare dell'IVA. Se l'IVA presenta il duplice vantaggio di essere deducibile all'esportazione e più facilmente applicabile all'interno di un paese in quanto meno «visibile» dell'imposta diretta, essa colpisce maggiormente le famiglie a basso reddito che risentono maggiormente degli effetti del rincaro dei beni e delle merci di prima necessità. Ciò vale ancor più per le famiglie numerose, per i disoccupati o per coloro che vivono con risorse minime. Inoltre, l'IVA si ripercuote direttamente sui prezzi e comporta quindi un rischio di inflazione con le relative conseguenze a livello monetario e sui tassi d'interesse. Le rivendicazioni salariali volte a compensare la perdita di potere d'acquisto rischiano inoltre di neutralizzare a medio termine la diminuzione del costo del lavoro.

4.2.4.1.2. Inoltre, non è detto che una riduzione del costo del lavoro dia luogo ad un'intensa creazione di posti di lavoro, sia essa a breve o a lungo termine. La sostituzione dell'uomo con le macchine costituisce una tendenza a lungo termine derivante dal progresso tecnologico ed accentuata da una concorrenza sempre più aspra. Se, da un lato, il costo del lavoro ha probabilmente contribuito ad accelerare tale processo, dall'altro, non è certo che la sua riduzione possa frenarlo. Inoltre, a breve termine, le misure volte a ridurre gli oneri sociali comportano il rischio di un «effetto di sostituzione» che ne diminuisce l'efficacia in termini di creazione netta di occupazione.

4.2.4.2. Il Comitato ritiene che gli aumenti di produttività debbano essere destinati prioritariamente alla creazione di posti di lavoro. A tale proposito, la riduzione e la ristrutturazione dell'orario di lavoro consentono di aumentare il contenuto occupazionale della crescita, nella misura in cui rappresentano un reale miglioramento della qualità della vita del lavoratore e non comportano costi supplementari per l'impresa. La gestione dell'orario di lavoro va quindi concepita in modo da soddisfare le aspirazioni dei lavoratori a conciliare meglio la vita professionale, sociale e familiare, da un lato, e, dall'altro, le esigenze di competitività delle imprese.

4.2.4.2.1. In taluni settori la riduzione del tempo di lavoro, la ristrutturazione degli orari, l'aumentato sfruttamento delle capacità e la diminuzione dei contributi sociali, sembrano lasciare un comodo margine di manovra per la negoziazione. Il Comitato reputa che attraverso una politica di riduzione del tempo di lavoro con assunzioni compensative, si possano ottenere risultati consensuali positivi per l'occupazione.

4.2.4.2.2. Il Comitato osserva che dall'inizio degli anni '80, in diversi paesi europei la divisione dell'orario di lavoro si è tradotta quasi esclusivamente nella

diffusione del lavoro part-time, mentre la durata quotidiana del lavoro è rimasta immutata per i lavoratori a tempo pieno. Tuttavia il lavoro part-time è un fenomeno sostanzialmente femminile, concentrato nel settore dei servizi e circoscritto a mansioni poco qualificate e mal retribuite. Il lavoro part-time e le altre forme di lavoro atipiche (ad esempio, il lavoro temporaneo) presentano inoltre carenze a livello di previdenza sociale e sono spesso associati ad una forte instabilità, ad una marcata flessibilità ed alla mancanza di prospettive di carriera. Il Comitato auspica che il lavoro part-time perda una volta per tutte questa etichetta di «lavoro di ripiego»; a tale scopo, lo statuto sociale del lavoratore part-time va migliorato onde evitare qualsiasi forma di penalizzazione connessa al fatto di aver optato per tale tipo di lavoro. In particolare, va messo a punto uno statuto di sicurezza sociale a pieno titolo per i lavoratori part-time. Inoltre i sistemi di indennità di disoccupazione dovrebbero garantire al disoccupato che opta per un lavoro part-time una retribuzione superiore al suo sussidio di disoccupazione. Le politiche volte a favorire la redistribuzione del lavoro attraverso la promozione del lavoro part-time dovranno inoltre prevedere incentivi non solo per il datore di lavoro ma anche per il lavoratore, in modo che tale tipo di impiego sia effettivamente una scelta e non un ripiego. Tali politiche dovrebbero inoltre essere sostenute da campagne di informazione dell'opinione pubblica.

4.2.4.2.3. In molti paesi europei, specie nel settore pubblico, sono stati inoltre sperimentati i sistemi di interruzione di carriera con assunzioni compensative. Sarebbe opportuno estendere tali possibilità, in particolare nel settore privato, per esempio istituendo nuove forme di interruzione di carriera a tempo parziale o prolungando la durata massima dell'interruzione di carriera. Occorre tuttavia che tali sistemi non comportino costi supplementari per le imprese. Nel caso dell'esistenza di un obbligo di occupare il posto con un disoccupato, una quota delle somme risparmiate sui sussidi di disoccupazione potrebbe essere utilizzata per concedere un incentivo al datore di lavoro, compensando gli oneri supplementari derivanti dalla necessità di inserire nuovi lavoratori, e per incoraggiare questo genere di formula di redistribuzione dell'orario di lavoro.

4.2.4.2.4. Infine, per combinare redistribuzione del lavoro e formazione dei giovani lavoratori, si potrebbero utilizzare sistemi di organizzazione della fine della carriera o di pensionamento graduale. In effetti, i più recenti studi dell'Ufficio internazionale del lavoro evidenziano il costo e l'inefficacia, in termini di creazione di posti di lavoro, dei pensionamenti anticipati a tempo pieno, dato che i posti liberati da lavoratori anziani non possono essere coperti da giovani disoccupati senza qualifiche. Per ovviare a tale problema si può ideare un sistema in cui l'accesso ad un prepensionamento a metà tempo sia condizionato dall'assunzione di un giovane

disoccupato a metà tempo. Durante il periodo necessario al trasferimento delle conoscenze e del know-how, i pubblici poteri dovrebbero farsi carico dei costi supplementari che la sostituzione di un lavoratore a tempo pieno con due lavoratori a metà tempo provoca all'impresa.

4.2.4.3. Lo sviluppo di servizi a forte intensità di lavoro, in attività non soggette alla concorrenza internazionale, costituisce un altro approccio interessante. Sotto l'effetto dell'evoluzione dei modelli di vita, dei cambiamenti demografici, dell'aumento dei tassi di attività, ecc., nuovi bisogni sociali, ancora insoddisfatti, hanno fatto la loro comparsa: custodia di bambini malati, assistenza sanitaria e sociale degli anziani, aiuto ai giovani in difficoltà, doposcuola quotidiano, protezione dell'ambiente e del patrimonio naturale, ecc. Pur trattandosi di servizi con una reale utilità economica, sociale e culturale, essi non sono prestati o non lo sono più. Le imprese di economia sociale sono già fortemente presenti in questi nuovi settori: attraverso l'inserimento e la creazione di attività di assistenza, contribuiscono attivamente alla politica globale di lotta contro l'esclusione definita nel Libro bianco. Lo sviluppo dell'occupazione in questi settori di attività dovrebbe comunque fornire garanzie sufficienti per evitare la deregolamentazione sociale e il diffondersi di lavori precari. Questi

servizi dovranno anzitutto presentarsi come veri e propri posti di lavoro ed essere considerati tali dai salariati. Bisognerà poi ovviare al problema dell'insolvibilità della domanda articolando i prezzi di detti servizi in funzione dei redditi, o abbassando il prezzo di vendita mediante una riduzione degli oneri sociali. In parallelo, lo sviluppo di tali servizi presuppone un'offerta strutturata e la definizione di standard di qualità per soddisfare le aspettative dei consumatori.

4.2.5. Il Comitato tiene a ricordare il ruolo fondamentale dell'azione pubblica in materia di creazione di posti di lavoro. In particolare, nella prospettiva del passaggio alla società dell'informazione, l'intervento dei poteri pubblici risulta necessario per garantire la diffusione delle nuove forme di comunicazione e permettere di accedervi a tutta la popolazione. In tale ottica, la ridefinizione e il consolidamento di un settore pubblico rivolto al futuro comportano un potenziale considerevole di creazione di posti di lavoro.

4.2.6. Infine, il Comitato ritiene necessario che in ogni Stato membro l'attuazione dei programmi pluriennali per l'occupazione sia accompagnata da una procedura di controllo e valutazione per determinare gli effetti delle misure adottate sulla riduzione della disoccupazione e, eventualmente per migliorare progressivamente i piani d'azione a favore dell'occupazione.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento che ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi è stato respinto nel corso del dibattito.

Sostituire l'intero testo con quanto segue:

« 1. Introduzione

1.1. All'alba del secondo millennio, la disoccupazione di massa nei paesi sviluppati sembra essere un fenomeno specificamente europeo. Dal 1974, primo anno del quale sono disponibili i dati statistici relativi alla Comunità ampliata a dodici Stati membri, il tasso di disoccupazione è cresciuto inesorabilmente, passando dal 2,5% della popolazione attiva europea fino a oltre l'11% nel 1994, l'anno precedente l'ampliamento della Comunità a 15 Stati membri.

Queste cifre rappresentano non solo un impressionante spreco di preziose risorse umane, ma altresì una fonte di intollerabile miseria umana e una potenziale minaccia alla sopravvivenza del modello sociale europeo. Esse mettono in stato d'accusa il modo in cui le nazioni europee, tutte insieme o singolarmente, hanno gestito o, piuttosto, non sono riuscite a gestire le proprie economie.

1.2. Benché le prospettive economiche per i prossimi due anni siano favorevoli, si prevede che la disoccupazione nell'Unione europea si stabilizzerà a livelli eccessivamente elevati, tanto che anche gli obiettivi più ottimistici per ridurla sono ben lungi dall'ottenere il miglioramento richiesto e che i cittadini europei hanno il diritto di attendersi.

1.3. Per il 1995 e il 1996, la Commissione prevede un aumento di circa l'1% del numero di posti di lavoro, il che equivale a una creazione netta di 3 milioni di posti circa. Poiché nello stesso periodo, ci si attende un aumento della popolazione attiva di 1,4 milioni di individui, si avrà un calo della disoccupazione di appena 1,6 milioni di persone.

1.4. Nel suo parere del 30 marzo 1995 in merito alla relazione economica annuale, il Comitato ha già puntualizzato che le condizioni per una crescita sostenuta nel 1995 e nel 1996 non sono state soddisfatte, per cui occorre chiedersi se l'obiettivo fissato dalla Commissione per la creazione di posti di lavoro sia realistico.

1.5. Il Libro bianco della Commissione si prefigge l'obiettivo di creare 15 milioni di posti di lavoro entro il 2000. Anche se si realizzasse l'aumento netto previsto per il biennio 1995-1996, resterebbero da creare altri 12 milioni di posti tra il 1997 e la fine del secolo. Una semplice estrapolazione di alcune cifre basta per dimostrare che si tratta di un obiettivo ambizioso e forse poco realistico, che si potrebbe raggiungere solo abbinando una congiuntura economica eccezionalmente positiva per tutto il periodo considerato all'attuazione di strategie efficaci per ridurre la disoccupazione.

1.6. Anche nell'improbabile eventualità che tale obiettivo venga raggiunto, la disoccupazione subirebbe un calo netto di soli 6,4 milioni di individui, tenuto conto del previsto aumento della popolazione attiva nello stesso periodo. Quindi, rimarrebbero disoccupati 12 milioni di persone, ovvero il 7% della popolazione attiva. Questa cifra è troppo elevata, per cui, se si vuole mantenere la coesione sociale dell'Europa, bisogna tendere a una riduzione più considerevole del livello di disoccupazione.

1.7. In realtà, è fin troppo probabile che neanche questi obiettivi inadeguati verranno raggiunti. Come si è già affermato, essi dipendono, tra gli altri fattori, dalla crescita sostenuta delle economie europee, che a sua volta richiede il mantenimento e l'espansione della crescita economica mondiale. Un ciclo di espansione sostenuto in un periodo così lungo costituirebbe un fenomeno insolito, per non dire senza precedenti, e niente fa supporre che tale fenomeno avrà luogo, a meno che non si adottino le politiche appropriate.

1.8. Vi è un altro aspetto di questo quadro di cui conviene tenere conto. Gli ultimi anni hanno chiaramente dimostrato che la crescita economica non sempre determina un aumento proporzionale dell'occupazione, e, inverso, la capacità dell'economia comunitaria di trasformare la ripresa in posti di lavoro non ha subito una grande evoluzione negli ultimi vent'anni. Nonostante un calo nella seconda metà del 1994, il tasso di disoccupazione ha subito un nuovo aumento nell'aprile del 1995, collocandosi a un livello solo di poco inferiore al suo massimo storico.

1.9. Si è già sostenuto che la disoccupazione di massa, almeno nei paesi sviluppati, è un fenomeno europeo. Pertanto, nel cercare una cura a questo malessere cronico che sta paralizzando un intero continente, appare logico esaminare quanto sta accadendo a quelle economie che hanno conseguito maggiori successi nella lotta contro questo flagello. In particolare l'esempio degli USA offre molte lezioni che potrebbero servire di proficuo insegnamento.

2. Raffronto tra gli Stati Uniti e l'Unione europea

2.1. Per molti versi, le economie degli Stati Uniti d'America e dell'Unione europea si prestano a un ampio confronto. Benché gli USA superino leggermente l'UE, i cittadini di entrambe le regioni godono di un tenore di vita tra i più elevati del mondo. Quanto alla prosperità materiale, i cittadini europei sono quasi alla pari dei loro cugini americani.

2.1.1. Neanche a livello di popolazione vi sono grandi differenze. Nel 1994, essa ammontava a 260 milioni negli USA e 350 milioni nell'UE. La popolazione sta invecchiando in entrambe le aree, ma in misura minore negli USA, dove il tasso di natalità supera quello dell'UE.

2.1.2. Un altro aspetto ancora è che entrambe le economie hanno dovuto subire di recente trasformazioni strutturali considerevoli, in seguito all'intensificarsi della concorrenza, prima da parte del Giappone, poi da altri paesi in via di industrializzazione dell'area del Pacifico, e ora dalla Cina.

2.2. Si può quindi constatare che le due economie presentano notevoli analogie. Esse tuttavia differiscono in un aspetto fondamentale dei risultati da esse conseguiti negli ultimi vent'anni: mentre la disoccupazione nell'UE è passata dal 2,5% nel 1974 all'11% nel 1994, nello stesso periodo la disoccupazione negli USA è scesa dal 5,7% al 5,6%.

2.2.1. Nel 1974, il tasso di disoccupazione nell'UE era inferiore alla metà di quello statunitense. Nel 1994 esso corrispondeva a più del doppio, il che significa che negli ultimi vent'anni la disoccupazione negli USA non ha mostrato alcuna tendenza ravvisabile, poiché fluttuava intorno al 6%, mentre il tasso europeo si è più che quadruplicato, evidenziando a lungo termine una continua tendenza al rialzo.

2.2.2. I sociologi devono analizzare queste tendenze negative a lungo termine che non lasciano presagire alcun miglioramento. Esse vengono rappresentate graficamente a pagina 41 del Libro bianco pubblicato dalla Commissione nel dicembre del 1993 su « Crescita, competitività, occupazione ». Quando due economie tanto simili ottengono risultati così discordanti in questo settore fondamentale, l'inevitabile conclusione è che ciò dipende dalle loro diverse politiche in materia di occupazione.

2.2.3. In realtà le cifre riportate sminuiscono la portata della crisi dell'occupazione nell'UE. Ciò avviene anche perché il tasso europeo di occupazione, che nel 1993 ammontava al 58% (stando alla pubblicazione « Occupazione in Europa 1994 », a cura della Commissione europea) è notevolmente inferiore a quello di altri paesi sviluppati, compresi gli USA, dove era di poco superiore al 70%. Un basso tasso di occupazione indica che vi sono molte persone in età lavorativa (soprattutto donne) che desidererebbero lavorare ma non possono farlo perché mancano le opportunità. La maggior parte di queste persone non è compresa nelle statistiche relative alla disoccupazione.

2.2.4. Un secondo motivo è che, con l'aumento della disoccupazione in generale, in Europa aumentano anche il tasso della disoccupazione di lunga durata e quello relativo alla disoccupazione giovanile. Nel 1992, il tasso di disoccupazione a lunga durata nell'UE ammontava al 43% e quello relativo alla disoccupazione giovanile era del 21%, a fronte dell'11,2% e del 6,5% negli Stati Uniti d'America.

2.2.5. Un indicatore obiettivo della situazione inerente all'occupazione e alla disoccupazione di un'economia consiste nell'associare la percentuale di disoccupati al tasso di occupazione. Tale criterio indica che, a partire dal 1974, la situazione nell'UE si è deteriorata al punto che, negli anni '90, l'UE non si trova alle prese con un problema di disoccupazione, ma con una grave crisi dell'occupazione. In netto contrasto, nello stesso periodo, il livello di disoccupazione degli USA è rimasto pressoché stabile, mentre il tasso di occupazione è cresciuto dal 63% al 71%. C'è da chiedersi come ciò sia potuto succedere.

2.3. Molto semplicemente, la ragione principale per cui gli USA hanno oggi un tasso di disoccupazione molto inferiore a quello europeo è che l'economia americana ha generato un numero di gran lunga più considerevole di posti di lavoro. Lo studio dell'OCSE sull'occupazione, pubblicato nel giugno 1994, fornisce le seguenti cifre rivelatrici:

**Posti di lavoro supplementari creati nel periodo 1974-1994
(espressi in milioni)**

	Settore privato	Settore pubblico	Totale
USA	31	5	36
UE	0	5	5

2.3.1. Pertanto, mentre entrambe le economie generavano 5 milioni di posti di lavoro supplementari nel settore pubblico, nel settore privato gli USA producevano 31 milioni di posti di lavoro, mentre l'UE non ne creava nessuno. In altri termini, l'UE non è riuscita in alcun modo a generare posti di lavoro supplementari nel settore privato, in un periodo in cui la popolazione attiva era in aumento. Ciò indica che:

- i) si sono commessi gravi errori a livello di politica di occupazione nell'UE;
- ii) i responsabili delle politiche comunitarie potrebbero trarre qualche utile lezione dai loro omologhi americani.

2.4. Si può concludere agevolmente che la grave natura della crisi dell'occupazione dell'UE, con la conseguente miseria per oltre venti milioni di lavoratori potenziali e per chi dipende da loro economicamente, ovvero per un totale di circa 100 milioni di cittadini europei, significa che solo dei cambiamenti radicali di politica potranno risolvere adeguatamente tale situazione.

3. Il mercato del lavoro negli Stati Uniti d'America

3.1. Si può obiettare con molta sicurezza che l'occupazione negli USA è condizionata dalle numerose regolamentazioni in materia, al livello federale e statale. Altri affermeranno con pari certezza che alla base di tali regolamentazioni permane una politica di licenziamento selvaggio. Qualunque opinione si sostenga, si deve convenire che i recenti primati dell'economia americana per quel che attiene alla generazione di posti di lavoro, rivelano un mercato del lavoro dal funzionamento molto più efficiente di quello europeo.

3.2. È opinione comune che la fonte principale della creazione di posti di lavoro siano le piccole e medie imprese (PMI), benché non si sia ancora individuato con precisione in quale misura esse contribuiscano a generare occupazione. Studi recenti rivelano che, almeno negli USA, il ruolo delle PMI è stato persino più rilevante di quanto non si fosse immaginato.

3.2.1. Alla fine del 1991, l'Ufficio per la difesa delle piccole imprese della SBA (Amministrazione delle piccole imprese) ha stipulato un contratto con la Divisione studi economici dell'Ufficio censimenti al fine di creare banche di dati orizzontali riguardanti le imprese non agricole del settore privato. Per l'autunno del 1994, erano state create le banche dati relative agli anni 1989, 1990 e 1991.

3.2.2. Per il periodo 1989-1991, si era registrato un aumento contenuto di 681 500 posti di lavoro in questo comparto economico, suddiviso come segue:

**Creazione (+) / Perdita (-) netta di posti di lavoro per dimensioni
delle imprese — 1989-1991**

Dimensioni delle imprese in base agli occupati	Evoluzione netta del numero di posti di lavoro
0- 4	+ 2 624 100
5- 19	- 458 600
20- 49	- 602 200
50- 99	- 450 000
100-499	- 553 900
-500 +	+ 122 100
Totale	+ 681 500

Fonte: Bollettino informativo della SBA, 30 settembre 1994.

3.3. Gli oppositori delle politiche americane di occupazione hanno cercato di minimizzare l'inevitabile successo dell'economia statunitense per quanto riguarda la creazione di occupazione, conferendo ai nuovi posti di lavoro la qualifica di « McJobs », e insinuando che si tratta di lavori sottopagati e precari, come quelli offerti dai locali di « fast-food ». Tuttavia, tali critiche non reggono agli studi effettuati.

3.3.1. Da un documento elaborato dal Center for Economic Performance (Centro risultati economici) risulta che nel decennio 1983-1992 la percentuale della popolazione attiva che svolgeva questo tipo di occupazione è praticamente diminuita dal 12,1% all'11,9%. Nello stesso periodo, la categoria di occupati per cui si è registrata la crescita di gran lunga maggiore è stata quella « professionale/manageriale », che comprende la maggior parte delle occupazioni meglio retribuite e che è passata dal 27,9% al 31,2%.

3.3.2. Il Report on the American Workforce (Relazione sulla forza lavoro in America), elaborata dal Ministero del lavoro statunitense nel 1994 afferma che « La grande maggioranza dei posti di lavoro che vengono creati non è del tipo a breve termine e a bassa specializzazione come ritiene comunemente la mitologia dell'economia moderna. Anzi, la maggior parte dei posti di lavoro è stata creata nelle fasce di retribuzione relativamente più elevate. I posti di lavoro per i quali si è registrata la crescita più rapida nell'ultimo decennio sono quelli che richiedono un alto grado di istruzione, formazione e specializzazione ».

3.3.3. Un'ulteriore critica mossa spesso nei confronti dei nuovi posti di lavoro creati in America è che sono meno sicuri di quelli vecchi. Ma in pratica, l'Employee Benefit Research Institute (Istituto di ricerca sulle prestazioni sociali) di Washington ha recentemente rilevato che, in media, i lavoratori americani mantengono lo stesso lavoro per un periodo più lungo che non 20 o 30 anni fa. Ciò significa che l'idea di una maggiore insicurezza per i lavoratori americani è altrettanto fantasiosa quanto l'idea che la maggior parte dei nuovi posti di lavoro siano quelli nel settore del fast-food.

3.4. Un altro settore fondamentale nel quale l'Europa è indietro rispetto agli USA è la mobilità della manodopera. Nonostante il fatto che l'UE abbia costantemente cercato di migliorare questo aspetto e nonostante l'attuazione del mercato unico, che avrebbe dovuto favorire tale fenomeno, la posizione dell'UE nei confronti degli USA in realtà si è nettamente deteriorata nel periodo in esame. La mobilità della forza lavoro nell'UE è attualmente pari al 25% del valore riscontrabile negli Stati Uniti d'America, mentre negli anni '70 corrispondeva al 50%.

4. La necessità di una deregolamentazione

4.1. Contrariamente alla concezione corrente, il mercato del lavoro negli USA è estremamente regolamentato. Ecco qui di seguito soltanto alcune delle leggi federali attualmente in vigore per i lavoratori del settore privato:

Legge	Effetto
Fair Labor Standards Act 1938 (Standard equi di lavoro)	Assicura un salario minimo nazionale ed il pagamento degli straordinari eccedenti le 40 ore settimanali al 150% della tariffa normale.
Equal Pay Act 1963 (Uguaglianza di retribuzione)	Garantisce pari retribuzione a uomini e donne per lo stesso lavoro svolto.
Civil Rights Act 1964 (Diritti civili)	Vieta la discriminazione sul lavoro in base a razza, colore, sesso, religione, credo o origine nazionale.
Age Discrimination in Employment Act 1967 (Discriminazione sul lavoro in base all'età)	Vieta la discriminazione nei confronti dei maggiori di 40 anni.
Employee Retirement Income Security Act 1967 (Sicurezza del reddito dei pensionati)	Impone che i regimi delle pensioni di anzianità siano amministrati secondo determinati standard.
Americans with Disabilities Act 1990 (Americani disabili)	Vieta la discriminazione sul lavoro nei confronti di individui qualificati portatori di handicap.
Family and Medical Leave Act 1993 (Permesso di malattia e familiare)	Assicura 12 settimane di assenza non retribuita a causa di malattia grave in famiglia o in occasione della nascita o adozione di un figlio.

4.1.1. Si nota in primo luogo che alcune regolamentazioni vanno decisamente oltre quelle in vigore nell'UE ed in secondo luogo, che il processo normativo continua fino agli ultimi anni. È inoltre necessario ricordare che ciascuno dei cinquanta stati può legiferare, ed in effetti legifera, in materia di occupazione, e che le regolamentazioni in vigore in molti stati sono più ampie rispetto alla posizione di base stabilita dalla legge federale.

4.2. L'UE va giustamente fiera della protezione sociale accordata ai lavoratori nei suoi Stati membri e qualunque soluzione proposta per risolvere l'attuale crisi dell'occupazione che implicasse l'abolizione o la riduzione di tale sistema risulterebbe inaccettabile per un gran numero di persone. Gli esempi sopra citati dimostrano tuttavia che un elevato grado di protezione sociale ed un approccio dinamico alla creazione di posti di lavoro possono coesistere in una sola economia.

4.3. Esiste un'ampia concordanza fra legislatori, economisti, politici, studiosi e uomini d'affari europei in merito all'importanza del ruolo svolto dalle PME nella creazione di posti di lavoro. Ciò è stato riconosciuto dalla Commissione europea, che nel Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» del 1993 ha dichiarato che «Gli Stati membri dovrebbero rivedere le attuali barriere che impediscono di massimizzare il potenziale, in termini di creazione di posti di lavoro, delle PMI e delle aree di nuova occupazione ed attività, attuando una serie di misure intese ad anticipare e ad accelerare lo sviluppo delle PMI e la creazione di nuovi impieghi».

4.4. Le piccole imprese, sia negli Stati Uniti che nell'UE stanno creando posti di lavoro ad un ritmo più sostenuto rispetto alle imprese di più ampie dimensioni. Inoltre le piccole imprese creano occupazione in maniera più coerente, poiché vengono meno influenzate dalle condizioni macroeconomiche. L'esperienza statunitense indica che le microimprese (quelle con meno di cinque dipendenti) sono i principali creatori di posti di lavoro, e quindi, in qualunque strategia mirata a ridurre il tasso di disoccupazione è essenziale differenziare tali microimprese dalle aziende di maggiori dimensioni che attualmente rientrano nella definizione europea di PMI. Ciò significa inoltre che le ricerche che utilizzano banche dati da cui tali microimprese siano assenti (come nel caso di parecchi studi) sono inattendibili oppure pericolosamente ingannevoli, e le conclusioni che se ne traggono sono per forza errate.

4.5. È estremamente ovvio che, anche se le piccole imprese sono la principale fonte di creazione di posti di lavoro sia negli USA che nell'UE, quelle statunitensi hanno svolto questo ruolo con successo notevolmente superiore rispetto alle controparti europee. L'unica differenza riscontrabile che spiegherebbe questa disparità è il fatto che negli Stati Uniti quasi tutte le regolamentazioni federali in materia occupazionale e molte regolamentazioni statali prevedono delle clausole di esenzione per le piccole imprese o per le microimprese.

4.5.1. Uno dei motivi, forse il principale, per il quale il Congresso ha esonerato tutte le microimprese ed alcune piccole imprese da queste regolamentazioni è che intende stimolare la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo economico, e che ha riconosciuto l'importante contributo apportato dalle piccole e piccolissime imprese a questo auspicabile scopo. Un'altra ragione potrebbe essere la consapevolezza che normative complesse gravano molto più pesantemente sul proprietario di una piccola impresa piuttosto che sul dirigente specializzato di una struttura più grande.

4.5.2. Le esenzioni sono disperate. Esse possono essere basate sul fatturato annuale o sul numero di dipendenti dell'azienda, ed esistono diversi livelli di esenzione per statuti diversi. Tali esenzioni sono state concesse in parte a causa del contributo sproporzionato delle piccole imprese alla creazione di posti di lavoro, ed ora che le esenzioni sono in atto sembra probabile che incoraggino la creazione e la crescita delle piccole imprese. Quindi tali misure potrebbero essere verosimilmente considerate sia la causa che l'effetto del successo delle piccole imprese negli USA.

4.5.3. Si potrebbe sostenere che le esenzioni concedono alle piccole imprese un vantaggio sleale nei confronti dei concorrenti più grandi. Sicuramente la soglia di esenzione non è solamente il limite da varcare con la crescita dell'impresa; è piuttosto la linea di demarcazione fra un terreno sicuro (libero da regolamentazioni) ed il terreno minato costituito dalla massa di regolamentazioni complesse esistenti nel campo dell'occupazione ed in altri.

4.5.3.1. Sostenere che le piccole imprese dispongono di un vantaggio sleale significa non centrare la questione. L'attenzione dovrebbe piuttosto essere rivolta agli svantaggi per le imprese più grandi derivanti da un'eccessiva regolamentazione. Il peso reale delle norme per le imprese statunitensi può essere inferiore rispetto a quello che grava sulle controparti europee, ma dal quadro esistente risulta che ci sono spunti sufficienti per procedere ad una notevole opera di deregolamentazione negli Stati Uniti, ed ancor più nell'Unione europea.

5. Confronto con le altre nazioni

5.1. Altre nazioni sono riuscite a controllare il tasso di disoccupazione con notevole successo. Degno di nota fra questi è il Giappone, dove, secondo il Libro bianco della Commissione del dicembre 1993 la disoccupazione non ha mai superato il 3% della forza lavoro negli ultimi 35 anni. Si potrebbe sostenere

che questo eccellente risultato sia un motivo in più per basare la politica europea dell'occupazione sul modello giapponese, ma è necessario riconoscere che questo successo si è fondato, almeno in parte, sul fatto che si è permesso al Giappone di mantenere uno squilibrio nel commercio con l'estero che l'UE non può pensare di imitare, e che esistono notevoli differenze culturali fra i popoli europei e giapponese che renderebbero difficile riprodurre le condizioni di lavoro giapponesi in ambiente europeo. Per questi motivi l'esperienza giapponese non viene presa come modello attuabile per le politiche dell'occupazione europee.

6. L'obiettivo fondamentale della politica economica

6.1. Più aumenta la prosperità, più si può fare per risolvere specifici problemi sociali ed ambientali e per soddisfare le crescenti aspirazioni dei cittadini europei. In assenza di crescita economica anche gli attuali livelli di benessere generale e di servizi sociali sono a rischio, viste in particolare le tendenze demografiche negative affrontate da tutti gli stati dell'UE.

6.2. L'obiettivo fondamentale della politica economica, sia a livello nazionale che europeo deve pertanto restare quello di raggiungere il più alto tasso sostenibile di crescita reale dell'economia, allo scopo di massimizzare il benessere individuale e di favorire il conseguimento di più ampi obiettivi sociali. Solo in tale maniera si può proteggere il futuro del contratto sociale.

6.3. Gli elementi essenziali che costituiscono un solido quadro generale per l'economia sono:

- I) moneta stabile/forte — ovvero controllo effettivo della massa monetaria e inflazione bassa;
- II) stabilità delle finanze pubbliche — ovvero il contenimento dei deficit di bilancio e del debito pubblico entro limiti prudenti.

7. Situazione economica attuale e politiche macroeconomiche

7.1. Dalla pubblicazione, alla fine del 1994, della Relazione economica annuale per il 1995 della Commissione, la situazione economica internazionale e comunitaria è cambiata considerevolmente, confermando le apprensioni del CES. Nel parere del 30 marzo 1995 sulla Relazione economica annuale, il Comitato ha temperato l'ottimismo della Commissione osservando che i prerequisiti per una crescita sostenuta nel 1995 e 1996 non erano stati realizzati. In particolare si evidenziava l'impatto dei disordini monetari sulla componente esterna della crescita in Europa e l'incertezza relativa al dinamismo della componente interna, ivi compresi i consumi domestici, che sarebbe dovuta subentrare alla domanda esterna in quanto motore della crescita nel 1995 e 1996.

7.2. Le tempeste monetarie che si sono abbattute sui mercati dei cambi hanno rallentato il tasso di crescita europeo, ma ancor più che l'instabilità dei cambi, l'OCSE indica la tendenza alle spese di consumo, più bassa del previsto, come causa della revisione verso il basso delle sue previsioni di crescita. Questo fenomeno quasi sicuramente ha origine nel costante alto tasso di disoccupazione e nella conseguente mancanza di sentimenti positivi nell'intera popolazione; la gente non è incline a spendere quando la preoccupazione principale è la sicurezza futura del lavoro.

7.3. Sebbene la Commissione e l'OCSE prevedano solo una lieve diminuzione della crescita economica nel 1996, il CES considera preoccupante l'attuale situazione sotto diversi aspetti.

7.3.1. In primo luogo, la pressione su determinate valute nello SME riflette una diminuzione della fiducia del mercato nelle politiche economiche perseguite da tali paesi ed in particolare la mancanza di credibilità dei loro programmi di risanamento di bilancio e dei loro obiettivi di bassa inflazione. Il rischio di nuove pressioni in seno allo SME aumenterà con l'avvicinarsi della transizione al terzo stadio, se gli Stati membri non dimostreranno nel frattempo una chiara volontà politica di intraprendere le riforme necessarie.

7.3.2. In secondo luogo, il comportamento dei mercati dei cambi ha mostrato lo scarso coordinamento delle politiche economiche a livello sia europeo sia internazionale. A livello europeo, gli Stati membri devono considerare le loro politiche dei cambi come un problema di interesse comune. A livello internazionale, è necessaria la piena e corretta applicazione degli accordi Uruguay Round del GATT perché il mondo mantenga la promessa di incrementare il commercio e la prosperità e non debba far fronte allo spettro della regionalizzazione e del protezionismo impelagandosi in nuove guerre commerciali.

7.4. L'aspetto più inquietante per l'economia europea è il fatto che questa situazione potrebbe innescare un ciclo di crescita troppo breve per stimolare l'occupazione a lungo termine. Di conseguenza, in questa fase del ciclo economico, il Comitato ritiene che l'obiettivo fondamentale della politica economica sia quello di evitare qualunque ostacolo alla crescita e all'occupazione.

7.4.1. A livello di bilancio, nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Cannes si afferma quanto segue: «Diminuire la disoccupazione presuppone che siano applicate una politica monetaria e una politica di bilancio volte alla stabilità, conformemente agli indirizzi di massima per le politiche economiche.» Il Consiglio europeo sottolinea che siffatte politiche macroeconomiche favoriscono direttamente l'occupazione minacciata dal peso dei disavanzi pubblici. Una politica di bilancio rigorosa, oltre ad avere effetti favorevoli sulla stabilità del quadro macroeconomico, contribuisce a ridurre i tassi di interesse, a favorire gli investimenti e a stimolare la crescita. Il Comitato approva questa presa di posizione; si dichiara convinto che a medio termine la credibilità delle politiche di riforma dipenda dal grado di convergenza reale tra gli Stati membri; un miglioramento dei risultati economici e una riduzione del numero dei disoccupati renderebbe più credibile agli occhi dei mercati finanziari l'impegno politico di taluni Stati membri ad intraprendere gli adeguamenti necessari per passare alla fase successiva dell'UEM. Il Comitato ribadisce il suo appello a tutti i governi degli Stati membri affinché colgano l'occasione offerta dalla crescita economica sostenuta e dalla riduzione dei tassi d'interesse reali a lungo termine per portare avanti i necessari adeguamenti strutturali ai loro bilanci al fine di riportare il loro indebitamento a livelli accettabili a medio termine.

