

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 97

39º anno

1 aprile 1996

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di gennaio 1996	
96/C 97/01	Parere sul tema «Libera circolazione dei medicinali nell'Unione europea — Eliminazione delle barriere esistenti»	1
96/C 97/02	Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 89/686/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi di protezione individuale (DPI)	8
96/C 97/03	Parere riguardante «Il diritto d'autore e i diritti connessi nella Società dell'informazione — Libro verde»	9
96/C 97/04	Parere in merito alla «Assegnazione della riserva delle Iniziative comunitarie per il periodo che termina alla fine del 1999»	13
96/C 97/05	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: «Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive»	15
96/C 97/06	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sull'equipaggiamento marittimo	22

IT

Prezzo: 13 ECU

(segue)

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

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
96/C 97/07	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che reca prima modifica della Direttiva 90/394/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro	25
96/C 97/08	Parere in merito: — alla proposta di regolamento del Consiglio che modifica l'allegato del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992 relativo all'esportazione di beni culturali, e — alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica l'allegato della Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro	28
96/C 97/09	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/117/CEE riguardante le misure di protezione dalle zoonosi specifiche e la lotta contro agenti zoonotici specifici negli animali e nei prodotti di origine animale allo scopo di evitare focolai di infezioni e intossicazioni alimentari .	29
96/C 97/10	Parere in merito alla proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1765/92 che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi	30
96/C 97/11	Parere sul tema «Relazioni tra l'Unione europea e l'ASEAN»	31

IT

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere sul tema «Libera circolazione dei medicinali nell'Unione europea — Eliminazione delle barriere esistenti»

(96/C 97/01)

Il Comitato, 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 Colombo in data 9 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

PREAMBOLO

Il parere d'iniziativa si concentra sulla tematica della libera circolazione dei medicinali; le complesse questioni della politica della salute pubblica e dei regimi di assistenza sanitaria sono state trattate in altri pareri del Comitato, ai quali si rimanda, e saranno oggetto di ulteriori elaborazioni in futuro.

1. Introduzione**1.1. L'importanza del settore farmaceutico per l'Unione europea**

1.1.1. Il progresso della medicina, assieme ad altri fattori di progresso sociale, ha notevolmente contribuito al calo della mortalità, all'allungamento della vita media e al regresso di alcune grandi malattie, e al miglioramento della qualità della vita, specie per la popolazione più anziana e le persone affette da malattie croniche.

1.1.2. In tale contesto un ruolo di notevole importanza nella difesa della salute pubblica si deve attribuire alla disponibilità e ad un corretto uso di farmaci sicuri ed efficaci.

1.1.3. La disponibilità di farmaci innovativi ed efficaci costituisce un fattore importante per il miglioramento della qualità della vita e deve giustificare una particolare attenzione da parte dell'Unione europea al consolidarsi di una industria farmaceutica europea competitiva ed innovativa.

1.1.4. Occorre inoltre non sottovalutare il contributo significativo che l'industria farmaceutica può fornire alla crescita e all'occupazione nell'Unione europea, nonché al flusso commerciale netto positivo della stessa. Fino al 1992 la crescita dell'occupazione nel settore è risultata del 2,4 % annuo, ma da tale periodo si è invertita la tendenza con un calo progressivo a seguito di una perdita di competitività. Nel triennio 1993-1995 si è verificato un calo notevole dell'occupazione e molti disinvestimenti in siti di ricerca o di fabbricazione, anche per il frequente fenomeno delle fusioni fra industrie farmaceutiche.

1.1.5. L'importanza di fornire un quadro di riferimento chiaro, stabile e duraturo, creando un contesto dinamico e favorevole allo sviluppo industriale, deriva quindi dall'evidenziarsi di sintomi di debolezza in un settore che opera in presenza di una sempre più accentuata competitività mondiale ed il cui pilastro

principale, la R&S, richiede sempre maggiori risorse e quindi un'adeguata e crescente capacità di autofinanziamento.

1.2. Politica industriale

1.2.1. Nel settore farmaceutico, l'innovazione e l'investimento industriale sono vettori essenziali di progresso sia al proprio interno sia per la società nel suo complesso.

1.2.2. La Commissione ha elaborato testi di grande rilievo sulla politica industriale, dalla comunicazione su «Una politica di competitività industriale per l'Unione europea»⁽¹⁾ agli «Orientamenti della politica industriale per il settore farmaceutico nella Comunità europea»⁽²⁾, i cui contenuti dovrebbero stimolare gli Stati membri ad iniziare un processo di definizione di una politica industriale di lungo periodo e di respiro europeo.

1.2.3. Il documento di politica industriale per il settore farmaceutico individua la strada da percorrere:

- stabilire un corretto equilibrio tra il bisogno di conservare un'industria farmaceutica forte e innovativa, basata sulla ricerca, e la necessità di venire incontro alle attese dei cittadini per quanto attiene il funzionamento dei sistemi sanitari nazionali e la disponibilità dei farmaci più adeguati alla tutela della loro salute;
- creare le condizioni per una maggiore competitività nel settore, sfuggendo alla logica del controllo diretto dei prezzi, che non si è rivelato capace di limitare la spesa farmaceutica pubblica e di far crescere un'industria innovativa;
- migliorare la protezione dell'innovazione terapeutica ed incentivare la ricerca biotecnologica, da cui deriverà la maggior parte dei prodotti nuovi;
- sganciare l'aspetto della definizione del prezzo dalle modalità di rimborso, e più in generale dalle forme di controllo della spesa;
- innescare meccanismi di competitività anche attraverso i farmaci genericci.

1.3. Libera circolazione dei medicinali in Europa: un obiettivo complesso e difficile

1.3.1. L'armonizzazione della regolamentazione per l'autorizzazione al commercio, la produzione, la distribuzione ed il corretto uso dei medicinali in Europa è stato sancita da una serie di direttive approvate prima del 1993, culminata con la costituzione dell'Agenzia Europea dei Medicinali, la cui istituzione peraltro

non garantisce equivalenti condizioni di mercato, in particolare per prezzi e sistemi di rimborso, in quanto la materia è di competenza degli Stati membri.

1.3.2. L'esperienza degli ultimi due anni di «mercato libero» mostra però che permangono, nonostante i risultati dell'armonizzazione tecnica, concreti ostacoli per la libera circolazione dei medicinali.

1.3.3. Importanti fattori di differenziazione restano i sistemi di fissazione dei prezzi e le modalità di rimborso. Le strade perseguitate dagli Stati membri non solo non tendono a convergere, ma spesso non rispettano neppure gli obblighi di informazione previsti dalla Direttiva 89/105/CEE (Trasparenza).

1.3.4. La necessità di contenere la spesa sanitaria ha indotto forme differenziate di controllo della spesa farmaceutica, per lo più attraverso il controllo diretto o indiretto dei prezzi. In molti casi il mancato conseguimento dell'obiettivo iniziale di riduzione della spesa ha indotto ulteriori interventi, in una dinamica che allontana dalla situazione di libero mercato e aumenta le differenze tra Stati membri, date le diverse necessità e urgenze congiunturali di ridurre la spesa.

1.3.5. La procedura di registrazione centralizzata, e dunque l'immissione in commercio di una specialità «europea» da parte dell'EMEA, rischia di non sviluppare tutte le sue potenzialità se il successivo regime di prezzi e di rimborси, fissato dagli Stati membri, ne disincentiva la commercializzazione.

1.3.6. La contradditorietà di tale situazione non può lasciare indifferenti di fronte al processo che dovrebbe portare all'Unione monetaria europea, con una sola moneta e uguale politica economica e monetaria. Il tema va dunque adeguatamente approfondito prima della Conferenza intergovernativa del 1996, in quanto non può esser lasciata una vistosa lacerazione nel tessuto unitario europeo.

1.3.7. Il libero mercato è uno degli obiettivi fondamentali della nascita e dello sviluppo dell'Unione europea, in quanto favorisce la capacità competitiva ed innovatrice dell'industria e tutela il cittadino nella soddisfazione dei suoi bisogni.

1.3.8. Nel settore farmaceutico tale tutela del cittadino implica la tempestiva disponibilità delle specialità medicinali più adeguate, liberamente prescrivibili dal medico o disponibili per automedicazione, fatte salve le adeguate forme di controllo per la sicurezza e la salute del paziente.

1.3.9. Il mercato libero implica una corretta situazione di competitività e l'assenza di distorsioni di mercato indotte da abuso di posizioni dominanti sia dal

⁽¹⁾ Doc. COM(94) 319 def. del 14. 9. 1994.

⁽²⁾ Doc. COM(93) 718 def. del 2. 3. 1994.

lato dell'offerta che dal lato della domanda (posizioni monopsoniche della domanda pubblica), oppure da forme di sostegno artificiale a industrie prive di capacità innovativa.

1.3.10. Distorsioni significative di mercato si verificano in conseguenza di interventi vincolanti di diminuzione dei prezzi che rendono non conveniente l'importazione di prodotti concorrenti dai paesi a prezzi più elevati, e favoriscono artificialmente le esportazioni dai paesi dove i prezzi sono imposti ai livelli più bassi.

1.3.11. Il vantaggio competitivo di un farmaco nuovo è un vantaggio temporaneo che premia l'innovazione ma non costituisce quasi mai una situazione di monopolio, sia per l'esistenza di terapie alternative, sia per il sempre più rapido arrivo sul mercato di prodotti della stessa classe terapeutica o succedanei.

1.4. Farmaco, spesa sanitaria e ruolo della pubblica amministrazione

1.4.1. Non può ovviamente essere trascurato il grave problema della spesa sanitaria crescente a carico delle finanze pubbliche.

1.4.2. La spesa farmaceutica, pur differenziata tra Stati membri, rappresenta un'incidenza modesta sulla spesa sanitaria pubblica. Occorre comunque operare tutte le economie possibili senza privare il cittadino europeo della necessaria disponibilità di farmaci e senza ridurre la capacità di innovazione e di competitività dell'industria farmaceutica.

1.4.3. Nella riduzione della spesa, ruolo fondamentale riveste la pubblica amministrazione, alla quale è necessario richiedere un intervento più efficace e di più largo orizzonte, anche in considerazione degli scarsi risultati ottenuti da interventi basati sull'esclusiva compressione dei prezzi.

1.4.4. Indispensabile appare l'esigenza di mettere in atto un processo di modernizzazione del ruolo della pubblica amministrazione, capace di anticipare e non di subire a posteriori i necessari adeguamenti verso i mercati del futuro.

1.4.5. Alla pubblica amministrazione spetta infatti il compito, pur con una rigorosa attenzione alla spesa pubblica, di creare un contesto dinamico e favorevole allo sviluppo industriale del settore, coordinando e tendendo all'armonizzazione di tutte quelle azioni che possono avere un'influenza positiva nella difesa della salute dei cittadini.

1.4.6. I sistemi di sicurezza sociale e di assistenza sanitaria rivestono in questo quadro un'importanza decisiva. Il contesto infatti in cui viene commercializzato il farmaco incide notevolmente sulle dimensioni del

mercato, sulle caratteristiche delle imprese produttrici, sugli investimenti nella ricerca e quindi sul tasso di innovazione.

1.4.7. L'obiettivo di un mercato libero e realmente competitivo non può essere raggiunto se non intervenendo con un'ottica globale su tutte le parti in un processo che necessariamente sarà di lunga durata, attraverso interventi successivi di cui bisognerà valutare gli effetti man mano derivanti.

1.4.8. Gli Stati membri, negli opportuni organismi quali il Comitato «Trasparenza», dovrebbero preventivamente verificare la congruenza con la normativa europea degli interventi previsti di contenimento della spesa ed analizzare gli impatti possibili sul mercato dell'UE, sul settore industriale e sulla distribuzione.

1.4.9. La Commissione e il Consiglio dovrebbero indicare i criteri generali cui dovrebbero ispirarsi gli Stati membri, le modalità del processo di convergenza, le condizioni grazie alle quali si tutela la salute dei cittadini europei e si favorisce maggiore innovatività e competitività per l'industria farmaceutica europea.

1.5. Ruolo e responsabilità delle diverse parti operanti nel settore

1.5.1. È evidente che non può essere trascurata la complessità del settore sanitario, che deve salvaguardare la tutela della salute del cittadino, il sistema di sicurezza sociale, i legittimi interessi degli operatori economici coinvolti (industria, distribuzione all'ingrosso, farmacisti, ecc.), il ruolo professionale del medico, del farmacista e degli altri operatori sanitari, nonché la centralità del paziente.

1.5.2. Per quanto concerne l'industria, essa ha un problema di recupero di immagine rispetto al corretto equilibrio tra impegno di ricerca, risultati innovativi che favoriscono la tutela della salute, e temporanee situazioni di monopolio.

1.5.3. La ricerca farmaceutica deve essere potenziata ed incentivata attraverso idonee politiche pubbliche, specialmente grazie a favorevoli condizioni di mercato per i prodotti innovativi.

1.5.4. Particolare attenzione merita la ricerca nel settore delle malattie rare che non hanno ancora trovato soluzione terapeutica adeguata. Poiché le dimensioni del mercato spesso non incitano la ricerca privata ad affrontare il problema delle malattie rare, specialmente a livello comunitario si richiedono incentivi maggiori per la ricerca dei «medicinali orfani», ed una semplificazione del processo registrativo per questi ritrovati a livello dell'Agenzia europea.

1.5.4.1. Per questo il Comitato si compiace della risoluzione del Consiglio dei ministri della Sanità del 30 novembre 1995 che invita la Commissione a formulare proposte in questo campo, in particolare per quanto riguarda le definizioni e le misure di incoraggiamento.

1.5.5. La distribuzione del farmaco svolge un ruolo di particolare importanza. Essa deve adeguarsi alle condizioni economiche di un mercato in fase di contrazione che non può sopportare rendite di posizione.

1.5.6. Per i distributori all'ingrosso va evidenziato e valorizzato il compito di garantire che il farmaco non si deteriori nella lunga catena dalla produzione al paziente, possa essere individuato lungo tutta la catena distributiva, e sia tempestivamente messo a disposizione del consumatore finale in ogni circostanza.

1.5.7. Per i farmacisti, che assicurano un accordo fondamentale fra il medico ed il paziente per i medicinali su prescrizione, nonché tra il paziente ed il farmaco per i medicinali senza prescrizione, occorre valorizzare non solo l'atto distributivo, quanto l'azione di supporto e di consulenza ad un uso più razionale del farmaco per l'ottenimento del miglior risultato terapeutico possibile.

1.5.8. Il farmacista svolge in particolare un ruolo importante nella corretta utilizzazione dei farmaci di automedicazione. La loro ulteriore diffusione può costituire un fattore non secondario di diminuzione della spesa nei sistemi di sicurezza sociale e si inserisce in un'auspicabile politica di prevenzione. Tale politica deve garantire tutte le precauzioni del caso ed implica un aumento delle responsabilità oltre che una formazione complementare adeguata a tali nuove responsabilità dei farmacisti per quanto riguarda le interazioni e gli effetti secondari dei farmaci.

1.5.9. L'anello centrale della catena è costituito dagli operatori sanitari e in particolare dal medico. È infatti il medico che determina il consumo dei medicinali su prescrizione.

1.5.10. Salvaguardando pienamente la libertà di prescrizione del farmaco necessario, occorre mirare ad un uso più razionale che prenda in più attenta considerazione il rapporto costi-benefici di ciascuna terapia, nonché un più efficace ricorso alle tecnologie e alle strutture sanitarie esistenti.

1.6. Il nuovo sistema europeo di autorizzazione dei medicinali e l'Agenzia europea

1.6.1. La creazione dell'Agenzia europea (EMEA) costituisce indubbiamente un passo avanti importante per la diffusione dei prodotti di alta tecnologia e innovativi in tempi certi in tutti gli Stati membri, per la

farmacovigilanza nonché per l'arbitraggio dei problemi che possono insorgere nel quadro del prevalente meccanismo del riconoscimento reciproco.

1.6.2. I compiti istituzionali dell'Agenzia, come definiti dalle Direttive 93/39, 40 e 41 e dal Regolamento n. 2309/93, sono ben delimitati ed è evidente che nella prima fase essa debba concentrarsi nel rendere pienamente operativa la procedura centralizzata.

1.6.3. La procedura decentralizzata, basata sul riconoscimento reciproco, continua ad applicarsi alla maggior parte dei prodotti e le autorità nazionali conservano le loro competenze, in termini di registrazione, di ispezione, di controllo di qualità e di farmacovigilanza.

1.6.4. La coesistenza dei due sistemi va considerata tuttavia in un'ottica dinamica, di potenziamento della dimensione europea del mercato del farmaco, nonché della cooperazione scientifica e del coordinamento tra le autorità preposte.

1.6.5. L'Agenzia europea può, senza eccedere i suoi poteri istituzionali, contribuire alla competitività dell'industria europea sia garantendo un rapido processo di autorizzazione delle specialità innovative, nei tempi previsti dalle norme sopracitate, sia offrendo il referente scientifico e tecnico per definire il quadro delle specialità medicinali auspicato per l'Unione monetaria (vedi oltre, punto 2.3).

1.7. Le premesse di un'azione comunitaria nel settore farmaceutico

1.7.1. Nel delineare una strategia per la libera circolazione delle specialità medicinali a livello comunitario, occorre tener presente che le condizioni di funzionamento di tale mercato sono il frutto di una serie di interventi effettuati in tempi successivi ed in condizioni differenti, con obiettivi di volta in volta diversi e talora incoerenti fra di loro.

1.7.2. Tali interventi sono stati deliberati sinora in un'ottica esclusivamente nazionale e quasi sempre rispondevano ad interessi politici e ad esigenze economiche del momento, senza valutare adeguatamente le conseguenze nel lungo periodo per la tutela della salute dei cittadini ed il buon funzionamento del settore.

1.7.3. A livello comunitario vanno quindi delineate le linee guida strategiche, fondate, a parere del CES, su due principi irrinunciabili:

- a) garantire la disponibilità di farmaci in grado di assicurare la massima tutela della salute dei cittadini

- europei e creare reali condizioni di pari disponibilità per i futuri farmaci innovativi;
- b) assicurare un contesto di mercato che garantisca la competitività a livello mondiale dell'industria farmaceutica europea, anche attraverso un forte rilancio della ricerca, favorendo la libertà imprenditoriale pur nel rispetto della tutela della salute e delle esigenze di contenimento della spesa sanitaria pubblica.

1.7.4. Una visione globale di tale genere appare la strada obbligata per il recupero di un'immagine più positiva, e quindi di maggiore credibilità per i cittadini, dell'intero sistema farmaceutico. Tale immagine è stata spesso deteriorata in passato da scelte orientate ai risultati economici senza considerazione adeguata della complessità del problema salute e delle esigenze del cittadino paziente.

1.7.5. Un'industria europea che meglio finalizzi le scelte strategiche e dispieghi le sue potenzialità scientifiche e innovative può favorire una ripresa dell'incremento occupazionale, soprattutto per le alte professionalità, e può svolgere un'azione positiva nei confronti dei Paesi in via di sviluppo.

1.7.6. Lo scambio con questi Paesi non può però essere per l'industria europea un'esclusiva occasione per un incremento dei propri profitti, ma deve costituire la condizione perché la disponibilità di farmaci garantisca un'ampia tutela sanitaria tenendo conto prioritariamente delle ragioni di solidarietà verso queste popolazioni.

1.7.7. Una moderna legislazione brevettuale, la tutela della proprietà dei marchi, la lotta alla contraffazione, l'applicazione degli accordi GATT-TRIPS sono peraltro le condizioni necessarie per il rafforzamento dell'industria locale e un corretto rapporto con l'Unione europea.

2. Linee di intervento

2.1. Utilità di un approccio europeo

2.1.1. Pur prendendo atto dei limiti delle competenze dell'Unione in materia, il Comitato reputa che molteplici sono le linee di intervento per potenziare la dimensione europea, tenendo presente gli obiettivi di miglioramento della qualità della vita e il rafforzamento della coesione economica e sociale enunciati all'articolo 2 del Trattato.

2.1.2. L'eliminazione delle barriere esistenti per la libera circolazione dei medicinali e specialmente di quelle barriere invisibili che sono legate ad aspetti non normati a livello europeo, dovrebbe essere preparata da

un'analisi delle esperienze nazionali, coordinata dalla Commissione, valutandone:

- l'efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi prefissati;
- la coerenza con gli obiettivi comunitari del libero mercato, dello sviluppo completo delle potenzialità industriali, della tutela del cittadino;
- la congruenza delle politiche e degli interventi specifici degli Stati membri con l'avvio di un processo di convergenza.

2.1.3. La Commissione dovrebbe favorire la cooperazione tra Stati membri nella predisposizione di ogni misura di intervento nazionale, per valutarla alla luce delle esperienze pregresse di altri Stati membri, e predisponendo per le situazioni di maggior impatto economico simulazioni e studi di fattibilità. Questa cooperazione dovrebbe iscriversi nel quadro della promozione del libero mercato e della concorrenza, garantendo al contempo il conseguimento di un elevato livello di protezione della salute (art. 3 (o) del Trattato).

2.2. Indicazioni di priorità dell'intervento comunitario

2.2.1. Il Comitato economico e sociale ritiene che gli organismi comunitari oggi responsabili di alcuni aspetti del sistema farmaceutico possano maggiormente e prioritariamente indirizzare la loro attività alla creazione delle condizioni per il libero mercato delle specialità medicinali, o almeno delle premesse a ciò necessarie. Esso saluta positivamente le conclusioni del Consiglio del 30 novembre 1995 e in particolare le risoluzioni che sottolineano l'incidenza sulla salute della libera circolazione dei medicinali e la necessità di inserire questi aspetti nella strategia globale nel campo della salute pubblica.

2.2.2. L'applicazione pratica degli orientamenti di politica industriale espressi nei due citati documenti della Commissione (cfr. 1.2.2) presuppone inoltre un forte coinvolgimento della stessa a sostegno di un'azione congiunta con gli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi ivi citati e di quelli più ampi fissati nel Trattato.

2.2.3. È prioritario effettuare una verifica dell'applicazione della Direttiva Trasparenza, per quanto attiene l'oggettività, la trasparenza, le motivazioni obiettive e verificabili dei diversi sistemi di controllo dei prezzi e di rimborso dei costi e della loro applicazione a classi terapeutiche e singole specialità medicinali.

2.2.4. Nella revisione sarà opportuno ottimizzare le modalità di garanzia del rispetto della Direttiva Trasparenza. In tal caso occorrerebbe promuovere parallelamente il rispetto della Direttiva Trasparenza anche nel quadro della politica di convergenza.

2.2.5. Si chiede che la Commissione, nell'ambito dei suoi poteri di controllo sull'applicazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri, verifichi se è stato rispettato l'obbligo di tempestiva e completa segnalazione degli interventi effettuati dai medesimi, richiami in caso di non rispetto a una puntuale applicazione ed eventualmente al ripristino dello «stato di diritto» violato, fissi principi generali/regole/metodi idonei ad evitare interventi non ricadenti nella normativa citata.

2.2.6. Al fine di trovare il corretto equilibrio tra la libertà del mercato farmaceutico nell'Unione europea da un lato e il necessario controllo della spesa sanitaria degli Stati membri dall'altro, si suggerisce di approfondire quali modalità siano più idonee a separare gli aspetti relativi alla definizione del prezzo dalla questione del rimborso da parte dello Stato o della Sicurezza Sociale.

2.2.7. Si propone inoltre alla Commissione di predisporre studi ed analisi che permettano una migliore conoscenza del frammentato mercato europeo e una valutazione obiettiva dei possibili interventi degli Stati membri, al fine di suggerire gli strumenti per ridurre le distorsioni esistenti e di permettere decisioni che considerino anche le conseguenze sul piano internazionale. In particolare dovrebbero essere approfonditi attraverso studi relativi alle singole realtà nazionali, e in confronto con USA e Giappone, gli effetti di diversi interventi realizzati nel tempo dagli Stati, quali:

- controllo diretto sui prezzi, in rapporto ai livelli di consumo e alla capacità competitiva dell'industria nazionale;
- articolazione e influsso dei diversi criteri e livelli di rimborso sui comportamenti prescrittivi e sui volumi di consumo dei farmaci;
- effetto del ticket sugli atteggiamenti prescrittivi e sui consumi di farmaci;
- bilancio dell'efficacia e dell'incidenza dell'integrazione del mercato interno per il settore farmaceutico;
- valutazione degli effetti degli interventi relativi a prezzi, rimborsi, classificazione e confezioni sulla riorganizzazione delle strutture, delle funzioni e delle attività di produttori e distributori all'ingrosso.

