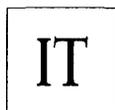


Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di ottobre 1996	
97/C 56/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il carattere definitivo dei regolamenti e la garanzia collaterale»	1
97/C 56/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale: Una politica di competitività industriale per l'industria chimica europea: un esempio»	3
97/C 56/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul (secondo) programma integrato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e dell'artigianato»	7
97/C 56/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni "Verso una nuova strategia marittima"»	9
97/C 56/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco della Commissione sul tema "La gestione del traffico aereo — Unificare lo spazio aereo europeo"»	16

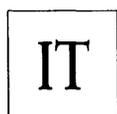


Prezzo: 25 ECU

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

(segue)

97/C 56/06	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Semplificazione delle direttive verticali nel settore dei prodotti alimentari:</p> <ul style="list-style-type: none"> — «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana», — «Proposta di direttiva del Consiglio relativa a determinati tipi di zucchero destinati all'alimentazione umana», — «Proposta di direttiva del Consiglio relativa al miele», — «Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai succhi di frutta e taluni prodotti simili destinati all'alimentazione umana», — «Proposta di direttiva del Consiglio relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana», — «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli estratti di caffè e agli estratti di cicoria», e — «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni destinate all'alimentazione umana» 	20
97/C 56/07	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto concerne il <i>Gyrodactylus salaris</i>, la Direttiva 91/67/CEE che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 93/53/CEE recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci» 	28
97/C 56/08	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea»</p>	31
97/C 56/09	<p>Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'Azione per l'occupazione — Un patto di fiducia»</p>	36
97/C 56/10	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito a «La sfida globale del commercio internazionale: Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea»</p>	47
97/C 56/11	<p>Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il commercio internazionale e l'ambiente»</p>	52
97/C 56/12	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito alle «Implicazioni per il mercato della legislazione e delle regolamentazioni necessarie per la transizione alla moneta unica»</p>	65
97/C 56/13	<p>Parere del Comitato economico e sociale in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla revisione del regolamento sulle concentrazioni», — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese», e — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese — articoli 87 e 235» 	71



<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	Pagina
97/C 56/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 74/150/CEE, 74/151/CEE, 74/152/CEE, 74/346/CEE, 74/347/CEE, 75/321/CEE, 75/322/CEE, 76/432/CEE, 76/763/CEE, 77/311/CEE, 77/537/CEE, 78/764/CEE, 78/933/CEE, 79/532/CEE, 79/533/CEE, 80/720/CEE, 86/297/CEE, 86/415/CEE, 89/173/CEE del Consiglio per quanto riguarda la velocità massima per costruzione dei trattori agricoli o forestali a ruote»	74
97/C 56/15	Parere del Comitato economico e sociale sul «Libro verde — Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori»	76
97/C 56/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Gli obblighi di pubblico servizio nel mercato interno dell'energia»	83
97/C 56/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Le relazioni tra l'Unione europea e Cuba»	91

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il carattere definitivo dei regolamenti e la garanzia collaterale»

(97/C 56/01)

Il Consiglio, in data 21 giugno 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Donovan, in data 16 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Sotto la spinta dell'innovazione tecnologica, i pagamenti (nazionali e soprattutto internazionali) sono in continuo aumento. Sono stati introdotti sistemi di netting. L'aumento delle transazioni interbancarie e la loro rapidità implicano un maggiore rischio. Cosa fare in caso di insolvenza o di fallimento di uno dei partecipanti? Quando un pagamento può considerarsi definitivo? Nei sistemi di pagamento, in particolare nei sistemi di netting, quali sono gli effetti sulla garanzia collaterale fornita in relazione alla partecipazione (ad esempio come garanzia sulla partecipazione all'inadempienza/perdita) di una procedura fallimentare contro il fornitore della garanzia?

2. La complessità di questi sistemi di pagamento, il volume dei trasferimenti e la mancanza di trasparenza dei sistemi di netting per quanto riguarda l'indebitamento di un partecipante in un determinato momento, sono tali che nel rapporto Lamfalussy⁽¹⁾ ai Governatori delle banche centrali del gruppo dei Dieci (BRI) si parla di «rischio sistemico», un effetto di «domino» che comporta insolvenze a cascata, e può culminare nel crollo del

mercato finanziario nel caso in cui le obbligazioni dovessero essere convertite dal netto al lordo.

3. La proposta di direttiva mira a minimizzare tali rischi, armonizzando le normative degli Stati membri, in modo da prevedere:

- il valore giuridico degli accordi di netting e loro esigibilità nei confronti di qualsiasi creditore in caso di fallimento;
- l'esigibilità della garanzia collaterale fornita in relazione alla partecipazione ai sistemi di pagamento;
- l'esigibilità della garanzia collaterale fornita a scopi di politica monetaria, contribuendo in tal modo a sviluppare il quadro giuridico necessario per la politica monetaria della futura Banca centrale europea.

3.1. La direttiva mira, inoltre, ad agevolare l'integrazione dei sistemi bancari degli Stati membri e preparare alla terza fase dell'UEM, nonché ad eliminare gli ostacoli ai pagamenti sul mercato interno, rendendo così i pagamenti transfrontalieri più efficaci e meno costosi.

⁽¹⁾ Rapporto ai Governatori delle Banche centrali del gruppo dei Dieci sui sistemi di netting interbancario, BRI, Basilea, novembre 1990.