7.4.2. Per raggiungere e mantenere questi livelli di indebitamento, è necessario ridurre la spesa pubblica. In ogni paese dell'UE, il livello della spesa pubblica, espressa in rapporto al PIL, è attualmente troppo elevato. Una riduzione sostanziale non solo riporterebbe l'indebitamento pubblico a livelli sopportabili ma permetterebbe anche di diminuire le aliquote fiscali. Questo stimolerebbe la crescita economica in quanto lascerebbe una gran parte delle risorse nazionali nelle mani del settore privato creatore di ricchezza e aumenterebbe il potere d'acquisto dei consumatori. A sua volta, ciò darebbe un impulso alla creazione di posti di lavoro, comportando sensibili miglioramenti nella situazione occupazionale. Gli effetti benefici di questa situazione sulla pubblica opinione e la creazione di una sensazione di «benessere» rappresenterebbero un ulteriore stimolo al potere d'acquisto dei consumatori.

7.4.3. Il Comitato sottolinea che tali riforme devono essere socialmente equilibrate. I tagli nella spesa pubblica non possono e non devono essere effettuati a scapito della fornitura dei servizi pubblici essenziali o a danno della previdenza sociale. In ogni paese, il costo amministrativo di tali servizi è gonfiato dalle procedure burocratiche che richiedono un eccessivo apporto di risorse umane e di tempo e che sono inseparabili dall'idea stessa di servizio pubblico. Quanto più alta la percentuale del PIL assegnato al settore pubblico, tanto più elevate le somme di denaro necessarie per la sua amministrazione. Le deroghe alla attuale normativa in materia di occupazione proposte dal Comitato economico e sociale a favore delle piccole imprese porterebbero, da sole, ad una notevole riduzione della spesa pubblica, eliminando la necessità di applicare le regole e verificarne il rispetto. A prescindere da questo, in qualsiasi servizio del settore pubblico si può procedere a notevoli tagli di spese.

7.4.4. Gli aumenti del reddito reale disponibile ottenuti grazie ad una diminuzione delle aliquote fiscali non hanno di per sé effetti inflazionistici come gli aumenti salariali. Le politiche monetarie dovrebbero tuttavia tendere ad un controllo delle tendenze inflazionistiche ricorrendo ai tassi d'interesse per tenere sotto controllo la massa monetaria.

7.4.5. In tutto il mondo, l'esperienza ha dimostrato chiaramente che le economie a bassa imposizione fiscale sono economie contraddistinte da un forte tasso di crescita e che le economie a forte crescita presentano un tasso ridotto di disoccupazione. In altre parole, tasse basse uguale bassa disoccupazione. Invece, i regimi ad alta imposizione fiscale, specie quelli in cui l'eccessiva pressione è gravata da una altrettanto eccessiva regolamentazione, sono caratterizzati da livelli elevati di disoccupazione strutturale a lungo termine.

8. Le politiche del mercato del lavoro

8.1. Il Comitato raccomanda di orientarsi verso mercati del lavoro più flessibili.

8.2. Inoltre insiste nuovamente sull'importanza della formazione e dell'istruzione in qualsiasi strategia strutturata di politica occupazionale e sulla promozione di una cultura imprenditoriale. Occorre coordinare gli sforzi per creare posti di lavoro e migliorare le capacità della forza lavoro; senza la creazione di posti di lavoro, la formazione porterà semplicemente all'aumento del numero di lavoratori disoccupati altamente qualificati; la creazione di posti di lavoro senza la formazione sarebbe dal canto suo una politica fallimentare per la mancanza di lavoratori qualificati in grado di occupare i nuovi posti vacanti.

8.2.1. La politica del mercato del lavoro deve promuovere gli investimenti per rendere la manodopera più facilmente «assumibile»; in altre parole il legame tra offerta e domanda nel settore della formazione professionale dev'essere rafforzato per soddisfare le esigenze fondamentali dell'economia. Bisogna intraprendere delle iniziative per favorire la formazione continua e migliorare le qualifiche dei lavoratori. In questa prospettiva, un ponte dev'essere creato tra la scuola e l'impresa offrendo incentivi per incoraggiare la formazione continua e l'apprendistato nelle imprese stesse.

8.2.2. Queste politiche di qualificazione delle risorse umane rappresentano una misura di ampio respiro; come afferma la Commissione, bisogna correggere le lacune degli attuali sistemi scolastici e di formazione, in modo da far fronte alla sfida della competitività a lungo termine. Tuttavia, la disoccupazione è un problema attuale; da qui la necessità di applicare misure che diano risultati immediati e tangibili nella lotta alla disoccupazione, affinché i cittadini europei abbiano nuovamente fiducia nella capacità dell'UE di offrire e mantenere il tenore di vita al quale aspirano e al quale ritengono di avere diritto.

8.2.3. Le misure tendenti a potenziare gli elementi della crescita in grado di stimolare l'occupazione sono parte di una strategia a più breve scadenza. Pertanto, il Consiglio europeo di Cannes ha sottolineato in particolare «la necessità di promuovere una crescita creatrice di posti di lavoro, di rafforzare i provvedimenti volti a ridurre l'esclusione professionale dei giovani e dei disoccupati di lunga durata e a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, segnatamente con l'abbassamento dei costi indiretti del lavoro».

8.2.3.1. Il Comitato appoggia la strategia di riduzione dei costi non salariali del lavoro. Qualunque fattore riduca il costo della manodopera impiegata porta ad un aumento del numero dei lavoratori. I datori di lavoro assumono la manodopera principalmente nella speranza di ottenere un surplus (utile) dal reddito prodotto dalla manodopera stessa. In base alla teoria dei salari, corroborata dall'esperienza pratica, vi saranno più assunzioni a costi (salari) più bassi e meno assunzioni a costi (salari) più elevati, a parità degli altri fattori. Pertanto, al momento di decidere se assumere o meno, un datore di lavoro prenderà in considerazione tutti i costi della sua decisione. Tra questi, il costo delle imposte nazionali sull'occupazione e, eventualmente, il costo del licenziamento. Nessun datore di lavoro del settore privato potrà avere la garanzia che la domanda dei suoi prodotti o servizi duri a tempo indeterminato e pertanto, se la domanda si riduce, sarà costretto a licenziare piuttosto che chiudere. Come sottolinea lo studio dell'OCSE sull'occupazione, una legislazione concepita per scoraggiare i licenziamenti attraverso l'aumento dei costi di licenziamento per il datore di lavoro «può anche rendere quest'ultimo restio ad assumere nuovo personale».

8.2.3.2. In materia di orario di lavoro, le politiche dell'occupazione devono riflettere l'evoluzione delle strutture di produzione, dentro e fuori dell'UE. Entro la fine del secolo, la settimana lavorativa tradizionale di cinque giorni/quaranta ore rischia di diventare l'eccezione piuttosto che la regola; i lavoratori saranno sempre più propensi, nel corso della loro vita professionale, ad adattare i loro schemi di lavoro alle diverse circostanze personali e agli obblighi familiari. La flessibilità e l'adattabilità saranno pertanto gli elementi chiave delle future relazioni professionali e sia i lavoratori che i datori di lavoro e i legislatori dovranno dimostrare di possedere queste qualità. La maniera migliore di adattare l'orario individuale di lavoro alle esigenze personali sono le contrattazioni individuali e gli accordi volontari tra lavoratori e datori di lavoro.

8.2.3.3. Lo sviluppo di nuovi settori di occupazione è il risultato di un'economia in espansione e questo lo si ottiene solo se i governi garantiscono l'adozione di politiche macroeconomiche capaci di produrre la crescita economica e, in particolare, di generare un clima favorevole alla creazione e allo sviluppo di micro imprese.

8.2.3.3.1. Occorre ricordare che i governi, a livello nazionale o europeo, non creano e non possono creare posti di lavoro, né possono «salvaguardare» i posti di lavoro esistenti; questi due compiti spettano esclusivamente alle imprese. La creazione di posti di lavoro è il risultato naturale di acute operazioni commerciali portate avanti in una cultura d'impresa che favorisce l'attività imprenditoriale; il contributo migliore che i governi possono fornire alla creazione di posti di lavoro, a qualunque livello, è di promuovere appunto una cultura d'impresa. I tentativi dei governi di intervenire in questo processo adottando leggi piene di buone intenzioni, concepite per creare posti di lavoro, scoraggiare i licenziamenti o correggere le disparità riscontrate tra determinati gruppi o categorie di lavoratori, si sono sempre rivelati controproducenti.

8.2.3.3.2. La tecnologia avanzata promette di creare nuovi posti di lavoro ma al tempo stesso minaccia di sopprimere quelli esistenti. È importante che le politiche occupazionali adottino un'impostazione positiva nei confronti delle nuove tecnologie, le quali rappresentano un pericolo per l'occupazione solo se viste nel contesto della vecchia concezione rigida dell'organizzazione sociale. I tentativi di prolungare la vita delle industrie «in declino» solo perché fanno parte di un modello sociale esistente può solo accelerarne la chiusura facendo aumentare il numero dei disoccupati. Il ruolo futuro dell'UE è quello di non lasciarsi sfuggire le occasioni.

9. L'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

9.1. Nel suo «Studio sull'occupazione — fatti, analisi, strategie», pubblicato a metà del 1994, l'OCSE ha formulato nove raccomandazioni fondamentali, più precisamente:

- 1) elaborare una politica macroeconomica che stimoli la crescita e la renda sostenibile, in collegamento con adeguate politiche strutturali;
- 2) promuovere la creazione e la diffusione del know-how tecnologico, migliorandone il contesto di sviluppo;
- 3) aumentare la flessibilità dell'orario di lavoro (sia nei contratti temporanei sia in quelli a tempo indefinito) decisa spontaneamente da lavoratori e datori di lavoro;
- 4) generare un clima imprenditoriale eliminando gli ostacoli e le restrizioni alla creazione e alla espansione delle imprese;
- 5) rendere più flessibili i costi salariali e della manodopera sopprimendo le restrizioni che impediscono ai salari di riflettere le condizioni locali e le qualifiche individuali, in particolare dei giovani lavoratori;
- 6) modificare le disposizioni relative alla sicurezza del posto di lavoro che bloccano l'espansione dell'occupazione nel settore privato;
- 7) sottolineare l'importanza di politiche attive occupazionali e potenziarne l'efficacia;
- 8) migliorare le qualifiche e le competenze dei lavoratori attraverso cambiamenti radicali nei sistemi di istruzione e di formazione;
- 9) modificare i regimi di sussidi alla disoccupazione e le prestazioni connesse — nonché il loro collegamento con il sistema fiscale — per raggiungere gli obiettivi fondamentali di giustizia sociale in modo tale che non abbiano troppe ripercussioni sul corretto funzionamento dei mercati del lavoro.

9.2. Il Comitato approva espressamente il contenuto di queste raccomandazioni.

10. Conclusioni

10.1. Le conclusioni possono essere relativamente brevi in quanto occorre solo tessere le fila di una politica coerente che consenta a gran parte dell'esercito dei disoccupati europei di reinserirsi nella vita attiva.

10.2. Va innanzitutto definito con chiarezza l'obiettivo di siffatta politica. È semplice: l'UE è chiamata a creare, nel corso del ciclo economico una media di due milioni di posti di lavoro aggiuntivi l'anno (a tempo pieno o parziale), non solo per i prossimi cinque o dieci anni, bensì per buona parte del ventunesimo secolo. Non vi è altro rimedio alla grave crisi occupazionale che stiamo vivendo che, oltre a provocare squilibri economici e sociali, mette in pericolo la stabilità politica dell'UE.

10.2.1. Presupposti di tale politica sono il mantenimento di una moneta stabile e finanze sane a livello nazionale ed europeo.

10.2.2. Per risanare il deficit del bilancio occorre ridurre la spesa pubblica. Per numerosi Stati membri è questa l'unica possibilità di riportarlo, ai livelli di convergenza richiesti per l'Unione Economica e Monetaria, entro i termini stabiliti.

10.2.3. Il consumo dev'essere stimolato attraverso l'aumento del reddito disponibile. Ciò può essere conseguito solo in due modi: incrementando i salari o riducendo l'imposizione fiscale. La prima soluzione avrebbe effetti inflazionistici in quanto aumenterebbe la massa monetaria. Senza un corrispondente incremento della produttività, tale politica inciderebbe negativamente sulla competitività delle imprese europee e poiché, farebbe aumentare il costo dei loro prodotti, sarebbe destinata al fallimento: infatti, la maggiore disponibilità monetaria verrebbe neutralizzata dall'aumento dei prezzi lasciando invariato, o quasi, il potere d'acquisto reale. In alternativa, il reddito aggiuntivo verrebbe speso per acquistare prodotti a prezzi più bassi provenienti da paesi più competitivi, dando un forte impulso alle importazioni e pregiudicando così la bilancia commerciale europea. La riduzione delle imposte non ha invece effetti inflazionistici in quanto non produce un aumento dell'offerta globale di moneta bensì una sua

ridistribuzione dal settore pubblico consumatore di ricchezza a quello privato creatore di ricchezza, a tutto vantaggio della crescita economica.

10.2.4. Occorre ridurre le imposte che gravano sul lavoro, che colpiscono comunque l'occupazione, siano esse a carico del lavoratore o del datore di lavoro.

10.3. L'obiettivo politico prioritario dev'essere la creazione di un clima in cui le piccole imprese possano crescere e prosperare. La spesa del governo è eccessiva e molte grandi imprese pur essendo in attivo, stanno tagliando posti di lavoro. Di conseguenza la maggior parte dei posti di lavoro da creare dovrà esser garantita dalle piccole e micro imprese.

10.3.1. Queste ultime hanno un potenziale occupazionale e di crescita che va assolutamente sfruttato. Il Consiglio europeo di Cannes ha sottolineato « il ruolo determinante delle piccole e medie imprese (PMI) per quanto riguarda la creazione di posti di lavoro e più generale come fattore di stabilità sociale e di dinamismo economico. Chiede alla Commissione di presentargli una relazione sulle politiche attualmente svolte in questo settore e sui mezzi disponibili per migliorare l'efficacia delle PMI tramite misure, soprattutto di carattere fiscale, intese a favorirne la creazione, a ridurre gli oneri amministrativi e a facilitarne la partecipazione ai programmi di formazione e di ricerca. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di sviluppare gli investimenti a livello nazionale ed a livello comunitario nella ricerca, nello sviluppo e nell'istruzione. Parimenti, al fine di stimolare l'occupazione, la competitività e l'innovazione, sottolinea l'interesse di combattere l'eccessiva regolamentazione ».

10.3.1.1. Il Comitato appoggia la strategia del Consiglio europeo e sollecita l'adozione di misure fattive a sostegno delle PMI, in particolare di quelle che possono essere definite « micro imprese ». Ritiene che per raggiungere detto obiettivo sia necessario introdurre misure fiscali volte ad agevolare la creazione di piccole imprese, snellire la burocrazia e promuovere la partecipazione di dette imprese ai programmi di formazione e ricerca. In breve, bisogna creare un'economia basata sull'impresa, ovvero un'economia deregolamentata, con una modesta pressione fiscale, ove gli imprenditori esistenti siano liberi di espandere la propria attività e quelli potenziali siano incentivati ad entrare nel mercato potendo contare su buone prospettive di risultati economici.

10.3.2. Ai fini di questa strategia è fondamentale un'efficace deregolamentazione delle PMI e delle micro imprese, che devono essere liberate da gran parte dei vincoli in materia di occupazione loro imposti negli ultimi anni; la creazione dei posti di lavoro è prioritaria rispetto alla tutela del posto di lavoro. Il programma dovrebbe incentrarsi inizialmente su imprese con meno di 50 dipendenti e prevedere, all'interno di questa fascia, diversi livelli di esenzione; il livello più alto di deregolamentazione dovrebbe essere garantito alle imprese con meno di 5 dipendenti.

10.4. Il Consiglio europeo di Cannes conclude sostenendo che « il buon funzionamento del mercato interno è un elemento fondamentale del dinamismo economico e pertanto della creazione di posti di lavoro. La Comunità e gli Stati membri dovranno pertanto privilegiare il funzionamento efficace del mercato interno ». Il Comitato approva queste conclusioni.

10.5. Devono inoltre trovare applicazione le raccomandazioni enunciate nella relazione dell'OCSE dal titolo « Studio sull'occupazione — fatti, analisi, strategie ».

10.6. Il problema della disoccupazione in Europa non è senza soluzione; tuttavia, se non viene adottata una politica radicalmente diversa rispetto ai vecchi e screditati provvedimenti rivelatisi puntualmente incapaci di migliorare la situazione, non sarà possibile risolverlo. Una cosa dev'essere chiara: se l'UE non risolve questo problema non sopravviverà. In effetti non lo meriterebbe. »

Esito della votazione

Voti favorevoli: 51, voti contrari: 105, astensioni: 8.

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad una partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per l'attuazione del regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca ⁽¹⁾

(96/C 18/17)

Il Consiglio, in data 6 luglio 1995, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha affidato al relatore generale Pricolo l'incarico di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 ottobre 1995 nel corso della 329^a sessione plenaria il seguente parere, senza voti contrari e con 2 astensioni.

1. La proposta di decisione in esame fa seguito alla decisione del Consiglio sulla proroga della partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per l'attuazione del regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca.

1.1. La proposta intende stabilire il volume della partecipazione comunitaria a tali spese a partire dal primo gennaio 1996 sino al 31 dicembre del 2000.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva l'impostazione generale della proposta di decisione del Consiglio.

2.2. Il Comitato ha ripetutamente sottolineato che il controllo delle attività di pesca è un aspetto fondamentale della PCP. Un controllo, improntato all'efficacia, all'equità ed alla trasparenza, può favorire un maggior rispetto delle norme attuali, diminuire gli sperperi provocati dall'eccessiva attività di pesca e garantire la sopravvivenza di questo settore dell'economia comunitaria.

2.3. Dovrebbero essere colmate le lacune esistenti in materia di controllo dei pescherecci dei paesi terzi che esportano o sbarcano nell'Unione europea novellame o prodotti che non rispettano la normativa sanitaria vigente.

2.4. Il Comitato ritiene che il successo della politica di controllo della pesca implica che gli Stati membri la applichino in maniera equa ed efficace. Tuttavia, date le disparità ancora esistenti, il Comitato considera che sarà possibile ottenere il grado desiderato d'efficacia soltanto aumentando le competenze e gli strumenti di controllo attribuiti agli organi comunitari responsabili.

2.5. Vista la disparità riscontrabile nelle azioni adottate nei confronti delle infrazioni, sarebbe opportuno che gli Stati membri s'impegnassero ad armonizzare le sanzioni.

2.5.1. Il Comitato ritiene che il controllo in mare dovrebbe essere progressivamente eseguito a livello comunitario, allo scopo di garantire una maggiore equità e neutralità.

2.6. Il Comitato apprezza adeguatamente la partecipazione comunitaria ad alcune spese che gli Stati membri sostengono per far fronte ai loro obblighi in materia di controllo e per assicurare il rispetto degli obblighi d'interesse comunitario.

2.7. Le imbarcazioni di grande stazza che vengono messe definitivamente in disarmo potrebbero essere opportunamente attrezzate ed impiegate per svolgere i controlli, permettendo così di ottenere notevoli risparmi.

2.7.1. Il Comitato rileva tuttavia che il miglioramento dei controlli e della loro efficacia a livello comunitario presuppone lo stanziamento di mezzi finanziari adeguati. Nonostante i lievi progressi, la quota del bilancio comunitario destinata alle attività di controllo rimane insufficiente. Vi è una netta sproporzione tra la quota del bilancio che la Comunità destina a tale voce e quella che le riservano alcuni dei nostri concorrenti.

2.8. Il nuovo regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca istituito dal Regolamento (CEE) n. 2847/93 definisce i nuovi obblighi che incombono agli Stati membri, come il miglioramento del controllo tecnico delle misure strutturali e delle misure relative all'organizzazione comune dei mercati, la sua applicazione al Mediterraneo e le attività delle imbarcazioni comunitarie nelle acque dei paesi terzi ed in mare aperto.

2.8.1. Nonostante il loro aumento, sarà difficile conseguire appieno gli obiettivi prefissati con i fondi a disposizione, sopra tutto se si considera il recente ampliamento della Comunità ed il fatto che ben 2 milioni di ECU, a valere sul bilancio annuale destinato al finanziamento di spese sostenute dagli Stati membri, è stato destinato a soddisfare impegni presi dal Consiglio nei confronti di un singolo Stato membro.

2.8.2. Affinché gli Stati membri possano adempiere gli obblighi comunitari in materia di controllo e pro-

(1) GU n. C 186 del 20. 7. 1995, pag. 9.

grammare con sicurezza i propri investimenti in tale ambito, il Comitato chiede una maggiore flessibilità in termini di gestione dei fondi disponibili.

2.9. Il Comitato ritiene ingiustificata la significativa modifica operata dalla Commissione per quanto attiene alla percentuale della partecipazione comunitaria, in concreto per quanto riguarda l'acquisizione di attrezzature, e mezzi nautici ed aerei destinati al controllo, dato che è proprio l'insieme di attrezzature che incide maggiormente sui bilanci degli Stati membri, rivelandosi, per alcuni di essi, un onere sproporzionato.

2.9.1. In ordine alla percentuale di partecipazione finanziaria della Comunità, il Comitato preferirebbe che venisse mantenuto il regime previsto precedentemente dalla Decisione 89/631 del Consiglio.

2.10. L'Unione europea non presenta un livello di sviluppo omogeneo. Varie regioni, specialmente quelle che rientrano nell'Obiettivo 1, registrano squilibri o difficoltà di diverso genere e, come nel caso di quelle che dipendono in modo particolare dalla pesca, richiedono un'attenzione speciale da parte dell'Unione europea.

2.10.1. L'accettazione delle misure di controllo, da parte degli operatori professionali del settore della pesca, presuppone equità e trasparenza affinché nessuno si senta discriminato e soggetto a controlli particolarmente severi. L'Unione europea deve far sì che si agisca opportunamente per consolidare la fiducia dei pescatori nelle misure di controllo e nell'azione dell'Unione, che deve garantire parità di trattamento a tutti.

2.10.2. Senza voler mettere in questione l'impegno assunto dal Consiglio nei confronti di uno Stato membro, in questo caso l'Irlanda, il Comitato ritiene che il bilancio comunitario vada aumentato dell'importo corrispondente all'aiuto finanziario supplementare concesso all'Irlanda.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. *Articolo 1, paragrafo 2*

Sostituire «autorità nazionali» con «autorità competenti».

3.2. *Articolo 1, paragrafo 3*

Senza inficiare quanto enunciato al punto 2.5.1, va aumentato dell'importo annuale destinato all'Irlanda.

3.3. *Articolo 4, paragrafo 1, lettera a)*

Aggiungere dopo «quinquennale» l'espressione «di massima».

3.4. *Articolo 5, paragrafo 1*

Le richieste di cui al punto 3 dell'allegato vanno riformulate per non accrescere le pratiche burocratiche.

In taluni casi si esigono inoltre requisiti impossibili da soddisfare.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca⁽¹⁾

(96/C 18/18)

Il Consiglio, in data 7 luglio 1995, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha designato Strauss quale relatore generale, con il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 25 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, senza voti contrari ed 1 astensione, il seguente parere.

1. Il Comitato appoggia la proposta che disciplina la sorveglianza e il controllo delle attività nelle zone biologicamente sensibili delle acque occidentali, per le quali lo sforzo di pesca è soggetto a limitazioni. In base alle proposte avanzate, si dovrebbe riuscire a controllare equamente lo sforzo di pesca in tali acque.

2. Le risorse ittiche delle acque occidentali sono soggette ad un'intensa attività di pesca. È pertanto indispensabile proteggerle e controllarne lo sfruttamento in maniera rigorosa. Le norme relative alla conservazione vanno applicate con efficienza ed equità. Affinché i controlli siano efficaci, i pescatori dovranno essere convinti che le inevitabili misure restrittive vengono applicate da tutti gli Stati membri in modo uniforme. È inoltre necessario persuadere i pescatori che la redditività a lungo termine del loro settore dipenderà dall'osservanza delle norme di conservazione.

3. Per il controllo della pesca è pertanto necessario un maggiore coinvolgimento dell'Unione europea, coinvolgimento che non si riscontra nelle proposte in esame, secondo le quali spetta alle autorità nazionali decidere le misure da adottare per impedire il superamento dei limiti degli sforzi di pesca. Anziché limitarsi a chiedere ai governi di adottare le opportune misure per garantire l'efficacia della politica di conservazione, l'esistenza di un più efficace quadro comunitario che stabilisca norme di conservazione vincolanti per tutti i pescatori, favorirebbe una maggiore osservanza di tali norme.

⁽¹⁾ GU n. C 188 del 22. 7. 1995, pag. 8.

4. Nel parere del 1994⁽²⁾, il Comitato ha puntualizzato che, per poter procedere a un controllo adeguato, i servizi di ispezione devono disporre di risorse sufficienti. Ciò continua a non verificarsi.

5. Il Comitato riconosce che le proposte integrano l'eventuale introduzione della sorveglianza via satellite, la quale potrebbe rivelarsi uno strumento di controllo più efficace di quello ben più complesso e burocratico previsto dalla Commissione.

6. In alcuni Stati membri, l'esigenza di comunicare in tempo reale costituisce un ulteriore onere per i capitani e desta pertanto qualche preoccupazione. Ci si chiede, in particolare, se i sistemi radiotelefonici di alcuni Stati membri saranno in grado di gestire le chiamate supplementari che ne risulteranno. A meno che il sistema non consenta di comunicare senza ritardi, è lecito chiedersi se i capitani riusciranno a ottemperare ai requisiti di comunicazione. A giudizio del Comitato, bisognerebbe rimborsare i proprietari dei pescherecci per il numero considerevole di onerose chiamate che andranno eseguite, tanto più che i pescherecci più piccoli devono sovente rientrare in porto e pertanto dovranno effettuare la maggior parte delle comunicazioni.

7. In base alle proposte, i pescherecci che operano nelle acque occidentali e che, nel corso della stessa bordata, esercitano la loro attività anche in altre zone di pesca, possono trasportare gli attrezzi adatti alle stesse, a condizione che siano sistemati al sicuro e in modo tale da non risultare agevolmente utilizzabili. Il Comitato ritiene che attualmente questa sia l'unica misura realistica, ma occorrerà che i servizi d'ispezione garantiscano il rispetto scrupoloso del regolamento che disciplina l'uso degli attrezzi.

⁽²⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 19.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito :

- alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 388/75 riguardante la comunicazione alla Commissione delle esportazioni di idrocarburi nei paesi terzi;
- alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 1055/72 riguardante la comunicazione alla Commissione delle importazioni di idrocarburi;
- alla proposta di regolamento del Consiglio che abroga il Regolamento (CEE) n. 1038/79 relativo al sostegno comunitario di un progetto di esplorazione di idrocarburi in Groenlandia, e
- alla proposta di decisione del Consiglio che abroga la Raccomandazione 79/167/CECA, CEE, EURATOM concernente la riduzione del fabbisogno energetico degli edifici nella Comunità

(96/C 18/19)

Il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, in data 20 ottobre 1995, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al Consigliere von der Decken, in qualità di relatore generale, il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a maggioranza con 1 astensione il 26 ottobre 1995, nel corso della 329^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le proposte in esame rientrano nel contesto di una revisione della normativa comunitaria nel settore dell'energia e rappresentano una prima fase verso uno snellimento, una semplificazione e, se necessario, un aggiornamento della legislazione nel settore. Le proposte sono accompagnate da una relazione riguardante una revisione della normativa comunitaria nel settore energetico.

1.2. Occorre tuttavia precisare che questa revisione è parziale. Infatti, l'esame effettuato dalla Commissione si limita, in un primo tempo, ai settori dell'utilizzazione razionale dell'energia e del petrolio. Inoltre, riguarda solo una parte della legislazione in materia, in quanto concerne unicamente 17 atti legislativi fondamentali adottati, per la maggior parte, tra il 1972 e il 1976; 15 di questi sono stati adottati dal Consiglio e 2 dalla Commissione.

1.3. Dopo aver esaminato questi atti giuridici, la Commissione raccomanda di abrogarne 10; gli altri atti dovranno essere mantenuti, tre dei quali a titolo temporaneo.

1.3.1. L'abrogazione di 8 dei 10 atti implica un intervento del Consiglio. Dato che il Comitato è stato consultato nell'ambito della procedura legislativa che ha portato all'adozione di 4 di questi atti, il suo parere è necessario anche per la loro abrogazione, mentre non lo è per le altre 4 proposte sottoposte al Consiglio. Le

8 proposte figurano in una comunicazione allegata alla relazione della Commissione.

1.3.2. La Commissione giustifica le proposte di abrogazione, 7 delle quali riguardano il settore dell'utilizzazione razionale dell'energia e 3 quello del petrolio, sostenendo che questi atti hanno perso qualsiasi valore pratico, oppure sono stati superati dagli ultimi sviluppi del processo legislativo.

1.4. L'accordo del Consiglio sulle conclusioni alle quali è giunta la Commissione comporterebbe inoltre l'abrogazione di 4 regolamenti d'applicazione, dei quali 1 del Consiglio e 3 della Commissione.

1.5. La Commissione propone inoltre, nella stessa relazione, di semplificare la Decisione d'applicazione 77/190/CEE — nonché le relative modifiche ulteriori — della Direttiva 76/491/CEE del 4 maggio 1976 concernente una procedura comunitaria di informazione e di consultazione sui prezzi del petrolio greggio e dei prodotti petroliferi nella Comunità.

1.6. La Commissione ritiene inoltre inutili due risoluzioni del Consiglio riguardanti l'utilizzazione razionale dell'energia, in quanto il loro contenuto è stato nel frattempo ripreso in un atto giuridico vincolante. Tuttavia, non avendo carattere legislativo, non possono essere abrogate. La Commissione propone pertanto di non farvi più riferimento in futuro negli atti giuridici e di non procedere più alla loro pubblicazione.

1.7. La relazione, con le proposte di abrogazione che l'accompagnano, costituisce una prima risposta della Commissione all'invito rivolto dal Consiglio «Energia» nella riunione del 2 novembre 1994 a presentare, da un lato, una relazione sulla valutazione degli strumenti comunitari nel settore dell'energia e, dall'altro, eventuali proposte in grado di semplificare e ridurre la legislazione comunitaria. Allo stesso tempo, la presidenza del Consiglio aveva stilato un primo elenco di atti legislativi da esaminare, atti che costituiscono appunto l'oggetto della relazione in esame.

1.7.1. Così facendo, la Commissione soddisfa anche gli impegni presi, soprattutto in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 1993, di rivedere tutta la legislazione comunitaria sulla base in particolare del principio di sussidiarietà e di proporre un eventuale snellimento e semplificazione per sopprimere le inutili o eccessive rigidità normative che gravano sull'economia europea, di garantire l'utilità pratica della relativa legislazione e, così facendo, di aumentarne l'efficacia e la leggibilità.

1.7.2. Tale impegno era stato preso anche in seguito alle richieste espresse in occasione dei Consigli europei di Lisbona del giugno 1992 e di Edimburgo del dicembre dello stesso anno, per uno snellimento e una semplificazione della normativa comunitaria.

1.8. Accanto alle proposte in esame, e sempre nell'ambito della revisione della normativa comunitaria che ha avviato, la Commissione propone di riformulare e semplificare il Regolamento (CEE) n. 1056/72 del Consiglio modificato dal Regolamento (CEE) n. 1215/76 sulla comunicazione alla Commissione dei progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità, allo scopo di aumentarne la leggibilità e garantire la massima utilità delle informazioni raccolte.

1.8.1. Questa proposta, sulla quale il Comitato economico e sociale è stato consultato, viene presentata in un documento a parte della Commissione (doc. COM(95) 118 def.) nel quale sono esposti anche i motivi che l'hanno ispirata.

1.9. Va infine precisato che la Commissione si propone di proseguire quest'opera di revisione della normativa in materia di energia e di estenderlo ad altri settori non previsti nella relazione in esame.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato giudica utile e al tempo stesso opportuno l'esame della normativa comunitaria in materia di energia, effettuato dalla Commissione su richiesta del Consiglio. Tuttavia, ritiene che, per motivi

di chiarezza, sarebbe stato preferibile che la Commissione precisasse chi, e secondo quali criteri, aveva redatto l'elenco degli atti legislativi esaminati specificandone i motivi.

2.2. Il Comitato, inoltre, lamenta l'assenza di una breve descrizione del contesto di politica energetica all'interno del quale si inserisce la revisione attuale e quelle che seguiranno.

2.3. Il Comitato avverte che se, con il pretesto di snellire e semplificare la revisione dovesse condurre all'abrogazione di intere parti della legislazione comunitaria, si rischierebbe di rimettere in discussione la politica energetica dell'Unione europea. Sottolinea che l'opera di revisione ha senso solo se persegue l'obiettivo di aumentare la pertinenza, la coerenza e l'efficacia dell'azione comunitaria nel settore energetico, soprattutto se si considera la realizzazione degli obiettivi di politica energetica che l'Unione europea si è fissata per l'ultima volta nel 1986⁽¹⁾.

2.4. Il Comitato prende atto delle motivazioni alla base delle proposte di abrogazione contenute nella comunicazione della Commissione e approva tali proposte, soprattutto quelle sulle quali è stato formalmente consultato in merito alle quali non formula alcuna osservazione particolare.

2.5. A livello generale, il Comitato osserva innanzitutto che l'abrogazione di tali atti legislativi è dovuto più che altro ad un processo di «pulizia giuridica» e non contribuisce ad una vera e propria semplificazione della normativa comunitaria in vigore. Il carattere obsoleto della maggior parte degli atti giuridici dei quali la Commissione propone l'abrogazione ne costituisce semmai la conferma.

2.6. In materia di utilizzazione razionale dell'energia, ad esempio, i settori interessati dalle cinque raccomandazioni delle quali la Commissione propone l'abrogazione sono stati coperti dalla Direttiva 93/76/CEE del 13 settembre 1993 intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (SAVE)⁽²⁾.

2.6.1. Il Comitato ritiene pertanto che qualsiasi atto legislativo dovrebbe comportare, ove necessario, disposizioni che abrogano gli atti legislativi in vigore divenuti nel frattempo obsoleti.

(1) GU n. C 241 del 25. 9. 1986, pag. 1.

(2) GU n. L 237 del 22. 9. 1993, pag. 28.

2.6.2. In secondo luogo, il Comitato giudica insufficienti i motivi che hanno indotto la Commissione a proporre il mantenimento della Raccomandazione 77/713/CEE⁽¹⁾ e della Direttiva 78/170/CEE⁽²⁾, il che rende difficile valutare la fondatezza di tale proposta. La relazione della Commissione non contiene infatti alcun elemento che permetta di concludere che gli atti giuridici in questione sono tuttora necessari per perseguire l'obiettivo di utilizzazione razionale dell'energia e di quelli ad essi specifici. Il fatto che siano solo in parte superati dagli sviluppi del processo legislativo non costituisce in sé un motivo sufficiente per mantenerli in vigore.

2.6.3. Questo vale in particolare per la Direttiva 78/170/CEE, di cui la Commissione stessa sottolinea le lacune originali, con la conseguente applicazione non uniforme da parte degli Stati membri.

2.6.4. Il Comitato non dubita che la Commissione abbia attentamente valutato l'utilità e l'opportunità di mantenere in vigore questi atti, considerando sia gli obiettivi energetici comunitari sia quelli specifici degli strumenti giuridici in esame. Pertanto avrebbe potuto menzionare, sia pure brevemente, i motivi sostanziali e formali che l'hanno portata a queste conclusioni. Una tale iniziativa avrebbe inoltre soddisfatto pienamente l'esigenza di trasparenza che, secondo il Comitato, deve ispirare qualsiasi revisione della normativa comunitaria in vigore.