2.2.8. La Commissione inoltre è invitata a studiare le possibilità e le modalità applicative di una serie di interventi che faciliterebbero l'istituzione di un libero

mercato delle specialità medicinali, tra cui si citano prioritariamente:

- a) programma di armonizzazione progressiva delle condizioni operative dalla produzione alla vendita del farmaco (quantità di prodotto per confezione, confezione unica europea, foglio illustrativo per il medico e/o il farmacista diverso da quello del paziente, codice a barre, certificato europeo di qualità, ecc.);
- b) metodologia corretta per il confronto tra prezzi internazionali;
- c) definire in maniera inequivocabile le condizioni di tutela della proprietà industriale, che favoriscano lo sviluppo e l'innovazione dei settori ad alta tecnologia, particolarmente nel settore farmaceutico, garantendo il rigoroso rispetto della tutela brevettuale come definita dalla Convenzione sul brevetto europeo, Regolamento (CEE) n. 1768/92 e dai Certificati di Protezione Complementari nazionali, per quanto compatibili con il Regolamento CEE suddetto;
- d) identificare le condizioni in cui i farmaci generici possono svolgere un ruolo efficace nella competizione sui prezzi e nella costituzione di un mercato più dinamico, garantendo la medesima qualità, sicurezza ed efficacia del farmaco originale adeguatamente documentata, senza artificiosi condizioni favorenti e in particolare la sostituzione della specialità senza il consenso del medico prescrittore;
- e) individuare e suggerire gli strumenti di politica fiscale più idonei ad incentivare la ricerca, i cui costi notoriamente nel settore farmaceutico sono sostenuti dall'industria privata in una misura che si aggira sul 95 % del totale;
- f) studiare il possibile allargamento del ricorso alla procedura centralizzata, definendo, in collaborazione con l'Agenzia europea, un ampio concetto di «innovazione» in base al valore terapeutico aggiunto in termini di efficacia e di sicurezza.

2.3. *Indicazioni di prospettiva per il contributo dell'Agenzia europea in supporto alla politica comunitaria*

2.3.1. Il Comitato, pur reputando essenziale nell'immediato assicurare la piena operatività dell'Agenzia europea dei medicinali per i compiti assegnati e descritti al punto 1.7, ritiene che in prospettiva essa possa fornire un supporto alle tematiche delineate al punto 2.2.

2.3.2. L'Agenzia europea potrebbe ad esempio contribuire all'armonizzazione della classificazione dei prodotti già presenti sul mercato attraverso un'azione programmata nel tempo e procedere ad una progressiva omogeneizzazione di etichette e fogli illustrativi dei prodotti presenti in più di uno Stato membro allo scadere delle revisioni quinquennali dei medesimi.

2.3.3. L'Agenzia europea potrebbe inoltre costituire l'idoneo luogo di discussione e incontro con le Agenzie nazionali e con i massimi esperti nazionali, su una base puramente scientifica e tecnica, e purché sia provvista di adeguate risorse economiche ed umane, per quanto attiene aspetti che potrebbero portare verso un contesto operativo più omogeneo nei singoli Stati membri, tra cui in particolare:

- lo studio e/o la ricerca di un metodo di classificazione delle specialità medicinali applicabile uniformemente a livello nazionale ed europeo, in grado di definire e descrivere le caratteristiche dei prodotti farmaceutici senza penalizzazioni, e superando quindi i limiti riscontrati nell'applicazione della classificazione ATC;
- criteri scientifici e metodologie per la classificazione dei prodotti su prescrizione in classi terapeutiche omogenee in termini di gravità della patologia trattata cui potrebbero riferirsi gli Stati membri ai fini del rimborso, per evitare trattamenti differenziati per i soli aspetti economici.

2.3.4. L'Agenzia europea potrebbe inoltre mettere la sua competenza tecnica e scientifica al servizio della Commissione per lo studio di linee guida relative a:

- il riconoscimento reciproco di prodotti in commercio da più di un decennio in più Stati membri, o in alternativa una procedura semplificata di autorizzazione europea;
- foglio illustrativo e sommario delle caratteristiche del prodotto, ad uso di medici, farmacisti e pazienti, armonizzati anche per i prodotti già in commercio in più di uno Stato membro;
- la realizzazione di una classificazione uniforme su scala europea dei medicinali ad uso umano, nell'ottica di una protezione sanitaria del paziente elevata ed orientata alla qualità, allo scopo di far sì che un determinato medicinale sia sottoposto o meno all'obbligo di prescrizione (in base ai criteri enunciati nella Direttiva 92/26/CEE) al fine di una maggiore armonizzazione del regime legale dei medicinali nel mercato interno e della promozione della libera circolazione dei medicinali nell'Unione europea.

3. Conclusioni

3.1. La decisione del CES di predisporre un parere di iniziativa sul superamento delle barriere che ostacolano la libera circolazione dei medicinali nell'UE, vuole

evidenziare il ruolo decisivo che l'intervento comunitario può svolgere in questo settore delicato per la salute dei cittadini, per l'importante contributo che un corretto uso dei medicinali porta al miglioramento della qualità della vita.

3.2. Questo parere compendia le indicazioni strategiche ed operative che l'insieme delle forze sociali rappresentate nel CES propongono alla Commissione europea e all'EMEA per il prosieguo di una politica di sostegno rivolta ai medicinali.

3.3. Tali interventi devono svilupparsi, secondo il CES, in un quadro di riferimento che tenga presente:

- sul piano della politica generale:
 - gli obiettivi e le priorità della terapia medica;
 - un potenziamento dell'iniziativa della Commissione europea nell'orientare le decisioni che sono di pertinenza degli organismi nazionali, favorendo le misure convergenti e frenando quelle che divergono da un necessario processo di armonizzazione a livello comunitario;
- sul piano della politica sociale:
 - garantire, in prospettiva, la pari disponibilità di medicinali a tutti i cittadini europei;
 - assicurare un funzionamento del sistema di protezione sociale adeguato al bisogno di un alto livello di protezione della salute;
- sul piano della politica industriale:
 - assicurare all'industria farmaceutica europea le condizioni che consentano il raggiungimento di un alto livello di competitività con quelle di USA e Giappone;
 - favorire la ripresa di una dinamica occupazionale positiva nel settore.

3.4. La disponibilità di farmaci sicuri ed efficaci, il consolidarsi di un apparato industriale competitivo a livello mondiale, la professionalità dei lavoratori operanti ai vari livelli del ciclo produttivo e le potenzialità di innovazione scientifica presenti nella ricerca europea, costituiscono in questo settore la migliore garanzia nei confronti della parte più debole dei cittadini: il malato.

3.5. Tale contributo alla difesa della salute non deve essere proprietà esclusiva dei Paesi industrializzati ma deve costituire un importante fattore di solidarietà nel miglioramento della qualità della vita anche per i Paesi in via di sviluppo.

3.6. Questa proposta si rivolge al solo settore dei farmaci per uso umano, ma un'analisi altrettanto approfondita dovrà essere sviluppata nel campo della medicina veterinaria.

3.7. I farmaci veterinari comportano effetti positivi per la salute degli animali, sia di allevamento che di affezione ed un loro uso corretto negli animali da allevamento può produrre un miglioramento igienico-

sanitario degli alimenti prodotti (carne, latte, uova, ecc.).

3.8. Considerando però che insieme ai vantaggi indicati convivono rischi per la salute degli animali, per la salute umana e per l'ambiente, è certamente opportuno che anche per tale settore vengano ulteriormente perfezionate le regole comuni per l'utilizzazione e la circolazione di farmaci veterinari.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

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 89/686/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi di protezione individuale (DPI))

(96/C 97/02)

Il Consiglio, in data 29 gennaio 1996, ha deciso, in conformità 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 «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il suo parere in data 10 gennaio 1996, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wright.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni generali

A tempo debito il Comitato si è espresso in un parere⁽¹⁾ sugli aspetti fondamentali della direttiva sui dispositivi di protezione individuale (DPI).

Lo scopo della proposta di direttiva ora presentata dalla Commissione è quello di abolire l'obbligo di indicare su ogni DPI l'anno di apposizione della marcatura CE. Non verrà intaccato alcun aspetto concernente la salute e la sicurezza degli utenti e la Commissione ha condotto sotto il profilo tecnico un idoneo processo di consultazione delle parti interessate le quali hanno espresso la loro approvazione.

Il Comitato approva quindi la proposta volta a semplificare gli onerosi requisiti amministrativi imposti ai fabbricanti.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

⁽¹⁾ GU n. C 337 del 31. 12. 1988.

Parere riguardante «Il diritto d'autore e i diritti connessi nella Società dell'informazione — Libro verde»

(96/C 97/03)

La Commissione, in data 27 luglio 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 a «Il diritto d'autore e i diritti connessi nella Società dell'informazione — Libro verde».

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 Moreland, in data 10 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il documento della Commissione

1.1. Il Libro verde in esame è un documento di riflessione generale relativo alle eventuali nuove misure comunitarie di armonizzazione, che potrebbero rendersi necessarie in seguito allo sviluppo delle «autostrade dell'informazione».

1.2. Per autostrade dell'informazione si intende, in sostanza, l'estensione di reti informatiche destinate a eseguire, visualizzare, distribuire, scambiare e immagazzinare opere e informazioni sotto forma digitale. Tale strumento per la trasmissione di informazioni, opere culturali o di intrattenimento sta diventando sempre più importante, nella misura in cui una quantità sempre maggiore di informazioni e di materiale culturale può essere trasmessa sotto forma digitale.

1.3. Il documento sollecita delle risposte in merito a certe questioni giuridiche, sollevate dalla diffusione di tale tecnologia avanzata.

2. Le domande di ordine generale della Commissione

2.1. La Commissione pone alcune domande preliminari di ordine generale, tra cui:

2.1.1. Qual è il livello più appropriato per trattare il problema della proprietà intellettuale nella società dell'informazione: nazionale, comunitario o internazionale?

2.1.2. L'esistenza di prodotti multimediali (ad esempio i CD-ROM) richiede una legislazione specifica per tener conto della necessità di proteggere il patrimonio culturale?

2.1.3. Come si può misurare il valore economico globale dei diritti d'autore e dei diritti connessi, che tutelano le opere trasmesse attraverso le autostrade dell'informazione?

2.1.4. Vengono chiesti dati economici o statistici specifici sulle attività connesse alle autostrade dell'informazione, sulle conseguenze economiche della tutela della proprietà intellettuale per i prodotti e servizi

distribuiti attraverso dette autostrade, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese e le ricadute occupazionali.

2.2. Il Libro verde affronta quindi taluni argomenti specifici, sollevando anche qui delle domande in merito a determinate problematiche.

3. Le domande specifiche della Commissione

3.1. I diritti di proprietà intellettuale sono territoriali, e sarà difficile stabilire dove viene commessa una violazione di tali diritti. La Commissione chiede se una norma del «paese d'origine», sull'esempio della «Direttiva per il coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo» (Direttiva «satellite cavo»), potrebbe risolvere il problema. In altre parole, l'intera transazione sarebbe regolamentata in base alla legge dello Stato in cui ha luogo la trasmissione del materiale.

3.2. Si chiede un parere sulla questione dell'esaurimento internazionale dei diritti (il diritto di importare nell'Unione europea prodotti immessi sul mercato sulla base del consenso del titolare del diritto di proprietà intellettuale per la diffusione al di fuori dell'Unione stessa).

3.3. Si chiede se la digitalizzazione di opere costituisca una forma di riproduzione, e quindi una violazione del diritto d'autore, nel caso in cui venga eseguita senza il consenso del titolare di tale diritto.

3.4. La Commissione chiede delle opinioni in merito alla trasmissione per uso privato e alle circostanze in cui la trasmissione va considerata come rivolta al pubblico.

3.5. La Commissione chiede se il titolare del diritto d'autore dovrebbe avere un diritto di controllo specifico sulla diffusione digitale.

3.6. La radiodiffusione digitale consentirebbe di accrescere notevolmente la qualità di suono e di immagine, nonché il numero delle diffusioni effettuate sulla medesima frequenza e consentirebbe un'attività di radiodiffusione transfrontaliera molto più intensa. Se si ha una maggiore radiodiffusione si può anche copiare di più. Si chiede se gli artisti interpreti e altri titolari di «diritti connessi» debbano avere il diritto esclusivo di impedire la radiodiffusione delle proprie esecuzioni, ecc.

3.7. Il diritto morale dell'autore prevede: il riconoscimento della paternità di un'opera; che l'opera stessa non venga modificata senza il consenso dell'autore; e non sia sottoposta ad atti a danno dell'opera stessa che rechino pregiudizio all'autore. La Commissione chiede se si debbano armonizzare a livello comunitario le norme sul diritto morale; se il consenso dato alla digitalizzazione di un'opera costituisca una rinuncia al diritto morale; se siano opportuni degli accordi collettivi fra autori ed editori in merito al diritto morale.

3.8. La Commissione pone inoltre delle domande sullo sfruttamento dei diritti, in particolare sull'opportunità di prevedere un sistema centralizzato per la concessione di licenze relative ai prodotti multimediali e se la Comunità debba o no stabilire delle regole relative alla gestione centralizzata di tali questioni.

4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro verde, in particolare perché il rapido sviluppo della tecnologia impone un continuo riesame delle norme che disciplinano tale settore.

4.2. A lungo termine, il livello più appropriato per trattare le questioni relative alla proprietà intellettuale nella società dell'informazione deve essere quello internazionale. La società dell'informazione sta riducendo l'importanza dei confini nazionali. Le iniziative in tale campo, pertanto, andrebbero prese, anziché al livello nazionale, quantomeno a quello comunitario, ed incentrarsi sulla ricerca di una posizione concordata dell'Unione europea. Ciò sarà particolarmente importante alla luce delle conclusioni cui è giunto il governo degli Stati Uniti nel suo recente Libro bianco sull'argomento.

4.3. Sebbene sia giusto congratularsi con la Commissione per le norme sulle quali ha già ottenuto l'accordo del Consiglio, si tratta di un processo lento e complesso, che deve tener conto delle culture nazionali e di quella europea. È dunque importante avere una scala di priorità tale da affrontare gli aspetti che risultano più pregiudizievoli per l'industria europea e per le possibilità dell'UE di sfruttare, in concorrenza con il resto del mondo, il proprio patrimonio culturale e in cui vi siano evidenti problemi relativi a ostacoli al commercio in un mercato unico.

4.4. A giudizio del Comitato, le priorità più importanti sono (nell'ordine in cui sono menzionate nel Libro verde):

4.4.1. stabilire quale legislazione sia applicabile alle transizioni transfrontaliere all'interno della Comunità, nonché da e verso paesi terzi;

4.4.2. l'armonizzazione delle leggi sull'esaurimento dei diritti;

4.4.3. assicurare che venga pienamente coperto il diritto di limitare la digitalizzazione, come parte integrante del diritto di riproduzione;

4.4.4. l'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri che riguardano (e/o stabiliscono) i casi in cui le opere diffuse attraverso autostrade dell'informazione possono essere messe a disposizione del pubblico;

4.4.5. l'armonizzazione, nella Comunità, delle norme relative al diritto morale, che differiscono ampiamente.

4.5. Occorre risolvere tali problemi tenendo conto dell'equilibrio degli interessi tra «autori», produttori e consumatori.

5. Osservazioni particolari

5.1. Questioni generali

5.1.1. Qual è il livello più appropriato per trattare dei problemi della proprietà intellettuale nella società dell'informazione: nazionale, comunitario o internazionale? Il livello più idoneo per trattare le questioni relative alla proprietà intellettuale nella società dell'informazione deve essere quello internazionale (v. sopra osservazioni generali).

5.1.2. La direttiva sulla tutela giuridica delle banche dati è sufficiente a proteggere la maggior parte dei prodotti multimediali. È inoltre opportuno introdurre a livello comunitario una legislazione efficace in materia di diritto morale.

5.1.3. Il Comitato ritiene che non sia facile misurare il valore economico dei diritti d'autore e dei diritti connessi che proteggono le opere diffuse sulle autostrade dell'informazione. Per quanto riguarda le conseguenze per le piccole e medie imprese, esso crede che la direttiva sul software introduca un equilibrio tra i diritti dei piccoli produttori e quelli delle imprese più grandi. Nella fattispecie può essere opportuno qualcosa di analogo. Talvolta si deve trovare una via di mezzo tra il divieto assoluto e l'obbligo di acquisire una licenza. Il Comitato considera inoltre che non si debba sottovalutare l'effetto occupazionale delle norme sul diritto d'autore, e che tale effetto giustifichi la grande attenzione che andrebbe attribuita a livello comunitario alla questione della proprietà intellettuale.

5.2. Questioni specifiche

5.2.1. Diritto da applicare

Il Comitato concorda in linea di principio con quanto sostenuto dalla Commissione, cioè che la soluzione delle difficoltà connesse a frequenti trasmissioni transfrontaliere di dati potrebbe consistere nella norma relativa al «paese d'origine», sull'esempio della Direttiva «satellite cavo». Tuttavia occorrerà vigilare affinché le opere non vengano diffuse a partire dagli Stati membri in cui la legislazione è meno rigorosa, o la capacità di applicarla minore. È opportuno che il trasferimento di opere verso un'unità centrale (server) e la sua ulteriore diffusione a partire da essa siano disciplinati dalla legislazione del paese nel quale si trova il server, o altro diffusore di opere. Ma qualsiasi normativa del genere deve garantire al titolare dei diritti la possibilità di far valere i diritti stessi nel territorio di destinazione finale dell'opera. Occorre inoltre armonizzare, rafforzare e mettere in atto le disposizioni d'applicazione a livello comunitario.

5.2.2. Esaurimento dei diritti

Si tratta di una tematica complessa. Il problema principale è se i prodotti che implicano diritti di proprietà intellettuale e che vengono importati elettronicamente o materialmente da paesi terzi siano soggetti al controllo da parte del titolare dei diritti di proprietà intellettuale quando entrano nella Comunità. Ciò dipende dalla forma in cui l'opera protetta o i diritti connessi vengono sfruttati. La legislazione comunitaria esistente prevede che il principio dell'esaurimento dei diritti è applicabile solo qualora questi siano inerenti a prodotti sotto forma materiale ma non alla loro distribuzione sotto forma elettronica. Di conseguenza, il titolare dei diritti di proprietà intellettuale manterebbe il completo controllo sull'importazione elettronica di prodotti da paesi terzi e sulla loro ulteriore distribuzione. In generale, il Comitato ritiene che ciò dovrebbe essere applicabile anche all'importazione di opere ed ad altri diritti connessi se facenti parte di prodotti sotto forma materiale al momento dell'entrata nella Comunità. Ma nel caso in cui un paese terzo disponga di una tutela adeguata dei diritti di proprietà intellettuale, e il titolare di tali diritti abbia autorizzato la diffusione dei prodotti sotto forma elettronica, tale principio generale può essere modificato. In tali limitate circostanze, il titolare dei diritti di proprietà intellettuale non dovrebbe godere automaticamente del diritto di limitare le importazioni nell'Unione europea. Un esempio di tale limitazione è la pratica, molto comune, di trasferire dati e documenti da un'unità centrale (server) negli Stati Uniti ad un elaboratore in uno degli Stati membri dell'Unione europea. La sorveglianza di simili attività è praticamente impossibile. Il Comitato ritiene che, in tali circostanze, il destinatario del trasferimento di dati in uno Stato membro dell'Unione europea dovrebbe avere gli stessi diritti, né più, né meno, di un destinatario che si trovi negli Stati Uniti.

5.2.3. Digitalizzazione

Si chiede se la digitalizzazione di opere costituisca una forma di riproduzione e quindi una violazione del diritto d'autore, nel caso in cui venga eseguita senza il consenso del titolare di tale diritto. La digitalizzazione (permanente o temporanea) di un'opera equivale a qualsiasi altro metodo di riproduzione, e in linea di principio andrebbe considerata alla stessa stregua; qualora questo principio non fosse comune a tutti gli Stati membri, le misure di armonizzazione dovrebbero garantirlo. Vi è una seconda domanda, correlata alla prima: il diritto d'autore relativo alla digitalizzazione di un'opera deve prevedere la possibilità di impedire a terzi di effettuare tale digitalizzazione senza consenso? O esso dovrebbe limitarsi al diritto di percepire un compenso in caso di digitalizzazione, la quale sarebbe resa legittima dal pagamento di tale compenso? Se è vero che la digitalizzazione non differisce da altri mezzi di riproduzione, il Comitato non vede la ragione di distaccarsi dal principio di base, secondo cui il titolare del diritto d'autore dovrebbe godere di un diritto esclusivo di opporsi.

5.2.4. Riproduzione privata

Sebbene non sia opportuno considerare automaticamente permessa la riproduzione privata, dovrebbe essere prioritario garantire che la riproduzione non autorizzata a scopi commerciali sia chiaramente vietata. Va riservata un'attenzione particolare alla riproduzione effettuata a scopi didattici o scientifici. Per quanto riguarda la copia privata, senza scopo commerciale, andrebbe data la priorità agli aspetti che provocano un danno evidente ai titolari del diritto.

5.2.5. Protezione tecnica

Viene chiesto se gli Stati membri debbano prevedere delle misure giuridiche atte a garantire il rispetto dei sistemi tecnici di protezione contro la riproduzione. La domanda si suddivide in due quesiti subordinati: se si debbano obbligare i produttori di hardware ad incorporare nei loro prodotti dei sistemi tecnici di protezione; e se debba considerare la produzione o la vendita di apparecchi che aggirano tale protezione tecnica alla stregua di una violazione del diritto d'autore o di altri diritti relativi a prodotti che sono oggetto di detta protezione. Il Comitato ritiene che non si debba imporre ai titolari di diritti o ai produttori di apparecchi l'obbligo di conformarsi ad un determinato regime di protezione tecnica, ma che qualora un certo regime venga adottato, dovrebbe essere vietato contribuire ad eluderlo.

5.2.6. Radiodiffusione digitale

I principi delineati sopra al punto 5.2.3 stabiliscono che i diritti di cui gode il titolare di «diritti connessi» sono in linea di massima esclusivi e non si limitano a garantire

un'equa remunerazione; inoltre in tale ambito non si dovrebbe fare alcuna distinzione tra le radiodiffusioni analogiche e quelle digitali.

5.2.7. Diritto di diffusione/trasmissione digitale

La Commissione chiede se sia opportuno estendere il campo d'applicazione della Direttiva sul diritto di noleggio alla trasmissione elettronica da punto a punto. Il Comitato è contrario a tale estensione, in quanto sarebbe artificiosa (la trasmissione non è «noleggio» in alcuna accezione significativa del termine) e superflua (il diritto di noleggio è stato introdotto, in parte, per compensare l'esaurimento dei diritti in caso di copia materiale dell'opera e, come detto più in alto, l'esaurimento totale dei diritti in caso di trasmissione elettronica non è opportuno). A giudizio del Comitato, tuttavia, nel caso della trasmissione dovrebbe esistere un diritto esclusivo del titolare, che comprenda il diritto esclusivo di vendere le opere accessibili al pubblico. Una soluzione semplice consisterebbe nell'includere il diritto di impedire la trasmissione da punto a punto nel diritto di impedire la riproduzione. Una soluzione alternativa, cui il governo statunitense dà la preferenza nel Libro bianco in materia, consisterebbe nel prevedere un diritto esclusivo di trasmissione, come parte del diritto di distribuzione. La prima soluzione è più semplice.

5.2.8. Diritto morale

Questo diritto è importante per gli autori. Visto l'accresciuto commercio internazionale di opere è sempre più necessario procedere ad un'armonizzazione. La facilità

con cui si possono alterare le opere numerizzate implica, a giudizio del Comitato, l'esigenza di rafforzare il diritto morale, perlomeno al livello previsto dalla Convenzione di Berna. Tuttavia occorrerebbe permettere la rinuncia a tale diritto in casi espliciti.

5.2.9. Gestione dei diritti

Vi è inoltre la problematica dell'acquisizione e della gestione dei diritti, nonché dei sistemi tecnici di protezione; in particolare si chiede se sia il caso di prevedere un sistema centralizzato per la concessione di licenze relative ai prodotti multimediali e se la Comunità debba regolamentare la gestione centralizzata di tali sistemi. A giudizio del Comitato è prematuro prevedere una tale gestione centralizzata dei diritti; se gli autori intendono concedere delle licenze in modo collettivo, non c'è motivo di pensare che non si accorderanno tra loro per farlo, anche senza l'intervento dell'Unione europea, come è avvenuto in passato negli Stati membri.

5.3. Altre questioni — Opere generate da elaboratore

Il Comitato ha menzionato tale problema in precedenti pareri: ad esempio nel parere sul progetto di quella che adesso è la Direttiva sulla tutela giuridica dei programmi per elaboratore (91/250/CEE). Il Libro verde non menziona il tema della protezione delle opere generate da elaboratore, vale a dire che sono state create direttamente da un programma per elaboratore. Il progresso tecnologico ha accresciuto il numero e la qualità di tali programmi e l'argomento, a giudizio del Comitato, andrebbe riconsiderato. Il Comitato si compiace del proposito manifestato dalla Commissione, di studiare ulteriormente il problema.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere in merito alla «Assegnazione della riserva delle Iniziative comunitarie per il periodo che termina alla fine del 1999»

(96/C 97/04)

La Commissione, in data 31 ottobre 1995, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla «Assegnazione della riserva delle Iniziative comunitarie per il periodo che termina alla fine del 1999».

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Christie, in data 23 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nell'ottobre 1995 la Commissione ha adottato una proposta relativa all'assegnazione della riserva delle iniziative comunitarie per il periodo che termina alla fine del 1999. In una Comunicazione al Comitato economico e sociale la Commissione ha richiesto il parere del Comitato sull'assegnazione proposta.

1.2. Negli ultimi anni il Comitato ha adottato due pareri in materia di iniziative comunitarie⁽¹⁾. In entrambi i casi ha riconfermato il proprio appoggio all'operato dell'Unione europea per rendere operative queste iniziative, al fine di garantire un maggior grado di coesione economica e sociale. Le iniziative comunitarie rappresentano un'ottima opportunità per sviluppare programmi di assistenza originali ed innovativi nelle regioni svantaggiate. Si tratta, evidentemente, di programmi UE che operano al di fuori delle procedure di attuazione della maggior parte del sostegno finanziario dei fondi strutturali.