2.6.5. Il Comitato invita infine la Commissione a proseguire l'esame della legislazione in materia di utilizzazione razionale dell'energia e, in particolare, a riferire in merito all'effettiva attuazione, da parte degli Stati membri, degli atti giuridici indicati in appresso — incluse le disposizioni d'applicazione — nonché ad esaminare la pertinenza e l'opportunità di mantenerli, di sostituirli con disposizioni comunitarie più vincolanti o di sottoporli a revisione o abrogazione:

- Raccomandazione del Consiglio 76/494/CEE del 4 maggio 1976 concernente l'utilizzazione razionale dell'energia consumata dai veicoli stradali, attraverso un miglioramento del comportamento dei conducenti⁽³⁾;
- Raccomandazione del Consiglio 76/495/CEE del 4 maggio 1976 concernente l'utilizzazione razionale dell'energia consumata per i trasporti pubblici urbani⁽⁴⁾;

(1) Raccomandazione del Consiglio del 25 ottobre 1977 concernente l'utilizzazione razionale dell'energia nei paesi industriali, GU n. L 295 del 18. 11. 1977, pag. 3.

(2) Direttiva del Consiglio del 13 febbraio 1978 concernente la resa dei generatori di calore impiegati per il riscaldamento di locali e la produzione di acqua calda negli edifici industriali nuovi o già esistenti, nonché l'isolamento della distribuzione del calore e di acqua calda per usi igienici nei nuovi edifici non industriali, GU n. L 52 del 23. 2. 1978, pag. 32.

(3) GU n. L 140 del 28. 5. 1976, pag. 14.

(4) GU n. L 140 del 28. 5. 1976, pag. 16.

- Raccomandazione del Consiglio 77/714/CEE del 25 ottobre 1977 concernente l'istituzione negli Stati membri di organi o comitati consultivi per promuovere la produzione combinata di calore e di energia, nonché la valorizzazione del calore residuo⁽⁵⁾;
- Raccomandazione del Consiglio 82/604/CEE del 28 luglio 1982 concernente l'incentivazione degli investimenti nel settore dell'utilizzazione razionale dell'energia⁽⁶⁾.

2.7. In materia di legislazione petrolifera, il Comitato osserva che la Commissione, pur riconoscendo che numerosi atti legislativi hanno perso in gran parte la loro utilità pratica, ne raccomanda il mantenimento temporaneo, per permettere all'Unione europea di far fronte a situazioni di difficoltà di approvvigionamento di petrolio e prodotti petroliferi, fino all'adozione da parte del Consiglio di una nuova normativa per i periodi di crisi.

2.7.1. Il Comitato osserva che in caso di crisi la Comunità dispone non solo delle tre decisioni esaminate dalla Commissione nella sua relazione, ma anche di altri strumenti legislativi, fra i quali possono essere annoverati:

- la Direttiva del Consiglio 68/414/CEE del 20 dicembre 1968 che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri della CEE di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi⁽⁷⁾;
- la Direttiva del Consiglio 68/416/CEE del 20 dicembre 1968 concernente la conclusione e l'applicazione degli accordi intergovernativi particolari relativi all'obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti petroliferi⁽⁸⁾;
- la Direttiva del Consiglio 73/238/CEE del 24 luglio 1973 concernente le misure destinate ad attenuare le conseguenze delle difficoltà di approvvigionamento di petrolio greggio e prodotti petroliferi⁽⁹⁾;
- la Direttiva del Consiglio 75/405/CEE concernente la limitazione dell'uso di prodotti petroliferi nelle centrali elettriche⁽¹⁰⁾.

2.7.2. Il Comitato ritiene, in tale contesto, che la sollecita adozione di una nuova normativa in materia, che sia adeguata al mercato interno, che tenga completamente conto dei cambiamenti strutturali del mercato petrolifero sopravvenuti in questi 20 anni, e che assicuri una stretta complementarità con i meccanismi previsti nel quadro dell'Agenzia internazionale dell'energia, dovrebbe contribuire in maniera significativa ad uno snellimento e ad una semplificazione della normativa comunitaria nel settore.

2.7.3. Si rammarica pertanto che finora non vi sia stato alcun accordo all'interno del Consiglio su tali

(5) GU n. L 295 del 18. 11. 1977, pag. 5.

(6) GU n. L 247 del 23. 8. 1982, pag. 9.

(7) GU n. L 308 del 23. 12. 1968, pag. 14.

(8) GU n. L 308 del 23. 12. 1968, pag. 19.

(9) GU n. L. 228 del 16. 8. 1973, pag. 1.

(10) GU n. L 178 del 9. 7. 1975, pag. 26.

misure; le ultime proposte della Commissione in materia risalgono infatti all'aprile 1992. Prende atto, a tale proposito, dell'annuncio fatto dalla Commissione nella relazione all'esame di aver avviato delle riflessioni per formulare, non appena possibile, nuove proposte.

2.7.4. Il Comitato sottolinea l'urgenza delle decisioni da prendere affinché l'Unione europea disponga degli strumenti indispensabili e adeguati per poter far fronte rapidamente a qualsiasi difficoltà di approvvigionamento energetico e per gestire efficacemente una situazione del genere.

2.7.5. Detto questo, il Comitato si chiede malgrado tutto che senso abbia mantenere in vigore, anche temporaneamente, degli atti legislativi per il solo fatto di non essere stati ancora sostituiti da disposizioni più adeguate e più conformi alle regole dei trattati e del diritto derivato.

2.7.6. A tale proposito, bisogna innanzitutto osservare che i tre atti legislativi in oggetto hanno perso gran parte della loro ragion d'essere, come la stessa Commissione riconosce.

2.7.7. Inoltre, a quanto pare, si possono formulare dubbi legittimi sulla compatibilità di almeno uno di essi con le disposizioni del Trattato relative al mercato

interno. La decisione del Consiglio 77/186/CEE del 14 febbraio 1977 sull'esportazione del petrolio greggio e di prodotti petroliferi da uno Stato membro ad un altro in caso di difficoltà di approvvigionamento⁽¹⁾ prevede in effetti di sottoporre a licenze le esportazioni verso un altro Stato membro. Una misura di questo genere sembra difficilmente compatibile con lo sviluppo dell'integrazione europea e in particolare con la soppressione dei controlli alle frontiere.

2.7.8. Il Comitato si chiede, in queste condizioni, se non convenga prevedere anche l'abrogazione dei tre atti legislativi di cui sopra, il cui mantenimento, anche temporaneo, si rivela ingiustificato in termini di plus valore comunitario.

2.8. Infine, il Comitato afferma di approvare appieno l'intenzione della Commissione di estendere il suo esame della legislazione comunitaria nel campo energetico ai settori non previsti dalla relazione in esame.

2.8.1. Insiste, in tale contesto, affinché le relazioni che saranno presentate dalla Commissione forniscano in modo esplicito non solo le motivazioni che la inducono a proporre l'abrogazione di taluni atti legislativi esaminati, ma anche quelle per le quali raccomanda invece di mantenerne altri in vigore.

(¹) GU n. L 61 del 5. 3. 1977, pag. 23.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio sulla comunicazione alla Commissione dei progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità

(96/C 18/20)

Il Consiglio dell'Unione europea, ha deciso, in data 18 ottobre 1995, in conformità del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha affidato l'incarico di preparare i lavori in materia al relatore generale Pardon.

Il 26 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il Comitato economico e sociale ha adottato a grande maggioranza ed un'astensione il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di regolamento in esame intende aggiornare, alla luce della situazione attuale e delle esperienze acquisite, i regolamenti precedenti che prevedono la comunicazione alla Commissione dei progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità.

1.2. Essa corrisponde agli orientamenti emersi nel Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, ed al conseguente impegno assunto dalla Commissione di verificare se esista la necessità di adeguare, sulla base del principio di sussidiarietà, la legislazione esistente e, eventualmente, di emendarla.

1.3. Per iniziativa della Commissione e tenendo conto dei risultati dell'applicazione del Regolamento (CEE) n. 1056/72, modificato dal Regolamento (CEE) n. 1215/76, si propone di fondere detti regolamenti in uno nuovo, con lo scopo di fornire alla Commissione informazioni precise sui progetti di investimenti energetici di interesse comunitario previsti; si disporrebbe così di una visione globale della presumibile evoluzione delle capacità e delle infrastrutture energetiche nella Comunità.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato è d'accordo con la revisione della legislazione esistente mediante la sua fusione in un nuovo regolamento ispirato al rispetto dei principi di trasparenza, semplificazione ed efficacia della legislazione comunitaria.

2.2. In linea con i recenti pareri del Comitato, specie quelli relativi alla Politica energetica comunitaria⁽¹⁾, si riconosce la necessità del nuovo regolamento, che dovrà prevedere informazioni quanto più complete possibili e

disponibili in tempo utile sui futuri investimenti, per i seguenti motivi:

2.2.1. esso costituisce un elemento indispensabile per prefigurare i futuri scenari energetici che rappresentano la piattaforma di una politica energetica comune;

2.2.2. la disponibilità d'informazioni sulle nuove capacità future deve servire a valutare i progressi che si realizzano sotto il profilo della sicurezza dell'approvvigionamento, oltre che ad applicare concretamente i nuovi orientamenti delle direttive per la creazione del mercato interno nei settori dell'elettricità e del gas;

2.2.3. la disponibilità delle informazioni e la loro diffusione contribuirà indirettamente ad evitare che in settori caratterizzati da un'alta intensità e da tempi lunghi di costruzione di impianti si generino eccessi di capacità.

2.3. Il Comitato ritiene che le informazioni chieste dal regolamento debbano obbedire esclusivamente a esigenze di pianificazione della politica energetica e della costruzione delle infrastrutture. In tal senso è evidente che dette informazioni possono opportunamente contribuire ad una migliore protezione dell'ambiente.

2.4. Le analisi svolte dalla Commissione nella sua relazione annuale sugli investimenti di interesse comunitario nei settori interessati⁽²⁾ presentano alcuni problemi riguardanti la disponibilità dei dati entro i termini fissati e la loro rappresentatività. In tal senso, il Comitato considera positive le modifiche introdotte, tanto per la riduzione della quantità d'informazioni richiesta quanto per l'estensione dei termini di trasmissione alla Commissione europea, il che si tradurrà in un miglioramento qualitativo dell'informazione, contribuendo a conseguire gli obiettivi del regolamento proposto.

2.5. Il Comitato approva le modifiche introdotte nel nuovo regolamento proposto riguardanti i progetti di interesse comune nelle reti transeuropee dell'energia,

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale del 14 settembre 1994, GU n. C 393 del 31. 12. 1994, pag. 95 e segg; parere del Comitato economico e sociale del 5 luglio 1995, GU n. C 256 del 2. 10. 1995, pag. 34.

⁽²⁾ SEC (94) 1918 def.

conformemente agli orientamenti fissati nell'articolo 129 C del Trattato sull'Unione. A suo parere, ciò consentirà di operare a vantaggio di una maggiore coesione e faciliterà il funzionamento di un effettivo mercato interno dell'energia.

2.6. Il Comitato ritiene necessario procedere quanto prima alla revisione del Regolamento (CEE) n. 3025/77 che sviluppa concretamente l'applicazione del Regolamento (CEE) n. 1056/76, sulla base delle novità introdotte nella presente proposta di regolamento e dei suggerimenti avanzati dal Comitato stesso.

3. Osservazioni particolari

3.1. Per quanto riguarda l'ottenimento delle informazioni, la nuova redazione dell'articolo 1 introduce una maggiore libertà per gli Stati membri che potranno scegliere di richiederle direttamente alle imprese oppure ottenerle in altre forme. Secondo il Comitato, detta libertà inserisce un elemento di ambiguità contrario alla trasparenza perseguita dalla proposta di regolamento. Per questo, il Comitato ritiene necessaria una redazione molto più chiara del testo che non lasci nessun dubbio in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà ed all'obiettivo della semplificazione amministrativa. In

ogni caso, qualora lo Stato membro scelga liberamente la fonte di ottenimento dei dati, esso dovrà segnalare l'origine di tali dati, in conformità con il principio di trasparenza.

3.2. La proposta conserva la disposizione che prevede l'obbligo di comunicazione per le centrali termiche di potenza pari almeno a 200MW (Allegato 1, punto 3). Secondo il Comitato potrebbe trattarsi di un limite eccessivo se si tiene in considerazione il diffondersi delle nuove unità con tecnologie a ciclo combinato che hanno in genere dimensioni minori.

3.3. Gli investimenti privati possono richiedere un elemento di riservatezza commerciale che va rispettato.

Il Comitato ricorda a tale proposito il parere adottato il 31 gennaio 1990 sulla « Comunicazione alla Commissione dei progetti d'investimento d'interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità » ⁽¹⁾.

3.4. Nell'articolo 3 tra i destinatari della relazione prevista dalla proposta di regolamento vanno inclusi il Parlamento europeo ed il Comitato.

⁽¹⁾ GU n. C 73 del 26. 3. 1990, pag. 26.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER

Parere in merito alla comunicazione della Commissione e della proposta di decisione del Consiglio relative all'attività della Commissione in materia di analisi, ricerca, cooperazione e azione nel settore dell'occupazione⁽¹⁾

(96/C 18/21)

Il Consiglio, in data 15 settembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Koryfidis, in data 5 ottobre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 26 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

L'occupazione, grande sfida di oggi per l'Unione europea

1.1. Dopo la comunicazione del Libro bianco (dicembre 1993) e i Consigli di Bruxelles (dicembre 1993) di Corfù (giugno 1994) ed Essen (dicembre 1994) il problema dell'occupazione è salito al centro della riflessione e della ricerca politiche, economiche e sociali europee.

1.2. Il lavoro di ricerca effettuato e l'impostazione adottata in questo periodo hanno permesso di ridare al problema le sue dimensioni reali e hanno portato alle conclusioni concrete essenziali che seguono in rapporto alla sua natura, alle dimensioni e ad ogni altra ramificazione.

- L'occupazione non è un sottoprodotto della crescita ma ne costituisce il nucleo centrale.
- La ripresa non basta da sola a risolvere i problemi dell'occupazione.
- Inoltre il problema dell'occupazione richiede una più stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri e un coordinamento più efficace in particolare nei settori dell'analisi, della ricerca, della cooperazione e dell'azione a livello di occupazione e di mercato del lavoro.

1.3. Le suddette conclusioni — peraltro comunemente accettate — pongono in evidenza anche la dimensione sociale del problema, dimensione che può costituire pure il punto di partenza di ogni ricerca di soluzioni.

In ogni caso, val la pena sottolineare che problemi come quello della disoccupazione macchiano l'idea comunitaria e spingono grandi fasce di cittadini europei particolarmente sensibili all'emarginazione, alla dispera-

zione e ad un atteggiamento ostile verso la stessa Unione europea.

1.4. In tale contesto la soluzione del problema dell'occupazione rappresenta effettivamente la sfida di oggi per l'Unione europea.

2. Osservazioni generali

2.1. *Conoscenze ed esperienza per quanto riguarda dimensioni, cause e prospettive delle tematiche occupazionali*

2.1.1. Per molto tempo le attività della Commissione nel campo della sorveglianza, dell'analisi, della ricerca e degli interventi in materia occupazionale si sono basate su due elementi:

- la concezione politica che prevaleva in materia occupazionale (sottoprodotto della crescita) e, di conseguenza,
- il basso livello di fondi erogati (10 milioni di ECU l'anno per il programma attuale).

2.1.2. Ciononostante i risultati conseguiti non sono irrilevanti. Il MISEP (Sistema di mutuo scambio di informazioni sulle politiche dell'occupazione) e il SYSDERM (Sistema comunitario di documentazione dell'occupazione) apportano un contributo essenziale.

Gli elementi forniti hanno costituito fonti importanti per individuare la dimensione del problema dell'occupazione e come strumenti di studio, ed hanno condotto ad una nuova concezione e a nuove proposte per l'occupazione in Europa.

2.1.3. Oltre al programma LEDA (Programma di azione per lo sviluppo locale dell'occupazione), ILE (Iniziativa locali per l'occupazione), ERGO (Programma di azione della Comunità europea per i disoccupati di lunga durata) come anche lo sviluppo delle reti, TURN (Rete transnazionale di sindacalisti attivi nel settore

⁽¹⁾ GU n. C 235 del 9. 9. 1995, pag. 8.

della creazione di posti di lavoro e nella formazione professionale dei disoccupati) e EGLEI (Associazione internazionale di agenzie per lo sviluppo locale) rappresentano senz'altro un'opera positiva della Commissione.

2.1.4. In ogni caso, con la nuova impostazione l'occupazione viene collocata in cima alle priorità dell'Unione e si aprono nuovi orizzonti per una diversa dimensione, sia in termini quantitativi che qualitativi, della funzione della Commissione in questo particolare settore.

2.2. Il CES e l'occupazione

2.2.1. Da tempo il Comitato fa presente al Consiglio e alla Commissione la necessità di elaborare un'altra strategia per l'occupazione che accompagni la crescita e la favorisca.

2.2.2. In particolare, nel parere annuale del 1992 sulla situazione sociale, il Comitato sottolineando la necessità di migliorare la situazione del mercato del lavoro, suggerisce di aumentare gli investimenti generatori di occupazione e di valorizzare le possibilità della Commissione di appoggiare i vari sforzi compiuti in materia dai governi degli Stati membri.

2.2.2.1. Nel quadro della lotta alla disoccupazione, il Comitato, nel parere in merito al Libro verde sulla politica sociale, ha approvato il principio in base al quale ciascun lavoratore in tutta la sua vita professionale deve aver accesso alla formazione continua che deve essere considerata parte integrante delle politiche occupazionali.

Parallelamente, propone anche l'attuazione di una politica preventiva per la riqualificazione ed il perfezionamento professionale dei lavoratori minacciati dalla disoccupazione.

2.2.3. Con l'applicazione del nuovo trattato sull'Unione europea e la comunicazione del Libro bianco «Crescita, competitività e occupazione», il Comitato chiede (risoluzione del 1° giugno 1994) che il Consiglio «accordi formalmente il primo posto nella scala delle priorità al problema dell'occupazione nell'Unione europea e ne tenga conto negli indirizzi di massima per le politiche economiche previsti all'articolo 103 del Trattato che istituisce la Comunità europea». L'obiettivo da perseguire, secondo la risoluzione, dovrà essere la riduzione della disoccupazione e la creazione di posti di lavoro, specie per i giovani.

2.2.4. Numerosi pareri del Comitato relativi a questa problematica esprimono posizioni proprie e costituiscono quindi un apporto significativo e positivo in materia; è, ad esempio, il caso dei pareri sulla «Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla formazione professionale permanente», sul «Programma d'azione per una politica di formazione professionale», e così via.

Ma ancora più importanti sono i pareri d'iniziativa del CES sulla questione come quello che riguarda le «Conseguenze delle nuove tecnologie sull'occupazione», o quello sulla disoccupazione giovanile.

2.2.5. Infine, il contributo della sessione speciale del CES sull'occupazione, che si terrà in ottobre, si annuncia essenziale e ricco di spunti nella prospettiva della soluzione del problema.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato è in linea di massima d'accordo con l'affermazione della Commissione che cioè dopo il vertice di Essen è nata la speranza di creare la premessa per uscire dalla crisi occupazionale.

Esso sottolinea tuttavia come tale speranza dovrà essere tenuta viva e alimentata con misure concrete immediate soprattutto nei casi in cui sorgano ulteriori problemi di disoccupazione collegati a politiche centrali dell'Unione europea.

3.2. Partendo dalla convinzione che la premessa per uscire da qualsiasi crisi, a prescindere dalla sua forma o intensità, è rappresentata da una conoscenza approfondita di tutti i suoi aspetti e delle sue problematiche, il Comitato è inoltre d'accordo, in linea di massima, sulla nuova strategia di analisi, ricerca, cooperazione e azione che suggerisce la Commissione nel campo della disoccupazione. Tuttavia, occorre associare direttamente e preliminarmente le parti sociali all'elaborazione e alla definizione delle priorità per quanto riguarda il tipo di studi e di azioni da avviare. L'istituzione di un comitato consultivo consentirebbe di raggiungere tale obiettivo.

3.2.1. Il Comitato assegna un'importanza particolare alle ricerche e alle azioni della Commissione riguardanti gli accordi di creazione e di soppressione di posti di lavoro, i controlli da effettuare in materia e la correlazione fra, da una parte, i nuovi posti di lavoro e, dall'altra, la crescita e il carattere mondiale che riveste ormai il problema dell'occupazione.

Il Comitato ha sicuramente un ruolo essenziale suo proprio da svolgere nel quadro dello sviluppo di tali azioni.

3.3. Il Comitato chiede particolarmente alla Commissione di dare un peso più specifico e una maggiore concretizzazione alle misure per i gruppi colpiti in modo particolare dalla disoccupazione, specificamente i giovani, i disoccupati a lungo termine, i lavoratori anziani e le donne. Il Comitato sottolinea che si dovrebbero anche privilegiare le minoranze etniche come pure altre categorie svantaggiate per le quali è inoltre opportuno utilizzare anche l'apporto delle organizzazioni dell'economia sociale.

3.4. Particolare peso e concretizzazione si richiede anche per le misure di promozione e stimolo di iniziative, principalmente a livello regionale e locale, ad alto contenuto di posti di lavoro.

Questa necessità è resa ancora maggiore dal fatto che tali posti di lavoro devono soddisfare nuove esigenze, ad esempio nel campo dell'ambiente e dei servizi sociali.

3.5. Il Comitato, che considera sempre cruciale il problema dell'informazione e dell'aggiornamento del cittadino europeo in materia di punti di vista, decisioni e azioni degli organi dell'Unione europea, vede con favore lo sviluppo di una politica quanto più attiva possibile per la divulgazione delle informazioni particolari che vengono raccolte a livello centrale in rapporto all'occupazione e alle relative politiche dell'Unione.

3.6. Infine, il Comitato, anche se desidererebbe che questi tipi di problemi venissero risolti a livello locale e regionale, vede molto positivamente il ruolo svolto dalla Commissione nella soluzione del problema.

Il carattere ormai mondiale degli elementi alla base di queste tematiche, la necessità di coordinamento, la necessità di partecipazione consapevole ed essenziale del complesso degli attori coinvolti, richiedono veramente che si incoraggino le relazioni sociali a tutti i livelli, e rendono pertanto necessaria la politica suggerita.

È opportuno prendere delle iniziative per studiare le suddette tematiche e per esaminare le possibilità di un dialogo internazionale nel quadro del quale ricercare soluzioni a livello mondiale.

La conferenza mondiale per lo sviluppo sociale ha rappresentato l'inizio di un tale dialogo. Il successo dello stesso dialogo per la liberalizzazione del commercio mondiale costituisce un esempio da imitare.

3.7. In ogni caso il CES sottolinea che i ritmi e le discussioni per le soluzioni alla crisi dell'occupazione e alla lotta alla disoccupazione devono ulteriormente accelerare.

La proposta di azione concreta della Commissione fornisce un eccellente strumento negli sforzi per studiare, descrivere e illustrare il problema, ma anche per trovare le soluzioni appropriate.

Tutte le soluzioni alla crisi passano tuttavia attraverso la crescita ed a tale livello si avrà anche il confronto finale. È questo pertanto il fronte su cui si dovrà ancora più decisamente dare battaglia.

Le iniziative comunitarie già esistenti in tal campo come, ad esempio, le reti transeuropee, devono svilupparsi a ritmi più elevati mentre si chiede di cercare nuove azioni di sviluppo collegate in particolare alla qualità della vita, al modello sociale europeo e all'ambiente.

3.8. La conferenza intergovernativa, i suoi contenuti e le sue conclusioni mostreranno in definitiva se tutta questa mobilitazione attorno al problema del lavoro e dell'occupazione avrà effetti concreti.

Il Comitato insiste sulla necessità che la conferenza intergovernativa del 1996 apra la prospettiva di un'Unione europea accettata dai suoi cittadini, di un'Unione europea forte sotto tutti gli aspetti, di un'Unione europea basata sulla collaborazione e la solidarietà.

In tale Unione europea il problema del lavoro e della disoccupazione si deve evidenziare come problema politico e come tale deve essere affrontato. L'Europa del 21° secolo non può essere l'Europa dei poveri disoccupati.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere in merito al Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica

(96/C 18/22)

La Commissione, in data 21 giugno 1995, ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale in merito al Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, in data 4 ottobre 1995, sulla base dei rapporti introduttivi dei relatori Burani (parte A), de Bigault du Granrut (parte B) e Geuenich (che ha contribuito ad entrambi i rapporti per i problemi relativi alla protezione degli interessi dei consumatori). Il compendio degli orientamenti espressi è contenuto nella parte C.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria a larga maggioranza con 5 voti contrari e 14 astensioni, il seguente parere.

PARTE A - IL MERCATO**1. Premessa**

1.1. Il Comitato ha già avuto occasione di pronunciarsi sui problemi monetari ed economici connessi alla moneta unica⁽¹⁾; il Libro verde costituisce peraltro un documento ispirato ad un approccio pratico al problema, che richiede commenti derivati dalle necessità del mercato in generale (banche, aziende e consumatori), dall'esigenza particolare di tenere in conto gli interessi dei consumatori, e dalla consapevolezza degli aspetti che inizialmente possono provocare un certo disorientamento. L'analisi delle esigenze delle diverse parti sociali mette in evidenza interessi talvolta contrastanti anche se legittimi: essi sono peraltro tutti degni di essere presi in considerazione, nel quadro e nei limiti della superiore esigenza di assicurare un passaggio alla moneta unica secondo i principi enunciati dal libro verde: fattibilità, osservanza del contesto giuridico, credibilità del processo, e con l'applicazione pratica dei criteri di semplicità, flessibilità e ricerca di soluzioni a basso costo.

1.2. Il Comitato ritiene che sia un preciso dovere — suo e delle autorità comunitarie — di esaminare la situazione con realismo esente da trionfalismi e da compiacimenti: il mercato deve comprendere che i problemi da risolvere sono numerosi e difficili e che il processo implicherà costi di transizione, ma che tutto questo costituisce l'inevitabile contropartita dei benefici che la moneta unica apporterà all'Europa.

2. Commenti generali

2.1. Gli elementi essenziali dell'UEM sono:

a) il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e

b) il mantenimento della stabilità dei prezzi a livello comunitario.

2.1.1. Il coordinamento delle politiche economiche comporta per gli Stati membri il dovere di fornire il proprio contributo alla realizzazione degli obiettivi della Comunità. L'articolo 2 del Trattato stabilisce, tra i compiti della Comunità, quello di promuovere «una crescita sostenibile, non inflazionistica» e «un elevato livello di occupazione».

2.1.2. Il mantenimento della stabilità dei prezzi è l'obiettivo principale del SEBC (Sistema europeo di banche centrali) (art. 105). Il Comitato sta considerando la possibilità di discutere in un successivo parere sull'UEM il rapporto tra la promozione dell'occupazione e il mantenimento della stabilità dei prezzi. Il presente parere si limita alle questioni legate all'introduzione della moneta unica.

2.2. Il Comitato economico e sociale si felicita con la Commissione per aver redatto il Libro verde con una chiara visione dei problemi pratici che si presenteranno per il passaggio alla moneta unica, con un approccio pragmatico e interattivo, consapevole del fatto che l'attuazione di programmi, razionali in astratto, può essere condizionata dalle obiettive necessità del mercato.

2.3. La transizione deve essere, così come prescrive il Trattato, «rapida»; tutte le parti interessate concordano anzi che essa debba essere «la più rapida possibile». Il Comitato economico e sociale richiama tuttavia l'attenzione della Commissione e del Consiglio sul fatto che la rapidità non deve essere confusa con la fretta: a nulla servirebbe l'aver adottato un calendario di scadenze per scoprire poi che il mercato non è pronto a seguire il passo per obiettive difficoltà di carattere tecnico, organizzativo od economico. Inversamente, qualora nel corso degli studi preparatori si rilevasse che i periodi di tempo previsti sono eccessivi, nulla dovrebbe opporsi che essi siano abbreviati. In altri termini, le diverse fasi di transizione devono essere considerate come indicative

(1) Parere in merito al «Libro bianco della Commissione: rimozione degli ostacoli giuridici all'impiego dell'ecu», GU n. C 133 del 16. 5. 1994, pag. 36.

e soggette a revisione con un approccio pragmatico, ma devono essere fissate definitivamente — e non più soggette a revisione — ben prima dell'inizio della fase A.

2.4. D'altra parte, la determinazione dei tempi di esecuzione, così come risulterà dal documento che il Consiglio Ecofin sottoporrà al Consiglio europeo a fine dicembre 1995, sulla base delle proposte della Commissione, deve essere il frutto di una valutazione indipendente della Commissione stessa, dopo aver valutato le esigenze del mercato.

2.5. Le decisioni della Commissione devono peraltro essere coordinate con i pareri espressi da altre autorità che hanno un peso determinante nel processo di passaggio alla moneta unica; è previsto che l'Istituto monetario europeo (IME) presenterà a fine anno, contestualmente con il rapporto della Commissione, un proprio rapporto sugli aspetti monetari che sono di sua competenza. Il Consiglio ha richiesto che i due rapporti siano redatti in consultazione fra la Commissione e l'IME; tale condizione è necessaria ma non sufficiente: è imperativo che i due rapporti siano anche perfettamente coerenti.

2.6. Un aspetto importante non è stato trattato nel Libro verde: quello dei paesi che non saranno in grado di rispettare i criteri fissati per la partecipazione alla moneta unica o che hanno sottoscritto la clausola di «opt out» nel Trattato di Maastricht, i cosiddetti paesi a derogazione. Si tratta di un'omissione importante, che deve essere colmata, così come è stato rilevato dal «Summit» straordinario dei Capi di Stato a Parigi il 9-10 giugno 1995. Il Comitato prende atto della dichiarazione del Presidente Santer, che la seconda parte del 1995 sarà dedicata dalla Commissione a studiare precisamente questo problema.

2.7. Fermo restando che il processo di passaggio alla moneta unica non può essere frenato né alterato da considerazioni collaterali, è importante prendere conoscenza, sin dall'inizio, degli «eventuali» problemi che la creazione della moneta unica farà insorgere nei paesi a derogazione. Qualora risultasse che tali problemi possono provocare costi aggiuntivi, distorsioni di posizioni concorrenziali o, ancor peggio, la sensazione per i cittadini che la moneta unica possa creare un'Europa «a due velocità», la Commissione dovrà indicare nel suo rapporto quali provvedimenti siano adeguati per far fronte a questo stato di cose.

3. La transizione alla moneta unica

3.1. Nel commentare il Libro verde, il Comitato economico e sociale a tenuto conto anche — e soprattutto — dei punti di vista contenuti nella copiosa documentazione prodotta dalle varie parti sociali, così come delle opinioni espresse nel corso di incontri con esperti bancari, dell'industria, del commercio, dell'artigianato

e delle organizzazioni dei consumatori. Il Comitato economico e sociale ringrazia anche la Commissione e l'IME per l'aperta e fattiva collaborazione che gli è stata offerta nella fase di redazione di questo parere.

3.2. *La moneta unica: un fattore di diminuzione dei costi*

3.2.1. Nell'illustrare i benefici della moneta unica, il Libro verde (punto 5) sottolinea il fatto che con l'unione monetaria spariranno i costi di conversione delle divise, che essa stima nell'ordine dello 0,3-0,4% del prodotto interno lordo (PIL) prodotto dall'Unione, e cioè di circa 20-25 miliardi di ECU. La cifra — dedotta da precedenti studi della Commissione — è sovrastimata, essendo riferita a tutte le monete ed a tutti i paesi, compresi quelli a derogazione che evidentemente non possono essere compresi nel calcolo. Comunque, dato che il PIL comprende il prodotto di tutte le attività economiche, compresi i servizi, alla diminuzione degli oneri per le aziende corrisponde un minore introito per il settore finanziario; il risultato finale per il PIL rimane invariato.

3.2.2. Nello stesso paragrafo, il Libro verde cita il fatto che, se un cittadino volesse cambiare 1 000 DM successivamente nelle altre divise, ritornando al paese d'origine egli si troverebbe con un importo ridotto a metà: un semplice calcolo porta a considerare che il margine medio su ogni transazione è inferiore al 4,50%, un margine del tutto normale per transazioni su biglietti di banca. Il beneficio derivante al cittadino e alle aziende (v. 3.2.1) è già evidente di per sé stesso: non occorre citare esempi fuori della realtà — e fuorvianti per le implicite critiche che essi contengono — per rendere più accettabile la moneta unica. Il Comitato economico e sociale propone la soppressione dell'intero punto 5 nella redazione finale del rapporto della Commissione, o la sua sostituzione con la menzione del fatto che con la fissazione delle parità spariranno i costi di conversione, ma limitatamente alle monete che confluiranno nella moneta unica e soltanto per i cittadini dei paesi non derogazione.

3.3. *Contributo alla stabilità interna*

3.3.1. Il Libro verde (punto 6) prevede che la moneta unica diventerà una moneta forte e stabile, almeno pari allo yen ed al dollaro; il Comitato riconosce che la Commissione sta facendo quanto in suo potere per raggiungere tale risultato. Nulla viene detto, tuttavia, circa la sorte delle monete dei paesi a derogazione. Il problema della concorrenza esercitata dai paesi a moneta «debole» nei confronti di quelli a moneta «forte» è già evidente oggi, e potrebbe diventare acuto con la creazione della moneta unica. L'appello ad una «disciplina» in materia di politiche monetarie ed economiche potrebbe rimanere vano se non saranno attuati adeguati sistemi protettivi. La Commissione — congiuntamente con l'IME — dovrebbero studiare la possibilità di collegare

le monete dei paesi a derogazione con la moneta unica, attraverso un meccanismo riformato del sistema monetario europeo (SME) che preveda eventualmente bande di oscillazione variabili da moneta a moneta.

3.3.2. L'industria dei paesi a derogazione potrà risentire del fatto che le importazioni saranno pagate in moneta «debole», e quindi relativamente più care. Per le esportazioni, potrebbe emergere la tendenza — spontanea o imposta dagli esportatori — di fatturare in moneta unica, contribuendo così ad allargare e consolidare il mercato della moneta unica, ma al contempo riducendo, e quindi indebolendo, il mercato della moneta nazionale. Il Comitato è consapevole del fatto che interventi correttivi o limitativi di tendenze del mercato sarebbero contrari alle norme del Trattato ed alle regole del mercato unico; si attende peraltro che tale aspetto venga analizzato dalla Commissione e dall'IME nelle loro relazioni al Consiglio, con l'indicazione delle eventuali misure — coerenti con le norme predette — che potrebbero essere adottate.

3.3.3. Al punto 8, il Libro verde evoca i timori espressi da taluni in merito alla «rigidità» del meccanismo (fisso) del tasso di cambio, che non sarebbe in grado di risolvere i problemi di un paese che si trovasse in particolari difficoltà; la Commissione ritiene che tali problemi potrebbero essere risolti, nella maggior parte dei casi, con appropriate manovre «interne». Il Comitato è d'accordo, ma sottolinea che «nella maggior parte dei casi» non significa «in ogni caso», e che pertanto occorre prevedere situazioni che non possono essere risolte con misure ordinarie. Una di tali misure potrebbe essere il riallineamento preventivo dei tassi di cambio all'interno dello SME, che permetterebbe ad una o più monete di partecipare alla moneta unica con valori che rispecchino le «reali» condizioni delle economie che rappresentano. Qualora — in linea di pura ipotesi — tale riallineamento si rendesse necessario, esso dovrebbe comunque essere attuato almeno due anni prima della decisione della data di partenza della moneta unica (inizio della fase A); questo termine è imposto dal Trattato (art. 109 F). Supponendo che la data di decisione sia il 1° gennaio 1998, la data limite per operare un riallineamento sarebbe il 31 dicembre 1995.

3.3.4. Un riallineamento dei tassi di cambio dovuto a obiettive considerazioni sulla situazione economica di uno o più paesi potrebbe essere una misura accettabile — e persino augurabile qualora la decisione fosse presa nell'intento di evitare un possibile, futuro indebolimento della moneta unica; ma la massima vigilanza dovrà essere esercitata per evitare che il riallineamento sia utilizzato da uno o più paesi come pretesto per guadagnare in competitività.