1.3. Gli accordi finanziari raggiunti nel 1993 in relazione alle Iniziative comunitarie prevedevano un'assegnazione totale di 13,45 miliardi di ECU, di cui 1,6 miliardi di ECU (cioè l'11 %) tenuti in riserva per essere successivamente destinati a programmi specifici. La Commissione ha adesso avanzato proposte per distribuire questa riserva (1,665 miliardi di ECU) tra alcune delle tredici iniziative esistenti.

1.4. Nei limiti dell'importo totale disponibile per l'assegnazione, ed in conformità con le decisioni prese al Vertice di Edimburgo, la Commissione propone che 690 milioni di ECU siano assegnati alle regioni dell'obiettivo 1, e che i restanti 975 milioni di ECU siano destinati ad altre regioni.

2. Osservazioni generali

2.1. La proposta di assegnazione della riserva finanziaria è nelle grandi linee coerente con le priorità stabilite durante l'ultima revisione del programma delle iniziative

comunitarie, priorità generalmente appoggiate dal Comitato nei precedenti pareri. Il Comitato, quindi, è del tutto favorevole alle assegnazioni proposte dalla Commissione.

2.2. Nella comunicazione, la Commissione riconferma il principio che i fondi strutturali dovrebbero, di massima, essere destinati alla creazione di posti di lavoro all'interno dell'Unione europea. Il Comitato sostiene appieno questo principio. A tale riguardo le iniziative comunitarie sono a giusto titolo considerate uno strumento importante ed innovativo, con programmi specifici tesi alla realizzazione di misure studiate per migliorare le possibilità occupazionali nelle regioni svantaggiate.

2.3. Il Comitato, inoltre, accoglie con favore la proposta di sviluppare l'iniziativa Interreg introducendo il capitolo «C», che incentiverà la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le regioni beneficiarie a livello sia generale sia specifico, nel caso di questioni relative agli interventi a seguito di inondazioni e siccità. Tutto ciò contribuirà ad assicurare che l'esperienza acquisita in una regione possa essere applicata in altre.

2.3.1. Il programma Interreg rimane un dispositivo essenziale per incoraggiare la cooperazione transnazionale, poiché mira ad assicurare l'attuazione delle prassi ottimali di determinate regioni in altre aree dell'Unione europea. In tal senso, bisogna far sì che le esperienze acquisite in determinate regioni in ambiti quali la gestione di scarse risorse idriche ed il controllo delle inondazioni possano essere applicate in altre zone dell'Unione.

2.3.2. Il Comitato osserva che, in base alle proposte della Commissione riguardo a Interreg C, nelle richieste di sostegno finanziario devono essere coinvolti almeno tre Stati membri. Il Comitato suggerisce, ove opportuno, di ridurne il numero a due, poiché nell'Unione europea vi sono zone a rischio di inondazione alle quali gioverebbe essere ammesse a beneficiare del programma.

⁽¹⁾ GU n. C 304 del 10. 11. 1993; GU n. C 295 del 22. 10. 1994.

2.4. Il Comitato attribuisce particolare importanza all'estensione dei finanziamenti disponibili per i quattro programmi volti a promuovere la riconversione industriale (Konver, Rechar, Resider e Retex). In ognuno di questi programmi le iniziative comunitarie promuovono direttamente l'occupazione e migliorano le prospettive a lungo termine per le regioni beneficiarie. Il fatto che questi programmi possano adesso continuare fino al 1999 è molto ben accolto, data la gravità dei problemi economici che molte regioni si trovano ad affrontare.

2.5. Rafforzare le misure dirette per aiutare il riassorbimento di gruppi oltremodo svantaggiati all'interno dei gruppi di disoccupati è un aspetto del programma delle iniziative comunitarie al quale il Comitato attribuisce particolare importanza. Di conseguenza, esso è favorevole alla proposta della Commissione di incrementare i fondi destinati a Youthstart e Now, ed appoggia appieno il principio alla base della nuova iniziativa della Commissione, Employment-Inclusion.

2.6. Le risorse supplementari che devono essere rese disponibili per il programma Adapt sono indicative dell'importanza che ora si attribuisce a questa iniziativa, relativamente nuova. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di integrare le risorse assegnate a questa iniziativa, che cerca di assistere le organizzazioni ad adeguarsi per far fronte alle nuove tecnologie ed alla nuova economia globale nella quale molte società devono attualmente competere.

2.7. Nella proposta, la Commissione cerca di garantire un certo grado di flessibilità nell'assegnazione della riserva, per consentire agli Stati membri di concentrare le risorse su quelle iniziative che producono i maggiori benefici. Il Comitato riconosce che tale flessibilità dà agli Stati membri la possibilità di massimizzare i benefici conseguenti all'applicazione delle iniziative comunitarie.

2.8. Il principio di flessibilità nell'applicazione della riserva viene esplicitamente menzionato nelle proposte della Commissione relative alle quattro iniziative per la riconversione industriale. Presupponendo che ciò non metta in pericolo il principio di concentrazione, il Comitato riconosce che tale flessibilità consentirà di utilizzare le risorse laddove se ne verifichi maggiore necessità. Inoltre, ciò ben si concilia con il principio di sussidiarietà.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

2.9. Il Comitato apprezza l'importanza attribuita dalla Commissione ad un sostegno finanziario continuativo per promuovere lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI). Il Comitato osserva che per l'iniziativa riguardante le PMI non si prevede nessun'altra assegnazione specifica, per cui è importante che queste ultime ricevano finanziamenti adeguati nel quadro delle iniziative che stanno ottenendo dotazioni supplementari.

2.10. Il Comitato constata l'assenza di ogni riferimento all'eventualità di prorogare fino al 1999 il sostegno disponibile ai sensi dell'iniziativa comunitaria per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee di frontiera dell'Irlanda, iniziativa che verrà finanziata solo fino al 1997. Il Comitato attribuisce grande importanza a detta iniziativa ed è favorevole a prostrarla fino al 1999. Pur riconoscendo che la dotazione per l'«Iniziativa di pace» proviene solo in parte dai fondi previsti per le iniziative comunitarie, propone nondimeno uno stanziamento che ne assicuri la continua-zione fino al 1999.

2.11. Il dispositivo delle Iniziative comunitarie è inteso a promuovere strategie innovative per risolvere problemi comuni a un certo numero di regioni dell'Unione europea. In tal senso, esso agisce in modo analogo ai programmi istituiti in base all'articolo 10 del regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale. A giudizio del Comitato, per ottimizzare l'impatto complessivo dei fondi strutturali, occorre un certo grado di interazione e di collegamento tra le iniziative comunitarie e i programmi creati a norma dell'articolo 10 del FESR.

3. Conclusioni

3.1. Come già detto, il Comitato appoggia la proposta della Commissione in materia di assegnazione della riserva dell'iniziativa comunitaria. Vorrebbe, tuttavia, ribadire la necessità di controllare e valutare i programmi specifici. Nel precedente parere, il Comitato ha fatto riferimento a varie questioni specifiche che dovevano essere affrontate nel contesto del controllo e della valutazione e vorrebbe chiedere alla Commissione di riferire al più presto sull'impatto diretto delle iniziative comunitarie.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: «Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive»

(96/C 97/05)

Il Consiglio, in data 10 agosto 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 comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Bredima-Savopoulou, in data 17 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, senza voti contrari, e con 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

Il 5 luglio 1995, la Commissione europea ha presentato la sua comunicazione, attesa da tempo, sullo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa. Il documento, che è un testo politico e non giuridico, comprende un'analisi delle potenzialità del trasporto marittimo a corto raggio e dei problemi esistenti, come anche un programma d'azione inteso a incoraggiare ricerche più approfondite che si traducano in proposte concrete. Va notato che la comunicazione in esame costituisce il frutto di anni di studi condotti a cura della Commissione europea nel settore del trasporto marittimo a corto raggio su scala europea. Lo sviluppo del mercato unico è stato uno dei fattori fondamentali che hanno contribuito a promuovere il trasporto marittimo a corto raggio.

1.1. *Trasporto 2000 Plus*

La relazione del gruppo «Trasporto 2000 Plus»⁽¹⁾, elaborata sotto gli auspici della Commissione europea (1989) e intitolata «Verso una rete europea dei sistemi di trasporto», è stata la prima a evidenziare che, se non verranno adottati provvedimenti per decongestionare il trasporto terrestre, e soprattutto quello stradale, esso sarà vittima di una congestione totale del traffico («Verkehrsinfarkt»). Il modo per ovviare a tale situazione sarebbe quello di trasferire il traffico dai modi di trasporto terrestri ad altri modi, in particolare al trasporto marittimo a corto raggio e ai trasporti marittimo/fluviali. L'idea di trasferire le merci dalla terra al mare viene espressa anche in altri documenti della Commissione europea, quali il «Libro bianco per lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti» (dicembre 1992)⁽²⁾ e il «Libro verde relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente» (febbraio 1992)⁽³⁾. In altri termini, il trasporto marittimo a corto raggio dovrebbe poter contribuire ad alleviare la congestione degli altri mezzi di trasporto.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES — GU n. C 49 del 24. 2. 1992, pag. 52.

⁽²⁾ GU n. C 352 del 30. 12. 1993, pag. 11.

⁽³⁾ GU n. C 313 del 30. 11. 1992, pag. 43.

1.2. *Il Forum delle industrie marittime — Gruppo «trasporto marittimo a corto raggio»*

1.2.1. Sotto l'egida dei commissari Bangemann e Van Miert, il FIM⁽⁴⁾ ha svolto un ruolo di catalizzatore per favorire il trasporto marittimo a corto raggio. Nel corso dell'assemblea generale tenutasi a Genova nell'ottobre 1992, il FIM ha deliberato che la promozione di questo modo di trasporto avrebbe costituito una delle sue attività fondamentali, e a tal fine ha deciso di istituire il gruppo «trasporto marittimo a corto raggio» (gruppo I).

Il gruppo «trasporto marittimo a corto raggio» del FIM ha analizzato i fattori che frenano la diffusione del trasporto marittimo a corto raggio e del trasporto marittimo/fluviale. Le sue raccomandazioni vertono su cinque punti:

- 1) miglioramento dell'efficienza e delle infrastrutture portuali;
- 2) semplificazione delle procedure amministrative;
- 3) concorrenza leale tra i modi di trasporto marittimi e terrestri;
- 4) migliore commercializzazione del trasporto marittimo a corto raggio e dei trasporti marittimo/fluviali;
- 5) introduzione di tecnologie avanzate.

Questi cinque punti possono essere suddivisi nel modo seguente:

1) Infrastrutture portuali

- maggiore flessibilità delle attività e degli orari di lavoro nei porti;
- flessibilità e trasparenza delle tariffe;
- necessità di arginare i monopoli dannosi;
- introduzione di tecniche moderne;

⁽⁴⁾ Forum delle industrie marittime (FIM).

- integrazione dei porti in una rete di trasporti multimodali (molti porti non sono collegati alla rete stradale e ferroviaria dell'entroterra, il che è causa di ritardi).

2) Procedure amministrative

Il trasporto marittimo deve poter essere soggetto a procedure amministrative altrettanto semplici di quelle inerenti agli altri modi di trasporto. I principali problemi segnalati sono:

- procedure di transito e doganali;
- l'IVA;
- i controlli veterinari;
- le normative sul trasporto di merci pericolose;
- qualunque tipo di ostacolo che rallenti o renda meno vantaggioso il trasferimento del traffico dalla terra al mare.

3) Concorrenza leale tra trasporti marittimi e terrestri

Occorre internalizzare i costi esterni dei trasporti terrestri, al fine di armonizzare le regole di concorrenza tra questi modi di trasporto.

4) Migliore commercializzazione del trasporto marittimo a corto raggio

Le informazioni sul trasporto marittimo a corto raggio e la loro diffusione pubblicitaria sono scarse, per cui i potenziali utenti non conoscono a sufficienza l'alternativa costituita dai servizi di questo modo di trasporto:

- collegamenti portuali periodici;
- trasporti affidabili (Reliability);
- tariffe convenienti;
- brevi transiti per i trasporti porta a porta;
- un'unica parte contraente.

5) Introduzione di tecnologie avanzate

L'introduzione di tecnologie avanzate riveste un ruolo importante nel miglioramento dei servizi forniti dalle società di trasporto marittimo a corto raggio. Particolare attenzione va attribuita ai nuovi tipi di navi e alle nuove tecnologie di carico o trasbordo rapido nei porti. La trasmissione elettronica di dati (EDI) e il programma di ricerca e sviluppo della Commissione possono concorrere al raggiungimento di questo obiettivo.

Si noti che la comunicazione sul trasporto marittimo a corto raggio ha tenuto conto della maggior parte degli elementi summenzionati.

1.3. Per promuovere un'azione fondata sulle raccomandazioni di cui sopra, il gruppo «trasporto marittimo

a corto raggio» del FIM ha istituito delle tavole rotonde su scala regionale e nazionale, allo scopo di favorire questo tipo di trasporto in ciascun paese in base alle singole problematiche nazionali. I primi risultati sono incoraggianti, in particolare nel Nord. Il Sud dovrebbe seguire a breve distanza. A Marsiglia, il 4 e 5 maggio 1995, si è svolto un seminario delle tavole rotonde nazionali e regionali; i partecipanti sono stati incoraggiati a presentare dei progetti pilota, venti dei quali sono già stati trasmessi alla Commissione.

1.4. L'obiettivo di trasferire il traffico dalla terra al mare tiene conto delle caratteristiche del trasporto marittimo a corto raggio, il quale è:

- il modo di trasporto più economico in termini di consumo energetico (tonnellate/chilometri);
- il più efficace in termini di rapporto investimenti/capacità di trasporto;
- il più adatto a servire le regioni periferiche d'Europa, in particolare quelle settentrionali e meridionali, ma anche aree geografiche quali l'Irlanda, il mar Nero e il Baltico;
- il più compatibile con l'ambiente (in base alle statistiche, il trasporto marittimo è responsabile soltanto del 14 % dell'inquinamento marino, mentre il resto deriva da altre fonti);
- praticamente privo di effetti dannosi per la società (congestione del traffico, inquinamento acustico).

2. Punti principali della comunicazione

2.1. La comunicazione analizza il contributo del trasporto marittimo a corto raggio all'attuazione del principio fondamentale della mobilità sostenibile («sustainable mobility»), ovvero una mobilità compatibile con le esigenze ambientali⁽¹⁾. Il principale obiettivo è quello di incoraggiare il trasferimento del traffico dalla terra verso il mare. Detto obiettivo viene descritto più precisamente come la promozione del «trasporto marittimo delle merci a detimento del trasporto stradale».

La comunicazione analizza le potenzialità del trasporto marittimo a corto raggio, affrontando tre tematiche:

- miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio;
- miglioramento dell'efficienza e delle infrastrutture dei porti;
- preparazione del trasporto marittimo a corto raggio a un'Europa ampliata.

⁽¹⁾ Cfr. Libro bianco per lo sviluppo della politica comune dei trasporti (PCT), GU n. C 352 del 30. 12. 1993, pag. 11.

2.2. Miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio

Il quarto programma quadro di ricerca e sviluppo della Comunità darà impulso al trasporto marittimo a corto raggio. Più particolarmente, va fatta menzione del programma Maris (sistemi di informazioni nel settore marittimo) e del sottoprogramma Matrans, inerente alla logistica. La trasmissione elettronica di dati (EDI) concorrerà altresì a promuovere il trasporto marittimo a corto raggio, come anche la prevista liberalizzazione dei trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio), in base al calendario fissato nel Regolamento n. 3577/92.

2.3. Miglioramento dell'efficienza e delle infrastrutture dei porti

I porti fungono da anelli di congiunzione nella catena del trasporto multimodale (nel quale va integrato il trasporto marittimo a corto raggio) e delle reti europee di trasporto (RTE). È pertanto indispensabile adottare misure volte a migliorarli. La Commissione si sta adoperando per la trasparenza delle tariffe portuali, elaborando un inventario degli aiuti di Stato accordati ai porti e formulando una serie di orientamenti sull'applicazione dell'articolo 92 del Trattato CE in materia di aiuti di Stato al settore portuale. Anche l'applicazione delle regole di concorrenza (artt. 85, 86 e 90 del Trattato CE) contribuirà a eliminare i monopoli in questo ambito. Grazie all'attività delle tavole rotonde regionali e nazionali sostenute dalla Commissione, sarà più agevole pervenire a soluzioni concrete.

2.4. Preparazione del trasporto marittimo a corto raggio a un'Europa ampliata

Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio deve tenere conto dell'ampliamento futuro dell'Europa. I diversi accordi conclusi tra l'UE e gli Stati della regione baltica, dell'Europa orientale e del Mediterraneo si tradurranno in un aumento degli scambi commerciali, mentre lo sviluppo dei trasporti che ne risulterà offrirà ulteriori opportunità di crescita per il trasporto marittimo a corto raggio. Traendo spunto dalle conclusioni delle assemblee regionali competenti, la Commissione ha già istituito dei gruppi di lavoro sullo sviluppo del trasporto per via navigabile nel Baltico, nel Mediterraneo e nel Mar Nero. Ciascun gruppo elaborerà un programma d'azione finalizzato a promuovere il trasporto marittimo a corto raggio.

2.5. Alla comunicazione fanno seguito un programma d'azione e cinque allegati:

2.5.1. Allegato I. Vantaggi del trasporto marittimo a corto raggio

La comunicazione esamina i vantaggi geografici ed ecologici del trasporto marittimo a corto raggio, e ne sottolinea l'esiguo consumo energetico.

2.5.2. Allegato II. Potenzialità di crescita del trasporto marittimo a corto raggio

L'allegato segnala che uno studio cofinanziato dalla Commissione europea ha analizzato la posizione in termini di competitività di otto grandi «corridoi» commerciali all'interno dell'UE, tre dei quali ne valicano i confini esterni. Da tali ricerche sono emerse possibilità di crescita per il trasporto marittimo a corto raggio in almeno sei di tali corridoi, vale a dire la possibilità di trasferire il traffico dai modi terrestri al trasporto marittimo a corto raggio.

2.5.3. Allegato III. Le sfide del trasporto marittimo a corto raggio in Europa

L'allegato III analizza, da un lato, gli ostacoli strutturali allo sviluppo di servizi efficienti nel settore del trasporto marittimo a corto raggio (mancanza di integrazione nella catena multimodale, tariffe non competitive, procedure di transito e di controlli veterinari, immagine datata di questo tipo di trasporto) e, dall'altro, i problemi legati alle infrastrutture e all'efficienza dei porti (ritardi, diritti portuali elevati, problemi relativi alla manodopera).

2.5.4. Allegato IV. Una strategia integrata per il trasporto marittimo a corto raggio in Europa

Secondo l'allegato IV, il problema di fondo del trasporto marittimo a corto raggio consiste nella sua scarsa integrazione all'interno della catena di trasporto multimodale.

2.5.5. Allegato V. Dati statistici

La comunicazione rileva che la mancanza di dati statistici attendibili e comparabili rende difficoltosa l'analisi della situazione, impedendo qualsiasi valida pianificazione.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Negli ultimi anni, le attività della Commissione europea si sono concentrate in misura sempre maggiore sul settore del trasporto marittimo⁽¹⁾. La comunicazione costituisce un'importante iniziativa della Commissione

⁽¹⁾ Nel parere in merito al «Programma legislativo della Commissione sui trasporti/programma d'azione per una politica comune dei trasporti 1995-2000» (doc. CES 1305/95), il CES concorda con la Commissione, secondo la quale i progressi compiuti in materia di politica dei trasporti durante i primi 25 anni di applicazione del trattato CEE sono stati oltremodo lenti.

europea al fine di trasferire il traffico dai modi terrestri a quelli marittimi⁽¹⁾). Malgrado le difficoltà o i dubbi che ne ostacolano l'attuabilità, è evidente che se tale obiettivo verrà raggiunto, esso sortirà effetti benefici di vario genere sull'ambiente, sui consumatori e sul settore del trasporto marittimo a corto raggio, ripercuotendosi in maniera positiva sull'occupazione dei marittimi. Nella comunicazione della Commissione viene effettuata un'analisi particolareggiata e sistematica di questo settore di attività, analisi che, con tutta evidenza, risente delle conclusioni formulate dal gruppo «trasporto marittimo a corto raggio» all'interno del Forum delle industrie marittime e di cui la Commissione dovrà avvalersi in futuro. Il Comitato deplora che la Commissione non proponga alcuna politica specifica per attuare le raccomandazioni del gruppo «trasporto marittimo a corto raggio». Va inoltre ricordato che nella comunicazione della Commissione non viene trattata la problematica delle bandiere di comodo e degli equipaggi delle navi battenti tali bandiere (cioè registri navali aperti ed equipaggi al di sotto delle norme). Tuttavia è evidente che questa problematica interessa anche il trasporto marittimo a corto raggio e che il mancato rispetto delle norme internazionali, nel settore sociale ed in quello della sicurezza, comporta notevoli distorsioni della concorrenza, nel trasporto marittimo e nei confronti degli altri modi di trasporto intracomunitari.

3.2. Non è la prima volta che il Comitato si occupa dello sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio. Nel parere sugli «Orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti»⁽²⁾, il Comitato aveva già brevemente espresso interesse per la pubblicazione della comunicazione sul trasporto marittimo a corto raggio. Analogamente, nel parere in merito al «Programma legislativo della Commissione sui trasporti/Programma d'azione per una politica comune dei trasporti 1995-2000», il Comitato si compiace per la pubblicazione della comunicazione sul trasporto marittimo a corto raggio⁽³⁾.

3.3. Definizione del trasporto marittimo a corto raggio

3.3.1. La comunicazione fornisce una definizione molto ampia del trasporto marittimo a corto raggio. Invero, secondo tale accezione, quest'ultimo comprende tutti i trasporti marittimi che «non prevedono la traversata dell'oceano», vale a dire la navigazione costiera, i

⁽¹⁾ Uno studio dell'OCSE su questo argomento ha rilevato che il costo della congestione del traffico nei paesi industrializzati sviluppati equivale al 2 % del prodotto interno lordo (PIL). Il documento segnala in particolare che gli incidenti rappresentano il 2 % del PIL, l'inquinamento acustico lo 0,3 %, l'inquinamento locale lo 0,4 %, l'inquinamento globale dall'1 al 10 % a lungo termine, il tempo totale assorbito dalle situazioni di congestione l'8,5 %, con un aumento del 2 % rispetto ad una circolazione scorrevole. È evidente che questi costi provengono per la maggior parte dai trasporti stradali. Lo studio in questione è stato elaborato congiuntamente dall'OCSE e dalla Conferenza europea dei ministri dei trasporti ed è intitolato «L'internazionalizzazione del costo sociale dei trasporti» (1993).

⁽²⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 23.

⁽³⁾ Parere CES 1305/95.

trasporti tra il litorale continentale e le isole, i trasporti intracomunitari (tra gli Stati membri) e all'interno degli Stati membri (cabotaggio), come anche i trasporti marittimo/fluviali con battelli da e verso porti fluviali interni. L'area geografica coperta si estende oltre i confini dell'UE, verso la Norvegia, l'Islanda, il Mar Nero, il Mar Baltico e il Mediterraneo. Una dimostrazione evidente della confusione cui può dare adito l'assenza di una definizione corretta è il fatto che l'allegato V, la tabella 11, fa riferimento ad una linea di demarcazione arbitraria fra la flotta d'alto mare e la flotta a corto raggio che in realtà non esiste. Le navi di 6 000 TSL sono perfettamente adatte alla navigazione transoceanica, mentre le grandi navi-cisterna operano sempre su percorsi marittimi a corto raggio. La dimensione della nave è indipendente dal tipo di uso alla quale essa è adibita.

3.3.2. Il Comitato nota che questa definizione andrà precisata al momento di adottare ulteriori misure legislative per realizzare gli obiettivi della comunicazione, in modo da specificarne anche i beneficiari. Parimenti, ci si può chiedere fino a che punto l'espressione «trasporto a corto raggio» sia la più adeguata per descrivere tutti i trasporti summenzionati, giacché alcuni di essi non si effettuano neanche su brevi distanze.

3.3.3. Il Comitato sottolinea inoltre che il settore del trasporto marittimo a corto raggio racchiude una vasta gamma di attività e servizi diversificati, privi di caratteristiche omogenee. Nel caso dei trasporti marittimi, i principali tipi di servizi sono, tra gli altri, i trasporti alla rinfusa, i trasporti roll on-roll off, i servizi di ridistribuzione e i trasporti di linea («liner services»). La comunicazione non analizza a sufficienza tale aspetto, per cui sarà essenziale tenerne conto quando si elaboreranno misure politiche concrete.