3.3.5. Un principio del Trattato che la Commissione (Libro verde, punto 10) sostiene con vigore è che

un'unione monetaria forte (cioè tale da mantenere la stabilità dei prezzi) deve includere soltanto paesi «economicamente ben diretti». Il Comitato si dichiara d'accordo e prende atto delle dichiarazioni di fonti autorevoli benché non ufficiali, secondo le quali i criteri di ammissione — stabilità dei prezzi, dei tassi di cambio, della convergenza economica, deficit e debito pubblico — sarebbero da valutare con una visione politica dell'insieme del problema. Il Comitato economico e sociale sottolinea che il potere di apprezzamento della Commissione e del Consiglio, previsto dal Trattato, non deve indurre ad una eccessiva elasticità di giudizi né ad un lassismo che danneggerebbe la moneta unica ancor prima della sua nascita. In questo senso deve essere interpretato il termine «osservazione scrupolosa dei criteri nominali», che figura nel Libro verde.

3.3.6. Il Comitato richiama quindi l'attenzione della Commissione e del Consiglio sulla necessità di un attento e rigoroso vaglio delle condizioni di entrata di ciascun paese nella moneta unica: le leggi economiche non consentono forzature, se non in quella limitata misura che sarebbe «politicamente» accettabile.

3.3.7. Un'eventuale deviazione da criteri di rigore nell'ammissione dei paesi potrebbe portare, oltre che ad un indebolimento della moneta unica nei confronti di altre divise, ad un'eventualità che il Libro verde cita nel punto 8, senza peraltro trarne conclusioni: qualora, in tempi successivi alla sua entrata nella moneta unica, un paese si trovasse in difficoltà eccezionali, il Trattato prevede la possibilità di concedergli, a certe condizioni, aiuti finanziari. È evidente che tali aiuti costituirebbero una misura indiretta di sostegno della moneta unica a carico di tutti i paesi dell'UE, inclusi quelli a derogazione, i quali tuttavia non avranno la possibilità di prendere parte alla sua gestione (Libro verde, punto 10). Il Comitato economico e sociale attira l'attenzione su una possibile conseguenza: qualora l'ammissione del paese in causa fosse il risultato di una «forzatura» politica dei criteri stabiliti dal Trattato, i paesi a derogazione potrebbero divenire fortemente critici nei confronti di misure di solidarietà che sarebbero state evitabili se, al momento della decisione, si fossero adottati i necessari criteri di rigore.

3.3.8. A conclusione delle considerazioni espresse in questo capitolo, il Comitato economico e sociale desidera sottolineare che i migliori e più efficaci garanti della stabilità sono le banche centrali, così come lo saranno domani la BCE e il SEBC. Per adempiere pienamente questa funzione è necessario peraltro che, nello svolgimento dei loro compiti, sia loro garantita nei fatti quell'assoluta indipendenza, prevista dal Trattato (art. 107), che permetta il governo della moneta unica e della stabilità dei prezzi in modo efficace.

4. Criteri ispiratori dello scenario del passaggio alla moneta unica

4.1. In tema di fattibilità, il Libro verde (punto 20) rileva che certamente una soluzione di «big bang immediato» sarebbe ottimale; ad essa fanno peraltro ostacolo due esigenze principali, la necessità di una preparazione (predisposizione dei sistemi contabili, campagna d'informazione, ecc.) ed il tempo necessario ai cambiamenti tecnici (preparazione di banconote e monete, adattamento dell'informatica, predisposizione delle macchine di vendita e distributrici di banconote, ecc.). Il Comitato economico e sociale è d'accordo che tale soluzione, per quanto augurabile, non è materialmente possibile. Rimane tuttavia l'esigenza che il periodo di transizione verso la totale adozione della moneta unica sia ridotto al minimo compatibile con le esigenze del mercato.

4.2. In tema di osservanza dei termini del Trattato e di credibilità del processo, il Libro verde (punto 21) propone che la politica monetaria e dei tassi di cambio della Banca centrale europea (BCE) e del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) siano condotte nella moneta unica sin dall'inizio della fase B e che i governi trasformino in moneta unica le loro emissioni di titoli del debito pubblico nel più breve tempo possibile. Si anticipa il concetto della «massa critica», che sarà trattato più oltre (v. 5.3.4 e 5.3.5).

4.3. Un altro obiettivo che ispira il Libro verde nel tracciare lo scenario è quello della semplicità, flessibilità e della transizione ai costi più bassi possibili (punto 22). Sulle considerazioni fatte in questa parte del Libro verde il Comitato economico e sociale esprimerà il proprio avviso nei punti più appropriati; è peraltro importante rilevare l'enunciazione di un principio generale, sul quale il Comitato esprime il proprio incondizionato accordo: la necessità di conseguire l'obiettivo non deve condurre ad un approccio eccessivamente rigido dirigistico. Il Comitato raccomanda quindi che il passaggio alla moneta unica sia soggetto a regole imperative solo quando esse sono strettamente necessarie; il mercato deve potersi adattare secondo le proprie regole professionali, nazionali ed internazionali, nel rispetto delle norme che già regolano il mercato unico: libertà di circolazione delle merci e di prestazione dei servizi, libertà di circolazione dei capitali, protezione dei consumatori.

5. Lo scenario di riferimento

5.1. Le tre fasi del passaggio

5.1.1. Sulla base delle considerazioni generali più sopra richiamate, il Libro verde (punto 2.5) presenta uno scenario che «corrisponde alla lettera, allo spirito e alla logica del Trattato»:

- Fase A: lancio dell'Unione economica e monetaria (UEM);
- Fase B: partenza effettiva dell'UEM;
- Fase C: cambiamento finale nella moneta unica.

La definizione del programma in tre distinte fasi sembra essere coerente con le necessità del mercato e con quelle delle autorità monetarie, e non è in contrasto con le regole del Trattato.

5.1.2. Il Libro verde non si pronuncia peraltro su un elemento di fondamentale importanza: la data di partenza dell'intero processo. Il Comitato riconosce che la Commissione, rispettosa delle regole, non poteva anticipare una decisione che spetta al Consiglio; tuttavia, la conoscenza di questo elemento è fondamentale per il mercato, che deve stabilire un calendario di scadenze e di adempimenti. L'incertezza non può durare a lungo. Il Comitato ha preso conoscenza delle opinioni espresse in seno ai diversi Consigli «Ecofin» e degli scambi di vedute avvenuti in seno al Consiglio di Valencia, secondo i quali la data più probabile di avvio della fase B (corrispondente alla «terza fase» prevista dall'articolo 109J.4 del Trattato) sarebbe il 1° gennaio 1999. La scelta di tale data — limite invalicabile imposto dal Trattato — sarebbe dettata da considerazioni di carattere economico ed il Comitato l'adotta come possibile data di riferimento. Quello che è essenziale è che il Consiglio europeo di Madrid di fine anno esprima un orientamento finale circa le date di attuazione e la durata delle varie fasi: per predisporre il cambiamento il mercato ha bisogno, se non di certezze oggi non ottenibili, almeno di ragionevoli previsioni.

5.2. Fase A — Lancio dell'Unione economica e monetaria (UEM)

5.2.1. Come previsto dal Trattato, l'inizio di questa fase sarà caratterizzato (Libro verde, punto 27) dalla decisione del Consiglio di realizzare l'UEM, unitamente all'annuncio della data di piena introduzione della moneta unica (al massimo quattro anni dopo, secondo il piano della Commissione); il Consiglio prenderà le misure necessarie per creare la BCE e il SEBC — che congiuntamente inizieranno ad introdurre gli strumenti operativi per gestire la politica monetaria e dei tassi di cambio — e confermerà quali Stati membri parteciperanno al sistema della moneta unica. Secondo la Commissione, la fase A avrà una durata massima di 12 mesi, mentre l'articolo 109J.4 del Trattato prevede una durata non inferiore a sei mesi; nell'ipotesi che la fase B inizi il 1° gennaio 1999, l'inizio di questa fase si collocherebbe quindi fra il 1° gennaio e il 30 giugno 1998. Il Comitato economico e sociale ritiene peraltro che la stima di una durata di 12 mesi, tenuto conto dei numerosi adempimenti necessari, sia più realistica di stime inferiori.

5.2.2. Il periodo della fase A costituisce il momento più delicato e difficile dell'intero piano di transizione: infatti, mentre la decisione di attuare l'UEM e l'annuncio dell'elenco dei paesi che ne faranno parte sarà presa all'inizio della fase, la determinazione dei tassi di conversione e dei tassi d'interesse di riferimento sarà

fatta soltanto all'inizio della fase B, contemporaneamente all'assunzione della responsabilità della politica e del governo della moneta unica da parte della BCE e del SEBC. In pratica, la moneta unica comincerà ad esistere in modo virtuale sin dal momento della decisione di crearla, ma per un intero anno non esisterà un'autorità centrale in grado di governare le monete ormai irrevocabilmente destinate a farne parte. Il Comitato economico e sociale sottolinea la necessità di una politica più che mai coordinata ed efficace fra le banche centrali in questo periodo di interregno.

5.2.3. Il pericolo più grave di questo periodo deriva dal fatto (per diverse ragioni inevitabile) di aver deciso di creare una «nuova» moneta — il cui tasso di conversione con l'ECU-paniere sarà di 1:1 — lasciando però margini di incertezza sulla fissazione definitiva dei tassi di conversione e dei tassi d'interesse. Tali incertezze sono suscettibili di creare la base per speculazioni su vasta scala, generatrici di forti turbolenze sui mercati monetari e finanziari.

5.2.4. Altre incertezze che potrebbero prestarsi a speculazioni sono legate al futuro valore esterno della moneta unica nei confronti di altre monete. Tale valore sarà in funzione della capacità economica dei paesi partecipanti e della fiducia degli investitori nella BCE. In linea di ipotesi — abbastanza realistica, peraltro — potrebbe accadere che, almeno nei primi tempi, il valore esterno della moneta unica sia proporzionalmente inferiore a quello della moneta europea oggi più forte. Ogni raggruppamento monetario comporta delle incognite, che sui mercati finanziari si traducono in premi di rischio più elevati.

5.2.5. L'eventualità di turbolenze a seguito di massicce operazioni speculative è un pericolo reale, malgrado le affermazioni rassicuranti delle autorità monetarie e l'opinione di taluni autorevoli ambienti finanziari; gli eventi del settembre 1992 — durante i quali la solidarietà fra banche centrali e l'efficacia della loro cooperazione sono state seriamente messe in causa — hanno insegnato che in certi casi le autorità monetarie potrebbero essere impotenti ad arginare fenomeni di pressione abnorme su una o più monete. I movimenti giornalieri sui mercati dei cambi sono valutati in 1 200 miliardi di dollari, importo che supera di molto il totale delle riserve monetarie delle banche centrali europee.

5.2.6. Il Comitato si rende interprete dell'opinione espressa dalle parti sociali: ai cittadini ed alle aziende dell'Unione europea non possono bastare dichiarazioni rassicuranti: occorre che le autorità monetarie — in accordo con la Commissione — prevedano e prendano misure concrete affinché gli eventi del passato non abbiano a ripetersi. Non sarà necessario che tali misure vengano annunciate nei dettagli (la speculazione sarebbe pronta a prendere le contromisure necessarie); sarà

sufficiente che il mercato sappia che esse esistono e che, nel deprecabile caso che dovessero rendersi necessarie, esse saranno efficaci.

5.2.7. Adottare misure efficaci che non comportino restrizioni alla libertà di circolazione dei capitali ed alla libertà di prestazione di servizi (finanziari) è certamente impresa difficile, così come non sembra una via percorribile quella di imporre restrizioni ai soli mercati europei, che verrebbero danneggiati nei confronti dei mercati extra-europei concorrenti senza conseguire lo scopo di arginare fenomeni speculativi. Le misure da adottare dovrebbero quindi andare prevalentemente nel senso di promuovere precisi impegni di sorveglianza e di cooperazione fra le autorità di controllo degli Stati membri e le banche centrali, tendenti a mettere in atto le misure necessarie.

5.2.8. Al punto 29, il Libro verde elenca le misure da adottare all'inizio della fase A:

- la legislazione necessaria per il funzionamento della moneta unica, che dovrebbe entrare in vigore all'inizio della fase B;
- la determinazione delle caratteristiche e delle specifiche tecniche delle banconote e delle monete;
- la costituzione di organismi (strutture) nazionali incaricati di dirigere e controllare le operazioni di transizione verso la moneta unica;
- la definizione di piani di transizione nazionali di ciascuna comunità bancaria e finanziaria.

Queste misure — che il Comitato economico e sociale commenterà più avanti in dettaglio — hanno una caratteristica comune: la loro preparazione è estremamente urgente e quando possibile deve essere iniziata sin d'ora.

5.3. *Fase B — Partenza effettiva dell'Unione economica e monetaria ed emergenza di una massa critica di attività in moneta unica*

5.3.1. L'evento determinante di questa fase è che al suo inizio vengono fissati dal Consiglio i tassi di conversione delle monete partecipanti (Libro verde, punto 30), mentre il SEBC assume la responsabilità della politica nella moneta unica. L'ECU cessa di essere una moneta-paniere per diventare una moneta di pieno diritto, della quale le monete nazionali sono perfetti sostituti. Tuttavia, il potere liberatorio rimarrà prerogativa esclusiva delle monete nazionali. Il tasso di conversione dell'ECU-paniere nella moneta unica sarà di 1:1. Tutto questo è conforme al Trattato.

5.3.2. Una durata massima di tre anni viene prevista (Libro verde, punti da 31 a 37) come periodo preparatorio per l'entrata in vigore della moneta unica come sola moneta dell'unione monetaria; tenuto conto delle esigenze del mercato, nel quale operano aziende di ogni dimensione e con caratteristiche organizzative estrema-

mente diversificate, nonché della necessità di abituare i cittadini a «pensare» nella nuova moneta, un periodo di tre anni sembra abbastanza congruo, salvo che l'apprezzamento della situazione in prossimità dell'avvio della fase B non porti alla decisione di ridurne la durata. Il Comitato economico e sociale ribadisce peraltro il concetto già espresso al paragrafo 5.1.2: una variazione dei programmi prestabiliti non deve cogliere di sorpresa il mercato e deve essere annunciata con largo anticipo.

5.3.3. La durata della fase B è stata calcolata dalla Commissione principalmente sulla base di due elementi: le informazioni provenienti dal mercato e la stima del periodo necessario all'IME per predisporre le banconote e le monete da immettere sul mercato. Notizie non ufficiali sembrano far prevedere che la quantità necessaria di denaro circolante possa essere predisposta in tempi più brevi: questa sola considerazione non deve indurre alla decisione di abbreviare la durata della fase B.

5.3.4. Per quanto riguarda la preparazione del mercato, il Comitato osserva che un «collo di bottiglia» potrebbe crearsi a seguito della massiccia richiesta di modifica di programmi informatici proveniente dalla totalità del mercato, banche, aziende e amministrazione pubblica. Solo in piccola parte il mercato è in grado di utilizzare le proprie risorse interne; la maggior parte delle imprese dovrà ricorrere alle società di servizi informatici, che peraltro non risultano essere state interpellate né sono citate fra le parti sociali che devono concorrere alla redazione del documento finale della Commissione. È peraltro necessario che l'industria dell'informatica («software» ma anche «hardware») sia interpellata per conoscere se il periodo previsto di tre anni è coerente con le risorse dell'industria stessa.

5.3.5. Una caratteristica fondamentale di questa fase è la costituzione immediata, sin dall'inizio, di una massa critica di attività in moneta unica. L'emergenza di questa massa critica richiederebbe «un cambiamento iniziale [in moneta unica] nel settore bancario e finanziario, che avrebbe quindi un periodo massimo di tre anni per completare il cambiamento delle rimanenti operazioni e dei sistemi». La ragione della creazione della massa critica è di natura puramente monetaria: essa contribuirebbe a rafforzare la credibilità e la percezione dell'irreversibilità della moneta unica (Libro verde, punto 31).

5.3.6. Gli elementi che saranno destinati a contribuire alla formazione della massa critica sarebbero, secondo il Libro verde (punto 32), ispirati ad una concezione la più ampia possibile, e includerebbero le operazioni di politica monetaria e sui tassi di cambio, quelle sul mercato interbancario, monetario, dei capitali e delle divise, le emissioni governative di debito pubblico ed i sistemi di pagamento all'ingrosso («wholesale»). Così come indicate, queste operazioni riguarderebbero esclusivamente le banche centrali, i governi e le istituzioni bancarie e finanziarie, e un ristretto numero di grandi aziende (multinazionali e investitori istituzionali). Il mercato in generale (aziende e consumatori) continuerebbe invece ad operare nella moneta nazionale (Libro verde, punto 33).

5.3.7. Qualora i componenti della massa critica — da concordare nei prossimi mesi in consultazione fra la Commissione e l'IME — fossero limitati a quelli indicati dal Libro verde e richiamati al paragrafo precedente, il Comitato esprimerebbe il proprio accordo; preoccupa peraltro la dichiarazione secondo la quale la gamma dei componenti dovrebbe essere «la più vasta possibile». Il Comitato non può essere d'accordo su ulteriori estensioni dei componenti, che ripercuoterebbero sul mercato gli effetti di misure che sono strettamente monetarie e che tali devono rimanere.

5.3.8. Per le banche e istituzioni finanziarie, il contributo al conseguimento della massa critica sarebbe costituito dalle operazioni nei settori che le riguardano — operazioni sul mercato monetario e dei tassi di cambio, operazioni sul mercato all'ingrosso e loro regolamento attraverso i relativi sistemi di pagamento. Tali operazioni riguardano le banche e le istituzioni finanziarie di per sé stesse e un numero limitato di operatori del mercato (investitori istituzionali, grandi multinazionali), e il loro regolamento potrà avvenire attraverso il sistema Target, predisposto allo scopo. Il Libro verde dichiara peraltro che qualsiasi operatore privato potrà decidere volontariamente di passare alla moneta unica, il che implicherebbe che il settore bancario dovrebbe convogliare verso la massa critica tutte le operazioni provenienti da tali operatori. I sistemi di pagamento «al dettaglio», nazionali ed internazionali, non possono funzionare in due diverse monete; il loro cambiamento nella moneta unica non potrà che avvenire all'inizio della fase C. È pur sempre possibile che il passaggio alla moneta unica di tali sistemi possa avvenire anche prima; ma questo potrà avvenire soltanto se e quando l'insieme del settore bancario sarà attrezzato per agire da interfaccia fra la moneta nazionale e la moneta unica.

5.3.9. Nessuna disposizione, legale o extra-legale, può impedire alle banche di offrire servizi in moneta unica ed al cittadino di avvalersene; tuttavia, occorre evitare una «porosità» degli effetti della massa critica nei confronti del mercato. Le banche potrebbero quindi offrire servizi in moneta unica e convogliarne gli importi verso la massa critica, ma per il mercato si tratterebbe di utilizzare dei servizi espressi in doppia denominazione (moneta nazionale e moneta unica), fermo restando che la moneta di regolamento rimarrebbe, per tutta la durata della fase B, la moneta nazionale. In altri termini, la funzione di interfaccia di cui al paragrafo 5.3.8 contribuirebbe alla «creazione» di moneta unica senza interferire sui meccanismi interni della moneta nazionale.

5.3.10. Il Comitato è cosciente delle critiche espresse da alcuni settori nei confronti della soluzione della massa critica in generale e dell'offerta di servizi in moneta unica in particolare. È stato rilevato che tali soluzioni comporteranno distorsioni di concorrenza nel settore bancario e finanziario, dovute ai tempi più lunghi di adattamento alla moneta unica dei piccoli istituti di

credito; tali distorsioni potrebbero portare a concentrazioni nel settore bancario, pregiudizievoli per un sano regime di concorrenza. Il Comitato richiama l'attenzione su quanto detto al paragrafo precedente circa l'impossibilità giuridica di vietare l'offerta di servizi; esprime inoltre l'avviso che le piccole imprese — non solo banche — potranno predisporre il cambiamento con una programmazione tempestivamente preparata, specialmente se la data di avvio della fase A fosse confermata nel 1° gennaio 1999.

5.3.11. La pubblica amministrazione nei diversi paesi partecipanti dovrebbe, secondo il Libro verde (punto 35) assumere un ruolo di guida nel passaggio alla moneta unica, adottandola come denominazione per le voci più importanti della spesa pubblica e pagando in moneta unica, quando possibile, i relativi importi. Dovrebbe essere possibile, inoltre, pagare alcune tasse in moneta unica. Il Comitato esprime il suo disaccordo su tale scenario: la pubblica amministrazione dovrebbe essere la prima a rendersi conto che operare in moneta unica — e in moneta nazionale in modo promiscuo — su un mercato che non è ancora pronto, nella sua totalità, ad adottare la nuova moneta, introduce un elemento di confusione nel mercato e nella sua stessa contabilità, a tutto danno dei cittadini e della trasparenza dei conti pubblici; inoltre, il costo per l'adozione di queste misure graverebbe sui bilanci pubblici, e quindi sul cittadino. È sintomatico, d'altra parte, che fra le amministrazioni che dovrebbero adottare questa forma di passaggio alla moneta unica non viene citata la Commissione, proprio quella che fra tutte dovrebbe assumere il « ruolo guida ». Il Comitato è invece d'accordo sulla funzione della pubblica amministrazione come guida nello svolgimento di campagne d'informazione.

5.3.12. Le imprese private (punto 36 del Libro verde) potranno continuare ad operare in moneta nazionale per tutta la durata della fase B, pur potendo optare per una trasformazione, totale o parziale, delle loro operazioni in moneta unica. Pur essendo perfettamente lecita di per se stessa, il Comitato (v. oltre, 6.5.1 e 6.5.2) ritiene necessario che il rapporto finale della Commissione metta in evidenza gli inconvenienti ed costi di una simile scelta per molti tipi di imprese, non sufficientemente evidenziati nel punto 103 del Libro verde.

5.3.13. Per i consumatori, è evidente che la moneta unica non avrà alcun significato pratico per tutta la durata della fase B. Al punto 37, il Libro verde esprime l'ipotesi che la concorrenza e la domanda del mercato potrà indurre gli operatori privati ad offrire servizi in moneta unica. Occorrerà che i consumatori siano resi bene edotti di che cosa si intende per « servizi in moneta unica »; se per tali si intendono servizi d'investimento (in tutte le loro diverse forme), o trasferimenti da e per l'estero, in moneta unica, non si può essere che d'accordo; ma qualora si volesse qualificare per tali la tenuta di conti in moneta unica (e per forza di cose anche in moneta nazionale), si sarebbe di fronte ad un semplice

artificio contabile, magari adatto per abituare il consumatore a « ragionare » nella nuova moneta, ma di nessuna utilità pratica: la moneta nazionale rimarrà, per il consumatore, la moneta nella quale sono espressi i suoi redditi e nella quale sono regolate le sue obbligazioni. Le « distorsioni di concorrenza » temute da alcuni possono derivare proprio dall'offerta di servizi in doppia moneta presentati come « servizi in moneta unica ». Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di evidenziare questa importante distinzione nel suo rapporto finale.

5.3.14. Riassumendo, la posizione del Comitato economico e sociale nei confronti della fase B così come descritta dal Libro verde è la seguente:

- * a favore della costituzione di una massa critica secondo criteri precisi, da stabilire in accordo con l'IME con largo anticipo rispetto all'inizio della fase B;
- * « impermeabilità » della massa critica nei confronti della generalità del mercato;
- * necessità di rendere il mercato edotto della reale natura dei servizi in moneta unica offerti, e dei costi/benefici ottenibili, riferiti a grandi imprese, piccole-medie imprese e consumatori.

5.4. Fase C — Cambiamento finale della moneta unica

5.4.1. Questa fase — la cui data di partenza sarà già stata annunciata all'inizio della fase A — dovrebbe durare soltanto alcune settimane (Libro verde, punto 38), e cioè il tempo strettamente necessario per permettere il cambio della moneta nazionale in biglietti e monete espressi in moneta unica, e per l'adattamento materiale delle macchine — registratori di cassa, distributori di banconote, di biglietti, di merci, terminali sui punti di vendita funzionanti con carte di pagamento. Sin dal primo giorno, le banche, il sistema finanziario in generale ed i sistemi di pagamento « al dettaglio » opereranno in moneta unica; lo stesso avverrà per il resto del mercato. Soltanto la moneta unica avrà potere liberatorio (« legal tender »). Il Comitato economico e sociale ritiene che lo scenario così descritto sia realistico ed accettabile, a condizione che vengano meglio delineati alcuni punti che rimangono oscuri o indefiniti.

5.4.2. In primo luogo, deve essere precisato il rapporto giuridico fra la moneta unica e le singole monete nazionali nel corso della fase C. È evidente che soltanto la moneta unica avrà potere liberatorio; è peraltro necessaria un'apposita legislazione che stabilisca se il potere liberatorio apparterrà soltanto alla moneta unica sin dall'inizio della fase C, oppure se esso sarà attribuito alle due monete — nazionale e moneta unica — per tutta la durata della fase, oppure se (caso peraltro

improbabile) si vorrà mantenere il potere liberatorio alla sola moneta nazionale sino al termine della fase C. Pur trattandosi di un periodo relativamente breve, ciascuna delle tre alternative pone delicati problemi giuridici; il Comitato non ritiene necessario prendere posizione a favore dell'una o dell'altra ipotesi, limitandosi a richiedere che al mercato vengano date le necessarie certezze.

5.4.3. Per quanto riguarda le macchine, il problema assume aspetti distinti a seconda che si tratti di apparecchiature funzionanti con monete o banconote e macchine (terminali) funzionanti con carte di pagamento di qualunque genere (carte di credito, carte di debito, carte prepagate).

5.4.3.1. Le apparecchiature funzionanti con monete o banconote — siano esse del tipo «distributori di denaro» o «distributori di merci», consistono di una parte meccanica e di una parte elettronica, la prima relativa alla funzione di distribuzione (di banconote o di merci), la seconda alla funzione di riconoscimento e di controllo delle banconote o delle monete. L'adattamento della parte meccanica — per i soli distributori di banconote — potrà richiedere un periodo più o meno lungo a seconda della maggiore o minore compatibilità dei nuovi biglietti in moneta unica con i biglietti in moneta nazionale; per i distributori di merci funzionanti con monete si ritiene che, in generale, l'adattamento richiederà due anni di tempo. L'adattamento della parte elettronica — in genere prodotta da industrie diverse da quelle che forniscono l'apparecchiatura completa — si presenta come relativamente semplice per quanto riguarda l'adattamento in sé stesso, ma di notevole complessità dal punto di vista organizzativo e logistico.

5.4.3.2. Le caratteristiche delle banconote e delle monete saranno comunicate ai fabbricanti con il dovuto anticipo; lo stato di avanzamento dei lavori fa ipotizzare che questo possa avvenire anche prima dell'avvio della fase A. I fabbricanti di apparecchiature elettroniche dovrebbero quindi essere in grado di predisporre per tempo le nuove apparecchiature di riconoscimento e di controllo; il problema nasce dalla necessità di mettere in opera tali attrezzature soltanto quando la nuova moneta sarà disponibile, non prima. Inversamente, una messa in opera anticipata significa precludere l'utilizzo delle macchine all'uso con la moneta nazionale. Dovendosi escludere che la messa in opera possa avvenire con un sistema «big bang» — si tratta di milioni di impianti — non rimane che prevedere ed accettare una situazione di disagio, di durata non ipotizzabile, ma che si protrarrà per parecchi mesi oltre la fine della fase C. È stata suggerita la soluzione — tecnicamente valida — di predisporre apparecchiature atte ad accettare i due tipi di monete; tale soluzione potrà essere adottata se il maggior costo di tali apparecchiature sarà giustificato dal breve periodo di circolazione delle due monete, quindi da un utilizzo di durata limitata. Il Comitato economico e sociale vede con favore una soluzione del genere, ma ricorda che la sua adozione non può che essere del tutto spontanea e frutto delle scelte del mercato.

5.4.3.3. Per i terminali funzionanti con carte, bancarie o di altro genere, il problema si pone in termini diversi: i programmi possono essere predisposti con largo

anticipo e l'accoglimento nel sistema di cifre espresse in una moneta diversa da quella tradizionale non sembra porre particolari problemi per i terminali di «ultima generazione». Esiste peraltro una grande quantità di terminali che tecnicamente non possono essere adattati, e che dovranno essere cambiati, con costi notevoli ed in tempi non brevi. Si dovrà infatti scegliere fra la soluzione di lasciarli in esercizio in moneta nazionale sino all'ultimo momento e quella di installarli anticipatamente, per essere messi in funzione in moneta unica al momento opportuno. Una condizione essenziale è comunque quella che la data di cambiamento della moneta nazionale in moneta unica sia determinata come «big bang» — e questo vale per tutti i sistemi di pagamento; la coesistenza, sia pure per un breve periodo, di sistemi con input da attori diversi — banche, commercianti, consumatori — e in monete diverse non è tecnicamente possibile e rischierebbe di provocare il blocco puro e semplice dei sistemi. La Commissione dovrà pertanto determinare una data precisa — all'inizio o alla fine della fase C — nella quale il cambiamento dei terminali e dei sistemi di pagamento dovrà essere effettuato. In ogni caso, le carte costituiscono una soluzione più semplice e flessibile rispetto ad ogni altro sistema di pagamento, e la Commissione dovrebbe incoraggiarne l'utilizzo come uno dei mezzi atti a facilitare la transizione alla moneta unica.

5.4.4. La predisposizione dei nuovi biglietti e delle nuove monete fa emergere problemi di carattere tecnico, organizzativo e logistico. Le caratteristiche fisiche ed il disegno di biglietti e monete è un argomento che viene variamente utilizzato, in genere da organizzazioni di cittadini, per chiedere che il disegno richiami, almeno all'inizio, la moneta nazionale di ciascun paese. Si tratta di un argomento valido soprattutto dal punto di vista psicologico, che viene richiamato nella parte B del parere; ma il Comitato richiama l'attenzione delle autorità sul fatto che l'accoglimento di richieste da parte del mercato deve essere subordinato all'accertamento che esse non si traducano in maggiori costi di produzione o di utilizzo nelle macchine o in minori livelli di sicurezza. Qualora fosse provato che tali condizioni non sono osservate, il Comitato si schierebbe decisamente a favore di un disegno unico e di caratteristiche fisiche ed estetiche uniformi.

5.5. *Le date di esecuzione*

5.5.1. Il Libro verde (punti da 40 a 42) descrive le fasi di esecuzione e la loro durata, e, come già indicato al paragrafo 5.1.1, il Comitato ritiene che lo schema proposto sia, nelle sue linee generali, consono alle necessità ed alle aspettative del mercato. Non ritiene invece realistica la proposta del Gruppo Maas, di ridurre ad un anno la durata della fase B, nemmeno nell'ipotesi che la data di partenza sia fissata al 1° gennaio 1999: il mercato non sarebbe pronto a seguire tale imposizione.

6. Ruolo dei diversi operatori

6.1. Il settore bancario

6.1.1. Il Libro verde attribuisce al settore bancario e finanziario un ruolo centrale nel facilitare il passaggio alla moneta unica. È necessario pertanto che questo settore sia pronto a sostenere il suo ruolo in piena collaborazione con gli organismi che avranno la responsabilità di dirigere e coordinare l'intera operazione. D'altra parte, tale collaborazione non può che essere interattiva, nel senso che difficilmente si potrebbe immaginare una situazione basata su imposizioni dall'alto piuttosto che da azioni concordate e frutto di un'intesa reciproca. Il Comitato economico e sociale, da parte sua, esprime le sue considerazioni nei paragrafi che seguono.

6.1.2. Al punto 47, il Libro verde dice — correttamente — che all'inizio della fase B la moneta unica diverrà una moneta di pieno diritto, con tassi di cambio fissi ed irrevocabili nei confronti delle monete partecipanti, che insieme alla moneta unica saranno dei perfetti sostituti l'una dell'altra. L'affermazione diventa fuorviante quando si dice che le monete (biglietti) non saranno più scambiate sui mercati dei cambi e che «il cassiere sostituirà il cambista». La sostituibilità delle monete implica che esse vengano scambiate gratuitamente sulla base di una parità fissa; tale condizione si può verificare per la moneta scritturale, ma non per la moneta cartacea, e ancor meno per le monete metalliche. Ad evitare false interpretazioni ed aspettative, la Commissione dovrà chiarire che il fatto che le monete (banconote) sono scambiate sulla base di rapporti di parità fissa non significa che esse debbano essere scambiate gratuitamente. Le banconote estere sono fonte di costi (spedizione all'estero o conservazione nelle casse per essere rivenduta, conteggio, amministrazione, trasporto, assicurazione, perdita di interessi, personale, ecc.). Tali costi, oggi assorbiti dai margini fra tassi di acquisto e di vendita, dovranno essere coperti con un esplicito e trasparente addebito di commissioni o di «rimborsi spese». Il Comitato attira l'attenzione sul fatto che il Libro verde costituisce un documento di studio nel quale la precisione è di rigore; ogni affermazione a carattere divulgativo o propagandistico, ma imprecisa, rischia di provocare incomprensioni e di fare insorgere false aspettative nel mercato.

6.1.3. Al punto 48, il Libro verde evoca il fatto che all'inizio della fase B gli Stati membri dovrebbero conferire statuto legale alla moneta unica, permettendo quindi ai residenti di usarla negli stessi termini della moneta nazionale. Anche in questo caso come nel precedente, la precisione è necessaria: per tutta la durata della fase B, la facoltà per i residenti di utilizzare la moneta unica in luogo della moneta nazionale non può e non deve tradursi in un obbligo per la banca di offrire servizi implicanti una doppia contabilità.

6.1.4. La doppia indicazione degli importi, in moneta nazionale e in moneta unica (Libro verde, punto 56),

pone un problema abbastanza vicino, come approccio, a quello della stampa di biglietti in moneta unica con menzione dell'origine «nazionale» di ciascuna moneta. Al paragrafo 5.4.4 il Comitato ha espresso la sua approvazione per qualsiasi misura atta a facilitare il passaggio alla moneta unica (ed a familiarizzare il pubblico), ma non a prezzo di ingiustificati e ingiustificabili incrementi di costi. Questo sembra essere il caso: la sistematica doppia indicazione degli importi, pur non essendo la stessa cosa della doppia contabilità, impone una serie di adempimenti e di costi: revisione dei programmi informatici e di stampa, distruzione dei moduli esistenti e stampa di nuovi, per poi passare, all'inizio della fase C, ad un ulteriore riadattamento dei programmi informatici e di stampa, distruzione dei moduli a doppia moneta e ristampa di altri. Soltanto in termini di modulistica, si tratterebbe di stampare e poi mandare al macero — due volte — qualche miliardo di moduli.

6.1.5. Il costo — ma soprattutto la distruzione di ricchezza e di risorse naturali in un periodo in cui il mercato è sensibilizzato ai problemi ecologici — sconsiglia fortemente l'adozione di misure che impongano la doppia indicazione degli importi; visto che il fine di tale misura è quello di familiarizzare il mercato con la moneta unica, e per il mercato anche quello di permettere un controllo del calcolo delle parità, è necessario ricercare, oltre a quella indicata, altre soluzioni. Soluzioni alternative meno costose e meno complicate potrebbero essere costituite, ad esempio, dalla indicazione prestampata su ogni modulo, ricevuta, tagliando, ecc., di una frase che ricordi l'equivalenza dell'importo indicato in moneta nazionale con la moneta unica, con l'indicazione del tasso di conversione. Con un'adeguata campagna d'informazione, ciascuno potrà fare, se lo desidera, il proprio calcolo con la massima semplicità. Resta naturalmente all'iniziativa del mercato di ricercare altre soluzioni, tutte accettabili purché semplici, poco costose e soprattutto trasparenti. L'esempio della decimalizzazione della sterlina, adottata in Gran Bretagna con un approccio estremamente pragmatico e senza l'imposizione di misure coercitive — ma preceduta da un'efficiente campagna d'informazione — prova che flessibilità e buon senso conseguono risultati migliori di misure coercitive, e a costi infinitamente minori (v. Parte B, 10.4).

6.1.6. Non si può che compiacersi con l'IME per aver previsto la messa in opera di un sistema di pagamento di valore elevato (Target), che unitamente al sistema privato di compensazione in ECU contribuirà a gestire i flussi monetari destinati a creare la massa critica (Libro verde, punto 62). Per i sistemi di pagamento al dettaglio (punto 64) la Commissione è d'accordo sul fatto che tali sistemi non possono operare in due monete contemporaneamente — ma questo vale anche per ogni altro tipo

di sistema di pagamento, compresi quelli di valore elevato — e che il sistema bancario potrà mantenere in linea di massima (v. 5.3.8) il sistema di calcolo nella moneta nazionale sino all'avvio della fase C.

6.1.7. Peraltro, al punto 65 il Libro verde anticipa l'ipotesi che in taluni paesi e per certi sistemi specializzati (per esempio, le carte), la fase C possa essere anticipata. Anche ammettendo che questo sia possibile, il Comitato economico e sociale mette in guardia contro le soluzioni che vengono proposte come fine a se stesse e contro gli interessi del mercato: è appena il caso di ricordare quale situazione caotica una soluzione del genere produrrebbe per il pubblico e per il sistema bancario stesso (v. anche 5.4.3.3).

6.2. *Il settore bancario: concorrenza e costi*

6.2.1. Il Libro verde non parla della situazione di concorrenza che verrà a crearsi fra le banche dei paesi che costituiranno la moneta unica, e globalmente fra i sistemi bancari di questi paesi e quelli dei paesi a derogazione. Il Comitato ritiene peraltro utile sollevare il problema, ricordando che esso fa parte delle richieste fatte alla Commissione da parte del Consiglio.

6.2.2. Uno degli argomenti più dibattuti, non soltanto nell'ambito bancario, è quello della possibilità di offrire servizi in moneta unica nel corso della fase B: è già stato osservato (v. 5.3.10) che tale offerta è perfettamente legale e che pertanto ogni tentativo di opporvisi sarebbe vano. Il mercato ha tuttavia il diritto di essere informato circa la natura, l'utilità pratica ed i costi dei servizi in moneta unica (v. 5.3.13): una comunicazione completa e trasparente è necessaria al consumatore, ma contribuirà anche a prevenire distorsioni di concorrenza.

6.2.3. L'offerta di servizi in moneta unica nei paesi a derogazione potrebbe essere un sistema di penetrazione su questi mercati da parte di banche dei paesi partecipanti. Anche se teoricamente tale possibilità esiste per le banche di qualsiasi paese, in realtà una disparità di condizioni di concorrenza potrebbe nascere dal fatto che la moneta unica sarà sempre, per le banche dei paesi a derogazione, una divisa estera comportante costi. L'offerta di servizi in moneta unica potrà essere interessante per le aziende e per i cittadini dei paesi a derogazione; ma nel contempo si potrà assistere al drenaggio delle risorse in moneta nazionale di questi paesi.

6.2.4. Un altro argomento che il Comitato desidera sollevare è quello dei costi legati alla transizione. Nel corso degli studi che sono stati condotti per conto della Commissione o direttamente dal settore bancario e da singole banche, un fatto è risultato evidente e non

contestato: il settore bancario è quello che dovrà sopportare oneri, e affrontare problemi, di gran lunga superiori a quelli del resto del mercato. A questi oneri devono aggiungersi i mancati guadagni sulla conversione delle divise (v. 3.2.1). Il settore bancario non ha chiesto — almeno finora — alcun tipo di sovvenzione o aiuto, limitandosi a comunicare le stime degli oneri previsti.

6.2.5. Tuttavia, il problema si presenterà esplicitamente presto o tardi; il Comitato desidera esprimere la sua opinione ancor prima che esso sia posto ufficialmente sul tappeto. I calcoli fatti dalle varie fonti bancarie — ed in particolare quelli della Federazione bancaria — fanno ascendere le stime dei costi a parecchie centinaia di miliardi di ECU (132 miliardi per i soli sistemi di pagamento); d'altra parte, taluni obiettano che una parte di tali spese sarebbe stata comunque da sostenere per far fronte al normale processo di evoluzione e di aggiornamento dei processi organizzativi e per tenere il passo con il progresso tecnologico. Date tutte queste premesse, l'idea — latente anche se non esplicita — che si possa procedere a finanziamenti o sovvenzioni per il settore bancario non sembra costituire una via percorribile. Occorre anche tener presente che altri settori economici sembrano intenzionati a chiedere aiuti od incentivi per procedere al cambiamento. Di questo passo, tutto il mercato riterrà, per una ragione o per l'altra, di avere il diritto di ricevere fondi in cambio del privilegio di avere la moneta unica; il Comitato economico e sociale non ritiene che questa sia una soluzione adottabile in linea generale.

6.2.6. Da sempre, quando un'azienda, un settore economico o un insieme di settori devono far fronte ad oneri superiori al normale, essi si comportano secondo le leggi del mercato: ammortamenti della durata massima concessa dalle leggi fiscali, e quindi ripartizione degli oneri fra diversi esercizi, con un pareggio del conto economico da raggiungere secondo la strategia propria a ciascuna azienda, attuata tenendo conto della situazione del mercato e della concorrenza. Il gioco della concorrenza, in particolare, farà sì che i costi vengano ripartiti in modo praticamente inavvertibile dal mercato, tenuto conto anche del fatto che i consumatori apporranno forti resistenze ad aumenti dei prezzi dei servizi; da parte loro, le autorità dovranno vigilare per accertarsi che questi principi vengano osservati, astenendosi peraltro da interventi di regolamento dei prezzi.

6.2.7. Qualora un ulteriore apprezzamento della situazione basato su dati inoppugnabili dovesse far temere un impatto eccessivo sul mercato, potrebbero eventualmente essere ricercate soluzioni di tipo fiscale per una parte delle spese di transizione, ad esempio attraverso la deducibilità dell'IVA.

6.3. *I mercati finanziari*

6.3.1. In linea generale, l'insieme dei mercati finanziari incontrerà minori problemi di adattamento, rispetto al settore bancario, per il passaggio alla moneta unica:

i mercati finanziari sono estremamente flessibili e sono, in certo qual modo, predisposti per accogliere l'innovazione; peraltro, gli operatori sul mercato finanziario — incluse le banche — avranno gli stessi problemi di informatica già descritti per il settore bancario in generale.

6.3.2. Il problema di fondo che si presenta, tanto per i mercati dei capitali quanto per i mercati dei valori mobiliari, è quello di assicurarne la stabilità; come il Comitato economico e sociale ha già avuto occasione di osservare (v. 3.3), turbamenti, incertezze e movimenti speculativi abnormi possono ostacolare il raggiungimento di tale condizione. I danni per le economie dei paesi dell'UE sarebbero rilevanti, ma ancor più elevato è il rischio di mettere in causa la credibilità della moneta unica e la sua posizione di moneta « forte » nei confronti del dollaro e dello yen.

6.3.3. Il Libro verde (punti da 69 a 87) è improntato ad un relativo ottimismo: la stabilità sarà assicurata (punto 71) da un alto livello di convergenza nominale fra i paesi che faranno parte della moneta unica. Il Comitato ritiene che tale condizione sia necessaria ma non sufficiente: a tale proposito — richiamandosi anche a quanto detto nei precedenti paragrafi da 5.2.2 a 5.2.7 — sottolinea che la difesa della moneta unica sui mercati monetari e sui mercati mobiliari non può essere attuata senza la decisa e sincera volontà degli Stati membri e delle loro banche centrali. Per entrambi i mercati emerge la necessità di attento riesame delle norme che regolano i mercati per individuare eventuali « debolezze » delle quali la speculazione internazionale potrebbe approfittare, come fece in un recente passato. Il problema non è peraltro risolvibile a livello europeo: è necessaria una collaborazione a livello mondiale.

6.3.4. Il Libro verde analizza realisticamente le circostanze che potrebbero introdurre perturbazioni importanti sui mercati, ma non indica alcun particolare rimedio. Per loro natura, i mercati finanziari presentano un elevato grado di rischio, e l'adozione della moneta unica non è di per sé un evento tale da ridurlo. Si tratta di una regola ben conosciuta dagli operatori finanziari; sarà peraltro necessario che il consumatore ne venga messo chiaramente al corrente, per evitare che confonda la solidità della moneta con la certezza di guadagni.

6.3.5. Un'evidente omissione del Libro verde riguarda la considerazione delle ripercussioni dell'adozione della moneta unica sui mercati esterni, tanto dei paesi a derogazione che dei paesi terzi. Sarebbero da analizzare le possibili reazioni degli investitori che hanno acquistato titoli a reddito fisso emessi in una delle monete che confluiranno nella moneta unica. A parte le considerazioni di carattere giuridico di cui si dirà più avanti (v. 7.5 e 7.6) la previsione del cambio da una moneta ritenuta più forte della moneta unica, con un rendimento previsto non sufficientemente remunerativo, potrebbe avere ripercussioni sui mercati. Per i mercati dei paesi a derogazione, potrebbe verificarsi un indebolimento come conseguenza della prevedibile maggiore stabilità della moneta unica nei confronti della moneta nazionale.

6.4. *Le amministrazioni pubbliche*

6.4.1. Il Libro verde (da 88 a 99) rileva l'importanza fondamentale delle iniziative e del comportamento delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli, da quelle comunitarie a quelle locali. Il Comitato economico e sociale evita di entrare in argomento sui compiti che devono essere assolti direttamente dalle pubbliche amministrazioni, ma ritiene suo compito commentare gli aspetti che riguardano i rapporti delle amministrazioni con cittadini ed aziende.

6.4.2. Il suggerimento di emettere titoli del debito pubblico in moneta unica, cominciando all'inizio della fase B e continuando per l'intero periodo, è razionale dal punto di vista monetario (contributo alla formazione della massa critica) e coerente con il fine di abituare il mercato alla moneta unica. È questa una delle poche eccezioni ad un principio che il Comitato ripete in questa sede: l'utilizzo di servizi nella nuova moneta per l'intero periodo della fase B deve avere — oltre allo scopo di familiarizzare il cittadino con la moneta unica — anche un'utilità pratica. Le due condizioni sono indissolubili.

6.4.3. Da quanto sopra deriva l'esigenza che la conversione in moneta unica della pubblica amministrazione durante la fase B rimanga un fatto interno all'amministrazione stessa, senza conseguenze per il cittadino e per le aziende. Come già osservato al precedente paragrafo 5.3.11, iniziative parziali su mercati che nelle transazioni ordinarie usano soltanto la moneta nazionale provocherebbero confusioni e aumenti di costi; se tutto questo dovesse essere fatto solo per « abituare » il pubblico alla moneta unica, si dovrebbe concludere che il gioco non vale la candela. Questo vale in particolare per quanto riguarda i sistemi di previdenza sociale e l'amministrazione fiscale.

6.5. *Le imprese*

6.5.1. La prima scelta che le imprese dovrebbero fare è quella se effettuare il passaggio alla moneta unica durante la fase B oppure se attendere l'inizio della fase C. Come già il Comitato economico e sociale ha osservato in precedenza (v. 5.3.6), la formazione di una massa critica è un obiettivo di carattere monetario sul quale non si può che essere d'accordo; il desiderio di conseguire tale obiettivo non deve peraltro spingere la Commissione ad incoraggiare le aziende ad operare scelte di dubbia utilità per il mercato o, peggio, contrarie ai loro interessi. Il Libro verde stesso (punto 103, ultimo capoverso) riconosce che tale è il caso per le piccole e medie imprese; anche per le imprese di maggiori dimensioni, tuttavia, le considerazioni non cambiano: la necessità di costituire « qualche forma di interfaccia » (punto 103, secondo capoverso) fra le attività interne in moneta unica e quelle, sempre interne, in moneta nazionale può costituire un onere e una fonte di complicazioni. Rimane il caso delle

grandi aziende, soprattutto multinazionali, per le quali in effetti il passaggio anticipato alla moneta unica potrebbe costituire un vantaggio.

6.5.2. A tempo debito, la Commissione dovrà redigere e pubblicare uno studio che guidi le aziende, in modo del tutto obiettivo e neutrale, nella comprensione dei vantaggi e degli svantaggi di un passaggio anticipato alla moneta unica nel corso della fase B. Il Comitato economico e sociale raccomanda, in particolare, che venga tenuta in conto la raccomandazione di un autorevole presidente di banca centrale⁽¹⁾: «in tutti gli Stati membri, sarà bene evitare di addossare agli operatori ed ai cittadini un carico troppo pesante legato alla coesistenza di molteplici sistemi di calcolo».

6.5.3. Occorre quindi sottolineare che il passaggio graduale alla moneta unica durante la fase B deve essere frutto di una libera scelta delle aziende; il mercato deve operare un'attenta sorveglianza per evitare fenomeni di «porosità», vale a dire l'effetto indotto dalle grandi aziende che potrebbero effettuare pressioni, dirette o indirette, su aziende di dimensioni minori in posizione di «dipendenza» (fornitori o clienti) affinché anch'esse adottino la moneta unica prima dell'inizio della fase C.

6.5.4. Un problema di notevole rilevanza per il commercio — e in particolare per la grande distribuzione — è costituito dalla ventilata proposta di rendere obbligatoria la doppia indicazione dei prezzi, in moneta nazionale e con conversione in moneta unica. A parte le difficoltà ed i costi, comuni a quelli del settore bancario (v. 6.1.5) è da ricordare che il progetto di direttiva che impone l'indicazione dei prezzi per unità venduta e per unità di volume o di peso prevede l'entrata in vigore nel 1997; la misura prevista comporterebbe l'indicazione di quattro prezzi, due in moneta nazionale e due in moneta unica. Il consumatore esperto non avrebbe difficoltà di comprensione, ma il consumatore più «debole» — proprio quello che maggiormente necessita di protezione e di informazione — incontrerebbe difficoltà nell'orientarsi in questa pluralità di indicazioni. In ogni caso, questo sistema dovrebbe essere considerato come alternativo ad altri che vengano riconosciuti come adatti a conseguire lo scopo (v. ancora 6.1.5).

6.5.5. Per quanto riguarda le monete e le banconote all'inizio della fase C, il Libro verde (punto 104) lascerebbe alle imprese la scelta se accettare solo la moneta nazionale, solo la moneta unica, o entrambe, e questo per tutta la durata della fase, ipotizzata in alcune settimane. Una facoltà del genere non può essere lasciata al mercato: i consumatori devono sapere con certezza se la moneta in loro possesso sarà accettata ovunque, o se vi saranno limitazioni, e quali. Il Comitato economico e sociale ritiene che la legislazione in corso di preparazione dovrà prevedere la possibilità che per tutta la durata

della fase C entrambe le monete saranno accettate come mezzo di pagamento; rimane aperta la questione del loro potere liberatorio (v. punto 7.2), la cui importanza non deve peraltro essere sovrestimata, data la brevità del periodo e la relativa esiguità delle cifre da considerare (le transazioni di una certa entità non si effettuano in contanti).

6.5.6. Il problema delle macchine di registrazione e di vendita, inclusi i distributori automatici di banconote (DAB) ed i terminali che accettano carte sul punto di vendita (POS), è trattato dal Libro verde (punti 106 e 108) in modo realistico e con flessibilità: si ricorda che il cambiamento materiale di tutto il parco macchine esistente (diversi milioni) potrà richiedere alcuni mesi, per cui il pubblico dovrà essere preparato ad affrontare un certo periodo di disagi. Per far fronte alla situazione il Libro verde raccomanda una serie di misure preparatorie necessarie per evitare la maggior parte degli inconvenienti; si tratta di misure razionali, sulle quali il Comitato economico e sociale non può che essere d'accordo. L'unico aspetto che abbisogna di cautela è quello che riguarda l'accettazione di entrambe le monete e/o la produzione di ricevute, biglietti o moduli con la doppia menzione della moneta unica e della moneta nazionale: come è stato osservato in precedenza (v. paragrafi 5.4.3.1, 5.4.3.2 e 5.4.3.3), la modifica di macchine, di programmi e di dispositivi di stampa per un breve periodo comporta complicazioni tecniche e costi non giustificati, ed in taluni casi è tecnicamente impossibile.

6.5.7. La circolazione della moneta unica all'inizio della fase C sarebbe facilitata ove fosse possibile distribuire alle banche, e da queste al pubblico, un'adeguata riserva di moneta unica con un certo anticipo sull'inizio della fase C, e con la riserva che tale moneta non potrà essere utilizzata prima di tale data. La perdita d'interessi per il pubblico e per le aziende sarebbe trascurabile, e comunque ampiamente compensata dai benefici di evitare code agli sportelli. Il Comitato è peraltro ben cosciente dei problemi di sicurezza, di stoccaggio e di trasporto che questa soluzione pone per le banche centrali e per il sistema bancario, ma d'altra parte tali problemi non sono evitabili nemmeno con la soluzione di un cambio di moneta da iniziare alla data di avvio della fase C.

7. Le infrastrutture giuridiche della moneta unica

7.1. Il Libro verde dimostra una particolare sensibilità ai numerosi problemi giuridici, dalla cui soluzione dipenderà una transizione senza turbative per i mercati e per i consumatori (punti da 125 a 137). Emerge la necessità di avviare gli studi con largo anticipo per fare in modo che la legislazione sia pronta, laddove possibile, anche prima della fase A. La Commissione evoca la necessità di una stretta collaborazione fra le autorità

⁽¹⁾ Hans Tietmeyer, conferenza all'Institut d'Etudes Bancaires et Financières, Parigi, 20. 6. 1995.

comunitarie e quelle nazionali, ma il Comitato aggiunge che nella costituzione dei gruppi di studio deve essere garantita la partecipazione di esperti giuridici nominati dalle associazioni europee di categoria. Troppo spesso è avvenuto che in queste sedi gli «esperti nazionali» hanno ignorato le esigenze del mercato, limitandosi all'esame degli aspetti puramente legalistici dei problemi.

7.2. Si è già detto in precedenza (v. 5.3.1) che il fatto che la moneta unica diventi, all'inizio della fase B, una moneta di pieno diritto non equivale ad attribuirle un potere liberatorio, che in questa fase spetta solo alla moneta nazionale. Il caso è chiaro e non abbisogna di particolari chiarimenti giuridici; sarà invece necessario che venga risolto con un'appropriata legislazione (v. 6.5.3) il problema del potere liberatorio da attribuire alla moneta unica o alla moneta nazionale (o ad entrambe?) durante la fase C.

7.3. All'inizio della fase B, la moneta unica potrebbe essere utilizzata come unità di conto, e come mezzo di pagamento soltanto con l'accordo delle parti contraenti; la legislazione dovrebbe prevedere che la moneta unica e la moneta nazionale siano perfetti sostituti nel senso giuridico (Libro verde, 126 e 127); non solo, ma anche le diverse monete fra di loro dovrebbero godere di analogo trattamento. La legislazione assicurerebbe ai depositi bancari, ai pagamenti e alle transazioni la perfetta equivalenza nelle diverse monete e in moneta unica, pur rimanendo facoltativa per ogni contraente l'accettazione di pagamenti in moneta diversa da quella nazionale. Tale facoltà dovrebbe essere naturalmente estesa alle banche, nel senso che esse non saranno obbligate ad aprire ed a movimentare conti in moneta unica o in altra divisa.

7.4. La garanzia della continuità dei contratti è un elemento di vitale importanza non soltanto per la moneta unica, ma anche e soprattutto per assicurare una certezza del diritto al mercato interno. In taluni paesi (Libro verde, 129 e 130) la legge prevede la possibilità di porre termine o di modificare il contratto in modo unilaterale qualora insorga una perturbazione fondamentale dei fattori economici. La legislazione comunitaria dovrà imperativamente prevedere che l'adozione della moneta unica non costituirà, in nessun caso, una causa di invalidità dei contratti né potrà essere invocata per chiedere una modifica dei termini dei contratti. La legislazione degli Stati membri interessati dovrà a sua volta prevedere che l'adozione della moneta unica non sia considerata fra le cause di perturbazione fondamentale dei fattori economici. Rimane aperto il problema dei contratti stipulati fra residenti di paesi a moneta unica e residenti di paesi terzi, e regolati secondo la legge di tali paesi.

7.5. Un interrogativo importante riguarda i mercati monetari e soprattutto i mercati dei valori mobiliari, quando residenti di paesi terzi siano emittenti o detentori di titoli in eurodivise o in ECU-paniere. Anche la questione dei tassi di rendimento potrebbe, in ipotesi, far nascere problemi nei confronti di paesi terzi, non essendo del tutto evidente che il tasso di rendimento dei titoli a reddito fisso in moneta unica sarà perfettamente equivalente a quello di ciascuna divisa originale.

7.6. Sulle questioni di cui al paragrafo precedente, il Libro verde (punto 134) si mostra ottimista, opinando che ci si può attendere dai paesi terzi un riconoscimento della moneta unica come successore delle monete nazionali, così come della continuità dei termini dei contratti (tassi di rendimento dei titoli, tassi di interesse ed altre obbligazioni accessorie). È presumibile che il riconoscimento della moneta unica non porrà particolari problemi; un'indagine informale presso operatori finanziari di paesi terzi fa apparire tuttavia che la continuità dei contratti in valori mobiliari a reddito fisso potrebbe non essere del tutto automatica come si vorrebbe. Il Comitato economico e sociale sollecita la Commissione e l'IME affinché, attraverso contatti ufficiali, il mercato possa ottenere l'assicurazione che nessuna turbativa sui mercati europei e dei paesi terzi deriverà dall'introduzione della moneta unica.

7.7. La questione degli arrotondamenti nelle conversioni merita un'attenzione tutta particolare: nelle transazioni di valore elevato, come quelle sui mercati monetari e mobiliari e nei trasferimenti attraverso sistemi di pagamento «all'ingrosso», il numero di decimali usati assume importanza, potendo provocare differenze sensibili. Per questi mercati, una legislazione europea si rende necessaria.

7.8. Diverso è invece il caso degli arrotondamenti nel commercio al dettaglio e nelle transazioni correnti, ove gli arrotondamenti normalmente usati per gli importi con due decimali (arrotondamento all'unità superiore se il resto dei decimali supera 5, e all'unità inferiore se tale resto è di 5 o inferiore), dovrebbero essere assunti come regola. Una legislazione potrebbe tuttavia rendersi necessaria, ma essa potrebbe più utilmente essere adottata dai singoli Stati membri, che meglio conoscono le abitudini e le esigenze dei rispettivi mercati.

7.9. La possibilità di una doppia indicazione dei prezzi per il commercio e di una doppia indicazione degli importi è già stata commentata dal Comitato in altre parti del presente parere. Un'eventuale legislazione in materia non dovrebbe prevedere l'obbligatorietà di queste misure, ma concedere che possano esistere sistemi alternativi (v. 6.1.5) aventi lo scopo di informare il consumatore, di abituarlo alla nuova unità di conto e di permettergli un controllo delle conversioni effettuate dal commercio o dal sistema bancario.

7.10. Il Libro verde (punto 136) prevede che la Commissione, in accordo con il SEBC, provvederà a redigere

una legislazione riguardante gli aspetti di sicurezza, protezione e circolazione delle banconote. Il Comitato economico e sociale osserva che non dovrebbe essere necessario attendere la creazione del SEBC (all'inizio della fase A) per studiare una legislazione i cui aspetti generali sono chiari sin da oggi: la collaborazione dovrebbe essere iniziata sin da ora con l'IME. Tale collaborazione potrebbe peraltro essere già in atto, senza che il Libro verde ne faccia menzione.

7.11. In materia di protezione contro la falsificazione di banconote, il Comitato suggerisce l'adozione di un approccio del tutto nuovo, di particolare rilievo se si tiene conto della realtà sociale e politica attuale: quello della lotta alla criminalità organizzata. Le caratteristiche di sicurezza delle banconote sono oggi tali da renderne praticamente impossibile la contraffazione o la falsificazione da parte di piccoli gruppi di criminali: per lanciarsi in un'impresa del genere, occorrono capitali ingenti per l'acquisto di macchinari e per l'acquisizione di tecnici e di materiali, nonché un'organizzazione capillare per lo smercio del prodotto. Sono le stesse condizioni che caratterizzano le organizzazioni per lo spaccio di stupefacenti, o per il commercio delle armi, ecc.; non solo, ma spesso le organizzazioni sono le stesse o sono strettamente collegate, ed il prodotto di un ramo di attività finanzia altri rami.

7.12. Le legislazioni nazionali non sempre considerano la falsificazione e lo spaccio di biglietti falsi a priori come un reato di associazione a delinquere (« association de malfaiteurs »), né fanno rientrare le misure di protezione fra quelle intese a combattere la criminalità organizzata. La nuova legislazione europea sulla moneta unica dovrebbe invece cogliere l'occasione per redigere un modello di disposizioni ispirate a quelle sul riciclaggio del denaro, fornendo in tal modo un prezioso strumento di collaborazione giudiziaria e di polizia sul piano europeo.

7.13. L'identico ragionamento vale per i mezzi alternativi alla moneta (carte di pagamento, eurocheques, travellers cheques) che stanno progressivamente sostituendo la moneta cartacea: già essi costituiscono il 15 % del totale dei pagamenti nel commercio e nei servizi in Europa, ma in certi Stati membri e per certi tipi di attività (alberghi, biglietti aerei, ristoranti, ecc.) la percentuale è notevolmente superiore. Non soltanto la moneta scritturale (o virtuale) è entrata nell'uso e costituisce una caratteristica della società moderna, ma essa costituisce anche un potente ausilio nel facilitare la transizione alla moneta unica. Il fenomeno delle frodi sui mezzi di pagamento — nell'ordine di alcuni miliardi di dollari all'anno — è combattuto dalle organizzazioni emittenti e dalle banche attraverso la sofisticazione delle caratteristiche tecniche delle carte e degli assegni e con controlli di tipo organizzativo; queste misure danno buoni frutti nell'arginare la crescita del fenomeno, ma la lotta è resa difficile dal fatto che le organizzazioni per la falsificazione di mezzi di pagamento, o per lo spaccio

di quelli rubati, sono organizzazioni criminali di tipo internazionale, dotate di mezzi ingenti e di organizzazioni capillari. I proventi dello spaccio di mezzi di pagamento falsificati o rubati vanno quindi a finanziare il crimine organizzato. Le conclusioni del Comitato economico e sociale sono le stesse di quelle al paragrafo precedente: se la repressione in termini di pene da infliggere — comunque di competenza della legge penale degli Stati membri — non può essere la stessa che per le banconote, l'approccio per quanto riguarda la lotta alla criminalità non può essere che identico.

7.14. L'assimilazione dei mezzi sostitutivi della moneta alla moneta stessa, di cui si parla nel paragrafo precedente, diventa ancor più evidente se si considerano le caratteristiche del portafogli elettronico (carte prepagate), la cui introduzione su vasta scala è prevedibile nei prossimi anni: il portafogli elettronico non è sostitutivo, bensì rappresentativo della moneta. La sua falsificazione equivale, nei suoi effetti, alla falsificazione della moneta.

8. Problemi comuni per banche e imprese

8.1. Addestramento del personale

8.1.1. L'addestramento del personale costituisce la base di partenza per tutte le azioni connesse al passaggio alla moneta unica; in considerazione della molteplicità delle funzioni aziendali coinvolte, l'addestramento non potrà essere di carattere uniforme per tutto il personale, bensì adattato alle specifiche funzioni. Nemmeno è possibile pensare ad un addestramento uniforme per categoria di imprese: a parte le linee generali comuni, all'interno di ogni categoria esistono differenze dimensionali ed organizzative tali per cui ogni azienda ha una sua precisa individualità. Il Comitato esprime l'avviso che la formazione dovrà partire da una matrice comune, che specifichi per ogni ramo di attività gli adattamenti resi necessari dal passaggio alla moneta unica, per articolarsi in una serie di adattamenti settoriali — per categoria e per dimensione aziendale — e giungere infine alle iniziative individuali, da attuarsi con risorse proprie o con ricorso a forze esterne.

8.1.2. In questo quadro, deve essere chiaro sin dall'inizio chi fa che cosa, con un programma che la Commissione dovrà redigere al più presto possibile. Il Comitato ritiene che il programma dovrebbe essere redatto secondo le seguenti linee:

8.1.2.1. La Commissione dovrebbe redigere un piano generale con la chiara indicazione delle esigenze connesse all'attuazione di ogni singola fase del programma di passaggio alla moneta unica. Il piano dovrebbe essere redatto nell'ottica di un suo utilizzo finale per la formazione, e deve avere quindi un carattere didattico.

8.1.2.2. Gli Stati membri dovrebbero adattare il piano generale alle necessità nazionali; a questo proposito, le strutture direttive del cambiamento (Libro verde, punto 29) non dovrebbero assumere soltanto le previste funzioni tecniche, ma articolarsi anche in una sezione che si occupi della parte didattica. Sarà necessaria anche un'informazione di carattere uniforme — e per quanto possibile unificato — da parte dell'amministrazione fiscale, tenendo conto dell'articolazione locale di tale amministrazione e della complessità degli adempimenti da parte dei contribuenti. Lo stesso dicasi a proposito degli organismi di previdenza sociale.

8.1.2.3. Le associazioni di categoria, internazionali ma soprattutto nazionali, dovrebbero poter svolgere un'utilissima funzione di adattamento della linea didattica generale alle specifiche necessità del loro settore, procedendo se del caso alla formazione dei formatori.

8.1.2.4. Le singole aziende provvederanno in proprio o con aiuti esterni, di categoria od altri, alla formazione del personale, secondo le esigenze individuali. Un particolare problema sarà posto alle aziende di credito, che dovranno formare il personale — in particolare quello a contatto con il pubblico — a dare informazioni ai più diversi tipi di clientela, inclusi i consumatori. Per questo personale, la conoscenza dei problemi interni alla banca non sarà sufficiente: occorrerà che la loro consulenza si estenda ai problemi delle aziende e del pubblico in generale.

8.1.2.5. Il complesso di questa strategia della formazione rivolta agli « addetti ai lavori » implicherà per le aziende e per le loro associazioni di categoria un impegno rilevante, in termini di risorse umane e di impegno finanziario. Un'apposita voce di bilancio del Fondo sociale per la formazione dei lavoratori dovrebbe essere prevista per concorrere, nei casi di comprovata necessità, alla realizzazione del progetto, prioritario per la realizzazione dell'Unione monetaria.

8.2. *La comunicazione*

8.2.1. La comunicazione deve far comprendere al cittadino quali sono i benefici a breve ed a medio-lungo termine dell'Unione monetaria e quali sono i meccanismi che la regolano. Deve trattarsi di una comunicazione chiara, semplice e soprattutto di tipo non propagandistico né promozionale: il pubblico oggi è troppo abituato alle tecniche pubblicitarie per non reagire negativamente di fronte a messaggi di « vendita » di un'idea. Il motivo conduttore della comunicazione deve essere, in questo caso, quello della perfetta obiettività: al cittadino devono essere spiegati i benefici, ma anche le inevitabili difficoltà iniziali e mettendo in chiara evidenza anche gli eventuali inconvenienti che gli deriveranno dalla moneta unica.

8.2.2. Il messaggio da inviare ai cittadini dell'Europa deve essere univoco: non sarebbe concepibile che ai cittadini di un paese si dicano cose diverse da quelle che si dicono ai cittadini di altri paesi; per tale ragione, è

la Commissione che deve esserne all'origine. La sua trasmissione, tuttavia, dovrà essere curata dagli Stati membri, che avranno ogni libertà di usare il linguaggio meglio adeguato alla mentalità ed alla cultura locale, senza peraltro deviare dallo spirito e dal contenuto del messaggio di base. Circa i mezzi da utilizzare, dovrà essere lasciata facoltà agli Stati membri di scegliere quelli più opportuni: stampa, radio, televisione e pubblicazioni. A proposito di queste ultime, il Comitato mette in guardia contro la facile tentazione di stampare milioni di brochures: l'esperienza mostra che esse hanno un indice di lettura estremamente basso ed un indice di ricordo pressoché trascurabile.

8.2.3. A parte i compiti di carattere istituzionale che devono essere svolti dalle pubbliche autorità, è del tutto evidente che la penetrazione capillare dei messaggi dovrà essere curata principalmente dalle aziende, ma in particolare dal settore bancario, per l'evidente ragione che tale messaggio è l'unico che possa avere per il consumatore un carattere concreto e di diretto interesse. Una cosa è parlare astrattamente, sia pure citando esempi pratici, di passaggio alla moneta unica e del suo utilizzo, altra è parlare al « cliente » con i riferimenti problemi che lo riguardano personalmente.

8.2.4. Anche se è lecito sperare che l'opera di formazione possa contribuire alla conoscenza dei problemi fra le aziende grandi e medie, è prevedibile che una parte di esse, in particolar modo quelle di dimensioni minime e gli operatori economici individuali, si rivolgerà anch'essa al settore bancario.

8.2.5. Qualunque sia la dimensione del problema, il messaggio di base — e cioè i contenuti, il significato e le conseguenze dell'Unione monetaria per il consumatore e le aziende — deve essere di carattere univoco, senza prestarsi ad interpretazioni. Il messaggio di base deve essere quindi oggetto di redazione, concordata a livello nazionale, fra le autorità e le associazioni di categoria. L'ulteriore parte del messaggio, riguardante l'applicazione della moneta unica ai servizi offerti, potrà essere invece lasciata alla libera scelta delle aziende; ma, particolarmente nella fase iniziale, sarà necessaria chiarezza nelle offerte e trasparenza tale da permettere la comparazione dei prezzi.

PARTE B — ACCETTAZIONE DA PARTE DEL PUBBLICO

9. *Premessa*

9.1. Questa parte del documento è intesa ad analizzare i problemi di accettazione determinati dall'adozione della moneta unica da parte di taluni Stati membri dell'Unione europea, in considerazione del programma configurato nel Libro verde e delle decisioni adottate nel giugno 1995 dal vertice di Cannes.

9.2. Le modalità attualmente fissate sottintendono che, in conformità con il Trattato di Maastricht, la moneta unica adottata dai paesi che soddisferanno i criteri di convergenza sarà denominata ECU, e che verrà seguito il seguente calendario:

- La fase A, prevista nel Libro verde, avrà inizio il 1° gennaio 1998: in tale data verrà stabilito l'elenco dei paesi che adotteranno la moneta unica;
- Il 1° gennaio 1999 avrà inizio la fase B, con la quale l'ECU diverrà una moneta di pieno diritto e verrà impiegata per le operazioni sul mercato interbancario, monetario e dei capitali;
- All'inizio della fase C, il 1° gennaio 2002, le monete e le banconote in ECU cominceranno a essere scambiate.

Dopo qualche settimana, si utilizzerà esclusivamente l'ECU.

9.3. L'uomo della strada identifica «la propria» moneta nazionale con la nazione stessa cui appartiene, anche quando non si rende conto che il concetto di «moneta» racchiude nel contempo quelli di «numeraio», di pagamento e di scambio» e infine di «riserva valutaria».

9.3.1. Ad ogni modo, il cittadino sa, o per lo meno intuisce, che il privilegio di battere moneta costituisce una delle prerogative dell'indipendenza del proprio paese, tanto più che, nella maggior parte dei casi, la denominazione stessa di una moneta è strettamente connessa alla storia del paese in cui essa circola.

9.3.2. Il consenso relativo alla creazione della moneta unica viene avvertito pertanto come una perdita parziale di identità e una rinuncia alla sovranità nazionale, svantaggi che vengono controbilanciati da un contributo significativo e consapevole alla costruzione europea.

9.4. Dovendo analizzare il problema dell'accettabilità di una moneta unica da parte del pubblico, occorre dapprima ricordare la rilevanza dei rapporti tra i cittadini e la moneta, e trarne le conseguenze di modo che la transizione abbia luogo nelle migliori condizioni.

9.4.1. L'accettabilità da parte del pubblico dipende in una certa misura dalla frequenza con la quale i cittadini, nelle loro attività quotidiane, entrano in contatto con le diverse valute.