3.4. Trasporti alla rinfusa

La comunicazione in esame riguarda principalmente i trasporti di merci e, secondariamente, i trasporti di viaggiatori. È poco probabile tuttavia che il settore dei trasporti alla rinfusa sia stato sufficientemente preso in considerazione non solo nell'analisi dei problemi, ma anche nelle misure proposte. La comunicazione ha principalmente per oggetto i collegamenti regolari che si inseriscono abitualmente nella catena dei trasporti multimodali. Ciononostante i trasporti alla rinfusa — che rappresentano il 50 % dei trasporti a corto raggio — meritano di essere esaminati più dettagliatamente nella comunicazione. Come è stato affermato opportunamente di recente, i trasporti marittimi e, in particolare, i trasporti alla rinfusa sono la «Cenerentola» dei trasporti⁽⁴⁾. Occorre osservare che i trasporti di carichi alla rinfusa fanno chiaramente parte del gruppo «trasporto marittimo a corto raggio» della FIM.

3.5. Trasporti su traghetti roll on-roll off

La comunicazione non sembra tener conto dell'importante ruolo che i traghetti roll on-roll off svolgono nei trasporti intracomunitari. Essi sono anche di vitale

⁽⁴⁾ Everard (11 aprile 1995) in *Reginald Grout Shipping Lecture*.

importanza per certe isole o regioni periferiche. Nel caso in cui i costi economici siano interamente a carico di questi servizi, mentre analoghi servizi stradali e ferroviari non sostengono tutti i loro costi esterni, lo svantaggio competitivo derivante per i servizi di traghetti roll on-roll off andrebbe eliminato, o invertito per motivi di ordine ambientale.

3.6. *Servizi di ridistribuzione*

I servizi di ridistribuzione collegano i porti nodali con i porti più piccoli non direttamente serviti dalle navi container di enormi dimensioni che navigano in alto mare. Tali servizi costituiscono probabilmente il comparto in più rapida espansione nel settore del trasporto marittimo a corto raggio e il loro ruolo continuerà a crescere. Per quanto riguarda le misure proposte non sembra sia stata assegnata adeguata importanza a questo rilevante mercato.

4. Studi proposti

4.1. La comunicazione prevede l'elaborazione di un gran numero di studi. Il Comitato ritiene che tutti questi studi probabilmente non siano indispensabili per conseguire l'obiettivo fondamentale della comunicazione, ovvero il trasferimento di parte del carico dalla terra ferma verso il mare. Per quanto riguarda la selezione degli studi, raccomanda pertanto di decidere delle priorità in base agli obiettivi concreti perseguiti, in modo da sfruttare al meglio le risorse comunitarie per la promozione del trasporto marittimo a corto raggio. L'organizzazione in tempo utile di consultazioni con le parti sociali del settore della navigazione costituirebbe un passo in avanti nella giusta direzione.

4.2. *Studio di otto corridoi commerciali*

Lo studio effettuato sugli otto corridoi di scambio ha tentato, utilizzando gli esempi rappresentativi, di sottolineare le potenzialità di trasferimento di carico dalla terra ferma al mare. Sebbene non sia a priori molto elevato in valore assoluto rispetto ai trasporti su strada, il volume di carico trasferibile, come risulta dallo studio, è tuttavia da considerare anch'esso come un contributo al decongestionamento del traffico su strada. Occorre inoltre osservare che lo studio in questione non fornisce un elenco esaustivo dei carichi e dei mercati che possono verosimilmente essere deviati dalla terra verso il mare. Per di più esso ignora totalmente i trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio) e si limita ai trasporti transfrontalieri. Deve pertanto essere completato in questo punto.

4.3. *L'immagine del trasporto marittimo a corto raggio*

Il Comitato concorda con la comunicazione nel ritenere che occorra migliorare l'immagine del trasporto marittimo a corto raggio nei confronti degli operatori interessa-

ti, per mettere a punto un modo di trasporto che offre una soluzione sostitutiva attraente sotto il profilo commerciale. Il settore offre un'immagine antiquata e, ciò che più conta, oberata dalle procedure burocratiche particolarmente complesse applicate al transito dei carichi nei porti. Dato che i trasportatori marittimi a corto raggio sono essenzialmente piccole e medie imprese, l'utilizzo della pubblicità, dell'informazione, dell'EDI e delle tecnologie di punta è molto limitato. Il finanziamento degli investimenti necessari sui fondi regionali dell'UE può contribuire, in particolare, allo sviluppo dell'EDI.

4.4. *Transito — Controlli veterinari*

È particolarmente importante individuare e sopprimere i controlli burocratici superflui, soprattutto nel corso del transito. In tale ambito, i trasporti marittimi non devono essere penalizzati rispetto a quelli terrestri. La proposta della Commissione di limitare i controlli veterinari al solo porto di destinazione finale è lodevole, ma esige che venga presa un'iniziativa legislativa nel più breve tempo possibile.

4.5. *Trasporti ferroviari e trasporti marittimi a corto raggio*

Il Comitato constata che la comunicazione si concentra sull'esame dei trasporti marittimi a corto raggio in rapporto ai trasporti terrestri. Il documento della Commissione non esamina affatto la relazione fra i trasporti ferroviari e quelli marittimi a corto raggio né la concorrenza fra questi due modi di trasporto (in particolare nei paesi settentrionali). Sebbene la ferrovia vada generalmente d'accordo con l'ambiente, è opportuno che la concorrenza fra ferrovia e trasporto marittimo a corto raggio si svolga in condizioni eque.

4.6. *Spedizionieri*

Il documento non menziona un altro ostacolo che esercita un'influenza negativa sulla competitività del trasporto marittimo a corto raggio, nella fattispecie la preferenza che, per diverse ragioni, gli spedizionieri dell'UE accordano ai trasporti stradali a scapito di quelli marittimi a corto raggio.

4.7. *Il cabotaggio marittimo*

Dato che il cabotaggio marittimo esula dalla nozione di trasporto marittimo a corto raggio, la comunicazione (allegato IV) non si preoccupa sufficientemente degli effetti della liberalizzazione di tale attività che deve effettuarsi sulla base del calendario stabilito dal Regolamento n. 3577/92.

4.8. Il Comitato reputa opportuno rivalutare il ruolo che svolgono i porti di piccole e medie dimensioni nel decongestionare i grandi porti e gli assi stradali e,

ove giustificato, ammetterli a beneficiare del sostegno finanziario dei Fondi strutturali o del Fondo di coesione.

5. Dimensione sociale

5.1. La comunicazione sembra ignorare la dimensione sociale dei trasporti marittimi a corto raggio. Anche se il Comitato riconosce che i problemi di trasporto marittimo a corto raggio sono di tipo «orizzontale» e, in altri termini, si inscrivono nella problematica più vasta dei trasporti marittimi — che formerà oggetto di altre iniziative della Commissione —, esso fa notare che taluni di essi gli sono tuttavia propri. La comunicazione dovrebbe pertanto esaminarli. Per esempio, la mancanza di servizi portuali aperti 24 ore su 24 a turno contribuisce a ridurre la produttività in taluni porti in quanto anello della catena multimodale che lega il trasporto marittimo a corto raggio all'entroterra. La mancata flessibilità dei servizi in taluni porti impedisce altresì lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio. Sarebbe quindi opportuno fornire degli incentivi in tal senso. Questi problemi dovranno formare oggetto di un esame delle «round table» (con la partecipazione dei principali operatori interessati e, in particolare, delle parti sociali), per trovare delle soluzioni concrete a livello locale. Il Comitato riconosce tuttavia che lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio avrà inoltre il vantaggio di offrire delle nuove possibilità di occupazione. In ogni caso, la riuscita degli sforzi dipenderà anche dalla qualità delle navi e degli equipaggi. La necessità di ottenere detti miglioramenti deriva anche dalla penuria di lavoratori marittimi qualificati registrata a livello mondiale.

5.2. Ne consegue pertanto l'assoluta necessità di finanziare a livello comunitario dei programmi volti a fornire una formazione in materia e ad attirare i cittadini comunitari verso il settore marittimo.

5.3. Occorre altresì porre maggiormente l'accento sulla formazione iniziale e continuata della mano d'opera a tutti i livelli di qualificazione, con la partecipazione finanziaria del Fondo sociale europeo. È tuttavia necessario riconoscere i progressi conseguiti in tutto il settore portuale in Europa per quanto riguarda il miglioramento della produttività, grazie ai nuovi investimenti in beni strumentali e alla riorganizzazione del lavoro. L'impiego della mano d'opera portuale è diminuito considerabilmente in seguito a tale riorganizzazione. A lungo termine tuttavia, si prevede che la ristrutturazione del funzionamento portuale comporterà una crescita dell'occupazione⁽¹⁾.

6. Trasparenza

6.1. Il Comitato si dichiara d'accordo con la comunicazione nell'esigere una maggiore trasparenza, ma constata al tempo stesso la necessità di imporre la trasparenza a tutti i livelli della catena dei servizi dei trasporti (trasporti terrestri, trasporti ferroviari, porti, trasporti marittimi, trasporti fluviali).

⁽¹⁾ Bollettino del Ministero dei Trasporti dei Paesi Bassi, settembre-ottobre 1995.

6.2. Occorre in particolare, nel caso dei porti, far apparire chiaramente i diritti e le sovvenzioni destinati ai servizi portuali propriamente detti e quelli relativi agli altri servizi. I porti devono giocare il gioco della concorrenza — tenuto conto dell'esistenza di sovvenzioni nascoste. Simultaneamente è necessario rafforzare il ruolo dei porti nelle reti transeuropee dei trasporti, di cui sono stati finora i «parenti poveri»⁽²⁾. Occorrerà altresì includere i porti adibiti ai trasporti fluviali nelle reti transeuropee.

6.3. Parimenti, va chiarito quali aiuti diretti e indiretti sono destinati agli altri modi di trasporto, per evitare che la concorrenza tra gli stessi venga distorta da differenze nei costi provocate dalla disparità degli aiuti finanziari ufficiali. Dovrebbe valere il principio secondo il quale ogni modo di trasporto sostiene tutti i suoi costi. Bisognerà incoraggiare il sovvenzionamento di un modo di trasporto tramite un altro (sovvenzione incrociata). Tale punto è sviluppato in modo particolare nel parere del Comitato sul Libro verde relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per una mobilità sostenibile⁽³⁾. È trattato parimenti nel parere del Comitato sugli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (Regolamento (CEE) n. 1107/70)⁽⁴⁾. Il Comitato è consapevole del fatto che il Libro verde pubblicato recentemente sulla tariffazione equa ed efficace dei trasporti apporterà un contributo in tal senso.

6.4. Il Comitato accoglie favorevolmente le conclusioni del Consiglio dei ministri dell'Industria, del 6 novembre 1995, relativo alla trasparenza e agli aiuti di Stato. Rileva in particolare il fatto che le diverse politiche dell'UE (per esempio quella dei trasporti) saranno riesaminate in relazione al controllo degli aiuti statali.

7. Statistiche

7.1. L'utilizzazione della durata della permanenza nei porti come base statistica per valutare la loro rispettiva produttività può portare a delle conclusioni erronie, perché un tale approccio non tiene conto del fatto che le navi che operano a corto raggio trascorrono una percentuale del loro tempo maggiore nei porti rispetto alle navi transoceaniche, per via del percorso marittimo solitamente più breve e dell'accresciuta frequenza delle operazioni di carico e scarico nei porti.

7.2. In generale, la qualità delle informazioni fornite dalle statistiche disponibili in materia di trasporto marittimo a corto raggio è mediocre. La produzione di statistiche migliori non dovrà tuttavia comportare aggravi o spese eccessive per le imprese che dovranno fornire i materiali di base.

⁽²⁾ Parere del CES sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete di trasporto transeuropea (GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 23).

⁽³⁾ GU n. C 313 del 30. 11. 1992.

⁽⁴⁾ Parere CES 1316/95 del 22. 11. 1995.

8. Sussidiarietà

La politica integrata proposta si basa fortunatamente sul principio di sussidiarietà, ovvero sulla ripartizione delle competenze ai livelli nazionale e comunitario. Si rende necessario tuttavia intensificare gli sforzi, se si vogliono coinvolgere attivamente in tale impresa le regioni per ottenere un risultato migliore. Detto obiettivo può essere conseguito tramite la partecipazione alle «round table».

9. La strategia relativa ai trasporti marittimi

9.1. Il Comitato auspica che la comunicazione sia efficace e che il settore del trasporto marittimo riceva l'attenzione che merita nell'atteso documento della Commissione sulla «strategia dei trasporti marittimi».

9.2. La comunicazione mira a suscitare una discussione approfondita che sfoci in una misura legislativa. A prescindere dal risultato, il Comitato ritiene che sia giunto il momento di passare alla tappa successiva. Non si tratta tanto di discutere quanto di agire. È necessario trovare delle soluzioni concrete e non limitarsi ad un nuovo esercizio di fraseologia. L'entusiasmo della Commissione nel decongestionare il traffico ricorrendo al trasporto marittimo a corto raggio deve tradursi in misure concrete che dovranno costituire parte integrante di una più ampia politica dei trasporti. Se non si prendono delle misure adeguate, la mobilità diverrà insostenibile e porterà ad un vicolo cieco. Il trasferimento di carichi dalla terra ferma al mare costituisce un'operazione complessa, la cui riuscita dipende da numerosi parametri. Il Comitato, consapevole delle difficoltà dell'impresa, sottolinea che il contributo del principio di sussidiarietà può rivelarsi prezioso per condurla a termine.

10. Osservazioni particolari

10.1. Le osservazioni che figurano nell'allegato III A, paragrafo 4, «Prezzi non competitivi», valgono solo per i collegamenti regolari. I servizi non regolari presentano invece generalmente caratteristiche opposte, ovvero elevati fattori di carico e navi molto competitive.

10.2. Nell'allegato III B, paragrafo 2, «Diritti portuali», la Commissione constata a ragione che, in linea generale, i trasporti marittimi a corto raggio sostengono spese portuali eccessive. Il Comitato approva senza riserve l'accento posto sulla riduzione di tali costi. Tuttavia, lo scarto menzionato fra le spese portuali per

container negli scali dell'Europa settentrionale e quelle nei porti dell'Europa meridionale non è rappresentativo della disparità delle spese riguardanti i carichi alla rinfusa. Per esempio, le spese portuali sulla costa occidentale inglese spesso possono ammontare al triplo, e anche oltre, di quelle sostenute in un porto mediterraneo spagnolo.

11. Conclusioni

11.1. Per quanto riguarda le suddette osservazioni, il Comitato ritiene che occorra dedicare particolare attenzione ai seguenti elementi:

- creazione di un contesto concorrenziale all'interno del quale la trasparenza delle sovvenzioni e la futura internalizzazione dei costi esterni consentano di mettere il trasporto marittimo a corto raggio sullo stesso piano rispetto alle altre forme di trasporto; sarà determinante il ruolo che la Commissione europea svolgerà nella realizzazione di tale idea;
- integrazione completa del trasporto marittimo a corto raggio nelle reti transeuropee, delle quali deve diventare parte integrante su un piano di parità rispetto agli altri modi di trasporto;
- elaborazione di soluzioni concrete per i problemi di natura amministrativa presenti nel trasporto marittimo a corto raggio (per esempio, riguardanti la dogana o le procedure di transito);
- valorizzazione del ruolo dei porti di piccole e medie dimensioni per decongestionare i grandi porti e i principali assi stradali;
- affinamento ed estensione dello studio sugli otto corridoi commerciali;
- miglioramento dell'immagine del trasporto marittimo a corto raggio in quanto mezzo di trasporto che offre un'attraente soluzione sostitutiva;
- proseguimento dell'appoggio accordato al gruppo «trasporto marittimo a corto raggio» del FIM e della concertazione con esso condotta; sostegno delle attività delle «round table»;
- insistenza sull'aspetto sociale del settore del trasporto marittimo a corto raggio ed in particolare sulla formazione continua.

11.2. Per conseguire tali obiettivi, occorre stilare un elenco di priorità e assicurare un seguito permanente agli sforzi intrapresi, tramite una stretta collaborazione fra la Commissione, gli Stati membri ed il gruppo «Trasporto marittimo a corto raggio» del FIM.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER*

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sull'equipaggiamento marittimo⁽¹⁾

(96/C 97/06)

Il Consiglio, in data 8 agosto 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84, comma 2, del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 17 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, all'unanimità, il seguente parere.

1. Introduzione

La proposta in esame è una delle misure previste dalla Commissione nella sua comunicazione del 24 febbraio 1993 in merito a «Una politica comune sulla sicurezza dei mari» COM(93) 66 def.

Tale comunicazione è stata oggetto di un parere del Comitato economico e sociale⁽²⁾ il quale suggeriva di affrontare il problema della sicurezza degli equipaggiamenti di bordo attraverso la strada del riconoscimento reciproco, con un controllo costante dei benefici derivanti da tale armonizzazione.

1.1. La proposta risponde inoltre a quanto richiesto dalla Risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993⁽³⁾, in merito all'obiettivo primario dell'incremento della sicurezza in mare.

2. La situazione oggi esistente

2.1. Le convenzioni internazionali adottate dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) in materia di sicurezza delle navi e di prevenzione dell'inquinamento proveniente dalle stesse, prescrivono l'equipaggiamento (apparecchiature, materiali, dispositivi e attrezzi) indispensabile ai fini della sicurezza in generale, della sicurezza delle operazioni e della prevenzione dell'inquinamento.

2.2. All'occorrenza, le convenzioni stabiliscono i requisiti relativi all'equipaggiamento in termini generali. Per quanto attiene alle norme dettagliate e a livelli di prestazioni dell'equipaggiamento, quali i dispositivi di salvataggio e quelli antincendio, le radio e l'equipaggiamento di bordo per la navigazione, le convenzioni rinviano a raccomandazioni o alle norme adottate dall'IMO o da altre organizzazioni internazionali.

2.3. L'equipaggiamento previsto dalle convenzioni deve essere del tipo approvato dall'amministrazione nazionale. Prima di dare la propria approvazione,

quest'ultima deve accertarsi che l'equipaggiamento sia stato testato e sia risultato conforme ai requisiti previsti dalle raccomandazioni dell'IMO, oppure a criteri sostanzialmente equivalenti e di livello non inferiore.

2.4. L'IMO ha affrontato di recente la questione del riconoscimento reciproco dell'equipaggiamento, nel quadro di una proposta volta a fissare procedure di approvazione internazionale mediante un codice IMO per l'omologazione dell'equipaggiamento.

2.5. La proposta alla fine non è stata approvata poiché ci si è trovati in presenza di Paesi che hanno sostenuto la pratica attuale basata su accordi bilaterali o multinazionali.

3. Il contenuto della proposta

3.1. La proposta di direttiva ha l'obiettivo di innalzare il livello di sicurezza a bordo tramite un'applicazione uniforme delle norme internazionali e di conseguire un'armonizzazione delle procedure di valutazione della conformità dell'equipaggiamento marittimo di cui è previsto l'obbligo di tenuta a bordo.

3.2. Le situazioni di fatto oggi esistenti nei singoli Stati membri risultano infatti differenziate per quanto riguarda gli organismi incaricati dalle Amministrazioni nazionali per l'omologazione dei materiali e per i differenti criteri di applicazione delle norme internazionali.

3.3. Da tali considerazioni deriva, secondo la Commissione, una situazione di sicurezza ancora insufficiente e non adeguata e quindi appare legittima l'esigenza di armonizzare tale materia a livello comunitario per garantire l'affidabilità del materiale e garantire così la disponibilità di un equipaggiamento in grado di tutelare le vite umane e l'ambiente marino, complessivamente inteso.

3.4. L'attuazione di precise norme comunitarie, oltre ad elevare il livello della sicurezza, dovrebbe consentire

⁽¹⁾ GU n. C 218 del 23. 8. 1995, pag. 9.

⁽²⁾ GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 47.

⁽³⁾ GU n. C 271 del 7. 10. 1993, pag. 1.

la libera circolazione di tali materiali in tutti gli Stati membri.

3.5. Infatti tali prodotti godranno di un marchio comunitario che esenterà i produttori dall'obbligo di richiedere un'approvazione specifica nello Stato membro, diverso da quello di origine, nel quale intendono mettere in commercio tale prodotto.

3.6. A parere della Commissione, questo potrà garantire risparmi sia per la riduzione delle spese burocratiche di autorizzazione sia per i vantaggi che derivano da una maggiore economia di scalo, poiché, col marchio comunitario, tali materiali potranno accedere ad un mercato più ampio.

3.7. La proposta in esame si muove con la dovuta gradualità attraverso la divisione del materiale in 2 allegati:

- A1: equipaggiamento per il quale esistono norme di prova dettagliate negli strumenti internazionali;
- A2: equipaggiamento per il quale non esistono norme di prova dettagliate negli strumenti internazionali.

4. Osservazioni del Comitato

4.1. Considerazioni generali

4.1.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione, fatti salvi i suggerimenti ed i rilievi riportati di seguito, e sostiene con forza gli obiettivi di fondo in essa contenuti che sono:

- la sicurezza della navigazione;
- il conseguimento di un'applicazione armonizzata delle norme di prova all'interno della Comunità;
- la libera circolazione in tutti gli Stati membri degli equipaggiamenti approvati, secondo le norme ed i criteri previsti dall'UE.

4.1.2. Il CES condivide la considerazione di fondo che esiste uno stretto rapporto fra la disponibilità a bordo di un equipaggiamento sicuro ed affidabile ed il raggiungimento della massima condizione di sicurezza possibile, e che quindi esiste uno stretto rapporto fra i disastri e gli inquinamenti marittimi ed il livello e la qualità dell'equipaggiamento di bordo.

4.1.3. La Direttiva in oggetto appare tuttavia più orientata all'obiettivo della rimozione degli ostacoli alla libera circolazione dei materiali, piuttosto che perseguire un ulteriore incremento dei livelli di sicurezza.

4.1.4. Il Comitato giudica irrinunciabile l'obiettivo della sicurezza e suggerisce alla Commissione di procedere con una legislazione che regolamenti la materia avendo sempre presente il problema della sicurezza e

della salvaguardia dell'ambiente, temi sui quali il CES ha sempre insistito nei suoi pareri in materia di navigazione marittima a partire da quello su «una politica comune sulla sicurezza dei mari».

4.2. La proposta nel contesto internazionale

4.2.1. Il CES giudica positivamente il conseguimento della libera circolazione dei materiali e l'armonizzazione dei criteri di prova, obiettivi decisivi per un automatico riconoscimento reciproco dei materiali nell'ambito dell'Unione europea.

4.2.2. Tuttavia esso giudica necessario un forte impegno della Comunità per estendere a tutta la navigazione internazionale gli elevati criteri di sicurezza e di affidabilità a cui tende la Comunità.

4.2.3. Ciò è ottenibile attraverso iniziative presso l'IMO per una ripresa del negoziato che garantisca una reale ed effettiva applicazione delle norme internazionali per un equipaggiamento sicuro ed affidabile da estendere a tutta la navigazione mondiale.

4.2.4. Il sussistere di norme regionali che derivano da frequenti applicazioni differenziate dalle norme IMO rischiano di costituire uno svantaggio per la competitività degli armatori europei e possono abbassare il livello della sicurezza e della salvaguardia ambientale in particolare per le navi non europee che circolano nelle acque comunitarie.

4.3. Tutela della qualità della produzione comunitaria

4.3.1. Per quanto riguarda la garanzia di qualità della produzione comunitaria prevista ai modelli C e D allegati alla Direttiva, le norme appaiono sufficientemente adeguate a garantire l'elevata qualità del prodotto.

4.3.2. Tuttavia il CES chiede che, nel demandare all'IMO l'individuazione delle norme e dei criteri di valutazione dei materiali di equipaggiamento previsti all'allegato A2, sia perseguita la massima tutela degli utilizzatori.

4.3.3. Tale garanzia dev'essere conseguita attraverso:

- una rigida applicazione ed un continuo adeguamento dei criteri previsti dagli articoli 9-12-13 e dalle disposizioni dell'allegato C della direttiva;
- una grande e costante attenzione da parte degli Stati membri nella designazione degli organismi di controllo ai quali affidare il processo di autorizzazione previsto dall'articolo 9.

4.3.4. Pur comprendendo le ragioni della Commissione, il CES si chiede inoltre se il marchio di conformità

previsto all'allegato D, che è diverso dal sistema di certificazione, unificato dalla Direttiva 93/68, non possa costituire elemento di confusione e di contraddizione con quanto già vige per i prodotti salvavita.

4.4. *Osservazioni particolari*

4.4.1. *Articolo 1*

Il giusto principio di miglioramento della sicurezza, sancito in questo articolo dovrebbe opportunamente trovare maggiori riferimenti nel testo degli articoli seguenti.

4.4.2. *Articolo 2*

Sopprimere nella definizione di «convenzioni internazionali» il riferimento alla Convenzione del 1966 in quanto nessun tipo di equipaggiamento è previsto in tale Convenzione.

Nella definizione delle «Norme di prova» occorre fare riferimento anche ad altri organismi (quali il CEN ed il Cenelec) che sono riconosciuti quali principali organismi europei di standardizzazione.

4.4.3. *Articoli 4, 5, e 6*

Questi articoli costituiscono il punto centrale della Direttiva proposta poiché perseguono il rafforzamento del principio di sicurezza e della libera circolazione dei materiali di equipaggiamento.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

4.4.4. *Articolo 7*

Nel 2º e nel 4º paragrafo di questo articolo, la Commissione assume determinati compiti per conto della Comunità. Il CES considera corretta questa azione che pare chiaramente orientata ad assegnare in prospettiva alla Commissione un compito di coordinamento degli Stati membri per conto della Comunità.