9.4.2. Per quelli che, nel pubblico impiego, nelle banche o nelle grandi imprese, hanno rapporti «professionali» con il denaro, la carica affettiva connessa con la denominazione della moneta e con la sua nazionalità tende a ridursi.

9.4.3. Per costoro, la moneta costituisce essenzialmente uno strumento di pagamento contrapposto ad altre monete. La valenza simbolica scompare dinanzi al concetto oggettivo di valore.

9.4.4. In compenso, chi nella propria vita quotidiana o professionale faccia unicamente uso della propria moneta nazionale, ovvero abbia solo contatti occasionali con le operazioni di cambio, avrà l'impressione di essere maggiormente penalizzato.

9.4.5. Saranno soprattutto questi utilizzatori — la grande maggioranza — ad avere inconvenienti e, almeno nei primi tempi, ad essere molto probabilmente esposti a contrarietà per il fatto di doversi adeguare alle esigenze quotidiane della transizione. Le difficoltà saranno maggiori per le persone anziane e socialmente svantaggiate, e sarà necessario occuparsi con particolare attenzione e comprensione dei loro problemi.

10. I problemi psicologici

10.1. Nella premessa si è visto che l'abbandono della moneta nazionale è generalmente considerata la misura più rilevante tra tutte quelle già stabilite per creare un'«Unione europea» dotata degli attributi di soprannazionalità. In ogni caso, è quella che riguarderà più da vicino i cittadini dei paesi interessati.

10.1.1. Pertanto, l'analisi dei problemi sollevati va affrontata con cautela, in quanto conduce a un terreno ancora inesplorato, dato che non esistono precedenti significativi, e che lo scenario configurato avrà inizio tra più di due anni per coprirne almeno altri quattro. È risaputo quanto siano incerte le previsioni elaborate tanto in anticipo.

10.1.2. Pertanto, tale disamina va effettuata senza preconcetti e resa scevra da ogni preoccupazione corporativistica, di modo che in ogni momento tenda all'oggettività.

10.2. Ciò vale principalmente per il problema dei costi.

10.2.1. Tutti credono che il passaggio alla moneta unica sarà dispendioso: le banche, da un lato, per l'accresciuta complessità delle operazioni e per la necessità di modificare i sistemi informatici e quelli automatici di distribuzione.

10.2.2. La gente, d'altro lato, teme di non avere più la capacità di valutare immediatamente il prezzo dei beni, e di perdere del denaro nel corso delle operazioni di conversione, o nel calcolare le spese rispetto alle entrate.

10.2.3. Tali osservazioni, ciascuna delle quali è esatta in sé, vanno tuttavia relativizzate, e se non altro considerate con la prudenza che si addice a delle operazioni che, come si è visto, avranno inizio il 1° gennaio 1998, per terminare in una data successiva al 1° gennaio 2002.

10.2.4. Ad ogni modo, si può notare che l'eliminazione delle operazioni di cambio tra i paesi che adotteranno la moneta unica andrà a vantaggio dei cittadini, in particolare durante gli scambi turistici. Tale beneficio può essere quantificato a oltre il 4% per le operazioni di cambio dei privati.

10.2.5. L'eliminazione delle operazioni di cambio si tradurrà, di conseguenza, in un mancato guadagno considerevole per tutto il sistema bancario.

10.2.6. In compenso, si dovranno esaminare con molta attenzione i costi necessari per modificare i sistemi informatici e gli apparecchi automatici di distribuzione.

10.2.7. Bisogna sottolineare che l'evoluzione dell'hardware e del software è assai rapida. Nel 2003, i sistemi informatici attualmente in uso saranno divenuti obsoleti, a prescindere dall'adozione della moneta unica. Dato che il periodo di transizione ha una durata di cinque anni, l'aumento dei costi potrà essere contenuto se, a partire da ora le nuove apparecchiature informatiche verranno dotate della capacità indispensabile di gestire i problemi creati dall'introduzione della moneta unica.

10.2.8. L'adeguamento dei nuovi sistemi alle esigenze connesse con l'introduzione della moneta unica dovrebbe quindi incidere limitatamente sui costi di gestione delle banche e delle grandi imprese, rapportati a un periodo di sei anni.

10.3. Pertanto, i fattori determinanti l'aumento e la diminuzione dei costi per l'introduzione della moneta unica dovranno essere analizzati approfonditamente sia in relazione alle banche e alle imprese, sia per quanto concerne i privati.

10.3.1. Può risultare che una parte equa dei costi debba essere ascritta a carico degli utilizzatori, qualora lo giustificasse il saldo del bilancio.

10.4. Il cittadino, abituato a contare riferendosi a un'unità monetaria e quindi a valutare l'ammontare delle proprie spese, avrà difficoltà a calcolare mentalmente le equivalenze, ancor più qualora si consideri che, salvo eccezioni, il tasso di conversione non sarà un multiplo perfetto, ma comporterà molti decimali.

10.4.1. Queste difficoltà di conversione e, in genere, di adattamento a una nuova moneta sono già state vissute nei decenni scorsi da alcuni Stati membri dell'Unione.

10.4.2. In Francia, la sostituzione del franco germinale con il franco detto Pinay, decisa nel dicembre 1958 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1960, ha stentato ad affermarsi nell'uso quotidiano. Essendo trascorso un periodo molto breve tra la decisione di cambiare e l'attuazione, la transizione dal vecchio al nuovo franco non è stata agevole, malgrado un semplice tasso di conversione di 1:100.

10.4.3. La popolazione non è stata sufficientemente informata dai mezzi di comunicazione, i quali hanno anzi continuato ancora per molti anni ad adoperare il termine « vecchio franco » nel linguaggio corrente della comunicazione.

10.4.4. Al contrario, grazie all'azione del Decimal Currency Board e a un'intensa preparazione durata quattro anni, con il coinvolgimento anche degli ambienti scolastici, la riduzione al sistema decimale, effettuata alcuni anni orsono in Gran Bretagna, si è tradotta in un passaggio armonico da un sistema all'altro.

10.4.5. Al punto 116, il Libro verde ha giustamente puntualizzato la necessità di un'informazione e di un'istruzione preliminari. Le proposte contenute nel Libro verde dovranno essere precisate e generalizzate, ed il presente parere fornisce dei suggerimenti in tal senso.

10.5. Tutti gli studi già effettuati si pronunciano per raccomandare una doppia indicazione dei prezzi. Indubbiamente, si tratta di un passaggio obbligato, di un'applicazione pratica delle informazioni e degli insegnamenti impartiti in precedenza. Tuttavia, di fronte a difficoltà di ordine pratico, di ingiustificabili aumenti dei costi di attuazione e di ostacoli tecnici, altri modi di effetto equivalente potrebbero essere esaminati.

10.5.1. Di certo, la conversione risulterà onerosa per il settore della distribuzione, al quale, a decorrere dal 1997, sarà imposta peraltro una prima doppia indicazione dei prezzi per unità, e per volume o per peso. Ci si può attendere, comunque, che la concorrenza esistente in questo settore eliminerà in parte i sovraccosti che incombono al consumatore.

10.5.2. Questo obbligo esiste già in Francia (si veda il relativo decreto), e non sembra aver prodotto difficoltà insormontabili.

10.5.3. Per il passaggio alla moneta unica, la doppia indicazione dei prezzi deve avere valore formativo e non incoraggiare troppo a lungo l'inerzia mentale. Essa dovrebbe avere inizio qualche mese prima dell'avvio della fase C e protrarsi per un periodo equivalente dopo tale data.

10.6. Spesso vengono messi in rilievo i problemi incontrati dal consumatore per calcolare il costo di un bene acquistato in una valuta diversa da quella adoperata abitualmente.

10.6.1. Tale calcolo risulta ancora più complesso quando i redditi del consumatore (stipendio, pensione, dividendi, ecc.) sono espressi in una valuta diversa da quella impiegata per gli acquisti.

10.6.2. Si dovranno contemplare misure apposite affinché, dall'inizio della fase B, gli stipendi, i salari e i redditi vengano appropriatamente indicati nelle due valute.

10.6.3. È chiaro che altrettanto dovrebbe accadere per tutte le denunce dei redditi, le circolari amministrative e, in particolar modo, le cartelle esattoriali.

11. Proposte di soluzioni

11.1. La formazione

11.1.1. Per raggiungere l'obiettivo, la preparazione al passaggio verso la moneta unica va effettuata a lungo termine e dev'essere dotata di un carattere quanto più ampio possibile.

11.1.2. In primo luogo, bisognerà impegnarsi particolarmente a livello scolastico nell'ambito di un programma europeo unificato della durata di 7 anni, rivolto agli scolari di 11 anni d'età che nel 2002 saranno diciottenni.

11.1.3. Anche le scuole elementari dovrebbero contribuire allo sforzo di formazione: i bambini, con le loro facoltà naturali di apprendimento, saranno i « messaggeri » della moneta unica più efficaci. I mezzi audiovisivi sono certamente i più indicati per facilitare l'apprendimento, ed a questo proposito il Comitato economico e sociale segnala che già esistono dei progetti validi ai quali la Commissione potrebbe interessarsi sin d'ora.

11.1.4. Si dovranno impiegare tutti i « moltiplicatori » della comunicazione in grado di raggiungere tutta la popolazione, che si tratti di amministrazioni pubbliche o di enti privati: associazioni, sindacati, reti di distribuzione, organizzazioni professionali, ecc. La stampa scritta e quella audiovisiva dovranno svolgere un ruolo preponderante. Il contenuto dell'informazione andrà adeguato a tutte le fasce della popolazione e alle loro conoscenze presunte.

11.1.5. Tutte queste operazioni andranno elaborate e attuate in due fasi:

- un primo periodo, dal gennaio 1996 al 31 dicembre 1998;
- un secondo periodo, dal 1° gennaio 1999 alla fine del 2002.

11.1.6. Durante il primo periodo, la formazione dovrà essere teorica e facoltativa, fino al 1° gennaio 1998, data in cui verrà stabilito l'elenco dei partecipanti e si fisseranno le parità valutarie.

11.1.7. Prima della fissazione delle parità, non si dovrà proporre alcun esempio numerico.

11.1.8. Al contrario, la distinzione tra i concetti di moneta unica e moneta nazionale, come anche l'esistenza di una Banca centrale europea, devono essere oggetto di una divulgazione quanto più estesa possibile.

11.1.9. Bisognerà illustrare i benefici connessi alla creazione di una moneta unica e alla sua posizione sul mercato mondiale. Si tratterà di rendere gradevole l'idea della moneta unica.

11.1.10. A partire dal 1° gennaio 1999, lo sforzo informativo dovrà raggiungere il massimo grado, grazie agli strumenti di cui dispone la società contemporanea.

11.2. La doppia informazione relativa ai redditi

11.2.1. Dal varo della fase B, e non appena i mezzi tecnici lo permetteranno, si dovrebbe raccomandare agli operatori dei sistemi di pagamento di redigere le specifiche (buste paga, estratti dei dividendi) nella valuta nazionale, ma di completarli nella moneta unica, almeno per quanto riguarda il saldo finale.

11.2.2. A partire dal 1° gennaio 2002, con l'inizio della fase C, la presentazione sarà effettuata al contrario: il documento verrà redatto completamente nella moneta unica, fatto salvo almeno il totale, che sarà convertito nella vecchia denominazione nazionale. Tale obbligo dovrebbe essere limitato a un anno.

11.3. Doppia indicazione dei prezzi

11.3.1. Qualche mese prima dell'avvio della fase C, analogamente alle informazioni relative alle entrate, dovrebbe essere fornita l'informazione riguardante i prezzi di vendita per consentire al consumatore di verificare l'equivalenza dei prezzi nella valuta nazionale e nella moneta unica.

11.3.2. La doppia indicazione darà luogo a qualche difficoltà, tenuto conto che, a decorrere dal 1997, potrebbe essere obbligatorio indicare il prezzo del prodotto accompagnato dall'unità di misura.

11.3.3. In Francia, tuttavia, questo obbligo della doppia indicazione esiste dal 1° settembre 1985 per gli esercizi commerciali la cui superficie superi i 120 m² e per i prodotti preconfezionati, senza che siano state segnalate difficoltà.

11.3.4. Considerando i problemi sollevati nella parte A, paragrafo 6.5.4, il Comitato ritiene che la seconda doppia indicazione potrebbe essere attuata con le stesse modalità e senza notevoli difficoltà, tanto più che si tratterebbe di una misura provvisoria.

11.3.5. Quanto agli scontrini di cassa e alle fatture, si potrebbe convertire solo l'importo totale nella moneta unica.

11.3.6. Con decorrenza dal 1° gennaio 2002, la presentazione sarà effettuata al contrario, vale a dire che il primo prezzo dovrebbe essere espresso nella moneta unica, e di seguito nella valuta nazionale.

11.4. Occorre ricordare che entro il 1° gennaio 2003 molte tecniche si saranno evolute.

11.4.1. Ad esempio, il bancomat già sperimentato in vari paesi permetterà ad ogni utente di beneficiare, grazie a una scheda, di un importo che avrà prelevato dal suo conto bancario o che avrà prepagato in contanti.

11.4.2. Le operazioni di debito saranno espresse nella denominazione utilizzata, e all'occorrenza convertite nell'altra valuta. Il saldo disponibile comparirà immediatamente.

11.5. Del resto, è prevedibile che, oltre alle misure ufficiali, le banche e i commercianti non mancheranno di distribuire tabelle gratuite con la doppia indicazione dei prezzi, le quali consentiranno di calcolare le equivalenze senza sforzi mentali.

11.5.1. A partire dalla fase B, i libretti degli assegni dovrebbero recare una tabella di conversione sul retro della copertina.

11.6. *Banconote e monete*

11.6.1. Il 1° gennaio 2002, con il varo della fase C, avrà inizio lo scambio delle banconote emesse nella nuova denominazione contro quelle fatte circolare in precedenza dagli istituti di emissione nazionali.

11.6.2. Tale operazione sarà condotta su una scala senza precedenti, e tutti gli studi effettuati concordano sulla necessità di ridurre al minimo la durata di tale periodo di scambio, durante il quale le valute nazionali circoleranno accanto alla denominazione unica.

11.6.3. Dalle analisi condotte attualmente, si desume che occorrerà un periodo di tre anni per consentire l'emissione della quantità di banconote nella moneta unica necessaria a completare lo scambio.

11.6.4. Pertanto, è all'inizio della fase C che il consumatore vivrà il momento di massimo turbamento psicologico e che i rischi di confusione saranno più elevati.

11.6.5. È tuttavia prevedibile che, entro tale data, la diffusione delle carte di credito, che oggi è ineguale nei diversi Stati dell'Unione, sarà maggiore, e che saranno stati introdotti nuovi prodotti, come il bancomat testé menzionato.

11.6.6. Ciò non toglie che bisognerà impiegare ogni mezzo per consentire al consumatore di servirsi delle nuove banconote, conoscendone l'esatto valore. In una fase iniziale, l'utilizzatore tenderà a convertire mentalmente quest'ultimo nella propria moneta nazionale.

11.6.7. Per raggiungere l'obiettivo di cui sopra, sarebbe estremamente utile, se non addirittura indispensabile, che la prima generazione di banconote ricalcasse la doppia indicazione dei prezzi in vigore nei primi mesi della fase C.

11.6.8. Il recto delle banconote manterrebbe la sua forma definitiva, mentre sul verso si tratterebbe di stampare delle «finestre» atte a ricordare, tramite una

semplice cifra e un simbolo, il valore del nuovo biglietto, espresso nelle valute nazionali.

11.6.9. Si dovrebbe altresì prendere in considerazione la necessità per i non vedenti o i videolesi di riconoscere al tatto le singole banconote: in taluni paesi sono già state apportate delle valide soluzioni.

11.6.10. È peraltro possibile che, a causa di impellenti necessità tecniche e finanziarie, questa soluzione tenda a essere scartata. Bisogna però rendersi conto del fatto che una prima generazione di banconote emessa in tal modo faciliterebbe l'introduzione della moneta unica.

11.6.11. L'emissione di monete dà luogo a problemi più complessi, ed è poco probabile che le monete coniate nella denominazione unica possano recare impresso un simbolo atto a ricordare il tasso di conversione nella valuta nazionale.

11.6.12. Per limitare gli errori, si può tuttavia predisporre che in un primo tempo si emettano monete per valori nominali esigui.

11.7. La denominazione «ECU» per designare la futura moneta unica è stata fissata dal Trattato di Maastricht. Tale nome potrebbe cambiare solo modificando il Trattato.

11.7.1. Il termine «ECU» è stato tuttavia oggetto di contestazioni, per cui non va esclusa l'ipotesi che si possa optare per una nuova denominazione.

11.7.2. In tal caso, andrebbe impedita una scelta che ricordasse il nome di una valuta nazionale, come euromarco o eurofranco, in quanto potrebbe destare la suscettibilità di altri paesi, soprattutto dei cosiddetti «Stati membri con deroga», ovvero quelli che non soddisferanno i criteri di convergenza sin dal 1° gennaio 1999.

11.7.3. Qualora si rinunciasse al nome «ECU», si dovrebbe accogliere il suggerimento del Presidente del gruppo di lavoro di optare per il termine «Euro».

PARTE C — RIASSUNTO

Per facilità di consultazione, i punti essenziali del parere del Comitato economico e sociale vengono richiamati qui di seguito:

1. Appoggio all'azione della Commissione, tendente a realizzare ed a facilitare il passaggio alla moneta unica; tale passaggio deve essere quanto più rapido possibile, tenuto conto della capacità del mercato di adattarsi al cambiamento senza turbative e tenendo presente la necessità di minimizzare i costi, e nella misura in cui l'UEM venga posta anche al servizio di un rilancio della crescita generatrice di posti di lavoro.

2. Approccio pragmatico alla soluzione dei problemi pratici: direttive e regolamentazioni solo quando strettamente necessarie.
3. Necessità di tracciare uno scenario della situazione nella quale verranno a trovarsi i paesi a derogazione, con l'indicazione di quali misure verranno prese per evitare il pericolo di perturbazioni monetarie e soprattutto della creazione di un solco incolmabile fra questi paesi e quelli aderenti al sistema della moneta unica.
4. Esigenza di rigore, con una visione politica, nell'applicazione dei criteri di ammissibilità.
5. Potenziamento del ruolo della BCE, alla quale deve essere garantita nei fatti l'indipendenza prevista dal Trattato.
6. La fissazione delle date di partenza delle varie fasi, e la loro durata, devono essere annunciate al più presto possibile; ma una volta stabilite, esse non devono essere più soggette a variazioni; il mercato ha bisogno di certezze, non di ipotesi.
7. Appoggio alla soluzione della « massa critica », i cui componenti devono essere chiaramente indicati e delimitati, senza ripercussioni sul mercato: il settore bancario deve funzionare da interfaccia fra la moneta nazionale e la moneta unica, appena sarà in grado di farlo ed i sistemi di pagamento saranno adattati allo scopo.
8. L'adozione della moneta unica potrà introdurre elementi di turbamento dei mercati finanziari, monetari e mobiliari; nonostante le assicurazioni del contrario — che si sperano fondate — è compito delle autorità prevedere la possibilità di speculazioni destabilizzanti ed individuare le misure necessarie a farvi fronte.
9. Accettazione della possibilità di un passaggio graduale del mercato alla moneta unica durante la fase B, alla condizione che esso sia del tutto volontario, deciso nella consapevolezza dei costi e dei benefici e non provochi indebite distorsioni di concorrenza.
10. I costi del passaggio alla moneta unica devono essere sostenuti e ripartiti rispettando le regole del mercato, senza interventi che non siano realmente necessari.
11. Necessità di creare, al più presto possibile, una solida struttura giuridica a sostegno della moneta unica: in particolare deve essere garantita la non rinegoziabilità dei contratti e la validità dei tassi di conversione nei mercati mobiliari e dei cambi, tanto europei che extra-europei.
12. Strutturare la legge contro la falsificazione e l'uso delle banconote in moneta unica nell'ottica della lotta alla criminalità organizzata, includendovi anche i mezzi alternativi o sostitutivi della moneta.
13. Viene riconosciuto il ruolo fondamentale della pubblica amministrazione nel passaggio alla moneta unica, soprattutto con l'emissione di titoli di Stato, immediatamente dopo l'inizio della fase B; tuttavia, nei rapporti con il mercato si devono evitare, durante tale fase, passaggi parziali o totali alla moneta unica che possano provocare inconvenienti. Questo vale in particolare per l'amministrazione fiscale e per la previdenza sociale.
14. La considerazione e la protezione degli interessi dei consumatori deve far parte della politica globale del passaggio alla moneta unica; in particolare:
 - 14.1. Il consumatore deve essere informato delle finalità che l'Europa persegue con l'adozione della moneta unica, dei benefici che gliene derivano, delle modalità del passaggio alla nuova moneta; a tal fine, occorrerà uno sforzo congiunto e coordinato della Commissione, degli Stati membri e delle aziende, banche in particolare.
 - 14.2. Il consumatore dovrà poter conseguire i benefici della moneta unica al minor costo possibile; la Commissione e gli Stati membri, pur astenendosi in linea di massima da interventi regolamentari, dovranno attentamente vigilare affinché questa condizione sia rispettata.
 - 14.3. Il consumatore deve potere abituarsi all'utilizzo della moneta unica ancor prima che essa entri in vigore, e controllare che i tassi di conversione vengano rigorosamente applicati; la Commissione e le organizzazioni dei consumatori hanno individuato un solo mezzo per ottenere questo risultato, la doppia indicazione dei prezzi e degli importi sulle fatture, documenti bancari e note di salario. Le aziende obiettano che l'imposizione tassativa della doppia indicazione può essere fonte di costi addizionali, complicazioni amministrative, complessità organizzative; pur riservandosi ulteriori approfondimenti, il Comitato economico e sociale non può disconoscere la fondatezza, in linea di principio, di queste tesi. Fermi restando i diritti del consumatore di cui si parla all'inizio di questo paragrafo, occorre trovare un equilibrio fra tali diritti e quelli del resto del mercato, ricercando anche modi alternativi che conseguano gli stessi scopi.
15. Si rende necessario adottare efficaci strategie di formazione, di educazione e di comunicazione:
 - 15.1. In materia di formazione, il compito incomberà, a cascata, alla Commissione, agli Stati membri, alle associazioni di categoria ed alle singole aziende, in modo che dovrà essere coordinato senza sovrapposizioni di compiti.

15.2. L'educazione deve essere impartita nelle scuole di ogni ordine e grado, considerando la moneta unica come una specifica materia d'insegnamento.

15.3. La strategia di comunicazione deve fare l'oggetto di uno studio specifico e specializzato, coinvolgendo

l'uso di tutti i mezzi disponibili; siccome essa rischia di essere estremamente costosa, si dovrà effettuare un'attenta valutazione della sua efficacia in rapporto ai mezzi disponibili. Il settore delle aziende — banche in particolare — avrà un ruolo fondamentale di penetrazione capillare fra i consumatori.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlo FERRER

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 86/378/CEE del 24 luglio 1986 relativa alla parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale⁽¹⁾

(96/C 18/23)

La Commissione, in data 19 giugno 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Chevalier, in data 5 ottobre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 26 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, a maggioranza e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In riferimento all'articolo 119 del Trattato e al Protocollo aggiuntivo firmato a Maastricht dai Capi di Stato e di governo, la presente direttiva mira a rendere conforme la Direttiva 86/378/CEE del 26 luglio 1986 a tali testi e all'interpretazione che ne ha dato la Corte di giustizia.

1.2. Infatti, nella sentenza Barber del 17 maggio 1990 e nelle successive sentenze interpretative, la Corte di giustizia delle Comunità europee riconosce che tutte le forme di pensioni professionali — e quindi tutte le forme di prestazioni offerte dai regimi professionali di previdenza sociale dei lavoratori subordinati — costituiscono un elemento della retribuzione ai sensi dell'articolo 119 del Trattato CEE, che stabilisce la parità delle retribuzioni tra uomini e donne.

1.3. L'articolo 119 CEE, essendo una disposizione direttamente applicabile, non autorizza alcuna deroga al principio della parità di trattamento. Di conseguenza,

le deroghe contenute nella Direttiva 86/378/CEE, riguardanti l'età pensionabile e le pensioni ai superstiti, divengono inapplicabili ai lavoratori subordinati.

1.4. La Commissione afferma quanto segue:

- le modifiche proposte costituiscono semplicemente un recepimento della giurisprudenza interpretativa della Corte sull'articolo 119 confermata dal Protocollo aggiuntivo di Maastricht;
- la direttiva ha carattere puramente dichiarativo;
- la base giuridica prescelta è l'articolo 100, poiché le modifiche proposte riguardano i soli lavoratori subordinati.

È lecito tuttavia chiedersi se le decisioni assunte dalla Corte di giustizia solo in riferimento ai regimi da essa esaminati possano essere applicate a tutti i regimi pensionistici che rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

⁽¹⁾ GU n. C 218 del 23. 8. 1995, pag. 5.

2. Considerazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato ha adottato un parere in merito alla Direttiva 86/378/CEE nel corso della sessione plenaria del 14 dicembre 1983.

2.1.1. Il parere in questione approva in linea di principio la Direttiva 86/378/CEE e le disposizioni generali e sottolinea come « la parità di trattamento sia un principio di vitale importanza (sostenuto dal disposto del Trattato), la cui applicazione dovrebbe riuscire ad imporsi come assolutamente giusta a tutti gli interessati »⁽¹⁾.

2.1.2. Per precisare la propria posizione, il Comitato aggiunge che l'interpretazione « più valida » del principio è quella « attinente al livello di vita quotidiano e alle condizioni personali del singolo »⁽²⁾.

2.2. Il Comitato è stato indotto ripetutamente, e in riferimento a temi diversi, ad emettere pareri sul metodo consistente nell'inserire la giurisprudenza nella legislazione senza adeguarla.

2.2.1. Il Comitato ricorda le riserve già espresse in merito, sebbene si possa ritenere che l'intervento della Corte riguardasse una disposizione di applicazione diretta del Trattato (l'articolo 119) più che la Direttiva 86/378/CEE, testo di diritto derivato.

2.2.2. Il Comitato dichiara la propria intenzione di collocare l'applicazione del « principio della parità di trattamento » nel quadro più ampio ed esaustivo della « Relazione (della Commissione) sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e sul Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea ».

2.2.3. Il Comitato riconosce, tuttavia, che il testo proposto contribuisce ad una maggiore chiarezza e certezza sul piano giuridico e consente di evitare eventuali confusioni da parte degli organi nazionali. Sussistono però dei punti oscuri e delle lacune che verranno specificati più avanti.

2.3. Il Comitato riconosce anche che il testo proposto, contribuendo ad una maggiore equità, consentirà di evitare numerosi ricorsi e l'apertura di contenziosi.

2.3.1. Constata tuttavia una tendenza ad innalzare l'età pensionabile per i lavoratori subordinati e ad adeguare le condizioni valide per le donne a quelle, meno favorevoli, applicabili agli uomini. Il Comitato auspica che tale sviluppo non diventi sistematico, e auspica l'introduzione di particolari disposizioni che consentano di tener conto delle circostanze specifiche

delle carriere individuali (maternità, cura dei figli, ecc.). Il Comitato ritiene che l'equità e la libera scelta per uomini e donne rappresentino un principio basilare della legislazione e raccomanda di condurre uno studio sull'impatto della legislazione sociale riguardante le famiglie sull'equilibrio finanziario dei regimi di sicurezza sociale e sull'economia dell'impresa o del paese.

2.4. Il Comitato prende atto del fatto che il testo in esame riguarda solo i regimi applicabili a categorie particolari di lavoratori (regimi professionali) ed esclude i regimi la cui copertura è generale ed obbligatoria (regimi legali statutari), nonché i regimi basati sull'adesione volontaria ed individuale, di cui non sia parte il datore di lavoro. Rimanda alla Relazione in merito all'« applicazione della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e del Protocollo sulla politica sociale » per l'esame di situazioni professionali particolari (lavoro atipico, tempo parziale, disoccupazione, lavoratori indipendenti, professioni agricole, statuti mal definiti, ecc...) ⁽³⁾. Chiede di definire chiaramente i regimi professionali in opposizione a quelli legali per quanto riguarda l'articolo 119, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte di giustizia.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Il Comitato approva la proposta di modifica riguardante l'articolo 3 della Direttiva 86/378/CEE che introduce gli aventi causa nel campo di applicazione della nuova direttiva.

3.2. Approva altresì le modalità definite dall'articolo 6, primo comma, in quanto mirano a stabilire la parità di contributi e di prestazioni senza peraltro trascurare la considerazione di elementi attuariali. Infatti, ai sensi del nuovo testo:

- per i lavoratori subordinati, vi è parità di contributi, qualunque sia il regime;
- per i datori di lavoro, si possono fissare livelli diversi di contributi:
 - quando si intende perequare le prestazioni in un regime « a prestazioni definite » (integrazione della base finanziaria);
 - quando si intende perequare le prestazioni in un regime « a contributi definiti » (compensazione della differenza di prestazioni).

3.2.1. Il Comitato prende nota del fatto che la parità di contributi per i lavoratori subordinati è obbligatoria e che dipende da una trattativa tra datori di lavoro e lavoratori per quanto riguarda i contributi dei primi.

Nella misura in cui è impossibile prevedere la durata esatta della vita di ciascun beneficiario, la fissazione dei contributi versati dai datori di lavoro è un compito particolarmente delicato.

(1) GU n. C 35 del 9. 2. 1984, pag. 8, punto 1.3, secondo capoverso.

(2) Ibidem, pag. 7, punto 1.2, terzo capoverso.

(3) Doc.COM (95) 184 def. del 24. 5. 1995 — capitolo 1.06. Protocollo n. 14 sulla politica sociale — Accordo sulla politica sociale, articolo 6, comma 3.

3.3. Il Comitato formula esplicite riserve per quanto riguarda l'articolo 2 della direttiva sottoposta al suo esame che definisce le modalità d'applicazione di questo nuovo testo. Ritiene, in particolare, che le disposizioni riguardanti la retroattività siano gravose e complesse. Pur sostenendo la necessità di eliminare le ingiustizie derivanti dal testo del 1986, il Comitato mette in guardia dall'aggravio degli oneri che potrebbe ripercuotersi in modo negativo sull'occupazione.

3.3.1. Inoltre, l'attuazione di tali disposizioni, la cui retroattività è stata limitata nel tempo dalla Corte, può scontrarsi con degli ostacoli connessi alla gestione amministrativa degli eventuali regimi interessati, ma anche, talvolta, alle loro modalità di finanziamento. Si prevede una perequazione progressiva dei limiti d'età per la concessione di pensioni in riferimento ai periodi di occupazione e non alle date in cui sono cominciati a maturare i diritti. In taluni casi, di conseguenza, la perequazione sarà raggiunta solo per una carriera lavorativa interamente posteriore al 17 maggio 1990. Nell'attesa, verrà effettuato un taglio della pensione, con notevoli ripercussioni finanziarie sulla gestione amministrativa.

3.3.2. La Corte si è pronunciata inoltre sulle modalità di finanziamento dei regimi esaminati. Essa prevede solo i regimi finanziati da contributi nei quali esistono legami attuariali fra contributi versati e prestazioni erogate in futuro. Non si può applicare un tale meccanismo a dei regimi nei quali esiste un rischio sul valore dei diritti, che il rischio derivi dal rendimento dell'investimento dei contributi (regimi a partecipazione) o dalla ricchezza della collettività al momento dell'erogazione delle prestazioni (regime a ripartizione).

3.4. Il Comitato insiste perché la parità di trattamento in materia di previdenza sociale sia inserita nelle attività in corso o future dedicate al lavoro a tempo parziale, alla disoccupazione giovanile, alle nuove forme di lavoro, alle disposizioni di sicurezza sociale, ecc.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato esprime un parere favorevole alle modifiche proposte, fatte salve le osservazioni e gli auspici formulati sopra.

4.1.1. Insiste sul fatto che la direttiva dovrebbe esplicitare il suo carattere «puramente dichiarativo», escludendo formalmente le questioni dei regimi la cui natura o modalità di finanziamento non consente un recepimento della giurisprudenza sull'articolo 119 nel suo stato attuale.

4.1.2. Il Comitato prende atto del fatto che diversi punti del nuovo testo rispondono alle preoccupazioni da esso espresse nel parere del 14 dicembre 1983 e alle critiche o alle rivendicazioni sollevate a partire da allora dinanzi agli effetti della Direttiva 86/378/CEE.

4.1.3. Considerando che i miglioramenti apportati dal testo in esame sono il frutto di un'ampia consultazione delle parti sociali, il Comitato chiede che l'applicazione del nuovo testo e, in generale, tutti gli sviluppi relativi alla sicurezza sociale, siano preparati da un'aperta concertazione con gli organismi professionali competenti e interessati.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo
per un rafforzamento della politica dell'Unione europea nei confronti del MERCOSUR**

(96/C 18/24)

Il Comitato economico e sociale in data 21 dicembre 1994, ha deciso, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, d'elaborare un parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione « Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Santillan Cabeza, in data 3 ottobre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

01. In diverse occasioni negli ultimi anni, il Comitato economico e sociale ha rivolto la sua attenzione alle relazioni fra l'Unione europea (UE) e l'America latina. Da tale interesse sono scaturiti vari documenti informativi e pareri in merito alle relazioni bilaterali fra regioni (1).

02. Il Comitato ha preso atto della Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, datata 19 ottobre 1994 (2), riguardante un accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica fra l'UE ed il Mercato comune del Sud (Mercado Común del Sur, MERCOSUR).

03. Il Vertice di Essen del 9 e 10 dicembre 1994 ha approvato la strategia mirante a realizzare un'associazione interregionale con il MERCOSUR invitando Consiglio e Commissione a definire le condizioni per avviare i negoziati.

04. Il 22 dicembre 1994 gli ambasciatori dei quattro paesi MERCOSUR e i rappresentanti della Presidenza dell'UE e della Commissione europea hanno firmato un Protocollo di Intenti sull'accordo proposto. Successivamente, durante il Consiglio « Affari generali » tenutosi a Lussemburgo il 10 aprile 1995, gli Stati membri dell'UE hanno accolto favorevolmente la Comunicazione della Commissione, incaricando il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) di esaminare la comunicazione al fine di assumere, quanto prima, un mandato di negoziazione.

05. Si prevede che i negoziati fra l'UE ed i paesi del MERCOSUR, iniziati nel settembre del 1995, contribuiranno a creare un quadro istituzionale più stabile per il rafforzamento delle relazioni fra le due regioni.

1. Le proposte della Commissione europea

1.1. Nella comunicazione della Commissione si propone di concludere un accordo quadro interregionale di cooperazione commerciale ed economica con il MERCOSUR come prima fase verso la creazione di una zona di libero scambio fra le due regioni. Secondo la Commissione l'accordo si incentrerebbe in particolare su due aree:

- la liberalizzazione degli scambi fra l'UE ed il MERCOSUR;
- il sostegno all'integrazione del MERCOSUR.

1.2. Sotto il profilo del commercio, l'obiettivo è la progressiva creazione di una zona di libero scambio interregionale nel settore industriale e dei servizi, nonché la graduale liberalizzazione degli scambi agricoli, tenendo conto in quest'ultimo caso della sensibilità di alcuni prodotti.

1.3. Sotto il profilo dell'integrazione del MERCOSUR, l'UE si impegnerebbe « concretamente ad una cooperazione » in tre direzioni principali:

- a) Assistenza al MERCOSUR nella gestione del suo processo di integrazione commerciale e delle sue relazioni commerciali con l'estero.
- b) Sostegno alle autorità decisionali del MERCOSUR, maggiore assistenza tecnica all'instaurazione del mercato interno e partecipazione del MERCOSUR a progetti europei di ricerca e sviluppo, sistemi informativi e telecomunicazioni.
- c) Creazione di alcuni grandi progetti regionali relativi ad esempio a trasporti, energia, ambiente, telecomunicazioni, sistemi di informazione, urbanistica e altri settori industriali.