4.4.5. *Articolo 8*

Dovrebbe apparire più chiaramente che le disposizioni di questo articolo devono applicarsi anche alle navi esistenti in Paesi terzi che vengono trasferite nel registro di uno Stato membro.

4.4.6. *Articolo 13*

L'inosservanza del punto c) del 1º paragrafo relativo alle «carenze delle norme di prova», non costituisce motivo di inadempienza; il punto c) deve quindi essere soppresso in quanto può sollevare problemi di ordine pratico e giuridico in casi di intervento da parte di uno Stato membro.

4.4.7. *Articolo 14*

Andrebbe chiarito il campo di applicazione del paragrafo 2 per determinare se tale campo è ampliato all'equipaggiamento prodotto nei Paesi terzi.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che reca prima modifica della Direttiva 90/394/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro⁽¹⁾

(96/C 97/07)

Il Consiglio, in data 10 ottobre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 118 A 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 Etty in data 18 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione assume la forma di una direttiva recante modifica della direttiva particolare sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (90/394), già adottata secondo quanto previsto dalla direttiva quadro del 12 giugno 1989. Quest'ultima direttiva costituisce la base per la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, e si riflette in una serie di direttive specifiche.

1.2. Il Comitato economico e sociale ha partecipato costantemente allo sviluppo di tali misure; negli ultimi anni ha elaborato pareri in merito alle proposte di modifica della direttiva sugli agenti biologici, della direttiva sugli agenti fisici e di quella sugli agenti chimici⁽²⁾.

1.3. La direttiva sugli agenti cancerogeni attualmente in vigore prevede che i datori di lavoro adottino una serie di misure di carattere generale volte a ridurre il livello di esposizione dei lavoratori a tali agenti al livello più basso reso possibile dalla tecnica. (In questo contesto per «agenti cancerogeni» si intendono le sostanze chimiche in grado di provocare il cancro; gli agenti fisici e biologici che comportano tale rischio non sono contemplati dall'attuale direttiva né dalla proposta di modifica.)

1.4. La direttiva sugli agenti cancerogeni attualmente in vigore (articolo 16) prevedeva che il Consiglio stabilisse valori limite sulla base delle informazioni disponibili, compresi i dati scientifici e tecnici, nei confronti degli agenti cancerogeni per cui ciò fosse possibile e adottasse, se del caso, altre disposizioni direttamente connesse. Tali valori limite non sono stati ancora fissati. La proposta di modifica avvia pertanto tale processo fissando il valore limite per il benzene, un noto agente cancerogeno per l'uomo, come dimostrato da studi epidemiologici. Attualmente per il benzene

vigono valori limite diversi in diversi Stati europei ed extra-europei.

1.5. La proposta di modifica riconosce quattro importanti aspetti della fissazione di un valore limite per il benzene:

- (i) la necessità di un compromesso fra i requisiti tecnici per la protezione dei lavoratori e un miglioramento realizzabile sin d'ora;
- (ii) la necessità di deroghe temporanee per dare il tempo a specifici luoghi di lavoro o attività lavorative di effettuare gli adeguamenti tecnici necessari, a condizione che siano rispettate le disposizioni sulla protezione dei lavoratori previste dalla Direttiva 90/394;
- (iii) l'esigenza di uniformità all'interno dell'Unione europea, garantita offrendo un livello minimo di protezione a tutti i lavoratori della Comunità, in modo da evitare possibili distorsioni di concorrenza;
- (iv) il fatto che non sarà necessario adottare ulteriori misure relative a un minore livello di esposizione, poiché nella maggior parte degli Stati membri già vigono disposizioni che limitano o vietano l'uso del benzene.

1.6. Oltre alla questione dei valori limite in generale e di quelli del benzene in particolare, come esempio di fissazione di valori limite per gli agenti cancerogeni, la proposta comporta una notevole estensione del campo di applicazione della direttiva sugli agenti cancerogeni in quanto rimuove le limitazioni implicite nell'attuale formulazione.

1.7. La direttiva attualmente in vigore identifica gli agenti cancerogeni quali sostanze ai sensi della Direttiva 67/548 e preparati ai sensi della Direttiva 88/369, classificati con la menzione R 45 «può provocare il cancro» insieme a talune sostanze specifiche, preparati e processi che figurano in un breve elenco nell'Allegato I. Con la nuova proposta il campo di applicazione della direttiva verrebbe esteso ai medicinali per uso umano e

⁽¹⁾ GU n. C 317 del 28. 11. 1995, pag. 16.

⁽²⁾ GU n. C 56 del 6. 3. 1989, pag. 38; GU n. C 249 del 13. 9. 1993, pag. 28; GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 42.

veterinario, ai prodotti cosmetici, ai miscugli di sostanze che si presentano sotto forme di residui, agli antiparassitari, alle munizioni e agli esplosivi. Si eviterebbero così possibili disparità nei livelli di protezione tra i lavoratori esposti ad agenti cancerogeni, siano questi ultimi sostanze o preparati.

1.8. La proposta corregge anche due errori specifici contenuti nella direttiva in vigore:

- (i) contempla disposizioni precise per la protezione contro gli idrocarburi policiclici aromatici;
- (ii) contempla il rischio di «assorbimento cutaneo» (e non già di semplice contatto cutaneo), oltre a tutti gli altri modi di possibile esposizione.

1.9. In sintesi, la proposta di modifica rappresenta un logico passo nella direzione dei principi esposti nella direttiva quadro al fine di migliorare la protezione dei lavoratori contro i rischi di esposizione agli agenti cancerogeni durante il lavoro.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione di modifica della direttiva sugli agenti cancerogeni rappresenti un apprezzabile passo in avanti per la protezione dei lavoratori e il potenziamento dei controlli regolamentari purché:

- (i) non sia in alcun modo in conflitto con gli effetti delle direttive esistenti sulla salute e la sicurezza;
- (ii) la Commissione informi il Comitato sulle misure previste per ampliare l'elenco delle sostanze soggette a specifici valori limite e sui metodi per concordare e fissare tali valori nell'Unione europea. In tale contesto, il Comitato ribadisce il parere formulato in merito alla proposta di direttiva sugli agenti chimici:

«Il Comitato ritiene (...) che i valori limite debbano essere fissati in base ad una procedura che comporti la piena consultazione delle parti sociali, del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo.»

Il Comitato prende atto del riferimento al Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro, dell'appoggio generale di quest'ultimo alla proposta di modifica, nonché dei punti di vista espressi dai membri del suddetto Comitato sul valore limite proposto per il benzene. Il Comitato economico e sociale comprende che, sebbene vi siano differenze di vedute riguardo al limite che si potrebbe fissare ora per il benzene, la proposta della Commissione di 1 ppm, accompagnata da una serie di deroghe limitate nel tempo, costituirebbe la misura maggiormente praticabile a questo stadio. Per sostenere tale punto di vista, il Comitato si è informato sui livelli applicati o in discussione sia all'interno che al di fuori dell'Unione europea. Le disposizioni previste dalla proposta di

modifica, al pari di quelle contenute nella direttiva sugli agenti cancerogeni, rappresentano dei requisiti minimi. Il Comitato sollecita i datori di lavoro ad adottare, se possibile, misure protettive migliori.

2.2. Il Comitato sottolinea che la proposta di modifica in esame non influisce in alcun modo sulle misure protettive previste dalla direttiva sugli agenti cancerogeni del 1990. Queste ultime devono essere osservate anche nei settori e nelle attività oggetto di deroghe. Il Comitato ricorda inoltre alla Commissione le critiche e i suggerimenti espressi nel proprio parere del 1988 riguardante la proposta di direttiva sugli agenti cancerogeni e sollecita la Commissione a tenerne conto intraprendendo ulteriori misure.

2.3. La proposta non deve comportare misure inutilmente dispendiose e il Comitato prende atto che la Commissione conferma tale principio. Il Comitato sottolinea l'applicazione delle valutazioni del rischio conformemente all'articolo 6 della Direttiva quadro 89/391. La Commissione deve fornire maggiori informazioni sia sui vantaggi per la protezione della salute che sulle conseguenze in termini di costi dell'estensione del campo di applicazione.

2.4. Il Comitato riconosce che i rischi cancerogeni rappresentano solo un aspetto degli effetti dannosi delle sostanze chimiche. Richiama anche l'attenzione della Commissione sul fatto che sussistono altri rischi ugualmente gravi che in futuro potrebbero richiedere l'adozione di misure comunitarie, ad esempio quelli di natura genetica.

3. Osservazioni particolari

3.1. Articolo 1

3.1.1. Il Comitato ritiene che, considerata la complessità dell'argomento e l'estensione del campo di applicazione derivante dalla definizione riveduta nella nuova formulazione dell'articolo 2, la Commissione dovrebbe fornire una nota esplicativa che aiuti i datori di lavoro e i lavoratori a comprendere l'applicazione della direttiva riveduta al loro ambiente di lavoro. Ciò contribuirà in modo particolare a migliorare le condizioni di lavoro nelle piccole e medie imprese. Il Comitato ritiene di poter concludere che la classificazione di una sostanza o di un preparato nelle categorie cancerogene 1 o 2, alle quali fanno riferimento le disposizioni della direttiva (modificata dalla proposta), si basa sui seguenti criteri:

- Categoria 1: Sostanze riconosciute come cancerogene per l'uomo per le quali sia stata sufficientemente provata l'esistenza di un nesso causale fra l'esposizione dell'uomo ad una sostanza e l'insorgere del cancro, per es. sulla base di dati epidemiologici.
- Categoria 2: Sostanze presumibilmente cancerogene per l'uomo, per le quali elementi sufficienti, generalmente dedotti da esperimenti su animali o da altri dati, fanno supporre che l'esposizione dell'uomo alla sostanza possa provocare il cancro.

La Commissione deve garantire che i suddetti criteri siano utilizzati per l'attuazione della direttiva e per qualsiasi proposta futura riguardante i valori limite delle sostanze.

Il Comitato raccomanda di fare riferimento esplicito nell'articolo 2(a) alle sostanze classificate con la menzione R 49 e ai preparati classificati con R 45.

3.1.2. Il Comitato approva la modifica all'articolo 3 (3) (punto 2 della modifica) la quale riconosce che il rischio derivante dall'esposizione cutanea non è limitato al contatto cutaneo, ma può estendersi all'assorbimento cutaneo.

3.1.3. Il Comitato accoglie le deroghe proposte nell'Allegato III. Prende atto della dichiarazione della Commissione sull'estensione della direttiva anche a diverse forme di residui.

3.1.4. Il Comitato ritiene necessario chiarire il paragrafo 3 della proposta di modifica. Il Comitato comprende che le deroghe limitate nel tempo sono state previste per tener conto del mancato adeguamento al valore limite proposto per il benzene da parte di specifici settori di attività, ma osserva che esse non esimono dal conformarsi a tutte le altre misure di protezione fissate dall'attuale direttiva. Non è chiaro quali garanzie supplementari vengano offerte con l'aggiunta in parola.

3.1.5. Il Comitato è favorevole al paragrafo 4 della modifica in quanto risolve i problemi interpretativi che avevano portato taluni Stati membri ad includere erroneamente la polvere di carbone, con la fuliggine, il catrame e la pece di carbone, nelle definizioni oggetto dell'allegato 1, il quale riporta, nell'elenco di sostanze, preparati e procedimenti, i lavori che espongono agli idrocarburi policiclici aromatici. Tale importante gruppo di agenti chimici comprende alcuni agenti cancerogeni riconosciuti, ai quali il Comitato spera che la Commissione dedicherà attenzione nel prossimo futuro.

3.1.6. Per quanto riguarda in particolare il benzene e il valore limite proposto nella nuova formulazione

dell'Allegato III, si rimanda al punto 1.5 che precede. Il Comitato ribadisce il proprio sostegno alla proposta della Commissione di fissare per l'esposizione professionale il valore limite di 1 ppm, misurato o calcolato come indicato nella nota (5), parte A dell'Allegato III, soggetto a deroghe giustificabili per specifiche attività o settori di attività per i quali risultati difficile attuare la direttiva entro la data indicata (31 dicembre 1998). Il Comitato raccomanda alla Commissione di verificare la possibilità concreta di modificare, al più presto dopo il 31 dicembre 1998, l'Allegato III al fine di ridurre ulteriormente il valore limite.

Il Comitato richiede alla Commissione informazioni sulla possibilità di disporre di strumenti di misura e di esperti tecnici che aiutino i datori di lavoro, particolarmente nelle piccole e medie imprese, a conformarsi al valore limite.

3.1.7. Il Comitato è a conoscenza del fatto che il benzene viene utilizzato come reagente e/o sostanza intermedia in taluni settori, come ad esempio nell'industria dei profumi, dove il suo uso è accettabile se ha luogo sotto controllo.

3.1.8. Il Comitato ritiene necessario che venga fissata un'unica procedura di misurazione in tutti gli Stati membri.

3.1.9. In precedenti pareri, soprattutto nel parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro⁽¹⁾, il Comitato ha affermato di ritenere prioritario il miglioramento dello scambio di informazioni e di esperienze e della cooperazione con e fra gli istituti specializzati ed altri organismi che operano nel campo della sicurezza e della salute sul lavoro, sottolineando l'importanza di assicurare la comparabilità dei dati nazionali sulla sicurezza e la salute sul luogo di lavoro. Il Comitato desidera ribadire tale punto nel contesto del presente parere.

(1) GU n. C 169 del 6. 7. 1992.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER*

Parere in merito:

- alla proposta di regolamento del Consiglio che modifica l'allegato del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992 relativo all'esportazione di beni culturali, e
- alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica l'allegato della Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro

(96/C 97/08)

Il Consiglio, in data 4 dicembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 100 A e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte 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 della relatrice Rangoni Machiavelli in data del 18 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il comitato consultivo per i beni culturali, incaricato di assistere la Commissione, ha rilevato divergenze tra gli Stati membri in merito alla classificazione ed al trattamento degli «acquarelli, guazzi e pastelli», che figurano nell'allegato comune del Regolamento (CEE) n. 3911/92 e della Direttiva 93/7/CEE.

2. Tali divergenze risultano dalle differenze tra le versioni linguistiche degli allegati derivanti dalle diverse tradizioni e concezioni artistiche degli Stati membri. Di conseguenza, acquarelli, guazzi e pastelli non godono attualmente di un trattamento identico.

3. Per alcuni Stati membri, infatti, tali beni rientrano nella categoria 3 dell'allegato (quadri e pitture), mentre per altri fanno parte della categoria 4 (disegni). In considerazione della differenza tra il valore limite applicabile alla categoria 3 (150 000 ECU) ed alla categoria 4 (15 000 ECU), appare indispensabile ed urgente modificare gli allegati onde assicurare un trattamento identico a tali opere d'arte.

4. La soluzione proposta consiste nel prevedere la creazione di una nuova categoria distinta per acquarelli, guazzi e pastelli e nel fissare un valore limite comune di 30 000 ECU.

5. Il Comitato, che nel parere sulle proposte di regolamento e di direttiva⁽¹⁾ aveva già sottolineato i rischi d'interpretazione divergente di tali disposizioni (punto 1.4.5), approva le modifiche puntuali e limitate apportate agli allegati, nella misura in cui mirano a stabilire una maggiore sicurezza giuridica nell'applicazione delle disposizioni comunitarie.

6. Il Comitato coglie nondimeno l'occasione per invitare la Commissione a prestare, in occasione del riesame triennale del regolamento e della direttiva, previsto per il 1996, ed alla luce delle relazioni sull'applicazione previste all'articolo 10 del regolamento e dall'articolo 16 della direttiva, particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- lo stato di applicazione del regolamento e della direttiva nei vari Stati membri;
- l'opportunità di prevedere una forma di «passaporto» o certificato di accompagnamento per talune opere d'arte;
- lo sviluppo della cooperazione di polizia e giudiziaria per quanto riguarda l'identificazione di beni culturali rubati o esportati illegalmente.

7. Infine su un piano più generale, il Comitato approva gli sforzi finalizzati alla salvaguardia dell'immenso patrimonio costituito dai beni culturali dell'Unione europea, che fanno parte integrante della cultura e della storia d'Europa.

⁽¹⁾ GU n. C 223 del 31. 8. 1992.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER*

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/117/CEE riguardante le misure di protezione dalle zoonosi specifiche e la lotta contro agenti zoonotici specifici negli animali e nei prodotti di origine animale allo scopo di evitare focolai di infezioni e intossicazioni alimentari

(96/C 97/09)

Il Consiglio, in data 24 novembre 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.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Mayayo Bello in data 11 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 1º febbraio 1996, nel corso della 332ª sessione plenaria, senza voti contrari e 2 astensioni il seguente parere.

1. Adottando la Direttiva 92/117/CEE («direttiva sulla zoonosi») nel 1992 il Consiglio ha affidato agli Stati membri il compito di raccogliere dati epidemiologici, di comunicarli alla Commissione e di presentare inoltre a quest'ultima piani e misure nazionali contro la salmonella nel pollame.

2. Il Comitato constata che la Direttiva 92/117/CEE risulta di difficile applicazione in diversi Stati membri. Esso sottoscrive pertanto all'obiettivo della Commissione di procedere ad una sua completa revisione.

3. Il Comitato comprende le ragioni addotte dalla Commissione per rivendicare il tempo necessario per tale revisione e per elaborare l'indispensabile relazione prevista al nuovo articolo 15 bis.

4. Il Comitato dà atto che la Direttiva 92/117/CEE presenta delle lacune; si rammarica tuttavia che alcuni Stati membri non l'abbiano recepita in maniera sufficiente. Misure di controllo insufficienti comportano una

distorsione della concorrenza tra allevatori di pollame di diversi paesi.

5. I consumatori manifestano crescente attenzione per il problema della salmonella e taluni paesi hanno compiuto sforzi notevoli in tale campo, sforzi che il Comitato considera necessari per ottemperare all'obbligo, previsto dal Trattato sulla UE, di contribuire al raggiungimento di un elevato grado di protezione sanitaria.

6. Il Comitato manifesta il proprio interesse per il problema del controllo e della protezione dalle zoonosi. Chiede inoltre che il Comitato venga consultato al momento opportuno in merito alla nuova proposta di direttiva, la quale dovrebbe consentire di mantenere, mediante opportune misure, la garanzia che l'attuale situazione non si deteriori ulteriormente, specialmente nei paesi in cui la direttiva è stata recepita.

7. L'applicazione delle misure di controllo contro la salmonella va urgentemente sviluppata e accelerata; a tale proposito il Comitato raccomanda alla Commissione e alle altre parti interessate di organizzare su questo tema un incontro pubblico

Bruxelles, 1º febbraio 1996.

*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. 1765/92 che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi⁽¹⁾

(96/C 97/10)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 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.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pricolo, in data 11 gennaio 1995.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 gennaio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sembra opportuno permettere che l'iniziativa della Commissione di presentare al Consiglio una proposta, che in verità mira ad integrare più che a modificare il Regolamento di base n. 1765/92, muove dall'intento di dare concreta attuazione all'impegno assunto dalla Comunità nei confronti degli Stati Uniti d'America, nel quadro dell'Accordo GATT («Blair House Agreement»), in materia di semi oleosi.

1.2. Con il cennato Regolamento n. 1765/92 è stato istituito, con decorrenza dalla campagna di commercializzazione 1993/1994, un aiuto all'ettaro a favore dei coltivatori di taluni seminativi (cereali — semi oleosi — piante proteiche), per compensare (aiuto compensativo) la perdita di reddito causata dalla riduzione dei prezzi istituzionali, in altri termini dal graduale allineamento dei prezzi comunitari ai prezzi del mercato mondiale.

1.3. Il produttore che chiede il pagamento dell'aiuto all'ettaro nel quadro del «regime generale» (per i piccoli produttori è previsto un «regime semplificato») ha l'obbligo di ritirare dalla produzione una parte della superficie aziendale (detta percentuale era prima del 15 %; ora è stata ridotta al 10 %) e riceve una compensazione per la messa a riposo della terra («set-aside») (art. 7, punti 4 e 5).

1.4. Il «Memorandum d'intesa» sui semi oleosi, sottoscritto nel giugno 1993 dalla Comunità e dagli USA, prevede che la Comunità debba adottare «adeguate misure correttive, nell'ambito della riforma della PAC, qualora i sottoprodotti ottenuti dalla coltivazione di semi oleosi su superfici ritirate dalla produzione e utilizzati per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale, superino il livello di un milione di tonnellate annue in equivalente farina di soia».

1.5. La Commissione, ritenendo di aver constatato un sensibile incremento della coltura di semi oleosi su terreni ritirati dalla produzione agricola e, nel timore che il predetto limite di 1 000 000 di tonnellate possa essere superato, propone ora al Consiglio di istituire

misure di controllo che permettano di seguire e anche di prevedere l'evoluzione della produzione, in modo da prevenire il superamento del quantitativo massimo di sottoprodotti (pannelli e farine di semi oleosi) utilizzabili essenzialmente per l'alimentazione animale.

1.6. In sostanza, attraverso il «monitoraggio dei contratti di consegna», che vengono annualmente conclusi tra i produttori agricoli e l'industriale/trituratore, si verificherà quale sarà il quantitativo di equivalente in farina di soia ottenibile dai sottoprodotti della lavorazione dei semi oleosi.

1.6.1. Ove le stime relative a tale produzione ponessero in evidenza un superamento del limite di un milione di tonnellate, si applicherebbe la riduzione del quantitativo di sottoprodotti che nell'ambito di ciascun contratto di consegna può essere prodotto.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato ritiene che sotto un «profilo meramente formale» la proposta della Commissione si inquadri nel contesto degli impegni assunti dalla Comunità in ambito GATT in favore degli USA.

2.2. Ciò nondimeno, esso è dell'avviso che il pericolo del superamento del milione di tonnellate in equivalente farina di soia non sia reale né imminente.

2.2.1. Infatti, la produzione 1995 di sottoprodotti di semi oleosi coltivati su superfici ritirate dalla produzione è stata inferiore al limite predetto.

2.2.2. Per la raccolta 1996, non dovrebbero verificarsi incrementi di produzione nell'Unione europea, per i seguenti motivi:

- a) la percentuale di «set-aside» è stata ridotta dal 15 al 10 %;

⁽¹⁾ GU n. C 12 del 17. 1. 1996, pag. 11.

b) a livello comunitario non sono state adottate «misure di defiscalizzazione» per i carburanti di origine agricola.

2.3. Inoltre, andrebbe pure considerato che per il raccolto 1996 si profila una contrazione della produzione mondiale dei semi oleosi nella misura tra il 2 e il 3 % rispetto all'annata precedente e ciò soprattutto perché si prevede un minor raccolto di soia di 7 milioni di tonnellate negli USA nonché una sensibile diminuzione della produzione brasiliiana.

Bruxelles, 31 gennaio 1996.

2.4. In definitiva, il Comitato, pur riconoscendo che l'iniziativa della Commissione è sostanzialmente volta a istituire lo strumento giuridico, nel corpo del Regolamento di base n. 1765/92, per dare attuazione agli obblighi derivanti dal «Blair House Agreement», non può fare a meno di osservare che detta iniziativa verrà a costituire, di fatto, un ostacolo all'incentivazione di produzioni agricole utilizzabili per l'estrazione di carburanti.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Carlos FERRER

Parere sul tema «Relazioni tra l'Unione europea e l'ASEAN»

(96/C 97/11)

Il Comitato, in data 30 marzo 1995 ha deciso, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema 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 Pezzini, in data 12 gennaio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a maggioranza (cinque astensioni), il 1° febbraio 1996, nel corso della 332^a sessione plenaria del 31 gennaio e 1° febbraio, il seguente parere.

SINTESI

Il Comitato constata che l'ASEAN ha conseguito il suo obiettivo originario d'evitare conflitti tra i paesi che ne fanno parte, ottenendo una stabilità che ha permesso la forte crescita economica dei suoi membri.

Gli obiettivi dell'ASEAN si sono andati progressivamente modificando nel corso del tempo, in particolare con la decisione di realizzare un'area di libero scambio tra i paesi membri. In questo settore, ed in quello dell'ampliamento ai paesi ex-comunisti, o ancora comunisti, cui l'ASEAN si trova confrontata, l'Unione potrebbe offrire, grazie alla propria esperienza, un aiuto prezioso, tra l'altro intensificando la cooperazione con il segretariato dell'ASEAN.

Contestualmente ad una crescita consistente del commercio bilaterale, con un saldo commerciale favorevole all'ASEAN, e a relazioni commerciali viziante da una

serie di problemi, fra cui l'accesso ai mercati, il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale o l'applicazione di prelievi anti-dumping, il Comitato ritiene che l'Unione europea debba anzitutto migliorare la propria immagine commerciale in Asia. Esso spera che l'apertura dei Centri europei d'informazione commerciale (EBIC) e la loro connessione con la rete delle Camere di commercio nazionali già esistenti possano tradursi in forme di cooperazione più proficue. Il Comitato propugna inoltre la costituzione di joint ventures fra gli Stati membri dell'Unione europea e i paesi dell'ASEAN per il tramite dell'ECIIP (EC International Investment Partners) e di altri progetti messi a punto dalla Commissione.

In quest'area del mondo, secondo il Comitato, la presenza dell'Europa dovrebbe segnalarsi in termini qualitativi piuttosto che quantitativi. Il Comitato esorta inoltre l'Unione a concentrarsi, nelle azioni di cooperazione, su alcuni settori specifici, quali ambiente, telecomunicazioni, energia e formazione professionale.

Il dialogo sulla questione dei diritti dell'uomo è delicato. Quanto alla clausola sociale, il Comitato ricorda le proprie precedenti prese di posizione volte ad integrare questo tema nel programma di lavoro dell'Organizzazione mondiale del commercio, sulla base delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Per quanto riguarda la questione più specifica del Timor orientale, il Comitato ritiene utile che la Presidenza di turno dell'Unione cerchi di addivenire a una soluzione diplomatica che poggi sulle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU.

Il prossimo vertice Europa-Asia, che si svolgerà nel marzo del 1996 a Bangkok ed al quale parteciperanno, oltre ai paesi dell'ASEAN, il Giappone, la Cina e la Corea del Sud, offrirà secondo il Comitato, l'occasione per consolidare la presenza europea nella regione. L'incontro dovrà servire principalmente a intensificare il dialogo e ampliarne l'ambito a questioni come l'ambiente, i problemi sociali e la formazione professionale.

Il Comitato constata infatti un grande divario tra Europa ed Asia; è quindi necessario dedicare grande impegno e consistenti risorse all'informazione ed alla cooperazione culturale. Per accrescere la comprensione reciproca il Comitato ritiene opportuno promuovere scambi e contatti di vario genere: visite di funzionari, di tirocinanti e di giovani laureati dei paesi dell'ASEAN, nonché contatti tra gli interlocutori economici e sociali dei paesi dell'Unione ed i loro omologhi asiatici, contatti per i quali il CES è pronto a intraprendere qualsiasi iniziativa che possa rivelarsi utile. In proposito il Comitato chiede di essere tenuto al corrente delle conclusioni dell'incontro di Bangkok per poter contemplare le iniziative da promuovere in avvenire.

in quanto prima potenza commerciale del mondo, è chiamata a fare la sua parte. Negli ultimi tempi, l'Unione europea, nel suo sforzo di ripensare e riorientare la sua proiezione esterna, ha lanciato una strategia di intervento a tutto campo, orientata a concludere accordi di cooperazione definiti di «terza generazione»: innanzitutto verso le aree «contigue» (Europa dell'Est, Mediterraneo) ma anche verso regioni lontane e rispetto agli interessi europei: Mercosur e altri paesi dell'America latina, ASEAN e altri paesi asiatici, l'Africa australe e il Sudafrica. Lo ha fatto non solo per rendere più efficace la cooperazione economica e mantenere le quote di mercato esistenti, ma per conquistarsi nuovi spazi in una prospettiva di competizione globale che si è aperta fra i grandi blocchi geoeconomici. In questa strategia non poteva mancare l'Asia (e in particolare l'ASEAN, verso di cui esiste una «strategia dell'attenzione» che risale al 1980). C'è da chiedersi comunque se per l'Unione europea non sia necessario stabilire delle priorità e graduare gli interventi in base ad esse. I criteri su cui costruire le priorità sono dettati innanzitutto da interessi politici, di sicurezza, di emergenza sociale (immigrazione) e infine da interessi economico-commerciali. In base a questi criteri appare evidente che le aree a più alta priorità per l'Unione europea sono quelle della sponda sud del Mediterraneo, i paesi dell'Est e Centroeuropa, in cui si ritrovano tutti e tre gli elementi che abbiamo indicato sopra. Seguono nelle priorità i paesi dell'Africa a Sud del Sahara, in cui il criterio principale è la lotta alla povertà, alla fame, alle malattie per evitare catastrofi sociali e ambientali. Infine seguono le aree più dinamiche dell'Asia e dell'America latina, come il Mercosur e l'ASEAN in cui sono prevalenti gli interessi economici e commerciali e la conclusione di accordi di partnership.

1. Premessa

1.1. Comprensibili e ben centrate appaiono le motivazioni che hanno spinto l'Unione europea ad «accordare all'Asia una priorità più grande di quanto non sia stato fatto finora». Questa strategia si inquadra nella logica dei processi di globalizzazione dell'economia mondiale, da cui l'Europa non può restare estranea. Dopo la fine della guerra fredda non è più possibile isolare l'economia dalle grandi questioni politiche e subordinare le relazioni economiche internazionali all'esistenza di un ordine politico superiore. Oggi l'economia torna al centro della politica e le preoccupazioni economiche e commerciali occupano un posto importante nella politica estera dei principali paesi e possono essere fonte e materia di conflitti (vedi il contenzioso commerciale USA-Giappone).

1.1.1. Accanto alla geopolitica, quindi, si deve parlare di geoeconomia, per connotare un approccio che riconosca il ruolo fondamentale dell'economia nella ridefinizione degli equilibri mondiali e nella difesa degli interessi nazionali degli Stati. In questo senso l'Unione europea,

1.1.2. L'Asia ha acquisito un peso economico e politico tale nell'equilibrio mondiale che ne farà un sicuro protagonista dello scenario internazionale nel prossimo secolo. Lo sviluppo in atto in molte zone dell'Asia ne fa già oggi un interlocutore di tutto rispetto. Il Sud Est asiatico con i nuovi e vecchi NIC (Stati di Nuova industrializzazione) (Corea del Sud, Taiwan, Singapore, Hong Kong, Thailandia, Malaysia, Vietnam, Indonesia), la Cina e il suo «socialismo di mercato», con la sua impetuosa crescita economica (9 % in media di aumento del PIL negli ultimi 10 anni) e commerciale; il risveglio e l'incipiente trasformazione dell'India sono tutti fenomeni di grande interesse e di potenziali sviluppi, non immuni comunque da pericoli e minacce non ancora esattamente configurabili e percepibili. Secondo uno studio del FMI già nel 2010 la Cina sarà, per volume della produzione, la seconda economia del mondo. Il FMI

valuta il reddito pro capite cinese nel 1992 fra i 1 300 e 2 500 dollari l'anno, rispetto ai 370 delle cifre ufficiali.

1.1.3. È quindi lodevole l'intenzione dell'Europa di «rafforzare la sua presenza economica in Asia al fine di mantenere la sua influenza preponderante nell'economia mondiale». Tuttavia bisogna tener conto di alcuni presupposti senza i quali la dichiarata disponibilità della UE ad aprire un dialogo potrebbe risultare non solo sterile, ma controproducente.

manageriali asiatiche, rivendica la specificità culturale dell'Asia e rifiuta l'equazione secondo cui lo sviluppo economico è una derivazione del particolare processo storico che ha portato alla formazione, in Europa, del mercato e dello Stato democratico e nazionale. La modernità, pertanto, non va identificata con le istituzioni e i valori tipici del liberalismo occidentale. Ci possono essere «altre strade» per attivare la modernità e lo sviluppo, come dimostrano le esperienze dei paesi asiatici che hanno superato la barriera del sottosviluppo e si sono inseriti con un loro ruolo e una loro dinamicità nell'economia mondiale. In questi paesi vi è stata una rinascita culturale che è la conseguenza del peso economico acquisito dalla regione, ma tale rinascita affonda le sue radici in una grande tradizione culturale propria, diversa e non tributaria della cultura occidentale.

1.2. Il primo è che l'Asia «non è una regione come le altre», né sul piano politico, né su quello culturale e che proprio per questo fra Europa ed Asia manca un afflato comune di civiltà e di osmosi culturale. Pur senza evocare il saggio di Samuel Huntington («Samuel Huntington, noto politologo, docente all'Università di Harvard e consigliere di diverse amministrazioni democratiche, è l'autore del famoso e controverso saggio "The Clash of Civilizations", apparso sulla rivista *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 4 settembre-ottobre 1993, in cui sostiene che la maggior parte dei conflitti internazionali odierni e del futuro avranno origine lungo le linee di divisione fra differenti "civiltà" ed avranno cause principalmente culturali, piuttosto che ideologiche o economiche. Huntington ipotizza la contrapposizione fra l'Occidente e il resto del mondo e in particolare contro un'agguerrita coalizione islamico-confuciana, che si sviluppa su vari piani. Da quello militare alla disputa sui diritti umani, alla competizione per il controllo delle maggiori istituzioni internazionali.»), è plausibile affermare che l'Asia fornisce uno dei più probabili scenari per uno scontro di civiltà. Mentre in Occidente molti sono convinti che il tratto distintivo dell'attuale situazione sia l'affermazione di una diffusa civiltà economico-finanziaria integrata su scala globale e fondata sulle moderne pratiche tecnologiche, commerciali e finanziarie «trasmesse» attraverso il mercato, i sostenitori del modello asiatico, in particolare la cosiddetta «scuola di Singapore» (Si tratta di una corrente di pensiero che si è esplicitata attraverso interventi sulla stampa americana di un diplomatico di Singapore Kishore Mahububani e dell'ex Primo ministro di Singapore Lee Kuan Yew. Si vedano del primo gli articoli «The West and the Rest», in *National Interest*, primavera 1992 e «The Dangers of Decadence. What the Rest can Teach the West», in *Foreign Affairs*, col. 72 n. 4 settembre-ottobre 1993; del secondo si veda l'intervista «A Conversation with Lee Kuan Yew», in *Foreign Affairs* n. 2, marzo-aprile 1994.), rifiutano la tesi secondo cui lo sviluppo del Sud Est asiatico comporta inevitabilmente un'omologazione con il modello euro-americano e il suo sistema di valori (compresa la democrazia politica). Questa corrente di pensiero, diffusa fra le élites intellettuali e

1.2.1. L'Europa è culturalmente lontana e forse il primo sforzo dovrebbe essere quello di far conoscere di più la civiltà europea, non solo a livello di immagine, ma anche delle grandi opere e delle grandi realizzazioni dell'ingegno (dalla musica all'arte, alla letteratura, alle grandi scoperte scientifiche). Senza il pieno riconoscimento di questa peculiarità non vi potrà essere né un dialogo politico, né una proficua collaborazione economica. Le sole relazioni economiche non bastano a giustificare una nuova strategia di attenzione verso l'Asia e tuttavia occorre andare oltre e tentare anche un approccio di tipo culturale, anche se l'attuale classe dirigente asiatica sembra refrattaria culturalmente al modello di democrazia rappresentativa e non accetta lezioni e interferenze in materia di diritti umani. Da ciò nasce la necessità di una cooperazione qualitativamente significativa, che non si basi solo sul commercio e gli investimenti, ma cerchi di fondare un rapporto su regole comuni.

1.3. Quando si parla di Asia bisogna intendere a che cosa esattamente ci si riferisce. I 26 paesi esaminati nella Comunicazione della Commissione⁽¹⁾ europea sono non solo eterogenei, ma non classificabili in base al solo criterio geografico. Il documento afferma che «le strategie dell'Unione europea dovranno essere morbide e modulate per anticipare i cambiamenti nelle tre regioni dell'Asia e dovranno essere fissati sulle situazioni particolari dei differenti paesi che le compongono». Nel quadro dei rapporti con l'Unione europea, l'Asia può essere divisa nelle seguenti realtà geopolitiche e geo-economiche: Asia orientale, al cui interno bisogna distinguere i sei paesi che aderiscono all'ASEAN; l'Asia meridionale, che si identifica con il subcontinente indiano; l'Asia centrale e subregioni del

(1) Comunicazione della Commissione al Consiglio, «Verso una nuova strategia nei confronti dell'Asia» (COM(94) 314 def., Bruxelles, 13 luglio 1994).

Caucaso e del Golfo (di cui il documento della Commissione non tiene conto).

La caratteristica di tale area è quella di non offrire interlocutori multilaterali omogenei all'Unione europea, vale a dire che sono paesi i quali non hanno avviato processi di integrazione economica regionale. Da questa regola generale bisogna escludere l'ASEAN — l'Associazione delle Nazioni del Sud Est asiatico — che è una entità associativa, che ha subito dalla sua fondazione una lenta evoluzione, passando da un ruolo politico-strategico con funzione anticomunista ad un ruolo economico tendenzialmente orientato alla cooperazione regionale e alla ricerca di sinergie al proprio interno.

1.3.1. Il Comitato ha deciso per il momento di concentrarsi sull'ASEAN, perché è la subregione asiatica che si presenta come un interlocutore multilaterale con un profilo definito e perché la Comunità europea intrattiene con essa un rapporto formale e istituzionalizzato che risale al 1980 e che prevede riunioni periodiche dei rispettivi ministri degli Esteri. In seguito potranno essere elaborati dei rapporti supplementari sulle altre aree geopolitiche che costituiscono il continente asiatico, con osservazioni più puntuali.

Nei primi anni '90 il regionalismo ha conosciuto un forte sviluppo, soprattutto nell'area occidentale. In poco più di un anno e mezzo sono stati firmati il Trattato di Asunción (26 marzo 1991) che ha creato il Mercosur; il Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) che ha tracciato le linee guida per un aggiornamento e un rafforzamento in senso federalistico della Comunità europea, la quale ha preso il nome di Unione europea; il Trattato istitutivo del NAFTA (12 agosto 1992) che ha creato l'area interamericana di libero scambio. Inoltre, il momento favorevole ai processi di integrazione regionale è confermato dalla costituzione di una comunità economica da parte dei paesi aderenti all'APEC e dal cambiamento di obiettivi e di strategia da parte dell'ASEAN.

1.3.2. L'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) è stata creata a Bangkok nel 1967 da cinque paesi: Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore e Thailandia, durante il periodo più acuto e drammatico della guerra del Vietnam. Gli altri paesi membri: Brunei, entrato nel 1984 e Vietnam, entrato nel luglio 1995⁽¹⁾. Il trattato istitutivo, benché parli anche di cooperazione economica pone, come obiettivo prioritario, il mantenimento della stabilità politica contro la minaccia comunista, rappresentata dal regime di Hanoi e dai suoi protettori esterni (URSS e Cina). La minaccia esterna è stata l'elemento catalizzatore che ha costituito la base della fondazione dell'ASEAN e, fino all'inizio degli anni '80, dopo la firma degli accordi di Ginevra e la riunificazione del Vietnam, la

ragion d'essere dell'ASEAN è stata essenzialmente difensiva con funzione antivietnamita, nella convinzione che la caduta del Vietnam del sud avrebbe comportato — secondo la famosa «teoria del domino» — la successiva caduta di Cambogia, Laos, Thailandia. Va detto che, durante tutti questi anni, l'ASEAN ha contribuito a creare e a mantenere fra i suoi membri — fra cui esistevano antichi e radicati contrasti — un clima di pace ed ha svolto un ruolo importante nella risoluzione dei conflitti alle sue frontiere (ad esempio nella questione cambogiana). E questo è stato il risultato forse più tangibile dell'ASEAN «senza il quale il Sud Est asiatico non avrebbe potuto conoscere una crescita così rapida». Sintomatico del radicale mutamento del clima politico ed anche delle finalità dell'Associazione è l'ingresso del Vietnam — paese che non ha mai rinnegato il comunismo e non ha cambiato regime, anche se si è aperto ad alcune riforme economiche — nell'ASEAN, sancito nel luglio scorso.

1.3.3. Da un punto di vista culturale, sociale ed economico i paesi membri dell'ASEAN sono molto diversi fra di loro. La Malaysia e l'Indonesia appartengono alla civiltà malese e l'Islam è dal XV secolo la religione più praticata. La Thailandia è di religione buddista ed abitata in prevalenza da popolazioni originarie della Cina del Sud, mentre la popolazione delle Filippine, che appartiene etnicamente al mondo malese, è stata colonizzata dalla Spagna e la sua popolazione si è convertita parzialmente al cattolicesimo. Singapore, dove nel 1819 fu insediata una base commerciale della British East India Company (Compagnia britannica delle Indie orientali), venne governata per molti anni secondo la struttura amministrativa esistente nell'intera penisola malese. L'attuale stato di Singapore venne fondato nel 1965, quando l'isola si separò dalla Federazione indipendente della Malaysia. Singapore è un'enclave dominata dai cinesi espatriati, che sono presenti come minoranza anche negli altri paesi che hanno svolto un ruolo dinamico ed espansivo nel commercio e negli affari, in tutta l'area.

1.3.3.1. La popolazione dei paesi membri è di 335 milioni di abitanti (1993), superiore a quella dell'Europa dei 15, e il peso economico in termini di PIL è di poco superiore a quello dei Paesi Bassi. Con l'ingresso del Vietnam la popolazione supera i 400 milioni di abitanti. Il reddito procapite varia dai 19 mila dollari di Singapore, città-Stato con 3 milioni di abitanti che nel 1995 ha superato la Francia nelle statistiche sul reddito, ai 700 dollari dell'Indonesia, che ha una popolazione di oltre 180 milioni di abitanti, o dagli oltre 21 mila dollari di Brunei, piccolo sultanato petrolifero di appena 300 mila abitanti, agli 830 delle Filippine, che hanno 67 milioni di abitanti, ai 170 dollari del Vietnam (i dati sono del 1993). La Malaysia ha 19 milioni di abitanti e un PIL pro-capite di 3 160 dollari USA; la Thailandia ha 58 milioni di abitanti e un PIL di 2 040 dollari. Negli ultimi 6 anni

⁽¹⁾ Il Vietnam è entrato nell'ASEAN il 28 luglio del 1995 nel corso della 28^a riunione ministeriale dei paesi dell'Organizzazione, svolta nel Brunei.

Malaysia e Thailandia si sono dimostrate fra le economie più dinamiche del mondo, con alti livelli di crescita del PIL. La Malaysia dal 1988 al 1993 ha fatto registrare un tasso medio di crescita dell'8,5 % all'anno; la Thailandia un tasso del 9,2 % fra il 1986 e il 1991, con un leggero calo al 7,5 % nel 1992 e 1993. Anche l'Indonesia, dopo le riforme di liberalizzazione e di ristrutturazione della sua economia protetta e semi autarchica alla fine degli anni '80, ha imboccato un sentiero di crescita dell'ordine del 6-7 % annuo dal 1988 al 1992. Questi tre paesi sono entrati già nella fascia dei nuovi paesi industrializzati (NIC), mentre le Filippine e il Vietnam, anche se in ritardo rispetto alla tabella di marcia del drappello di testa, tendono ad aggregarsi a tale area. Comuni a tutta l'area sono il costo del lavoro molto basso e la deregolamentazione delle condizioni di lavoro; ciò produce, sul piano sociale, forti divisioni e, sul piano produttivo, in generale, non favorisce uno sviluppo della qualità professionale della manodopera. A parte le differenze di reddito indicate sopra, preoccupa il fatto che il modello di sviluppo di quest'area non sa distribuire equamente tra la popolazione i benefici che produce.

1.3.3.2. I paesi dell'ASEAN dispongono di un notevole patrimonio di risorse naturali. Indonesia e Malaysia sono paesi petroliferi, grandi esportatori di gas naturale. Anche dopo il crollo dei prezzi dei prodotti petroliferi, l'economia indonesiana — nonostante gli sforzi per diversificare le proprie entrate, rimane largamente dipendente dall'industria petrolifera. L'Indonesia possiede grandi riserve (anche se non ancora quantificabili) di una varietà di altri minerali come carbone, stagno, bauxite, rame, nichel, ferro, oro. L'agricoltura rimane, comunque, il settore predominante dell'economia con una quota del 20 % del PIL e il 48 % della popolazione impiegata. Oltre al settore domestico, che produce per il mercato interno, ha acquisito molta importanza la coltivazione in grandi piantagioni di cash crops per l'esportazione (caucciù — gomma — olio di palma, caffè, tè, cacao, zucchero e tabacco). Notevoli sono anche le risorse forestali, che coprono i due terzi del territorio. Dal 1985 al 1992 il governo indonesiano ha proibito l'esportazione di legname per incoraggiare la lavorazione in loco ed accrescere il valore aggiunto estratto dalle esportazioni. Dal 1993 esiste un'alta tassa all'esportazione di legname non lavorato e il governo si mostra preoccupato per lo sfruttamento intensivo delle risorse forestali del paese e i relativi danni ambientali. Il governo indonesiano ha adottato uno speciale programma di azione nel 1992 per assicurare uno sfruttamento «sostenibile» delle risorse forestali, ma numerose organizzazioni ambientaliste denunciano la indiscriminata distruzione di una delle foreste pluviali tropicali più importanti per l'ecosistema mondiale.

La Malaysia è il maggior produttore di caucciù e di olio di palma del mondo. Anche se in declino, la produzione di caucciù e di olio di palma, a causa della

fluttuazione dei prezzi, rimane una delle più importanti voci delle esportazioni malesi e la Comunità europea è di gran lunga il principale mercato di sbocco per il caucciù della Malaysia (28 % della produzione) e uno fra i primi per l'olio di palma (10 %). Anche per la Malaysia le foreste costituiscono una importante risorsa per le esportazioni. Dal 1992 il governo malese ha adottato una nuova politica per stabilire gradualmente un regime di «sviluppo sostenibile» nel settore forestale. Vanno acquisendo molta importanza la produzione di cacao, frutta tropicale, allevamento di bestiame di alta qualità e prodotti della pesca. Nel settore minerario, oltre al gas naturale, le cui riserve ammontano a 21 milioni di metri cubi e la cui produzione è cresciuta nel 1992/1993 del 18 % l'anno, conserva ancora una certa importanza lo stagno, di cui la Malaysia è il quinto produttore mondiale, con una quota dell'8,4 %.

In Thailandia la quota del settore agricolo alla formazione del PIL è caduta dal 40 % nel 1960 all'11,4 % nel 1993, ma in esso sono occupati ancora i due/terzi della forza lavoro. Nonostante l'impetuoso sviluppo dell'industria manifatturiera, l'agricoltura resta importante e la Thailandia è, insieme al Vietnam, uno dei due paesi asiatici esportatori netti di prodotti agricoli. Oltre al riso (di cui è il maggiore esportatore del mondo), tapioca, mais, zucchero e caucciù, la Thailandia si sta specializzando nella produzione di soia, olio di palma, caffè, cotone, grande varietà di frutta (che ha stimolato investimenti nell'industria dei succhi di frutta). L'allevamento del bestiame e la pesca sono due settori molto redditizi e in espansione. Meno importante il settore minerario, dove, accanto allo stagno, si segnala la presenza di minerali come antimonio, lignite, ferro, tungsteno, manganese e zinco.

Anche nelle Filippine il settore primario (agricoltura, foreste e pesca) contribuisce al PIL per il 22,5 % nel 1992 ed occupa il 45,7 % della popolazione attiva (1993). Essa è divisa in un settore arcaico, frazionato e ad alta intensità di lavoro che produce per l'autosostentamento e il mercato interno e un settore più moderno a più alta intensità di capitale (piantagioni agro-business) che produce per l'esportazione. Riso, mais, noce di cocco, zucchero, banane, ananas e altri frutti tropicali sono le principali produzioni. Le foreste sono una delle maggiori risorse del paese, ma esse hanno sofferto uno sfruttamento selvaggio come risultato della pressione della popolazione, dell'esportazione di legname, del disboscamento illegale e dell'inadeguata riforestazione. Nel 1945 l'area coperta a foreste era di 15 milioni di ettari, nel 1988 si era ridotta a 1,2 milioni di ettari. A partire dal 1988, con il governo democratico di Corazon Aquino, sono in corso programmi di riforestazione e protezione delle foreste vergini ancora rimaste, in particolare nell'isola di Mindanao.

Il Vietnam dopo la fine della guerra e la riunificazione fra il Nord e il Sud nel 1975 ha avuto nella seconda

metà degli anni '70 una crescita molto lenta dell'1 % annuo del prodotto materiale netto (PMN). [Il prodotto materiale netto è una grandezza che rientrava nel calcolo economico dei paesi socialisti aderenti al Comecon (o CMEA o CAME), che esclude i costi della pubblica amministrazione. Esso è rimasto in vigore fino alla dissoluzione del Comecon nel 1990. Dopo questa data è stato sostituito dalle grandezze economiche in uso nel resto del mondo (PIL, PNL, ecc.).] Nel periodo 1980-1985 la crescita del Pmn è stata di circa 7 % l'anno. Nel 1987 vi è stata una sensibile decelerazione della crescita, del 2,1 % che evidenziava il permanere dei problemi strutturali, che non erano stati superati dalle misure di liberalizzazione. Infatti, a partire dal 1976 il governo vietnamita, sebbene non avesse del tutto abbandonato i principi socialisti nella sfera economica, ha introdotto delle riforme di liberalizzazione in accordo ai principi del mercato. Il settore statale e quello privato hanno cominciato a lavorare in sintonia, stabilendo fra loro delle sinergie. Le riforme, conosciute come «*doi moi*» (rinnovamento) hanno garantito la piena accettazione dell'impresa privata e della imprenditorialità individuale e, nello stesso tempo, è cessata la fase delle quote statali e dei sussidi. Tuttavia, resta ancora da chiarire il ruolo che svolge la pianificazione statale in un'economia che è diventata mista. In seguito a queste riforme il PIL, misurato a prezzi costanti, è passato dal 4,7 % nel 1991 all'8 % nel 1993. La struttura economica del Vietnam resta debole e molto al disotto di quella degli altri paesi ASEAN. L'agricoltura rimane fondamentale e occupa ancora il 73 % della forza-lavoro, sebbene il suo contributo al PIL sia declinato dal 50 % del 1989 al 29,3 % del 1993. Oltre alle miniere e all'industria tradizionale, che erano attive sia durante il periodo coloniale sia durante la fase del conflitto fra i due Vietnam, nel Vietnam non esiste un vero e proprio sistema industriale. Esso ha cominciato a svilupparsi a partire dal 1970 nel Vietnam del Nord con l'industria pesante dell'acciaio e del ferro e con la costruzione di centrali e di infrastrutture. Solo dalla metà degli anni '80 si è sviluppata un'attività industriale leggera, soprattutto nel settore tessile, di componenti elettroniche e industria manifatturiera a basso valore aggiunto.