1.4. Inoltre la Commissione raccomanda il rafforzamento del dialogo politico fra UE e MERCOSUR

(1) GU n. C 75 del 26. 3. 1990; GU n. C 127 del 7. 5. 1994; CES 962/92 del 21. 1. 1993.

(2) COM(94) 428 def.

attraverso la discussione di temi più specifici in riunioni più frequenti. Secondo la Commissione tale dialogo, condotto a livello ministeriale, potrebbe comprendere settori quali la cooperazione industriale, l'energia, il nucleare, la sicurezza, l'ambiente e la droga. Particolare importanza rivestirà la collaborazione nel campo dell'istruzione e della formazione dei cittadini. In tal campo, il programma ALFA dell'UE (America latina — Formación Académica) potrebbe offrire un significativo contributo.

1.5. Il Comitato giudicherebbe positivamente l'eventuale inclusione delle seguenti osservazioni generali e particolari nell'accordo finale fra UE e MERCOSUR.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa di rafforzare le relazioni fra UE e MERCOSUR. In un periodo in cui le relazioni esterne dell'Unione sono incentrate sull'Europa centrale ed orientale, nonché sul Mediterraneo, un rinnovato impegno nei confronti del MERCOSUR costituisce un'occasione unica per rafforzare i legami economici e politici con l'America latina, contribuendo alla creazione di una politica esterna ad orientamento più globale. Questo spostamento strategico è di importanza fondamentale, se l'Europa desidera mantenere un'influenza economica e politica in America latina.

2.2. Il Comitato ritiene che un rafforzamento della politica nei confronti del MERCOSUR attraverso il tipo di accordo proposto dalla Commissione dovrebbe andare a vantaggio di tutti i settori economici e sociali dell'Unione e del MERCOSUR e dovrebbe favorire il consolidamento della democrazia nel Cono Sud.

2.3. In questo quadro, è convinzione del Comitato che l'accordo proposto, oltre a garantire benefici economici per l'UE e per il MERCOSUR, dovrebbe contribuire ad un processo di formazione del consenso fra le società civili di entrambe le regioni.

2.4. Il Comitato sottolinea che le basi di una tale politica di rafforzamento, sia in senso sociale che in senso economico, sono già presenti. Il Cono Sud è la subregione dell'America latina in cui la presenza europea è tradizionalmente più forte. Più che in altre zone del continente, i popoli del MERCOSUR possiedono una singolare consapevolezza del loro retaggio europeo, risultato di solidi legami storici e culturali trasformati in rapporti commerciali più stretti.

2.5. Esistono inoltre speciali relazioni istituzionali. L'accordo interistituzionale del 29 maggio 1992 ha definito quattro settori di cooperazione: assistenza

tecnica, scambio di informazioni, formazione e sostegno istituzionale. Il Comitato consultivo congiunto, che riunisce due volte l'anno rappresentanti del Gruppo del mercato comune e della Commissione europea, ha delineato in occasione del primo incontro, il 3 luglio 1992, tre settori di cooperazione fondamentali: l'agricoltura, le norme tecniche e le dogane.

2.6. Anche i legami commerciali esistenti sono notevoli; l'UE è il principale partner del MERCOSUR. Un quarto delle importazioni della subregione proviene dall'UE, che a sua volta assorbe più di un quarto delle sue esportazioni.

L'UE rappresenta anche la fonte principale di investimenti diretti nel MERCOSUR, partecipando con il 36% del totale. Circa il 40% delle banche estere che operano nella subregione sono europee.

2.7. Il Comitato pertanto appoggia la proposta della Commissione mirante a ricercare un accordo quadro interregionale sul commercio e la cooperazione economica con il MERCOSUR. Il Comitato assume tale posizione viste le basi esistenti per un efficace partenariato fra le due regioni ed il significativo potenziale di un mercato integrato nel Cono Sud.

2.8. A tal proposito, il Comitato sottolinea che il mercato della subregione è potenzialmente immenso. Con oltre 200 milioni di abitanti, il MERCOSUR comprende circa la metà della popolazione dell'America latina. In questa subregione si registra un PIL che supera ora la metà di quello dell'America latina; vi si produce il 40% dei manufatti che vengono esportati; la subregione attira circa il 40% del totale degli investimenti diretti esteri in America latina ed è la sede di 38 delle 50 maggiori imprese della regione.

2.9. La riduzione degli ostacoli interni ha portato ad una continua espansione del commercio interregionale, che è aumentato del 30% nel solo 1993 per superare attualmente i 9 000 milioni di dollari l'anno. Nel 1990, il commercio interregionale ha rappresentato solo il 14% del commercio totale; ora rappresenta il 20%. Quasi la metà degli scambi di Paraguay e Uruguay avviene all'interno del MERCOSUR. La proporzione diminuisce per paesi ad orientamento più globale, come Argentina (25%) e Brasile (10%). Ciononostante, il Brasile è divenuto il maggior mercato per le esportazioni argentine (maggiore anche dell'UE) e l'Argentina è ora il secondo fornitore del Brasile.

2.10. Viste le tendenze interregionali ed intraregionali esistenti, il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che la liberalizzazione degli scambi fra l'UE ed il MERCOSUR assicurerà una più rapida crescita delle esportazioni europee verso la subregione di quanto non sarebbe possibile in assenza di un accordo.

2.11. Le vendite dell'Unione al MERCOSUR sono aumentate considerevolmente, passando da

8 890 milioni di dollari nel 1992 a 11 180 milioni nel 1993 per raggiungere i 14 362 milioni nel 1994.

Questa tendenza andrebbe incoraggiata con la liberalizzazione reciproca degli scambi fra le due regioni, che stimolerebbe ulteriormente la crescita del mercato.

2.12. Un accordo riguardante gli scambi dovrebbe rivelarsi vantaggioso anche in termini di strategia commerciale a lungo termine dell'Unione europea. Recenti iniziative, come il NAFTA e il vertice di Miami del 9-11 dicembre 1994, indicano il rafforzamento della presenza statunitense in America latina. La possibilità che gli scambi vengano liberalizzati nell'intero emisfero (come previsto al vertice di Miami) e che il MERCOSUR continui ad espandersi nell'America del Sud, rendono fondamentale un accordo con tale organizzazione per consolidare la presenza permanente dell'UE in America latina e per rafforzarne l'accesso privilegiato ad uno dei maggiori mercati mondiali.

2.13. Un'associazione fra UE e MERCOSUR dovrebbe inoltre dare un impulso agli investimenti europei.

2.14. La presenza di aziende europee nel MERCOSUR è considerevolmente aumentata negli scorsi anni; solo in Argentina esse rappresentano il 50% delle maggiori multinazionali. Questo processo è una diretta conseguenza della privatizzazione delle aziende pubbliche intrapresa dai membri del MERCOSUR, di cui hanno beneficiato principalmente imprese europee. Nel contempo, il Comitato prende atto di recenti ricerche che indicano il permanere di ostacoli tecnici alla liberalizzazione dei flussi di capitale fra l'UE ed il MERCOSUR, ed auspica l'inclusione di tale problematica nell'accordo interregionale.

3. Osservazioni particolari

3.1. Pur a conoscenza di quanto precedentemente esposto, tuttavia, il Comitato nota con rammarico che la Commissione non fornisce prove analitiche a sostegno dei due scenari economici (tendenze commerciali interregionali future in presenza e in assenza di un accordo), i quali si trovano in posizione centrale nella proposta. Il Comitato ritiene che gli elementi alla base di tali ipotesi dovrebbero essere rese noti, in modo che in entrambe le regioni sia possibile discutere a fondo dei relativi costi e vantaggi per i settori specifici.

3.2. Il Comitato nota in particolare che la Comunicazione della Commissione ed il Vertice di Essen sono antecedenti alla crisi finanziaria messicana ed alle sue ripercussioni economiche sull'America latina, specie sulle principali economie del MERCOSUR. Il Comitato desidera sapere che tipo di ulteriore analisi è stata intrapresa a seguito di tali avvenimenti, e se questa analisi ha modificato le prospettive presentate nella Comunicazione.

3.3. I paesi del MERCOSUR necessiteranno di investimenti su larga scala, particolarmente nel settore delle infrastrutture, ed in entrambi i casi l'UE può offrire un sostegno in termini di know-how. Inoltre, per quanto riguarda gli investimenti, le risorse potrebbero in ultima analisi provenire da linee di bilancio della Commissione europea o dalla Banca europea per gli investimenti. Attualmente, la Banca ha firmato accordi quadro con tre dei quattro paesi MERCOSUR, ed ha avviato programmi in Argentina e Brasile.

3.4. Il Comitato nota che è pratica standard per l'UE inserire provvedimenti mirati a liberalizzare la regolamentazione marittima qualora si firmi un nuovo accordo con un paese terzo. Recenti indicazioni provenienti dal Consiglio indicano un orientamento in questa direzione nei confronti del MERCOSUR.

3.5. Il Comitato sottolinea che il rafforzamento della politica nei confronti del MERCOSUR suggerito dalla Commissione non dovrebbe fondarsi solamente su considerazioni economiche. In particolare, il Comitato ritiene che sia auspicabile evitare una situazione in cui gli unici contatti interregionali avvengano tra funzionari della Commissione europea e rappresentanti dei governi degli stati membri del MERCOSUR.

3.6. A tal proposito, il Comitato ritiene che nel corso dei negoziati e nel testo finale dell'accordo UE-MERCOSUR sia necessario prestare un'attenzione particolare alla dimensione istituzionale delle relazioni fra Unione e MERCOSUR. Quest'aspetto non è adeguatamente trattato dalla Comunicazione della Commissione.

3.7. La struttura istituzionale del MERCOSUR prevede un organo consultivo noto come Forum economico e sociale, la cui istituzione dipende dalla ratifica da parte dei parlamenti nazionali, e grazie al quale le diverse categorie della società possono far valere il proprio punto di vista presso gli organi decisionali del MERCOSUR. Fanno parte del Forum rappresentanti di organizzazioni sindacali e di associazioni di imprese dei quattro paesi del MERCOSUR. La creazione del Forum nel contesto della quale uno sviluppo positivo sarebbe rappresentato dall'inclusione di altri settori della vita sociale, potrebbe dare avvio ad un processo che porterebbe alla nascita di un Consiglio economico e sociale del MERCOSUR. Il Comitato economico e sociale delle Comunità europee dovrebbe avere la possibilità di aiutare il consolidamento di un tale organismo all'interno del MERCOSUR.

3.8. Il Comitato economico e sociale considera auspicabile che avvengano regolari incontri istituzionalizzati tra il Comitato ed il Forum, incontri che rappresentano un importante elemento nelle relazioni interregionali. Come nel caso di altri accordi fra l'UE ed altre regioni (il Trattato di Oporto, che ha condotto alla creazione dello spazio economico europeo, gli accordi con i paesi del Maghreb nonché quelli con i paesi dell'Europa centrale ed orientale), l'accordo con il MERCOSUR

dovrebbe prevedere l'istituzione di uno specifico organismo consultivo composto da interlocutori socioeconomici (il Comitato economico e sociale dell'UE ed il Forum economico e sociale del MERCOSUR).

3.9. Detto suggerimento risponde all'esigenza di creare reti che rafforzino i legami fra le società. Una simile iniziativa contribuirebbe ad aumentare il grado di comprensione reciproca nelle relazioni generali fra UE e MERCOSUR, e si inserirebbe nello sforzo di trasferire al MERCOSUR il know-how relativo all'integrazione derivante dalla lunga esperienza europea in questo settore.

3.10. Il rafforzamento dei rapporti fra le società delle due regioni, tramite nuove forme di relazioni interistituzionali, aiuterà ad appoggiare la volontà politica necessaria ad ottimizzare i collegamenti interregionali. Ciò comprenderebbe esattamente i settori citati nella Comunicazione della Commissione: la cooperazione industriale, l'energia, il nucleare, la sicurezza, l'ambiente e la droga.

3.11. Il Comitato inoltre ritiene che l'accordo finale fra UE e MERCOSUR dovrebbe implicare uno scambio di esperienze concernenti i modelli sociali in entrambi i continenti e le prospettive di un loro miglioramento, in modo tale che il commercio interregionale possa comportare una distribuzione più equa della ricchezza ed il miglioramento della situazione sociale.

3.12. Un accordo commerciale con il MERCOSUR avrà effetti limitati se non sarà accompagnato da uno sforzo per migliorare la situazione sociale negli Stati membri del MERCOSUR. Nel 1994, il reddito annuo pro capite dell'intero MERCOSUR è stato di 2 709 dollari, (prendendo come riferimento il dollaro US del 1988). Rispetto ad altre regioni dell'America latina, tale cifra è relativamente alta; nei paesi del Patto andino, il reddito pro capite medio è di 1 900 dollari e nel Mercato comune centroamericano la media è di 1 000 dollari. Questi indicatori delineano tuttavia solo un quadro parziale dei paesi del MERCOSUR e mascherano differenze significative fra loro.

3.13. Se, da un lato, l'integrazione ha conferito maggior dinamismo alle economie del MERCOSUR, con i benefici macroeconomici che ne conseguono, dall'altro va rilevata la situazione sociale degli Stati membri. L'Argentina e l'Uruguay vengono classificati dal Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo (UNDP) come paesi ad « alto livello di sviluppo umano »; il Brasile ed il Paraguay appartengono alla categoria « medio livello di sviluppo umano ».

— Alcune aree del MERCOSUR si avvicinano alla media dei paesi industrializzati per quanto riguarda indicatori quali le aspettative di vita alla nascita, l'alfabetizzazione e la media di anni di frequenza scolastica per abitante.

— Nel 1993, il reddito medio pro capite dei quattro paesi era il seguente: Argentina 4 556 dollari; Brasile 2 213 dollari; Paraguay 1 543 dollari e Uruguay 3 080 dollari. Gli indici di sviluppo umano (HDI, in cui il massimo è rappresentato da 1), sono, rispettivamente 0,853; 0,756; 0,859⁽¹⁾.

— Il problema della povertà nel MERCOSUR è evidente, sebbene i livelli e le relative caratteristiche variano considerevolmente a seconda del paese e della zona⁽²⁾.

3.14. Alla luce di tali circostanze, il Comitato sottolinea l'impatto sugli standard di vita della popolazione, ed in particolare sui livelli dell'occupazione, dei seguenti fattori:

a) da un canto, i processi di adattamento (basati principalmente sulla riduzione dell'inflazione e del deficit pubblico) che si stanno affrontando nel MERCOSUR, e che in alcuni paesi stanno causando un aumento significativo della disoccupazione;

b) d'altro canto, l'eliminazione delle barriere tariffarie e l'aumento del commercio intraregionale, sicuramente positivi se considerati a medio termine, a breve termine potrebbero creare difficoltà per molti settori industriali non ancora sufficientemente competitivi sul mercato mondiale. Misure che promuovano la coesione sociale ed economica, come il rafforzamento dei meccanismi di distribuzione dei redditi attraverso il miglioramento del sistema fiscale, potrebbero facilitare la soluzione dei problemi sociali in alcune aree del MERCOSUR che già soffrono per la crisi;

c) particolare attenzione merita la situazione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie; la crescita economica sta infatti provocando l'esodo di molte persone verso aree più sviluppate. Spiccano inoltre i problemi relativi ad un'economia sommersa molto estesa.

3.15. Oltre alle ripercussioni economiche, il processo di integrazione del MERCOSUR avrà profonde implicazioni in termini di relazioni fra le parti sociali. Le nuove

(1) Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, « Informe sobre desarrollo humano 1994 »; Banca interamericana di sviluppo, « Economic and social progress in Latin America, 1993 ».

(2) Le valutazioni concernenti la povertà sono spesso controverse. Secondo alcune stime, la percentuale della popolazione che vive in assoluta povertà è pari al 13% in Uruguay, 16% in Argentina, 35% in Paraguay e 47% in Brasile. Aggiungendo tali cifre si raggiunge un totale di circa 80 milioni di persone che nel MERCOSUR vivono in « assoluta povertà ». Fonti: Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, Informe sobre desarrollo humano 1994; Banca interamericana di sviluppo, Basic Socio-economic Data, 1993; IRELA, Poverty in Latin America; Causes and Costs, Settembre 1993.

tecnologie e le nuove forme di organizzazione del lavoro richieste da un mercato più ampio influenzeranno le norme che regolano diritti ed obblighi di lavoratori e datori di lavoro. È inoltre probabile che si verificherà un cambiamento nei contenuti della contrattazione collettiva, in vista dell'esigenza di un maggiore adattamento della forza lavoro alla mutevole situazione della produzione. Altre conseguenze potrebbero comprendere nuovi tipi di relazioni fra le parti sociali, più aperte alla partecipazione, ed una maggiore enfasi sulla ricerca, sulla formazione e sull'istruzione dei lavoratori.

3.16. Le imprese hanno un ruolo fondamentale nel processo di integrazione. L'apertura delle economie nazionali, stimolata dalle riduzioni tariffarie, è accompagnata non solo dall'aumento dei flussi degli scambi ma anche dal riorientamento della strategia delle imprese. Per poter trarre vantaggio dai promettenti mercati regionali emergenti, molte imprese locali e straniere stanno aumentando gli investimenti transfrontalieri (in molti casi tramite joint venture), conferendo slancio al progresso di integrazione. Ciò è particolarmente importante nel caso di industrie come quelle del settore automobilistico, delle telecomunicazioni e dell'elettronica, che hanno compiuto o annunciato investimenti in quest'area. Ciò stabilisce un legame fra integrazione regionale ed investimenti stranieri che potrebbe prendere diverse forme: acquisto di scorte, espansione degli impianti, ammodernamento della capacità esistente o creazione di nuove unità di produzione.

3.17. L'interesse dei sindacati e del mondo imprenditoriale per l'integrazione risale a molto prima dell'inizio del processo. Il dinamismo del settore privato e la disponibilità da parte del mondo imprenditoriale ad adeguare e modernizzare le strutture produttive hanno costituito elementi chiave nella creazione del MERCOSUR. I rappresentanti del settore privato dei quattro paesi hanno recentemente dato vita alla Federazione industriale del MERCOSUR.

3.18. La creazione di una Commissione dei sindacati e la firma del Trattato di Asunción hanno dato impulso alle attività sindacali nei quattro paesi. Nel sostenere il processo generale di evoluzione del MERCOSUR, i sindacati dei quattro paesi considerano indispensabile lo sviluppo della dimensione sociale dell'integrazione. Fra gli altri motivi, hanno espresso la necessità di evitare i pericoli legati al «dumping sociale» in conseguenza delle diverse condizioni di lavoro nella regione.

3.19. In tale contesto, è opportuno considerare con attenzione la possibilità di «dumping sociale» nei rapporti UE-MERCOSUR, poiché alcune importazioni nel mercato europeo risulteranno poco costose a causa dei bassi salari e delle inadeguatezze riscontrabili nei regimi di sicurezza sociale dei paesi esportatori.

3.20. Per controbilanciare i pericoli di una tale situazione all'interno del MERCOSUR, l'associazione di sindacati di questa organizzazione ha approvato nel dicembre del 1993 la proposta di una «Carta dei diritti fondamentali MERCOSUR» che comprende:

- a) la portata dell'integrazione e la sua dimensione sociale;
- b) il diritto alla libera circolazione dei lavoratori;
- c) i diritti umani fondamentali dei singoli lavoratori;
- d) i diritti collettivi;
- e) le condizioni minime in materia di protezione sociale.

Inoltre, in diverse occasioni i sindacati del MERCOSUR si sono rivolti per iscritto ai Presidenti dei quattro paesi per proporre la creazione di uno «spazio sociale»⁽¹⁾. I Presidenti, a loro volta, hanno espresso il proprio interesse affinché sia certa la garanzia di tali diritti basilari nel MERCOSUR.

3.21. Il Comitato sottolinea l'importanza della proposta dei sindacati, e si augura che possa essere realizzata con qualunque mezzo appropriato.

3.22. Il Comitato accoglie con favore la creazione, nell'agosto 1995, di diversi sottogruppi che si occupano fra l'altro, degli aspetti ambientali, agricoli, industriali e sociali dell'integrazione.

4. Osservazioni conclusive

4.1. In generale, il Comitato è favorevole all'obiettivo di concludere un accordo con il MERCOSUR, e riconosce la fondatezza delle argomentazioni economiche alla base delle proposte della Commissione, vista l'importanza strategica della subregione, i possibili benefici derivanti dall'intensificazione delle relazioni ed i potenziali costi legati ad occasioni perse a causa dell'inazione.

Si pongono alcune questioni riguardanti gli aspetti concreti del processo di negoziazione e l'attuazione pratica delle politiche proposte.

In particolare, tali questioni riguardano:

- a) La conclusione di un accordo di libero scambio che sia conforme alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ed alle norme della Politica agricola comune (PAC).
- b) Le possibili implicazioni di un rafforzamento del dialogo fra UE e MERCOSUR per il quadro generale del dialogo fra l'Unione e l'America latina.

⁽¹⁾ Lettere ai Presidenti del MERCOSUR, 28. 12. 1992, 16. 1. 1994 e 16. 12. 1994.

4.2. Per quanto concerne la compatibilità di un accordo di libero scambio con le regole dell'OMC, secondo la comunicazione la Commissione farà sì che un accordo con il MERCOSUR si concili con la Politica agricola comune dell'Unione e con gli obblighi internazionali, connessi all'OMC. Nella comunicazione si dichiara inoltre che lo scopo dei negoziati è l'instaurazione di una zona di libero scambio nel settore industriale e dei servizi e una liberalizzazione graduale e reciproca degli scambi agricoli, tenendo conto della sensibilità di alcuni prodotti.

4.2.1. A questo proposito è opportuno notare che la versione finale dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), firmato il 14 aprile 1994 a Marrakesh, prevede all'articolo XXIV che gli accordi di libero scambio devono d'ora in poi comprendere sostanzialmente tutti i settori economici, e devono portare ad una completa liberalizzazione entro un periodo ragionevole. Ciò implica che, secondo le regole dell'OMC, un accordo di libero scambio fra UE e MERCOSUR sarebbe permesso solo se avesse lo scopo finale (in un arco decennale) di instaurare un libero scambio pienamente reciproco.

4.2.2. Inoltre gli accordi del GATT richiedono che entrambe le parti presentino regolarmente dei rapporti all'OMC, il quale approva o meno il programma di liberalizzazione degli scambi e verifica l'esistenza di una reale intenzione di instaurare scambi completamente liberi.

4.2.3. L'eliminazione di tutti gli ostacoli tariffari nel settore dell'industria ed in quello dell'agricoltura potrebbe rivelarsi problematica. Il Brasile, ad esempio, è un importante esportatore di merci industriali fondamentali quali l'acciaio, i prodotti tessili, i ricambi per automobili e i componenti per l'informatica.

4.2.4. Anche nel settore agricolo potrebbero sorgere difficoltà. Tutti gli stati MERCOSUR, in particolare Argentina e Uruguay, sono esportatori di merci agricole di alta qualità come frumento, manzo e vino, che competerebbero con la produzione degli Stati membri dell'UE. La completa eliminazione degli ostacoli commerciali alle importazioni agricole provenienti dal MERCOSUR influenzerebbe negativamente la Politica agricola comune e potrebbe causare rimostranze da parte di paesi terzi che esportano gli stessi prodotti verso il mercato europeo.

4.2.5. In generale, il Comitato intende esprimere il desiderio che l'accordo di libero scambio EU-MERCOSUR sia compatibile con gli obblighi internazionali dell'Unione nei confronti dell'OMC, e conforme alle disposizioni della PAC.

4.2.6. Inoltre l'accordo dovrebbe comprendere lo scambio di esperienze su questioni riguardanti il lavoro e la protezione sociale.

4.3. Per quanto riguarda il quadro del dialogo fra UE e America latina, la Comunicazione afferma che il rafforzamento delle relazioni con il MERCOSUR non dovrebbero rimettere in questione il dialogo con il Gruppo di Rio, ma dovrebbe essere considerato un approfondimento ed un proseguimento di tale dialogo.

4.3.1. Nella pratica, tuttavia, si pone in effetti la questione di come conciliare il rafforzamento del dialogo con il MERCOSUR con il dialogo che si svolge per mezzo degli annuali incontri ministeriali fra l'Unione europea e gli stati del Gruppo di Rio.

4.3.2. Stabilire un dialogo politico ad alto livello e separato con il MERCOSUR implicherà necessariamente la discriminazione fra gli stati dell'America latina. Ciò è ineluttabile, così come un accordo di libero scambio con il MERCOSUR inevitabilmente conferisce a questa subregione uno status particolare nelle relazioni dell'UE con l'America latina.

4.3.3. Ci si potrebbe dunque chiedere se gli stati MERCOSUR continueranno a far parte delle discussioni fra UE e Gruppo di Rio oppure se il dialogo separato si sostituirebbe alla loro partecipazione al Gruppo di Rio per quanto riguarda il dialogo con l'UE. Nel secondo caso, non si può escludere che il ritiro degli stati MERCOSUR dal dialogo UE/Gruppo di Rio potrebbe causare un indebolimento di tale dialogo o addirittura il suo fallimento. In questo contesto, nell'accogliere con favore il dialogo politico fra l'UE ed il MERCOSUR, il Comitato intende assicurarsi in particolar modo che il quadro istituzionale del rafforzamento delle relazioni interregionali non vada a scapito del funzionamento del Gruppo di Rio, che ha svolto una funzione fondamentale nel coordinamento delle posizioni Latinoamericane a livello regionale.

4.4. Infine il Comitato rinnova il proprio interesse per il quadro istituzionale delle relazioni UE-MERCOSUR, nonché il convincimento che i legami fra le due regioni sarebbero ulteriormente rafforzati se gli attori socioeconomici stabilissero contatti periodici istituzionalizzati. Il Comitato ritiene che la creazione di un dialogo regolare fra il Comitato economico e sociale delle Comunità europee ed il Forum economico e sociale rappresenterebbe un modo efficace per perseguire tale obiettivo.

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere sul tema «Per uno sviluppo sostenibile e a favore dell'ambiente — Bilancio provvisorio del 5° programma di azione per l'ambiente delle Comunità europee»

(96/C 18/25)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 marzo 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Boisserée, in data 19 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 ottobre 1995, nel corso della 329ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Il V programma d'azione delle Comunità europee per la protezione dell'ambiente⁽¹⁾ è il fondamento della politica ambientale non solo delle istituzioni comunitarie, ma di tutti gli attori responsabili. Il programma d'azione, sul quale il Comitato ha formulato un parere particolareggiato⁽²⁾ il 1° luglio 1992, scadrà alla fine del secolo, ma prevede una verifica e un aggiornamento alla fine del 1995.

1.2. Tra gli attori della politica ambientale, il programma menziona tra l'altro le categorie socioeconomiche in esso rappresentate, quindi non solo gli Stati membri, gli enti locali e regionali o le istituzioni comunitarie. Appare pertanto opportuno redigere un bilancio provvisorio dal punto di vista di tali categorie, e avanzare nel contempo delle proposte per la successiva impostazione del programma, tenendo anche conto delle rivendicazioni già formulate nel 1992.

2. Punto di partenza delle riflessioni relative all'aggiornamento del V programma d'azione

2.1. Nel periodo trascorso dall'entrata in vigore del programma, il parere del 1° luglio 1992 ha avuto solo un'incidenza limitata sulla politica ambientale della Comunità. Diverse richieste rivolte alle istituzioni comunitarie sono rimaste inascoltate. Pertanto, il bilancio provvisorio deve racchiudere anche una valutazione del seguito dato alle proposte da esso formulate a suo tempo.

2.2. Il 30 novembre 1994, la Commissione europea ha elaborato il proprio bilancio provvisorio⁽³⁾. Il Comitato non è stato ufficialmente consultato su tale assunto; nondimeno, nel presente parere di iniziativa conviene tenere conto delle considerazioni della Commissione.

Il Comitato fa anche riferimento al capitolo 10 del Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione», pubblicato dalla Commissione nel giugno 1993. In questo capitolo, intitolato «Riflessioni su un nuovo modello di sviluppo per la Comunità», la Commissione ha sviluppato delle considerazioni di importanza fondamentale, che riprendono le osservazioni espresse nel V programma d'azione e instaurano un legame tra le esigenze di tipo ecologico ed economico. A giudizio del Comitato, l'aggiornamento del V programma d'azione dovrebbe tenere conto di tali considerazioni.

Contemporaneamente alla relazione sul V programma d'azione, la Commissione ha presentato un «Rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa» (Rapporto Molitor)⁽⁴⁾. La pubblicazione del rapporto non era legata al programma d'azione per l'ambiente e, del resto, il documento non verte esclusivamente sulla normativa ambientale, tuttavia costituisce uno spunto importante per le riflessioni relative all'aggiornamento del V programma d'azione.

2.3. Inoltre, in vista del 1995, alcune categorie socioeconomiche e le loro organizzazioni hanno elaborato numerosi pareri, mentre taluni Stati membri hanno pubblicato bilanci provvisori sulle misure adottate per attuare il programma.

3. Esperienze relative al V programma d'azione

3.1. In sintesi, il documento della Commissione è improntato a un prudente ottimismo. Vi si sottolinea l'importanza del programma per le misure adottate sulla base del Vertice sulla terra di Rio de Janeiro (1992). Il rapporto della Commissione riconosce altresì l'esistenza di carenze considerevoli in diversi settori.

3.2. Naturalmente, nei due anni trascorsi dall'adozione del V programma d'azione non è stato possibile modificare (migliorare) in maniera decisiva la situazione ambientale. Si può tuttavia constatare che la necessità di un programma d'azione sull'ambiente resta immutata, in quanto, nel complesso, la qualità dell'ambiente nella

⁽¹⁾ GU n. C 138 del 17. 5. 1993.

⁽²⁾ GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

⁽³⁾ Doc. COM(94) 453 def.

⁽⁴⁾ Doc. COM(95) 288 def.

Comunità non ha subito miglioramenti, e anzi, in certi casi non ha potuto neanche essere mantenuta (per esempio, CO₂, rifiuti). A tal proposito, si fa riferimento al « Dobřís Assessment » (« L'ambiente europeo » - 1994) ⁽¹⁾. Ma il termine prescelto dal Comitato e fissato anche dalla Commissione per la pubblicazione di un bilancio provvisorio risulta opportuno:

- per constatare fino a che punto il programma è stato preso in considerazione nel quadro dei provvedimenti adottati su scala comunitaria e dai singoli Stati membri (nella misura in cui il Comitato dispone di informazioni in proposito);
- per adattare il programma agli sviluppi verificatisi nel frattempo.

3.3. Le osservazioni e le constatazioni delle categorie socioeconomiche incaricate di applicare il programma d'azione permettono di trarre le seguenti conclusioni, che vanno a integrare il quadro tracciato dalla Commissione:

3.3.1. La piena applicazione del programma risulta difficoltosa, in quanto gli attori della politica ambientale vengono spesso elencati in modo indiscriminato ⁽²⁾. L'impostazione metodologica del programma dovrebbe essere riveduta alla luce delle esperienze attuate.

3.3.2. L'applicazione del programma è resa problematica anche dall'assenza di un consenso socioeconomico sulla definizione degli obiettivi e sull'impiego degli strumenti. Inoltre, continua a mancare un sistema di indicatori per uno « sviluppo sostenibile e a favore dell'ambiente ». Si rinvia alla Comunicazione della Commissione in merito agli indicatori ambientali e alla contabilità ecologica nazionale ⁽³⁾. Questi importantissimi studi di Eurostat andrebbero sostenuti con maggiore impegno.

3.3.3. Le informazioni circa l'attuazione nei singoli Stati membri del programma comunitario sull'ambiente sono lacunose. Certo, i cittadini si avvalgono sempre più spesso della possibilità di far presentare interrogazioni parlamentari, che in seguito vengono trasmesse alla Commissione; nondimeno, non è dato ravvisarne un trattamento sistematico. Viene sovente sollecitato un intervento più energico da parte dell'Agenzia europea dell'ambiente.

3.3.4. Un concetto guida del V programma d'azione è la partnership degli attori della politica ambientale e la condivisione delle responsabilità. Di conseguenza, la partecipazione di associazioni e organizzazioni socioeconomiche all'elaborazione di programmi ed azioni è stata migliorata su scala comunitaria. Alcune associazioni ecologiste deplorano tuttavia il fatto che tale partecipazione non determina alcuna influenza tangibile. A livello nazionale, manca la possibilità che un'associazione presenti ricorso appellandosi all'interesse collettivo, qualora non sussista un danno effettivo arrecato a

una persona fisica. La facoltà delle associazioni di consumatori di alcuni Stati membri di presentare ricorso potrebbe fungere da esempio per elaborare norme analoghe nell'ambito del diritto ambientale ⁽⁴⁾.

3.3.5. Continua ad essere insufficiente l'integrazione del V programma d'azione nelle politiche comunitarie e nazionali, aspetto che il Comitato aveva particolarmente evidenziato. Lo stesso trattamento politico accordato al programma d'azione è sintomatico in tal senso. Certo, nei singoli Stati sono state organizzate numerose manifestazioni informative; tuttavia, non è dato constatare una consultazione particolareggiata degli organi politici comunitari e nazionali. Altrettanto dicasi per un coordinamento della politica ambientale comunitaria con le politiche nazionali.

4. Riflessioni in merito all'aggiornamento del V programma d'azione

4.1. Il V programma d'azione e il Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione »

La Commissione presenta nella sua relazione una serie di proposte per l'aggiornamento del programma. Il Comitato deplora a tal proposito che le riflessioni contenute nel decimo capitolo del « Libro bianco » non siano state riprese nel programma d'azione né nelle strategie per l'attuazione del programma. La posizione del Comitato è concorde con la risoluzione del Forum generale consultivo per l'ambiente (capitolo 9 del V programma d'azione, pag. 115) del 17 febbraio 1995. Il Comitato, concordando ancora una volta con il Forum, ritiene inoltre che per il momento non sia il caso di procedere a una revisione approfondita del V programma d'azione, né tanto meno di elaborare un nuovo programma. Il bilancio provvisorio dovrebbe in primo luogo tradurre nella pratica gli enunciati formulati a suo tempo nel programma e porre l'accento su una migliore esecuzione dello stesso.

4.2. Strategie e politiche

4.2.1. Il V programma d'azione, analogamente al decimo capitolo del Libro bianco, esige una sostanziale inversione di tendenza per tutte le attività economiche e sociali che si ripercuotono sull'ambiente. Tale inversione dovrebbe avvenire grazie ad una trasformazione dei « modelli di comportamento » e delle abitudini relative al consumo. Questa parte fondamentale del programma d'azione non è stata concretizzata, in quanto non è stata, o non ha potuto essere, sufficientemente dotata degli strumenti adeguati. In tale contesto, gli strumenti a carattere volontario « etichetta ecologica » e « audit ambientale », i quali consentono di pubblicizzare prodotti o sistemi di gestione rispettosi dell'ambiente, sono senza dubbio importanti. È pur vero che reiteratamente si sono annunciati altri strumenti economici (ad esempio, imposte e tasse) atti a promuovere l'inversione di tendenza, ma questi possono essere applicati solo caso per caso.

⁽¹⁾ Pubblicato a cura dell'Agenzia europea dell'ambiente — Copenaghen — N° ISBN 92-826-5409-5.

⁽²⁾ Cfr. punto 3.2 del parere CES in merito al programma d'azione, pag. 1.

⁽³⁾ Doc. COM (94) 670 def.

⁽⁴⁾ GU n. C 295 del 22. 10. 1994.