1.3.3.3. Caratteristica comune dei paesi dell'ASEAN è l'impetuoso sviluppo, nell'ultimo decennio, del settore manifatturiero. In Malaysia esso contribuiva nel 1987 con una quota del 22,3 % al prodotto interno lordo, rispetto all'8,7 % nel 1960. Nel 1993 la quota del settore industriale nel PIL supera il 30 % ed esso rappresenta il 65 % delle entrate da esportazioni. La Thailandia è attualmente il maggior recettore di investimenti esteri di tutto l'Est asiatico: la perdita dei vantaggi comparativi prima da parte del Giappone e in seguito da parte della Corea del Sud, Hong Kong, Taiwan ha indotto questi paesi a delocalizzare alcune delle loro produzioni e ha trasformato la Thailandia nel paese che riceve il maggior volume di investimenti dell'Est Asiatico nell'industria ad alta intensità di lavoro e orientata all'esportazione. La principale industria manifatturiera è quella dei semiconduttori e dei componenti elettronici, le cui esportazioni dalla Thailandia sono cresciute nel 1992 del 13,9 %,

ed ha egualato l'industria tessile, tradizionale punto di forza dell'economia thailandese, che nel 1992 deteneva una quota del 14 % del valore delle esportazioni.

La Thailandia, come la Malaysia stanno abbandonando la produzione industriale a basso valore aggiunto per concentrarsi su produzioni più sofisticate, ma entrambi i paesi si trovano confrontati con la scarsità di manodopera specializzata, problemi di infrastrutture e degrado ambientale, causato dall'inquinamento e dal disboscamento.

Anche in Indonesia, alla metà degli anni '60, il settore manifatturiero rappresentava meno del 10 % del PIL. La strategia industriale inizialmente adottata dal governo indonesiano è stata — come negli altri paesi del Sud Est asiatico — di «import-substitution», che ha permesso la costruzione di un'industria nazionale al riparo (perché protetta da alte barriere doganali) della concorrenza internazionale. Ma in Indonesia — a differenza degli altri paesi che l'hanno sostituita con una strategia «export oriented» — questa strategia è durata più a lungo fino alla fine degli anni '80, rendendo le industrie indonesiane poco aperte alle innovazioni e agli investimenti esteri e, di conseguenza, poco competitive. Questo spiega in parte il ritardo dell'Indonesia sulla via dell'industrializzazione che resta in larga parte controllata e diretta dallo Stato. Alcune riforme di liberalizzazione, introdotte alla fine degli anni '80, hanno stimolato la crescita di un settore manifatturiero privato, spesso in associazione con società estere. Si stima che nel 1993 la quota del settore manifatturiero alla composizione del PIL fosse del 20 %.

Infine, Singapore è da oltre 20 anni una solida base dell'industria manifatturiera orientata all'esportazione, con una crescente specializzazione nei comparti a più alta tecnologia, con una politica che ha stimolato la crescita della produttività, legandola all'aumento dei salari. Avendo perso alcuni dei vantaggi comparativi, la crescita del PIL a Singapore si è assestata intorno a valori del 4-5 % annuo, la produzione manifatturiera si è stabilizzata su prodotti a tecnologia matura o avanzata, la città-Stato si va trasformando sempre più in un centro finanziario di primaria importanza.

Le Filippine si trovano in una situazione opposta a quella di Singapore: hanno iniziato a percorrere le prime fasi dell'industrializzazione leggera, attraggono investimenti nelle produzioni a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro. Complessivamente, dal 1985 le esportazioni di prodotti manifatturati dei paesi ASEAN sono passati dal 49 all'85 % del totale delle loro esportazioni (1991).

1.3.3.4. La presenza economica del Giappone nell'area è dominante. Il mercato locale importa per il 37 % prodotti giapponesi, mentre verso l'area si indirizzano oltre il 40 % degli investimenti diretti giapponesi e il 60 % degli stanziamenti giapponesi in materia di cooperazione.

In questa zona si è affermato un modello di sviluppo a V, noto agli economisti, consistente nel produrre certi beni all'interno di un determinato paese, in quanto godono di alcuni vantaggi comparativi. In seguito, avendo perduto questi vantaggi, la produzione viene delocalizzata nei paesi limitrofi (prima Taiwan, Corea del Sud, Hong Kong; in una seconda fase Thailandia, Malaysia, Indonesia, Isole del Pacifico, ecc.) che usufruiscono degli investimenti giapponesi, mentre il paese-leader, che ha investito molte risorse in R & S, si specializza in prodotti sempre più sofisticati, ad alta tecnologia e con grande flessibilità nella produzione. Questo ciclo si è sviluppato a catena e, dopo aver interessato il Giappone, ora interessa anche Corea, Taiwan, Singapore, Hong Kong, che a loro volta cedono ai paesi vicini le produzioni a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro.

Questo fenomeno è molto evidente nel comparto dell'industria elettronica. Fra il 1985 e il 1991 le esportazioni di prodotti elettronici dell'ASEAN sono quintuplicate (passando da 6,6 a 32,8 miliardi di dollari) e la loro composizione si è modificata: la parte dei componenti è diminuita dal 60 al 30 %, mentre quella dell'informatica è aumentata dal 15 al 22 % e quella degli apparati di telecomunicazioni dal 18 % al 35 %. Tutte le grandi corporations dell'elettronica mondiale, ma in prevalenza giapponese, sono presenti nell'ASEAN, ed hanno dato vita a un circuito produttivo integrato, consistente nel fatto che singole parti di un prodotto (es. televisore) vengono prodotte in diversi paesi (es. Thailandia, Indonesia) e poi vengono assemblate nel prodotto finale in un altro (es. Malaysia), con notevole abbattimento dei costi. Gli scambi di prodotti elettronici rappresentano un terzo degli scambi intra-ASEAN e sono per l'essenziale transazioni fra società multinazionali.

Pur non costituendo un'area economica formalmente integrata — in quanto il Giappone non è mai voluto diventare un polo di aggregazione regionale — l'Asia orientale lo è nella sostanza come parte della globalizzazione della produzione, realizzata dalle grandi imprese: infatti, più del 60 % degli scambi commerciali e degli investimenti avviene all'interno dell'area e col Giappone.

2. I rapporti tra l'Unione europea e l'ASEAN

2.1. Come si è detto, l'Unione europea ha concluso un accordo formale con l'ASEAN che risale al 1980 e intrattiene con essa un rapporto istituzionalizzato che prevede riunioni periodiche dei ministri degli Esteri. È in funzione da quella data un Comitato misto che esamina i programmi di cooperazione scientifica e tecnologica, approva misure per promuovere contatti fra imprenditori delle due regioni e approva i progetti di sviluppo che i paesi ASEAN sottopongono al finanziamento della Comunità europea. Nel 1983 è stato creato un ASEAN-CE Business Council per

riunire gli uomini d'affari delle due parti e identificare progetti comuni. La prima riunione dei Ministri degli Affari economici dell'ASEAN e della CEE si è svolta nell'ottobre del 1985 e si decise di incoraggiare gli investimenti europei nell'ASEAN (stimati al 13 % del totale degli investimenti esteri, di fronte al 28 % del Giappone e al 17 % degli Stati Uniti). Nel 1986 un gruppo misto di esperti su temi commerciali ha esaminato i problemi dell'accesso ai mercati ASEAN e nel 1987 sono stati creati dei Comitati misti per gli investimenti in tutte le capitali dei paesi ASEAN. Nel 1988 si è raggiunto l'accordo per la creazione di un centro Joint-Management con sede a Brunei. Nel 1991 la Comunità ha adottato delle nuove guidelines in materia di cooperazione allo sviluppo, con un aumento dell'assistenza all'Asia e un cambiamento delle modalità di aiuto fornito ai partner dell'ASEAN, le cui priorità sono: formazione, scienza, tecnologia e il capitale di rischio piuttosto che l'assistenza allo sviluppo rurale.

Nell'incontro fra i ministri degli Esteri dell'ASEAN e della CEE, svoltosi a Lussemburgo nel giugno 1991, si sono verificati per la prima volta disaccordi fra le due parti intorno alle proposte della CE di legare gli accordi economici e programmi di aiuto con le politiche riguardanti i diritti umani e le questioni ambientali. Nel settembre 1993 la CE e l'ASEAN hanno iniziato un negoziato per un accordo sul controllo del traffico di droga. Infine, nel settembre del 1994, all'incontro biennale dei ministri degli Esteri a Karlsruhe, è stata confermata la centralità delle relazioni fra ASEAN e Unione europea e i ministri si sono trovati d'accordo per sviluppare un livello di cooperazione economica reciprocamente vantaggiosa e promuovere una più vasta partecipazione del settore privato.

L'ASEAN, come comunità associativa di paesi, pur non avendo conosciuto un grado di integrazione paragonabile a quello dell'Unione europea, ha avuto e continua ad avere una grande importanza nella stabilità regionale.

2.1.1. L'ASEAN non è ancora né una zona di libero scambio, né un'unione doganale. Non ha istituzioni comuni di carattere intergovernativo e tantomeno sovranazionale. Il massimo organo politico è la Conferenza dei capi di governo dell'ASEAN, che si riunisce, di norma, ogni 3 anni. La riunione che si è svolta nel gennaio 1992 a Singapore ha introdotto numerose innovazioni nell'organizzazione, orientandola verso una più concreta cooperazione economica. A Singapore è stata decisa la costituzione dell'ASEAN Free Trade Area (AFTA), un'area di libero scambio, il cui completamento è previsto per il 2003. L'AFTA comincia a fare sentire qualche effetto. La copertura finale dei prodotti e la lista delle riduzioni tariffarie all'interno della Common Effective Preferential Tarif Scheme (CEPT) ha portato all'armonizzazione delle nomenclature tariffarie e all'eliminazione delle restrizioni quantitative legate alle barriere non tariffarie di prodotti inseriti nello schema CEPT. Le concessioni tariffarie CEPT vengono accordate su base reciproca

e tutti i paesi ASEAN possono stipulare accordi bilaterali. Il programma CEPT contiene inoltre una riduzione particolare che permette ai paesi membri che riducono le proprie tariffe doganali al 20% o oltre, anche in base al principio della nazione più favorita, di beneficiare delle tariffe preferenziali CEPT concesse dai propri partner.

Ma questa volontà di creare un mercato unico si scontra con numerosi interessi costituiti.

I paesi dell'ASEAN si presentano con una protezione tariffaria diversa da paese a paese, ma in media elevata, che raggiunge livelli altissimi per alcuni comparti. Le barriere non tariffarie (interdizioni, contingentamenti, monopoli di importazione, controlli doganali, ecc.) sono molto diffuse anche se difficili da quantificare. «Le riforme di liberalizzazione procedono lentamente e gli Stati sono sensibili agli argomenti dei gruppi di pressione industriale come ai prelievi doganali che rappresentano una parte non trascurabile delle risorse statali». L'AFTA prevede l'abbattimento dei diritti doganali per i beni prodotti all'interno dell'ASEAN in una forchetta che va dallo 0 al 5% nel 2003. Le modalità di applicazione sono complesse. Il calendario distingue i prodotti sottoposti a una procedura accelerata («fast track») da quelli che seguiranno una procedura normale di riduzione tariffaria. Ma il punto debole dell'accordo è che i paesi possono escludere dall'accordo stesso, in modo temporaneo o duraturo, liste di prodotti e tali liste devono essere riviste dopo i primi otto anni dell'accordo. L'Indonesia ha escluso 1 800 prodotti (il 19% delle sue linee tariffarie), le Filippine 1 350 (ossia il 24%). Il valore degli scambi all'interno dei paesi ASEAN è aumentato del 41% nel 1994, passando da 79 a 111 miliardi di US dollari. Il commercio totale dell'ASEAN verso il resto del mondo, compreso quello intraregionale, è cresciuto di circa il 30%, passando da 419 miliardi di US dollari nel 1993 a 506 nel 1994.

3 anni accordata al Vietnam. A Bangkok è stata ventilata l'idea di tenere dei vertici «informali» dei capi di Stato nell'intervallo fra un summit ufficiale e l'altro. Ma il vero centro decisionale è l'annuale meeting a livello di ministri degli Esteri, che ha il compito di coordinare le politiche dei diversi gruppi di lavoro ministeriali, di cui l'ASEAN Economic Ministers (AEM) è il più importante. L'AEM sovrintende ai lavori di 5 commissioni che si occupano di: commercio e turismo, industria e energia, banca e finanza, agricoltura e foreste, trasporti e telecomunicazioni. Esiste poi l'ASEAN Standing Committee, che si riunisce ogni 2 mesi ed è composto dal ministro degli Esteri del paese che detiene la presidenza di turno e dagli ambasciatori degli altri paesi, e rende possibile la continuità delle attività dell'Organizzazione. Esiste infine un Segretariato permanente, con sede a Giacarta, con un Segretario generale eletto per cinque anni dalla Conferenza dei Ministri degli Esteri. Il Segretariato ha un centinaio di funzionari che lavorano su diversi progetti di interesse comune. Fra le altre cose il Segretariato dell'ASEAN ha preparato Piani di azione su: Lo sviluppo sociale, l'ambiente, scienza e tecnologia, cultura e informazione, controllo dell'abuso di droghe che costituiscono delle direttive da applicare nei singoli Stati. Le decisioni sono prese in maniera consensuale, attraverso riunioni informali in cui l'eventuale dissenso si stempera e si raggiunge l'unanimità. Nel suo ambito prevalgono i meccanismi di consultazione e di conciliazione. Non a caso l'unica istituzione comune finora ventilata è la Corte di giustizia.

I paesi dell'ASEAN pongono precise limitazioni ai diritti delle società dell'UE di insediarsi e di fornire servizi, in particolare di carattere finanziario o marittimo. In tali paesi, per esempio, le banche prevedono rigorose restrizioni alla facoltà delle società europee di aprire filiali e di fornire servizi bancari. In tale contesto, è necessario che l'UE intervenga nel trasporto marittimo e nell'industria cantieristica, settori in rapido sviluppo nei paesi dell'ASEAN, allo scopo di conseguire una liberalizzazione nel primo settore e l'applicazione dei principi del recente accordo OCSE (sull'abolizione degli aiuti all'industria cantieristica) nei paesi dell'ASEAN.

Nel dicembre 1995 si è svolta a Bangkok la Conferenza dei Capi di Stato i quali hanno firmato il 15 dicembre un Trattato che fa della regione una zona libera dalle armi nucleari. È stato anche affrontato il tema dell'allargamento dell'Associazione entro l'anno 2000 ai tre paesi, Birmania, Cambogia et Laos che hanno partecipato al Summit come osservatori. Allo stesso tempo è stato sottolineato che l'ambizione di un ASEAN a 10 membri non deve pregiudicare la conformazione dell'Associazione né essere d'intralcio al processo di liberalizzazione del commercio. E infatti è stato deciso di abbassare al 5% le tariffe doganali intra-ASEAN entro l'anno 2000, con una proroga di

2.1.2. L'ASEAN presenta un alto grado di dipendenza esterna. Il volume del commercio interno fra i paesi membri è ridotto rispetto agli scambi con le regioni esterne. Esso oscilla fra il 16 e il 18% degli scambi totali. A partire dal 1985 le esportazioni di prodotti manifatturati sono aumentati considerevolmente dal 49 all'85% del totale delle esportazioni nel 1991, mentre le esportazioni dei prodotti primari sono cadute dal 68 al 33%. Lo sviluppo dell'area dipende in larga parte dagli investimenti esteri, soprattutto giapponesi che rappresentano — come già detto — il 28% del totale degli investimenti diretti nella regione, seguiti da quelli provenienti dagli Stati Uniti (17%) e quindi della

Comunità europea (13%). Il grado di complementarietà tra le economie dei paesi membri è basso; i paesi dell'ASEAN esportano prodotti similari e pertanto sono in concorrenza fra loro sui mercati terzi. Ciò significa che non esiste una divisione verticale della produzione, né una specializzazione per cui un paese produce automobili e un altro elettrodomestici. Tutti producono grosso modo gli stessi prodotti. Esiste tuttavia una complementarietà intrasettoriale o orizzontale. Questo significa che, nella pratica, si verifica che in alcuni settori (come quello elettronico, ma anche quello tessile), gli scambi avvengano all'interno di una stessa società che ha filiali in paesi diversi. Ciò permette che si creino delle sinergie fra branche di una stessa industria, ciò che permette di usufruire di maggiori opportunità rispetto alle strutture della complementarietà. La misura della complementarietà degli scambi fra i paesi dell'ASEAN mostra che la struttura degli scambi evolve lentamente da una divisione verticale a una divisione più orizzontale del lavoro. L'ASEAN dovrà inevitabilmente sviluppare una complementarietà interna finora scarsa, puntando contemporaneamente sull'espansione del mercato interno ed attenuando la concorrenza reciproca sul mercato internazionale.

2.1.3. L'ASEAN è priva di un baricentro, di un asse comune integrato come è stato per la Comunità europea l'asse Mare del Nord-Valle del Reno-Mare Tirreno che ha trainato lo sviluppo dell'intera regione. L'esistenza di un centro propulsore che abbraccia il territorio di diversi paesi si è rivelato di grande importanza per lo sviluppo dell'Europa nel dopoguerra e nella fase di avvio del processo di integrazione europea. La mancanza di un tale asse nei paesi dell'ASEAN potrebbe rendere più difficile uno sviluppo armonioso e integrato e favorisce un tipo di sviluppo «a pelle di leopardo».

Proprio per ovviare a questa carenza l'ASEAN ha dato vita ai «triangoli di crescita», una cooperazione subregionale fra diversi paesi membri per valorizzare le rispettive aree di confine.

Concepito nel dicembre 1989, il primo «Triangolo di crescita» fra Singapore, Indonesia e Malaysia cerca di avvantaggiarsi del potenziale di crescita delle tre differenti aree vicine fra loro, comprendenti Singapore, Jahore, lo Stato più meridionale della Malaysia e le isole Riau dell'Indonesia, specialmente le isole di Batam e Bintan. Un altro «triangolo di crescita» è quello di Medan, costituito nel 1993 fra Indonesia, Malaysia e Thailandia che interessa il nord di Sumatra, quattro stati nel nord della Malaysia e il sud della Thailandia. Una terza iniziativa è il «triangolo di Mindanao» che riguarda Indonesia, Malaysia e Filippine.

2.2. *Approfondire la regionalizzazione*

Allo stato attuale, l'ASEAN non consente all'Asia sud-orientale di mantenere una posizione di equilibrio

rispetto ai giganti contigui, Cina e Giappone, e alla pressione economica dei NIC di più antica data. Da qui la ricerca di un appoggio extracontinentale e le speranze riposte in interlocutori esterni come l'Unione europea o l'APEC (Cooperazione economica Asia-Pacifico) e nel ruolo degli Stati Uniti, verso cui i paesi dell'ASEAN guardano con sempre maggiore interesse sia sul piano economico che politico. Tutti i paesi ASEAN, anche se all'inizio riluttanti, sono diventati soci dell'APEC ed è apparsa chiara la loro volontà di inserirsi in una associazione — anche se non strutturata — di cui fanno parte gli Stati Uniti.

2.2.1. Anche se l'APEC è un foro intergovernativo con obiettivi, scadenze, strumenti molto vaghi e generici, esso esercita una forza di attrazione notevole sui paesi dell'ASEAN, proprio per il fatto che ne fanno parte gli Stati Uniti che, con l'amministrazione Clinton, hanno dato molta enfasi all'area Asia-Pacifico. Essi rappresentano complessivamente quasi il 60% del commercio mondiale e la caratteristica peculiare dell'APEC è che ne fanno parte sia paesi industriali o di nuova industrializzazione sia paesi in via di sviluppo⁽¹⁾. Ci sono seri dubbi perché l'obiettivo della liberalizzazione degli scambi possa essere realizzato nei tempi e nelle modalità ventilate a «Seattle» e nella conferenza di Bagor nel 1994, ma in prospettiva l'APEC potrebbe costituire il foro privilegiato di azione per le economie asiatiche più dinamiche.

2.2.2. L'Unione europea parte svantaggiata per competere con il Giappone e gli Stati Uniti nell'area Asia-Pacifico per evidenti ragioni geografiche, ma anche politiche. Nondimeno, alla luce dell'influenza esercitata dai principali Stati asiatici e dagli Stati Uniti, i paesi dell'ASEAN auspiciano un ruolo più incisivo dell'UE in diversi settori. L'Unione europea potrebbe di conseguenza contribuire all'approfondimento del processo di «regionalizzazione» dell'ASEAN, fornendo i risultati della sua esperienza per il miglior funzionamento dell'AFTRA e la creazione di una zona di libero scambio e in seguito di un'Unione doganale, la fissazione di una Tariffa esterna comune e una più intensa cooperazione economica fra i paesi membri.

2.2.3. L'Unione europea potrebbe offrire il suo «know-how» su questa materia, fornendo ai governi l'assistenza necessaria per superare le difficoltà e le resistenze che l'implementazione di un accordo di libero scambio e di un mercato aperto necessariamente

⁽¹⁾ I paesi membri dell'APEC sono 18, oltre ai sei dell'ASEAN (Indonesia, Malaysia, Thailandia, Filippine, Singapore, Brunei), vi sono i tre del NAFTA (Canada, Stati Uniti, Messico) e in più Giappone, Hong Kong, Australia, Nuova Zelanda, Cile, Papua-Nuova Guinea, Cina, Taiwan, Corea del Sud.

comporta. Gli effetti positivi si faranno sentire sulle economie di tutti i paesi a medio e lungo termine. Infatti le proiezioni mostrano che gli scambi intra-ASEAN — dopo che l'accordo di libero scambio sarà a regime — aumenteranno del 25 %.

2.2.4. Inoltre, l'Europa potrebbe fornire un appoggio per creare una struttura istituzionale più articolata, necessaria in una fase in cui l'ASEAN deve gestire una cooperazione economica e industriale sempre più complessa. Tale supporto potrebbe consistere inizialmente in un rafforzamento del Segretariato con funzione di coordinamento, di preparazione dei dossier e di istruzione delle decisioni assunte dagli organi politici e da una Corte arbitrale, possibilmente sovranazionale, per la risoluzione delle controversie.

2.2.5. Il principale di questi problemi riguarda la questione del Timor orientale, colonia portoghese, occupata dall'Indonesia, che non sembra facile da risolvere. Il Portogallo è contrario, per motivi politici, ad un accordo con l'ASEAN, a causa della violazione dei diritti umani da parte dell'Indonesia nei confronti del Timor orientale. Per dissolvere queste nubi che offuscano l'orizzonte dei rapporti fra l'Unione europea e l'ASEAN occorre fare un grande sforzo e dispiegare tutte le risorse che la diplomazia consente. Sarebbe pertanto utile che al più presto una rappresentanza della Presidenza di turno europea (i Ministri degli Esteri della troika) elaborasse una proposta e si adoperasse per trovare una soluzione diplomatica alla crisi del Timor orientale, sulla base delle risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU.

3. Fattori favorevoli all'intensificazione dei rapporti UE-ASEAN

3.1. Sembra da condividere l'impostazione data dal documento della Commissione⁽¹⁾ di inquadrare la futura strategia commerciale, economica e di sviluppo verso l'ASEAN nel più vasto contesto della nuova strategia di cooperazione verso l'Asia. In questo contesto questi ci sembrano gli elementi che giustificano un'intensificazione dei rapporti.

3.2. Le relazioni dell'UE con l'ASEAN sono basate sull'apprezzamento, da parte dell'Europa, del ruolo che questo gruppo di Stati ha svolto nel contesto regionale dal 1967 (all'epoca della guerra nel Vietnam) e che sta svolgendo ancora nel propugnare la creazione di strutture di consultazione per i problemi della sicurezza e della cooperazione economica. Con il crollo dell'URSS e la situazione fluida che si è venuta a creare anche in Asia, il ruolo strategico dell'ASEAN è viepiù aumentato, in quanto questo gruppo di paesi potrebbe costituire un elemento di contenimento delle possibili spinte «egemoniche» che potrebbero insorgere sia dalla Cina che dal Giappone. Da qui l'interesse europeo a mantenere un canale aperto con questi paesi e ad appoggiare l'obiettivo della creazione di una Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) e di una Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ).

⁽¹⁾ Cfr. nota pag. 33.

3.2.1. Oggi, alla pari dell'UE, l'ASEAN si trova di fronte al problema dell'allargamento ai paesi ex comunisti o ancora comunisti, ma in via di transizione verso l'economia di mercato, come il Vietnam, il Laos, la Cambogia, o paesi politicamente instabili come la Birmania. L'inserimento del Vietnam costituirà un elemento di stabilizzazione generale dell'area, ma anche un rafforzamento della linea moderata oggi prevalente nella leadership vietnamita. La stessa cosa dovrebbe avvenire per quanto riguarda il Laos, la Cambogia e la Birmania, che per ora hanno lo status di osservatori, ma che entro il 2000 diventeranno membri dell'ASEAN portando a 10 i paesi partecipanti. Il livello di sviluppo di questi nuovi partner, compreso il Vietnam, è notevolmente più basso di quello degli altri membri. I dirigenti dell'ASEAN sono convinti che in 10 anni il Vietnam raggiungerà gli standard di sviluppo degli altri paesi. L'Unione europea potrebbe mettere a disposizione dell'ASEAN la sua esperienza in materia di cooperazione con i paesi che stanno tentando di uscire dall'economia pianificata e abbracciare un'economia di mercato, come il programma Phare, l'appoggio al settore privato e cooperativo.

L'esperienza europea in questo campo potrebbe aiutare l'ASEAN a collaborare alla gestione del processo di riconversione. L'allargamento, d'altra parte, accrescerebbe l'autonomia sia economica che strategica dell'ASEAN nella regione che formerebbe un mercato di oltre 455 milioni di persone. Gli attuali partner dell'ASEAN sono concordi nel ribadire che l'Associazione non supererà i 10 membri e che uno dei principali problemi dei prossimi anni sarà quello di integrare tali paesi senza rallentare il passo dell'integrazione tra i 6 membri originari.

Questo Comitato ritiene importante favorire il partenariato Unione europea-ASEAN a favore del Vietnam, in modo da sostenere efficacemente il processo di sviluppo di un paese che risente delle conseguenze di una lunga guerra.

I paesi dell'ASEAN beneficiano del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG) sebbene taluni tra questi siano cresciuti rapidamente, possiedano un PIL pro capite comparabile a quello degli Stati membri meno ricchi dell'Unione ed abbiano dato prova di capacità d'esportazione aggressive e coronate da successo. In taluni casi ne risente l'occupazione nell'industria dell'Unione europea.

3.2.2. Il secondo elemento di interesse per l'Unione europea è basato su un realistico assetto delle opportunità di commercio e di investimenti esistenti fra le due regioni. L'attuale volume degli scambi tra la UE e l'ASEAN ammonta a circa 50 miliardi di ECU (nel 1993 è stato di 48,5 miliardi di ECU — circa 60 miliardi di dollari), che è il quadruplo rispetto al volume degli scambi esistenti nel 1980. Il saldo commerciale è nettamente favorevole all'ASEAN, con un avanzo commerciale di 2,7 miliardi di ECU nel 1993. Facendo un confronto fra gli scambi commerciali dell'Unione europea con i paesi PECO e quelli ASEAN si evidenzia

la quasi perfetta simmetria riscontrabile nel volume delle esportazioni e delle importazioni fra l'Unione europea e questi gruppi di paesi. La UE è il terzo partner commerciale dell'ASEAN, dopo il Giappone e gli Stati Uniti. Essa assorbe il 15,5 % delle esportazioni ASEAN ed esporta il 13,7 % dei beni importati dai paesi della regione. Nei confronti dei paesi ASEAN, più che la cooperazione per lo sviluppo, vanno incentivate forme di cooperazione economica, che comportano un vantaggio reciproco. Le raccomandazioni, contenute nel documento della Commissione, per il supporto al settore privato europeo affinché fruisca di un contesto commerciale e finanziario favorevole, vanno sostenute e incoraggiate. L'Unione deve selezionare settori prioritari di cooperazione economica in cui è evidente il suo vantaggio relativo, cioè le banche, l'energia, la tecnologia dell'ambiente, i mezzi di trasporto, le telecomunicazioni.

L'ASEAN è un partner con un grande motore economico non ancora sfruttato. L'Europa può aiutare a svilupparlo e diventare un partner privilegiato. Ma, come sostiene il Parlamento europeo⁽¹⁾, è necessario che l'UE insista sulla cooperazione commerciale con l'Asia piuttosto che sulla concorrenza. A questo proposito, l'Unione europea dovrebbe innanzitutto migliorare la propria immagine commerciale in Asia. L'apertura dei Centri europei di informazione commerciale (EBIC), il loro collegamento con la rete delle Camere di commercio nazionali già esistenti contribuiranno a forme di cooperazione economica più proficue.

Altrettanto importante è la cooperazione nel settore della scienza e della R & S. Per far questo occorre potenziare le risorse finanziarie da destinare alla cooperazione nel settore della tecnologia, dell'innovazione, oltre che nello scambio di conoscenze, borse di studio e visite a favore di stager, funzionari e neolaureati dei paesi ASEAN. Questo Comitato ritiene particolarmente utile e fruttuoso destinare fondi aggiuntivi a programmi di formazione per stager asiatici presso istituti, università e imprese europee perché ciò, oltre a migliorare l'immagine dell'Europa, contribuisce alla conoscenza reciproca e a quell'avvicinamento culturale, che è uno dei maggiori fattori per un dialogo fluido fra le due aree.

Un altro campo in cui è possibile trovare un accordo con i paesi ASEAN è la collaborazione per iniziative economiche comuni, sia nei paesi ex-comunisti dell'Europa centrorientale (PECO) sia nei paesi terzi del Mediterraneo. I maggiori paesi dell'ASEAN hanno il potenziale finanziario e tecnologico per una triangolazione UE-ASEAN-PECO per investimenti in programmi di

ristrutturazione e modernizzazione di determinati settori industriali, ora privatizzati nei paesi ex-comunisti. Lo stesso tipo di triangolazione è possibile per progetti di sviluppo nei paesi del Mediterraneo. Uno sviluppo orientato verso l'Europa di un'area prevalentemente di religione islamica, ma non fondamentalista, potrebbe convincere il mondo arabo-mediterraneo della conciliazione della modernizzazione con la salvaguardia dei valori tradizionali.

L'ASEAN è certamente un importante partner commerciale, ma, pur rappresentando un modello di reciproca e profittevole «partnership» fra due raggruppamenti regionali, le relazioni UEASEAN presentano numerosi problemi che hanno aperto molte incomprensioni. I paesi ASEAN criticano le politiche anti-dumping dell'Unione, il nuovo Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG) e i sussidi alle esportazioni agricole. L'Unione europea può a sua volta legittimamente criticare i problemi delle tariffe, l'accesso ai mercati, la legislazione discriminatoria e l'assenza di clausole ambientali nei paesi ASEAN.

3.2.3. I governi della regione non sono per nulla sensibili alle preoccupazioni occidentali sul tema dei diritti umani ed ogni tentativo di affrontare il tema viene considerato come un'interferenza negli affari interni e un tentativo dell'Europa di «voler imporre» i suoi valori. L'Unione europea, inoltre, ha da tempo messo in primo piano il problema dei diritti umani, lamentando la loro violazione. Il Trattato di Maastricht vincola la firma di nuovi accordi fra l'UE e i paesi terzi al rispetto dei diritti umani. Inoltre, la Commissione ha intenzione di proporre altri vincoli per rafforzare questa priorità da accordare ai diritti dell'uomo. È innegabile che nei paesi ASEAN la questione dei diritti umani si pone insieme a quella della democrazia, del rispetto delle opposizioni e delle minoranze. È un tipico caso in cui al buon andamento dei rapporti commerciali si contrappone una netta divergenza sul piano culturale e politico. La relazione del Parlamento europeo si chiede: l'insistenza a comprendere il rispetto dei diritti dell'uomo come un elemento indissociabile dalle relazioni dell'Unione europea con i paesi dell'ASEAN non rischia forse di ostacolare lo sviluppo di tali relazioni? In detto documento il Parlamento europeo lascia intendere che un atteggiamento più flessibile da parte dell'Unione europea sarebbe opportuno per non ostacolare le relazioni economiche. La questione è di non facile soluzione perché sono in gioco interessi e valori importanti, ma a giudizio di questo Comitato le questioni di principio ed i valori devono avere la priorità rispetto ai meri interessi economico-commerciali.

⁽¹⁾ Relazione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio «Verso una nuova strategia nei confronti dell'Asia», PE 211.248/def., 12 aprile 1995.

3.2.4. Considerato il suo notevole eccedente commerciale nei confronti dell'UE, l'ASEAN non è in condizione

di prendere o lasciare quello che le viene offerto dall'Europa. Sul piano strettamente commerciale, la Comunità rappresenta per l'ASEAN il terzo mercato di sbocco. L'Unione europea può far valere la «condizionalità» sui diritti umani con pragmatismo e gradualità, tenendo conto del livello di sviluppo, della storia e della cultura dei paesi in questione, che possono giustificare differenze di valutazione in proposito. Lo stesso dicasi per il trattamento della forza lavoro.

3.2.4.1. Innanzi tutto occorre richiamare l'attenzione sui diritti fondamentali dei lavoratori e delle loro organizzazioni, così come di quella dei datori di lavoro sanciti dalle cosiddette «Convenzioni sui diritti dell'uomo» dell'OIL e dalla più importante Convenzione sul lavoro minorile della stessa OIL, relativa all'età lavorativa minima. È essenziale che l'Unione europea convinca i governi dei paesi dell'ASEAN dell'importanza di ratificare e applicare queste convenzioni, se ancora non lo avessero fatto. Queste Convenzioni fanno parte della «clausola sociale» che il Comitato spera venga inserita nel programma di lavoro del WTO/OMC. Questa clausola prevede:

- il divieto del lavoro forzato (Convenzione 29 e 105);
- il diritto dei lavoratori di organizzarsi e di concludere contratti collettivi (Convenzioni 87-98);
- l'età lavorativa minima e l'abolizione del lavoro minorile (Convenzione 138);
- il divieto di discriminazione tra i lavoratori e la parità di retribuzione tra uomini e donne per lavori equivalenti (Convenzioni 111 e 100).

3.2.4.2. In secondo luogo, nei paesi considerati, le condizioni di lavoro e il trattamento riservato ai lavoratori, e anche, ma soprattutto, alle donne, toccano effettivamente livelli tali da configurarsi come dumping sociale. Ciò vale, ad esempio, per i tempi di lavoro, le retribuzioni, la sicurezza e la salute sul lavoro e i sistemi di protezione sociale. In proposito l'Unione europea dovrebbe incoraggiare i governi dei paesi dell'ASEAN a ratificare e ad applicare le Convenzioni dell'OIL in tutti questi vari aspetti, che sono state concepite come norme minime universali e che possono essere recepite sia dai paesi industrializzati che da quelli in via di sviluppo. L'OIL ha organizzato dei seminari sia di formazione sindacale sia per la preparazione di programmi finalizzati a diffondere il concetto di diritti sociali e a promuovere l'applicazione delle convenzioni OIL. Il nuovo approccio dell'OIL dovrebbe contribuire a realizzare, insieme alla Commissione europea, dei programmi di cooperazione riguardanti l'occupazione, la formazione professionale e il lavoro minorile. Progressi potrebbero essere realizzati anche rispettando gli accordi in materia di liberalizzazione del commercio e le direttive che saranno emanate in materia dal WTO.

3.2.5. In questo senso l'Europa dovrebbe indirizzare i suoi programmi di assistenza allo sviluppo per migliorare le condizioni di lavoro dei piccoli agricoltori e delle donne nelle industrie dei chips e componenti elettroniche, esigere l'accesso all'istruzione, alla sanità di base e alla pianificazione familiare. Essa dovrebbe impegnarsi fattivamente per contribuire a combattere, subito e con la massima determinazione, almeno le forme di lavoro minorile più vergognose e caratterizzate dallo sfruttamento più manifesto. La strada per raggiungere questi obiettivi è impostare programmi a forte contenuto sociale da affidare a ONG che abbiano la capacità di lavorare a livello di base e che siano capaci di instaurare con i beneficiari del progetto forme efficaci di dialogo.

Sfortunatamente la prostituzione minorile è molto diffusa in parte del Sud Est asiatico, anche a causa dell'aumento del turismo, in flagrante violazione delle Convenzioni dell'ONU. A giudizio del Comitato, tutti gli Stati membri dovrebbero dichiarare illegale l'organizzazione di sex tours e perseguire in patria quanti hanno rapporti sessuali con bambini all'estero.

3.2.6. L'esigenza di dare piena occupazione ad una popolazione numerosa rende necessario, per i governi dell'area, perseguire l'obiettivo della piena occupazione e del riassorbimento delle vaste sacche di pauperismo esistenti. In questo senso potrebbero essere avviati programmi intesi alla creazione e diffusione di microimprese e attività artigianali, di cui l'UE ha una notevole esperienza, che potrebbe essere utilmente esportata. Fondamentale, inoltre, risulta l'apporto che l'Unione europea può dare nel campo della formazione delle risorse umane e per l'approntamento di programmi e corsi d'istruzione professionale per l'inserzione dei giovani e delle donne nell'attività produttiva. In questo senso la creazione, in uno dei paesi ASEAN, di un centro polivalente di formazione professionale e di centri tecnologici di ricerca sarebbe un buon servizio e un esempio dell'interesse europeo ad essere presente nell'area.

3.2.7. Il documento della Commissione⁽¹⁾ afferma che per i paesi che hanno «un forte potenziale di crescita, la cooperazione economica dovrebbe mirare a migliorare il contesto economico in cui devono operare le piccole imprese e il quadro legale nei paesi riceventi, al fine di incoraggiare gli scambi bilaterali e gli investimenti con la partecipazione diretta del settore privato». Purtroppo si è constatato che il settore privato non è portato a investire in paesi ad alto rischio e in condizioni di forte squilibrio macroeconomico. Si è constatato che, anche fornendo grossi incentivi, la partecipazione del settore privato risulta problematica. Questa continua insistenza nei documenti dell'Unione europea alla partecipazione del settore privato, se è giusta in linea di principio,

⁽¹⁾ Cfr. nota pag. 33.

risulta nei fatti molto aleatoria se non si creano gli strumenti operativi necessari. «Promuovere la cooperazione commerciale tra società europee e le loro controparti asiatiche — si legge nel documento della Commissione — migliorando la cooperazione e creando un contesto favorevole alla cooperazione industriale soprattutto a favore delle PMI».

Sono state prese molte iniziative per incoraggiare maggiori investimenti europei nei paesi ASEAN. Negli anni '80 gli investimenti CEE nei paesi ASEAN sono aumentati in volume, ma diminuiti in termini relativi a causa della crescita più rapida degli investimenti provenienti da altri paesi. Gli investimenti CEE nell'ASEAN riguardano attività connesse con la produzione di olio di palma, prodotti chimici, farmaceutici, prodotti alimentari, prodotti elettrici e elettronici, settore automobilistico, banche e settore finanziario. Il Comitato auspica che in base al nuovo accordo globale di cooperazione UE-ASEAN, quando entrerà in funzione, sia curato il miglioramento delle condizioni per gli investimenti diretti delle imprese UE in tali paesi, che tale accordo contiene, e sia garantito un quadro giuridico che, in caso di controversie, preveda procedure di conciliazione e di arbitraggio. In quest'ambito, la protezione della proprietà intellettuale assume un'importanza particolare.

3.2.8. L'EC International Investment Partners (ECIIP), strumento finanziario della CEE per promuovere le «joint-ventures» potrebbe essere il mezzo più adatto per incentivare gli investimenti europei e la costituzione di «joint-ventures» tra piccole e medie imprese europee e dei paesi ASEAN (è già iniziato l'iter di circa 20 progetti regionali riguardanti l'ASEAN). L'ECIIP è per ora lo strumento più importante per la creazione di «joint-ventures» e per la diffusione della piccola e media industria. Per essere meglio utilizzati i progetti che ricadono nel programma finanziario ECIIP dovrebbero trovare procedure più snelle e rapide. Per le opere infrastrutturali sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento della BEI (Banca europea per gli investimenti), che da qualche anno è stata autorizzata a finanziare progetti in Asia e in America latina. Previamente, occorrerebbe capire se ci sono le condizioni, nei paesi ASEAN, per lo sviluppo di un tessuto di piccole e medie imprese e verificare se il modello europeo sia esportabile. Sarebbe auspicabile che la Commissione europea finanziasse una ricerca sia per constatare qual è lo stato della piccola e media impresa nei paesi ASEAN, sia per individuare i settori e le possibilità di una collaborazione con le PMI europee.

4. Conclusioni

4.1. Le relazioni Nord-Sud — nel modo in cui erano concepite fino a poco tempo fa — si stanno rapidamente modificando in Asia. All'interno dell'Asia si è creata

una gerarchia di paesi economicamente forti che non fanno più parte dei paesi in via di sviluppo, che convivono accanto a paesi dove dilaga la povertà, riproducendo all'interno dello stesso continente lo stesso tipo di assimmetrie che esistono nei rapporti Nord-Sud. La principale preoccupazione dell'Unione europea nei rapporti con l'Asia è legata alle tensioni economiche esistenti fra le due aree che lo sviluppo accelerato dell'Asia, già alla fine del secolo, produrrà sulla posizione mondiale europea. Ciò va contrastato con una strategia che accresca la cooperazione fra le due aree e ne disinnesci il potenziale concorrenziale ai danni dell'Europa, che ha un tasso di crescita meno rapido e vede minacciata la sua presenza anche nei mercati terzi.

4.2. Da molti indizi emerge che, nell'ASEAN, la prospettiva di uno spostamento dell'asse egemonico dell'economia mondiale nel Pacifico è più temuto che auspicato, in quanto consacrerebbe il predominio schiacciante della Cina e del Giappone, contro cui i paesi ASEAN si sentirebbero schiacciati e sarebbero costretti a scegliere di schierarsi con l'uno o con l'altro.

4.3. D'altra parte, all'opposto della Cina e del Giappone, l'Asia sud orientale si è sempre mostrata aperta agli influssi esterni. Il suo dichiarato «open regionalism» ha radici storiche profonde. Il rapporto coloniale, a suo tempo, ha inserito la regione in una divisione del lavoro il cui punto di riferimento era l'Europa. Certamente non si tratta di riprendere il filo conduttore di un rapporto irripetibile, dato anche il livello di sviluppo raggiunto dai paesi ASEAN. Oggi si presenta viceversa l'occasione, perduta al momento del decollo di Taiwan e della Corea del sud, di influire positivamente sul «drive for maturity» di paesi che già stanno decollando con un tasso di sviluppo medio apprezzabile ma non eccezionale, ricostituendo nell'area una zona con una relazione preferenziale con l'Europa. Un simile obiettivo avrebbe i seguenti risultati positivi.

4.4. Sembra difficile per l'Unione europea sfidare la concorrenza e l'egemonia economica del Giappone in questa che può essere considerata una «riserva di mercato» nipponica. Non bisogna dimenticare che l'Asia orientale è il terzo polo della «triade» capitalistica e si presenta, pertanto, come una zona concorrenziale rispetto all'Unione europea, che potrebbe mirare a ristabilire un certo equilibrio appoggiandosi alla Federazione russa, la quale, essendo anche «potenza asiatica», potrebbe avere una certa influenza sui paesi della regione.

Tuttavia, in quest'area, la presenza europea può essere qualitativamente più che quantitativamente qualificante, affidata al mercato e alle imprese che possono trovare conveniente stabilire accordi di associazione («joint-ventures») con imprese locali, sia delocalizzare

le proprie produzioni e i propri uffici, usufruendo dei vantaggi comparativi esistenti e del buon livello dei servizi e delle infrastrutture.

4.5. Una strategia europea a largo raggio imperniata sull'ASEAN non si contrapporrebbe necessariamente agli Stati Uniti, ma, contenendo lo straripamento nel Pacifico e nell'Oceano indiano della Cina e del Giappone, favorirebbe la formazione anche nell'area Asia-Pacifico di un equilibrio tale da garantire uno spazio sufficiente per uno stabile e proficuo rapporto con l'Unione europea.

Il prossimo vertice Europa-Asia, che si svolgerà in marzo 1996 a Bangkok e a cui parteciperanno, oltre ai paesi dell'ASEAN, Giappone, Cina e Corea del Sud, costituirà un'occasione unica per rilanciare la presenza europea in una zona fra le più dinamiche del mondo, a forte crescita economica e tecnologica, ma anche a stabilire con essa nuovi e più avanzati programmi di cooperazione, di cui abbiamo delineato nelle pagine precedenti alcune linee programmatiche.

L'UE deve adottare un'impostazione più decisa e trasparente in merito agli accordi di SPG previsti per il 1998. In particolare, i paesi dell'ASEAN dovrebbero ottenere vantaggi solo nei casi in cui il loro grado complessivo di benessere sia basso e il livello delle loro esportazioni modesto. È essenziale che gli UE e gli USA colgano insieme l'occasione di adottare una posizione più decisa, basata su una strategia comune volta a facilitare l'accesso alle merci e ai servizi ed a garantire una migliore protezione dei diritti di proprietà intellettuale e tecnica, come previsto nel cosiddetto «Action Plan» comune fra gli Stati Uniti e l'Unione europea, che è stato deciso a Madrid nel dicembre 1995.

4.6. L'incontro dovrà servire principalmente per consolidare il dialogo e ampliarne l'ambito a questioni come l'ambiente, i problemi sociali e la formazione professionale. A causa del grande divario fra i livelli di sviluppo, la controparte asiatica ha difficoltà a stabilire l'ordine del giorno e gli obiettivi della riunione. Sarebbe possibile ottenere un consenso generale in merito ad alcuni orientamenti precisi (cioè alla «visione comune e approccio generale dei problemi»), lasciando gli argomenti specifici per una discussione successiva. L'obiettivo principale è quello di creare «il punto di contatto mancante» fra l'UE et l'Asia.

Giacché vi è stata una sottostima dei problemi di ordine politico e sociale e di non adempimento delle decisioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite da parte di alcuni paesi dell'ASEAN, il Comitato auspica che essi siano rapidamente superati — prima dell'Asian-Europe meeting — con l'intervento attivo della trojka dell'Unione europea — al fine di poter mettere a frutto tutto il potenziale delle relazioni economiche UE-ASEAN.

4.7. Fra l'Europa e l'Asia vi è un grande divario. È necessario dedicare grande impegno e consistenti

risorse all'informazione e alla cooperazione culturale. Sarebbe opportuno promuovere scambi e contatti di vario genere al fine di accrescere la comprensione reciproca. L'UE deve tenere in considerazione la diversità dell'Asia e adottare strategie differenti nelle relazioni con Giappone, Cina, India e il Gruppo ASEAN (all'interno del quale esistono caratteristiche peculiari).

4.8. L'UE dovrebbe adottare un approccio qualitativo nella cooperazione con l'ASEAN concentrandosi su alcuni settori quale l'ambiente, le infrastrutture, le telecomunicazioni, l'energia e la formazione professionale. Essendo fortemente impegnata nella cooperazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale e con i paesi mediterranei, l'UE non dispone dei mezzi per adottare un approccio di cooperazione che implica un consistente esborso finanziario. Ciò deve essere bilanciato da una cooperazione qualitativamente significativa, che privilegi gli scambi sul piano della formazione, della cultura, della reciproca conoscenza.

4.9. Il Comitato segnala la scarsa presenza europea nei paesi visitati, nel corso della sua missione in alcuni paesi dell'ASEAN, rispetto a Giappone e Stati Uniti. È necessario potenziare l'immagine dell'Europa per rendere più visibile la sua presenza anche attraverso mostre d'arte, iniziative culturali e scientifiche, che aiutino a diffondere l'enorme patrimonio di cultura di cui l'Europa è depositaria. In secondo luogo occorre investire di più nelle esposizioni e stimolare le imprese europee a partecipare a fiere e mostre per far conoscere ai partner asiatici i prodotti e la tecnologia europea nei diversi comparti produttivi. In questo senso la creazione di centri di informazione europei per le imprese potrebbe avere un ruolo importante soprattutto nella promozione delle piccole e delle medie e piccole imprese. Una giusta divisione dei compiti fra tali centri e le Camere di commercio bilaterali degli Stati membri potrebbe dare buoni risultati.

4.10. Constatata l'efficienza del Segretariato dell'ASEAN, l'UE dovrà cercare di offrire il massimo aiuto attraverso l'assistenza tecnica (ad esempio mettendo a disposizione le esperienze acquisite con la creazione della Tariffa esterna e del Mercato comune). Si propone l'organizzazione di incontri e Seminari di lavoro fra il Segretariato dell'ASEAN e la Commissione per uno scambio di reciproche esperienze. Alcune delle organizzazioni economiche e sociali dei paesi ASEAN sono controllate dal governo e altre si trovano nella fase di sviluppo iniziale. Sarebbe necessario adottare un duplice approccio che comprenda il dialogo sia a livello di ASEAN (con la Camera di commercio e il consiglio sindacale) sia a livello nazionale con singole organizzazioni.

Il Comitato economico e sociale ha un ruolo importante da svolgere nel dialogo e nei rapporti con i paesi ASEAN.

Il CES rappresenta settori importanti della società civile dei paesi europei ed è collegato a quelle reti interattive che sono state il vero substrato della costruzione europea. In questo senso esso ha una parola da dire e un'esperienza da trasmettere alle analoghe organizzazioni (sindacati, associazionismo, organizzazioni di categoria, imprenditori) esistenti nei paesi ASEAN. La partecipazione del

Comitato al Forum culturale di Venezia è un primo passo importante in questa direzione. Il Comitato auspica che il CES sia associato al prossimo Asian-Europe meeting di Bangkok o quantomeno che sia informato adeguatamente al fine di poter individuare quelle azioni che possano essere intraprese a breve e medio termine.

Bruxelles, 1º febbraio 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Carlos FERRER