4.2.2. Nell'aggiornare il programma sull'ambiente assume particolare rilevanza precisare il principio di sussidiarietà (art. 3 B del Trattato CE), il quale non dovrebbe costituire un ostacolo all'adozione di « norme di tutela ambientale a un elevato livello » (cfr. art. 130 R, secondo comma, del Trattato CE). Inoltre, il Comitato formula le seguenti osservazioni:

- Anche gli enti regionali e locali andrebbero coinvolti nelle riflessioni sulla sussidiarietà. Ciò dipende, nondimeno, dalla misura in cui esistono o possono essere create le strutture necessarie all'attuazione della politica ambientale.
- La Commissione andrebbe esortata a definire i principi per la concretizzazione del principio di sussidiarietà, in modo da indicare gli ambiti di azione che sono di competenza prevalentemente comunitaria o nazionale. Esempi di tale delimitazione possono essere rinvenuti nei pareri formulati dal Comitato negli ultimi anni. A tal proposito, si menziona il parere in merito alla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento⁽¹⁾, nel quale il Comitato sosteneva il principio secondo cui i valori limite dell'inquinamento andrebbero fissati su scala europea. Per contro, richiamandosi al principio di sussidiarietà, il Comitato non considerava opportuno definire norme procedurali particolareggiate a livello comunitario.

Per giungere a una definizione univoca, converrebbe integrare il Trattato CE con l'Accordo interistituzionale sulla sussidiarietà. Bisognerebbe dare inoltre la possibilità di adire la Corte europea di giustizia.

4.2.3. L'aggiornamento del programma d'azione deve tenere conto non solo dei problemi ambientali su scala continentale e globale, ma anche dell'effettiva funzione di tutela propria della legislazione sull'ambiente nei confronti del cittadino interessato. Ciò implica che, a tutti i livelli, gli enti pubblici sono obbligatoriamente responsabili della protezione e prevenzione ambientale. Ne conseguono dei limiti per la « deregolamentazione » e per l'« autoregolamentazione », da parte degli attori non statali. Questa è un'obiezione da muovere al Rapporto Molitor (v. punto 2.2). Ciononostante, resta immutata l'opportunità di razionalizzare la politica ambientale sulla base delle conoscenze acquisite nel frattempo. Una crescita economica senza prevenzione e tutela in materia di ambiente non sarebbe socialmente sostenibile.

4.2.4. Il principio della prevenzione rientra nella funzione di tutela sociale della politica ambientale, come si è posto in risalto al Vertice europeo di Dublino (20 aprile 1990): tutti i cittadini europei hanno diritto a un ambiente sano. Tale esigenza si ripercuote in maniera fondamentale sull'inserimento della protezione ambientale non solo all'interno dei programmi politici, ma anche nei processi e nelle tecniche di produzione, nonché nelle condizioni quadro per il consumo. L'ambiente è una componente necessaria della politica a favore di un'« Europa dei cittadini ». Tale aspetto dovrebbe essere considerato con maggiore attenzione nel quadro dell'aggiornamento del V programma d'azione.

⁽¹⁾ GU n. C 195 del 18. 7. 1994.

4.2.5. Quanto al bilancio provvisorio, vanno messe in rilievo le interazioni tra la politica ambientale e il ruolo degli interlocutori sociali. Ciò non vale solo per l'ambiente di lavoro (cfr. parere CES sul V programma d'azione, punto 3.3), ma anche per:

- la partecipazione dei lavoratori, in funzione delle dimensioni delle imprese, alle decisioni in materia di ambiente, ad esempio, designando delegati per le questioni ambientali all'interno dell'impresa;
- la partecipazione di raggruppamenti politici di tipo socioeconomico alla definizione di leggi e norme a tutti i livelli.

La protezione integrata dell'ambiente presuppone un'e-cogestione, tale da coinvolgere i lavoratori delle imprese. A questo scopo, conviene impartire ai lavoratori una qualificazione adeguata per svolgere tali funzioni.

4.2.6. Il Comitato, nel parere « Formazione, sicurezza e protezione dell'ambiente »⁽²⁾, ha ripetutamente richiamato l'attenzione sulla formazione in materia ambientale, specie a livello industriale. Nella risoluzione « Formazione in materia ambientale nell'industria, incluse le PMI », il Parlamento europeo ha fermamente appoggiato le richieste del Comitato. La Commissione dovrebbe riprendere tali proposte e tener conto in proposito dei progressi compiuti nei lavori in merito ai profili professionali nel campo della protezione ambientale⁽³⁾.

4.3. Strumenti della politica ambientale

4.3.1. L'aggiornamento del V programma d'azione presuppone che venga chiarito il rapporto tra gli strumenti già esistenti e quelli nuovi della politica ambientale. Nel parere in merito al programma, il Comitato aveva già messo in rilievo l'ambiguità di talune formulazioni. In base al « Rapporto Molitor », in futuro gli strumenti normativi andrebbero usati solo in modo limitato e la politica ambientale dovrebbe poggiare soprattutto sugli strumenti economici applicati in gran parte dagli attori autonomi. Tuttavia, data la concreta funzione di tutela della politica ambientale (cfr. punto 4.2.3), anche in futuro non si potrà rinunciare alle prescrizioni normative.

4.3.2. L'analisi dei diversi strumenti della politica ambientale esige un chiarimento anche per i seguenti motivi:

- la politica ambientale deve continuare a fondarsi sulla legislazione statale,
- in pratica, la politica ambientale si avvarrà sempre di una « combinazione di strumenti » (di tipo normativo economico),

⁽²⁾ GU n. C 159 del 17. 6. 1991.

⁽³⁾ In particolare, quelli del CEDEFOP e della Fondazione di Dublino.

— anche gli strumenti economici necessitano di controlli pubblici; gli accordi volontari, che conviene incoraggiare, presuppongono un quadro normativo⁽¹⁾.

4.3.3. Il principio di fissazione degli strumenti economici è l'internalizzazione dei costi dei danni arrecati all'ambiente attraverso:

— l'applicazione conseguente del principio « chi inquina paga » (art. 130 R del Trattato CE),

— le ecotasse e la riforma del sistema fiscale sotto il profilo ecologico⁽²⁾,

— una maggiore responsabilità civile per i danni arrecati all'ambiente, inclusa l'introduzione di un'assicurazione obbligatoria che può essere collegata con la partecipazione delle imprese assicurate al sistema di audit ambientale e tradursi pertanto in uno strumento economico molto efficace.

Per una questione di immagine nei confronti del pubblico, sarebbe altresì proficuo integrare il sistema di contabilità delle imprese. Questo suggerimento viene formulato già nel V programma d'azione (pag. 111). Si chiede di attuare tale sviluppo tramite l'applicazione del regolamento sull'audit ambientale⁽³⁾.

4.3.4. Le disposizioni comunitarie sugli appalti pubblici andrebbero modificate, così da tenere conto delle esigenze della politica ambientale. Ciò può avvenire integrando le condizioni per l'aggiudicazione con criteri di ordine ambientale. Nelle gare per la fornitura di prodotti di serie per i quali siano state concesse etichette ecologiche, il programma aggiornato dovrebbe riferirsi a prodotti dotati delle suddette etichette.

4.3.5. Un problema centrale dell'introduzione di strumenti economici nella politica ambientale è costituito dall'elaborazione di norme per le analisi dei rapporti costi/benefici, tenendo conto anche di lavori effettuati al di fuori della Comunità.

4.3.6. Un maggiore ricorso agli aiuti comunitari, soprattutto per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, per finalità inerenti alla politica ambientale, deve divenire parte integrante del programma d'azione, specialmente per quegli obiettivi che fanno prospettare un miglioramento della situazione ambientale; lo stesso discorso vale per il miglioramento dell'esame dei progetti finanziati dai fondi comunitari, in particolare i fondi strutturali, dal punto di vista della loro compatibilità ambientale. Anche il Rapporto Molitor insiste su questo punto.

4.4. *Diversi ambiti d'azione della politica ambientale (elenco incompleto)*

4.4.1. Secondo il Comitato, una questione fondamentale dell'aggiornamento del programma d'azione sarà

l'interazione tra politica ambientale e politica dell'occupazione. Pertanto, la politica industriale comunitaria dovrebbe rivolgere maggiore attenzione alle industrie che rispettano l'ambiente, la cui importanza per la crescita e l'occupazione viene sottovalutata (cfr. anche il capitolo 10 del Libro bianco). Il Comitato chiede inoltre un migliore rilevamento statistico delle tecnologie favorevoli all'ambiente.

4.4.2. Resta immutata l'esigenza di un'armonizzazione, la quale va prevista mediante l'adozione di norme e criteri su scala europea, relativamente sia ai valori limite per le emissioni sia a una valutazione della qualità ambientale che tenga conto anche delle singole regioni dell'Unione europea. In questo senso, il principio di sussidiarietà non dovrebbe costituire un ostacolo, poiché, altrimenti, sarebbero da temere distorsioni di concorrenza. A tal riguardo, anche dopo l'entrata in vigore del V programma d'azione, la posizione della Commissione non è unanime.

4.4.3. I punti chiave del programma d'azione continuano ad essere le relazioni tra la politica ambientale e le altre politiche (integrazione):

— politica energetica⁽⁴⁾,

— politica agricola⁽⁵⁾, anche in relazione ai rapporti conflittuali con la tutela della natura e dei paesaggi,

— politica dei consumatori (consumo qualitativo).

4.4.4. I problemi legati al traffico, (ivi compreso l'inquinamento acustico, che finora non ha avuto grande rilievo nei programmi comunitari), dovrebbero figurare tra le priorità dell'aggiornamento del programma sull'ambiente.

Il programma sottolinea giustamente la promozione dei trasporti pubblici. Anche le reti transeuropee vanno sviluppate in maniera favorevole all'ambiente.

4.4.5. Tra gli obiettivi del programma che non sono stati ancora realizzati, rientra l'introduzione di uno studio sull'impatto ambientale di piani o programmi pubblici, volti in particolare a migliorare l'ambiente urbano (ivi compresa la tutela dei centri storici cittadini), come anche l'introduzione di uno studio sull'impatto ambientale dei provvedimenti adottati in materia di infrastrutture turistiche.

4.4.6. La normativa in materia di rifiuti, elemento centrale della politica ambientale, andrebbe completata nel senso di una loro riduzione e migliorando le quote di riciclaggio. È ugualmente necessaria una definizione univoca del concetto di rifiuto e delle categorie in cui lo si può suddividere. Si insiste particolarmente su questo punto⁽⁶⁾.

(1) GU n. C 155 del 21. 6. 1995.

(2) GU n. C 332 del 31. 12. 1990.

(3) GU n. L 168 del 10. 7. 1993, pag. 1.

(4) GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

(5) GU n. C 298 del 27. 12. 1989, pag. 40.

(6) Cfr. parere del Comitato economico e sociale « Ambiente, salute pubblica e consumo » in merito al « Controllo delle spedizioni di rifiuti » pubblicato sulle pagine precedenti di questa Gazzetta ufficiale.

Nel quadro del V programma sull'ambiente, va ricordato il programma d'azione sulle acque sotterranee.

5. Dimensione internazionale della politica europea in materia di ambiente

5.1. In passato, la politica ambientale europea ha suscitato interesse su scala mondiale. L'aggiornamento del programma d'azione dovrebbe mantenere e consolidare questa situazione. Altrettanto dicasi per le misure adottate a seguito della Conferenza mondiale sull'ambiente, svoltasi nel 1992 a Rio de Janeiro. Il ruolo dell'Europa in materia di politica ambientale dovrebbe fungere da modello anche per i paesi che non appartengono alla Comunità. La politica ambientale (sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente) deve essere pertanto un elemento della politica europea di sviluppo.

5.2. Il Comitato ha richiesto già nel 1992 l'estensione del programma d'azione ai paesi dell'EFTA, nel quadro dello Spazio economico europeo, oltre a una cooperazione in materia ambientale con i paesi terzi mediterranei e con quelli dell'Europa orientale. Di particolare attualità è la situazione relativa a quegli Stati che hanno inoltrato ovvero annunciato la propria domanda di adesione: entrando a far parte dell'Unione europea, essi dovranno recepire le norme comunitarie in materia di tutela ambientale. Per predisporre l'applicazione della normativa ambientale in tali Stati, vanno previsti speciali programmi di sostegno.

5.3. La Comunità dovrebbe anche elaborare iniziative volte a integrare l'aspetto della politica ambientale nella politica commerciale internazionale (OMC). I requisiti di produzione e di qualità cui i prodotti comunitari devono conformarsi ai fini della tutela ambientale, dovrebbero essere applicabili anche ai prodotti provenienti da paesi terzi.

6. Contributi del programma d'azione sull'ambiente alla revisione dei Trattati europei del 1996

6.1. Già dagli articoli 2 e 130 R e segg., si evince che la Comunità europea deve essere anche una comunità dell'ambiente. Di ciò va tenuto conto, allorché si provvederà a ridefinire certe norme del Trattato. In tale contesto vanno poste in risalto le seguenti questioni, che potrebbero avere rilevanza fondamentale per uno sviluppo sostenibile e favorevole all'ambiente.

6.2. Gli strumenti del Trattato e quelli giuridici andrebbero perfezionati estendendo la procedura di codecisione, o per lo meno quella di cooperazione, a tutti gli ambiti della politica ambientale, ivi incluse le norme relative all'ecofiscalità.

6.3. I nuovi Stati membri, Finlandia, Austria e Svezia, applicano in parte livelli più elevati di protezione ambientale. Le istituzioni europee dovrebbero analizzare tale situazione, al fine di integrare l'ordinamento comunitario con norme di protezione migliori e di provata efficacia. In questo senso, potrebbe risultare necessario prevedere una proroga dell'attuale termine quadriennale per la validità di tali disposizioni circa la tutela ambientale.

6.4. Occorrerebbe chiarire il rapporto tra l'articolo 100 A (mercato interno) e l'articolo 130 R e segg. (politica ambientale), mentre l'articolo 100, quarto comma, dovrebbe essere formulato in modo più univoco. Conformemente allo spirito di una comunità dell'ambiente, si deve annettere la stessa priorità alle procedure normative, a prescindere dalle loro basi giuridiche (mercato interno e politica ambientale).

Bruxelles, 25 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER

Parere in merito al Trattato sulla Carta dell'energia

(96/C 18/26)

Il 30 marzo 1995, il Comitato economico e sociale, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, ha deciso di elaborare un parere in merito al Trattato sulla Carta dell'energia.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha elaborato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lyons il 26 settembre 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità nel corso della 329ª sessione plenaria (in data 26 ottobre 1995) il seguente parere.

1. Antefatto

1.1. Il Comitato ha formulato un parere in merito ad un progetto di Carta dell'energia⁽¹⁾ già nel luglio 1991, ma la versione finale della Carta è stata formalmente adottata all'Aia nel dicembre dello stesso anno. Pur suggerendo di migliorare alcune disposizioni del progetto, il Comitato si è comunque espresso in modo del tutto favorevole all'idea della Carta e ai principi di fondo che la sottendono.

1.2. Il Comitato ha accolto con vivo compiacimento il fatto che solo tre anni più tardi la Carta del 1991 sia stata convertita in trattato e sottoscritta sia dalle Comunità europee sia da 49 Stati⁽²⁾, un fatto che va annoverato di diritto tra i grandi successi internazionali dell'Unione. Il Comitato è perciò lieto di cogliere quest'opportunità per commentare i progressi compiuti sinora ed alcune significative questioni legate a tali progressi.

1.3. Il Trattato sulla Carta dell'energia

1.3.1. Il Trattato comprende all'incirca 50 articoli. Questi formano un quadro giuridico all'interno del quale è possibile promuovere a lungo termine la cooperazione nel settore energetico mediante disposizioni riguardanti gli investimenti, gli scambi commerciali, il transito, la sovranità sulle proprie risorse, l'ambiente, la concorrenza, l'imposizione fiscale, l'accesso al capitale e alla tecnologia. I punti salienti del Trattato sono i seguenti:

1.3.2. Agli investimenti stranieri già effettuati deve essere accordato un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli investitori nazionali («trattamento nazionale») e agli investitori di qualsiasi altra parte contraente («trattamento della nazione più favorita»). Le disposizioni riguardano anche l'assunzione di personale con incarichi chiave, il trasferimento di capitali e utili, l'indennizzo per espropriazione e per perdite subite in seguito a guerra o disordini civili.

1.3.3. Negli scambi commerciali di prodotti energetici, le parti contraenti che non aderiscono al GATT godranno dei diritti e assumeranno anche gli obblighi derivanti dal GATT. Tuttavia, le disposizioni GATT riguardanti tariffe vincolanti sono inattuabili nel solo settore energetico. È previsto però l'impegno di ogni parte contraente ad adoperarsi il più possibile per non aumentare le tariffe oltre il livello notificato al momento della firma del trattato.

1.3.4. Si deve consentire che l'energia circoli liberamente da un paese all'altro. Il Trattato impone alle parti contraenti di non ostacolare l'installazione di nuova capacità, qualora il transito non sia realizzabile a condizioni commerciali con la capacità esistente. Prevede altresì che, in caso di controversia, non venga interrotto il transito prima che si concludano le procedure di soluzione della controversia stessa.

1.3.5. Ciascuna parte deve assicurare che siano in vigore e vengono applicate le leggi sulla concorrenza.

1.3.6. Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, il Trattato sancisce il principio «chi inquina paga» e promuove l'obiettivo di una determinazione dei prezzi orientata al mercato, che tenga conto nel modo più completo dei costi e dei vantaggi ambientali.

1.3.7. Ciascuna parte gode della sovranità sulle proprie risorse energetiche e conserva anche il diritto di decidere quali aree geografiche, entro il proprio territorio, vadano destinate all'esplorazione e alla valorizzazione delle risorse.

1.3.8. Il Trattato istituisce una sua procedura di soluzione delle controversie riguardanti qualsiasi disposizione, tranne quelle sulla concorrenza e sugli aspetti ambientali. Nelle controversie fra un investitore e uno Stato, l'investitore gode del diritto di sottoporre la controversia all'arbitrato internazionale.

1.3.9. Le imposte dirette continueranno ad essere disciplinate dalla legislazione nazionale e da eventuali accordi fiscali bilaterali in materia.

(1) GU n. C 269 del 14. 10. 1991, parte I, pag. 79.

(2) GU n. L 380 del 31. 12. 1994.

2. Osservazioni

2.1. Ratifica

2.1.1. Fino ad oggi solo due paesi, la Georgia e la Lettonia, hanno ratificato il Trattato. È previsto che la soglia minima delle trenta ratifiche venga raggiunta nella prima metà del 1996.

2.1.2. In precedenza era stata espressa preoccupazione per l'eventualità che la Russia potesse non firmare il Trattato, ma questa è stata dissipata nel giugno scorso, quando la Duma, la camera bassa del Parlamento russo, ha approvato una legge che consente agli stranieri di investire nell'industria petrolifera russa.

Va tuttavia considerato che le copie autenticate del Trattato sulla Carta dell'energia sono appena state trasmesse ufficialmente al governo russo. Sebbene si preveda che ciò consentirà al Parlamento di avviare il dibattito sulla ratifica tra breve, si nutrono ormai forti dubbi sulla conclusione dell'iter entro la fine dell'anno, quando scadrà il mandato degli attuali deputati. Se tali dubbi si riveleranno fondati, la ratifica da parte della Russia non solo subirà sicuramente un ritardo, ma potrebbe anche essere compromessa.

2.1.2.1. Nel 1992 l'ex Unione Sovietica ha fornito quasi il 16% del gas naturale consumato nell'Unione, l'11% del greggio ed il 3% dei combustibili solidi. Complessivamente, l'Unione acquista circa il 10% delle sue forniture energetiche dall'ex URSS, la quale soddisfa anche una quota molto alta del fabbisogno energetico dei paesi dell'Europa centro-orientale che hanno sottoscritto accordi di associazione. Si prevede che tra qualche anno alcuni di questi paesi aderiranno all'Unione.

2.1.2.2. Può darsi che i fattori davvero determinanti per la stabilizzazione dell'economia russa siano il mantenimento e l'accrescimento delle esportazioni energetiche e del reddito che ne deriva. Le esportazioni di combustibile e di materie prime forniscono attualmente il 66% degli introiti esteri. Si può desumere l'entità della sfida che la Russia deve affrontare da una recente stima di fonte autorevole, secondo cui sarà necessario un investimento di 50 milioni di dollari solo per stabilizzare la produzione russa di petrolio al livello attuale di 6 milioni di barili al giorno, mentre se si volesse riportare la produzione ai livelli del 1988 sarebbe necessario più del doppio.

2.1.2.3. La ratifica da parte della Russia perciò non solo è fondamentale per il successo finale del Trattato, ma riveste senza dubbio un'importanza cruciale per il tentativo di questo paese di modernizzare la sua economia e di affermarsi come democrazia stabile. L'Unione europea deve fare tutto il possibile per agevolare il processo di ratifica, poiché non si può dare per scontato un esito positivo.

2.1.2.4. Nel contesto descritto sono di recente apparsi due segnali incoraggianti: la Russia si è impegnata a partecipare a pieno titolo al programma NATO

«Partnership for Peace» e sembra che sia diminuita la pressione volta ad estendere le garanzie di sicurezza della NATO fino alla frontiera occidentale della Russia. Se, in seguito ad una controversia in materia di sicurezza, scoppiasse una grave crisi nelle relazioni con la Russia, ne sarebbe quasi certamente compromessa la possibilità che la Russia ratifichi il Trattato. È essenziale che i responsabili delle relazioni diplomatiche e intergovernative della Russia da una parte, dell'Unione europea e degli Stati Uniti dall'altra, attribuiscono la considerazione dovuta a questo punto cruciale.

2.1.3. La situazione è completamente diversa per quanto riguarda gli Stati Uniti, che non hanno sottoscritto il Trattato né hanno intenzione di farlo: la questione della ratifica qui non si pone nemmeno.

2.1.3.1. I motivi addotti a sostegno della presa di posizione statunitense sono vari e comprendono il rischio che la ratifica del Trattato inasprisca la diatriba sui diritti federali e quelli degli Stati, una questione oggi particolarmente delicata.

2.1.3.2. Un altro motivo è che aderire al Trattato significherebbe violare le norme tuttora vigenti che escludono la concessione del «trattamento della nazione più favorita» ai paesi dell'ex Unione Sovietica, una misura introdotta tempo fa per controbattere la discriminazione degli ebrei da parte dei sovietici. Certamente non si può escludere la possibilità che in ultima istanza anche gli Stati Uniti firmino, ma d'altro canto sembra un'ipotesi poco probabile sul piano politico, perlomeno ancora per qualche anno.

2.1.4. Se si escludono gli Stati Uniti, tra i firmatari della Carta originaria l'unico paese che alla scadenza del 16 giugno non aveva ancora sottoscritto il Trattato era il Canada. A quella data il Trattato era stato siglato da 49 paesi in tutto, oltre che dall'Unione europea. Tra questi anche la Norvegia, un grande produttore di energia, la cui volontà di aderire in passato era stata in dubbio. Nel caso del Canada il governo federale era decisamente a favore della firma, ma alcuni governi provinciali non sono riusciti a sottoscrivere il Trattato prima della scadenza prevista. È probabile che a tempo debito il governo canadese presenterà una domanda formale di adesione al Trattato, che richiederà il consenso unanime degli altri 50 paesi firmatari.

2.1.5. Ovviamente anche l'area del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale riveste grande importanza per l'UE, anche e soprattutto nel settore energetico. I paesi in questione però non hanno mai sottoscritto la prima Carta dell'energia e si ritiene improbabile che qualcuno di loro richieda di aderire al Trattato nel prossimo futuro. È tuttavia incoraggiante il fatto che sia stato avviato un dialogo tra questi paesi e l'UE sull'opportunità di stabilire relazioni più strette e di realizzare una maggiore collaborazione in tutta una serie di settori

d'attività politica, economica e sociale. Tra questi anche il settore energetico, in cui le due aree presentano interessi comuni.

2.1.6. Il Comitato è particolarmente compiaciuto del fatto che, in occasione dell'importante Conferenza euromediterranea prevista quest'anno a Barcellona, l'UE intenda invitare i paesi mediterranei ad associarsi in qualche modo al Trattato sulla Carta dell'energia. È opportuno che l'UE continui con forza ed ingegnosità ad operare affinché tali paesi si riconoscano concretamente nelle finalità e negli obiettivi enunciati dal Trattato sulla Carta dell'energia.

2.2. *Protocolli e dichiarazioni*

2.2.1. L'articolo 33 del Trattato autorizza il negoziato di vari protocolli o dichiarazioni per perseguire gli obiettivi e i principi della Carta. L'articolo 1, tredicesimo comma, lettera a), afferma che i protocolli possono essere sottoscritti «al fine di completare, integrare, estendere o ampliare le disposizioni del presente trattato» o anche per disciplinare «i settori di cooperazione conformemente al titolo III della Carta».

2.2.2. Il riferimento al Titolo III della Carta è significativo in quanto questo elenca una serie di argomenti che in futuro potrebbero essere presi in esame per un accordo specifico, ad esempio per un accordo concluso seguendo la procedura dei protocolli.

2.2.3. Sinora è stato approvato un solo protocollo, ovvero quello sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati. È stato sottoscritto lo stesso giorno della firma del Trattato (17 dicembre 1994) ed entrerà in vigore l'anno prossimo, dopo la ratifica formale del Trattato stesso.

2.2.4. Nel 1991 sono stati avviati i lavori per un secondo protocollo (sugli usi pacifici dell'energia nucleare), che però ha finito per trasformarsi in una proposta di dichiarazione (cfr. 2.2.5). I lavori relativi ad un protocollo sugli idrocarburi sono stati intrapresi, ma poi interrotti fino a data da stabilirsi.

2.2.5. Si è iniziato ad elaborare una proposta di Dichiarazione sull'energia nucleare nel 1991, con l'intento di redigere un protocollo giuridicamente vincolante. I lavori sono stati sospesi nel 1992, quando l'AIEA (Agenzia internazionale per l'energia atomica) ha deciso di elaborare una Convenzione internazionale sulla sicurezza dei reattori nucleari. L'AIEA ha portato a termine con successo il suo compito nell'estate del 1994, sollevando il dubbio se la proposta di Protocollo sull'energia nucleare da allegare al Trattato sulla Carta dovesse ancora essere giuridicamente vincolante. Tale questione, su cui si è scatenato un acceso dibattito, è stata finalmente risolta ad una riunione svoltasi nel maggio di quest'anno, in cui si è deciso di abbandonare l'idea di un Protocollo sull'energia nucleare e di incorporare il lavoro già svolto

in una dichiarazione giuridicamente non vincolante. Tale decisione è stata però contestata da quattro Stati (Russia, Ucraina, Bielorussia e Armenia), che erano a favore di un testo dal contenuto più ampio e auspicavano che ne fosse mantenuto il carattere giuridicamente vincolante. Tali divergenze sono state esaminate, ma non risolte, alla Conferenza sulla Carta svoltasi a settembre e saranno nuovamente affrontate in novembre.

2.2.5.1. Perciò, mentre la Convenzione AIEA sulla sicurezza nucleare, a differenza della proposta di dichiarazione, è vincolante, quest'ultima abbraccia un campo molto più vasto. La Convenzione è infatti applicabile solo alle centrali nucleari per usi civili basate a terra (ma comprende lo stoccaggio). La dichiarazione, in aggiunta ai suddetti settori d'attività, si occupa anche della non proliferazione delle armi nucleari e delle protezioni applicate al relativo materiale atomico, della protezione fisica del materiale atomico, della responsabilità civile per danni nucleari su scala internazionale e della sicurezza del trasporto di materiale radioattivo e di scorie radioattive.

2.2.5.2. Chiaramente occorre tener presente che perfino il testo della Convenzione sulla sicurezza nucleare, che è vincolante, è formulato in modo poco preciso, il che significa che si presta tranquillamente sia ad un'interpretazione dettagliata, sia ad approcci diversi delle parti contraenti riguardo al calendario da seguire. In caso di inosservanza di una norma della Convenzione, imporne l'applicazione comporterebbe enormi difficoltà. Ragionando su un piano concreto, bisogna ammettere che non potrebbe essere altrimenti.

2.2.5.3. Un'altra differenza tra la Dichiarazione e la Convenzione è che quest'ultima dispone un ulteriore allargamento della sua base giuridica, già ampia, mediante un effetto di imitazione. La Dichiarazione non prevede alcun riesame del modo in cui gli obblighi sono stati eseguiti dai firmatari, o per meglio dire del fatto che questi obblighi siano stati eseguiti.

2.2.5.4. Forse la coesistenza di due accordi internazionali riguardanti la sicurezza nucleare non è un dato positivo: uno, con un campo d'applicazione più ristretto, dispone di un fondamento giuridico ed è soggetto a riesame periodico da parte di tutte le parti contraenti, mentre l'altro, con un campo d'applicazione notevolmente più esteso, non ha fondamento giuridico e non è soggetto a riesame. Probabilmente si è ritenuto che la coesistenza di due accordi internazionali sulla sicurezza nucleare giuridicamente vincolanti ed applicabili in parte allo stesso territorio, ma non esattamente nello stesso modo, sarebbe stato ancora più negativo. Altrettanto probabilmente è questo il motivo per cui il Protocollo sull'energia nucleare inizialmente previsto è stato poi convertito in Dichiarazione.

2.2.5.5. Una possibile soluzione al problema della discrepanza tra i due accordi, da attuare però gradualmente, sarebbe l'ampliamento del campo d'applicazione della Convenzione AIEA, in modo che abbracci l'intera gamma delle questioni trattate dalla Dichiarazione

sull'energia nucleare. Sarà da stupirsi se l'opinione pubblica internazionale, una volta afferrate le implicazioni di quanto avvenuto, non esigerà il ricorso a questa soluzione definitiva. Il Comitato ritiene che nel settore dell'energia nucleare per scopi civili debba esistere una raccolta di norme minime di sicurezza concordate a livello internazionale e che la AIEA abbia tracciato la via da seguire.

2.3. *L'estensione del Trattato*

2.3.1. L'articolo 10 del Trattato disciplina in modo esauriente la tutela degli investimenti già effettuati, mentre il discorso cambia per gli investimenti futuri (o, per utilizzare le parole del Trattato, per la «realizzazione di investimenti»). Si rileva l'intenzione di trattare gli investimenti futuri alla stessa stregua di quelli già effettuati, ma per ora il Trattato, all'articolo 10, secondo e terzo comma, non contiene altro che un'esortazione ad «adoperarsi» per realizzare un trattamento uguale.

2.3.2. L'articolo 10, quarto comma, dispone l'elaborazione di un «trattato aggiuntivo» che metta tutti gli investitori sullo stesso piano, «al fine di concludere il medesimo entro il 1° gennaio 1998». I relativi negoziati sono già stati avviati ed il Comitato appoggia pienamente quest'obiettivo. È essenziale instaurare quanto prima un quadro giuridico adeguato per i nuovi investimenti, pertanto non bisogna lasciare nulla di intentato perché ciò si realizzi.

2.3.3. Una questione ancora irrisolta è se gli Stati Uniti debbano partecipare o no alle trattative sul Trattato aggiuntivo. Nella prima riunione del gruppo di lavoro «Nuovi investimenti» agli Stati Uniti è stato attribuito lo status di osservatore ed anche il diritto di prender parte alle trattative. Purtroppo gli Stati Uniti hanno informato la Conferenza che gli attuali vincoli di bilancio impediscono loro di continuare ad offrire il proprio contributo finanziario. Si sta ora esaminando la possibilità di accordare comunque agli Stati Uniti lo status di osservatore, ma senza il diritto di prender parte alle trattative. Il Comitato raccomanda di tendere ad un compromesso, a patto che gli Stati Uniti contribuiscano a coprire i propri costi.

2.3.4. Per quanto riguarda la «realizzazione di investimenti», la privatizzazione viene ritenuta una possibile fonte di problemi. All'atto di privatizzare non sempre i governi ritengono necessario mettere il patrimonio pubblico a disposizione degli investitori esteri. Alcuni governi hanno ideato il concetto della «golden share» (quota dorata) per mantenere il controllo su di un ente privatizzato.

2.3.5. Si prevede che il futuro Trattato Aggiuntivo conterrà inevitabilmente deroghe alla regola dell'«uguale trattamento» per coloro che realizzano investimenti. Tuttavia, non esistono dubbi sul fatto che è importante raggiungere una conclusione soddisfacente per il maggior numero possibile di parti contraenti riguardo ai futuri diritti degli investitori. Se ciò non verrà fatto, sarà compromesso uno degli obiettivi primari del Trattato.

2.3.6. Un aspetto completamente ignorato dal Trattato è quello delle norme sulle relazioni industriali. L'importanza di buone relazioni industriali per garantire la sicurezza della produzione di energia nucleare è ovvia, ma le buone relazioni sono altrettanto necessarie tra le parti sociali di tutte le imprese ed attività a cui si applica il Trattato. Il Comitato raccomanda vivamente di inserire nel Trattato aggiuntivo ora in fase di elaborazione, che si prevede di incorporare nel Trattato principale nel 1998, un riferimento appropriato alle prassi migliori affermatesi (riportate per es. dal testo delle «Direttive OCSE per le imprese multinazionali» ripubblicato solo l'anno scorso).

2.4. *Risorse*

2.4.1. Nel 1994 la spesa sostenuta per il Segretariato del Trattato è ammontata a 2,3 milioni di ECU. Al Comitato risulta che dopo la firma del Trattato, alla fine del 1994, è stato proposto di incrementare il bilancio di spesa portandolo a 4 milioni di ECU. La proposta era motivata dall'idea che per poter gestire il Trattato il numero di funzionari del suo Segretariato dovesse aumentare, ma è stata respinta. Si è invece deciso che il bilancio per il 1995 dovesse ammontare a 2,7 milioni di ECU e che il numero di effettivi rimanesse praticamente invariato.

2.4.2. Nel corso della riunione di settembre la Conferenza sulla Carta ha deciso che il Segretariato avrà sede a Bruxelles e sarà un organo indipendente. Ha pure accolto le proposte relative all'organizzazione e all'organico del medesimo. La conferenza è stata inoltre informata di una lettera del suo Segretario generale, Clives Jones, in cui questi comunicava di non essere interessato ad un rinnovo del mandato quand'esso scadrà a fine anno.

2.4.3. Il Comitato giudica essenziale verificare l'adeguatezza della struttura, dell'organico e della dotazione finanziaria del Segretariato quando il processo di ratifica si avvicinerà a conclusione.

3. *Sintesi*

3.1. Il Comitato ritiene che il Trattato sulla Carta dell'energia abbia il potenziale per essere uno dei grandi successi internazionali dell'Unione europea.

3.2. Per avere prospettive di successo è essenziale che il Trattato ottenga la ratifica russa. Inoltre è indispensabile tener pienamente conto di questo fattore nell'esaminare l'ampliamento ad est delle competenze della NATO in materia di sicurezza. Occorre ora valutare le implicazioni di un rinvio della ratifica alla nuova Duma, che prenderà una decisione l'anno prossimo.

3.3. L'Unione deve continuare a lavorare alacremente allo sviluppo di relazioni basate sulla cooperazione in campo energetico con i paesi del Medio oriente e dell'Africa settentrionale.

3.4. A livello internazionale deve esistere una raccolta di norme minime di sicurezza sull'energia nucleare, elaborate mediante la Convenzione AIEA che è giuridicamente vincolante. La Convenzione andrebbe però ampliata fino a contemplare l'intera gamma delle questioni trattate dalla Dichiarazione che verrà presto adottata dalla Conferenza del Trattato sulla Carta dell'energia.

3.5. È auspicabile che gli Stati Uniti ottengano almeno un ruolo di osservatore nei negoziati volti all'elaborazio-

ne di un Trattato aggiuntivo. Sarebbe opportuno addivene per quanto possibile ad una soluzione accettabile alle varie parti.

3.6. Nel Trattato aggiuntivo dovrebbe essere inserito anche un riferimento appropriato alla necessità di adottare, nelle imprese e nelle attività a cui si applica il Trattato, le migliori prassi nel campo delle relazioni industriali.

3.7. Quando il processo di ratifica si avvicinerà a conclusione sarà necessario verificare se la struttura, l'organico e la dotazione finanziaria del Segretariato siano adeguati.

Bruxelles, 26 ottobre 1995.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Carlos FERRER