4. Va rilevato che si tratta di una proposta di direttiva. La Commissione non mira ad uniformare la normativa, ma persegue, piuttosto, determinati obiettivi, cioè:

- il valore giuridico del netting dei pagamenti dev'essere riconosciuto in tutti gli ordinamenti interessati, ed i suoi effetti devono essere vincolanti per i terzi;
- gli ordini di pagamento effettuati in conformità delle regole del sistema devono essere irrevocabili;
- le procedure fallimentari non devono avere effetto retroattivo sui diritti e sugli obblighi dei partecipanti ai sistemi di netting. Occorre precisare con chiarezza il diritto fallimentare applicabile ai diritti ed agli obblighi connessi alla partecipazione diretta ad un sistema di pagamento in caso di procedura fallimentare nei confronti di un partecipante a detto sistema;
- il diritto fallimentare dello Stato membro di un partecipante fallito non deve in alcun caso ripercuotersi sulla garanzia collaterale.

5. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta per l'importanza che riveste ai fini del funzionamento del mercato interno, in vista della preparazione della terza fase dell'UEM, ma anche e soprattutto per la rilevanza che un sistema di pagamento europeo ha per la stabilità economica, e quindi, per l'occupazione.

6. Il Comitato propone di apportare le modifiche qui di seguito indicate al testo della proposta di direttiva.

6.1. Dato che i sistemi di pagamento ed i sistemi di regolamento delle garanzie sono spesso connessi, non è raccomandabile prevedere l'esigibilità del netting, la non retroattività ed il carattere definitivo dei sistemi di pagamento, e non provvedere ad un'analogha protezione per i sistemi di regolamento delle garanzie.

Pertanto, la direttiva dovrebbe essere modificata, laddove necessario, per includere l'applicazione ai sistemi di regolamento delle garanzie, in particolare in relazione alla «regola dell'ora zero», alle disposizioni sulla retroattività, sull'irrevocabilità e sul carattere definitivo.

6.2. Modificare come segue il testo dell'articolo 1, primo comma: «ad ogni sistema di pagamento comunitario operante in qualsiasi moneta, in ECU o in Euro».

6.3. L'articolo 2, lettera a), dovrebbe includere anche i sub-partecipanti; vi sarebbe infatti una lacuna nella protezione dalle conseguenze del rischio sistemico, se non si includessero rapporti come quelli esistenti negli accordi di «correspondent banking» e sub-partecipazione, ovvero di partecipazione indiretta ai sistemi di pagamento.

6.4. Ciò premesso, la lettera b) dell'articolo 2 può essere depennata.

6.5. All'articolo 2, lettera l), la definizione di «garanzia collaterale» dovrebbe includere tutti gli strumenti giuridici effettivamente utilizzati in relazione al funzionamento dei sistemi di pagamento e di regolamento.

6.6. Negli articoli da 3 a 7, sopprimere le parole «diretto» e «direttamente», non più necessarie in conseguenza della modifica proposta per l'articolo 2, lettera a).

6.7. In relazione agli articoli 5, 6 e 7, una filiale di un istituto di credito di un paese non UE, ubicata nell'Unione europea, costituisce per il diritto comunitario, un istituto di credito. La Commissione dovrebbe prendere le misure necessarie per garantire che gli articoli 5 e 6 si applichino a tali filiali, in base al diritto fallimentare del paese terzo in cui ha sede l'istituto di credito.

6.7.1. Con la crescente internazionalizzazione delle economie, gli istituti di credito dei paesi terzi che non hanno filiali nella Comunità dovrebbero poter partecipare ai sistemi comunitari di pagamento e di regolamento delle garanzie, sulla base delle convenzioni che regolano l'applicazione degli articoli 5, 6 e 7.

6.8. Il testo dell'articolo 7 dovrebbe essere riveduto alla luce delle modifiche proposte quanto alla definizione di garanzia collaterale di cui all'articolo 2, lettera l). La terminologia relativa alla costituzione delle garanzie non riflette l'ampia gamma di strumenti giuridici utilizzati per fornire la garanzia collaterale.

7. Il Comitato invita la Commissione ad esaminare, nell'ambito delle istituzioni internazionali, le modalità per evitare rischi sistemici a livello mondiale.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale: Una politica di competitività industriale per l'industria chimica europea: un esempio»

(97/C 56/02)

La Commissione europea ha deciso, in data 6 maggio 1996, conformemente all'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 «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafó Fernandez, in data 2 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 42 voti favorevoli ed 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Secondo il documento della Commissione le grandi sfide che l'industria chimica europea si trova di fronte sono le seguenti:

- le implicazioni per la salute e per l'ambiente della fabbricazione e dell'impiego dei prodotti chimici;
- la dimensione mondiale dei suoi mercati;
- la dipendenza dalle materie prime e dall'energia importate;
- la sua elevata intensità di capitale e la sua dipendenza dalla Ricerca e Sviluppo tecnologico (RST).

1.2. Accanto alle sfide segnalate dalla Commissione, ai fini del presente parere, il Comitato desidera mettere in evidenza anche talune caratteristiche di questa industria⁽¹⁾:

- L'industria chimica rappresenta una fonte di occupazione importantissima nell'Unione europea (1,60 milioni di lavoratori nel 1994), ed al suo interno vi è una considerevole presenza di PMI (il 92 % delle 32 700 imprese esistenti sono PMI, benché esse rappresentino solo il 18 % dei posti di lavoro totali e soltanto il 21 % della cifra d'affari dell'intero settore).
- Nel settore coesistono moltissimi comparti nettamente differenziati e ciò rende difficile concepire una strategia unitaria per tutti.
- Un'analoga riflessione vale per le grandi imprese e le PMI. È difficile mettere a punto una strategia unitaria per tutte, sebbene operino tutte quante nello stesso settore e siano legate da forti rapporti d'interdipendenza.
- I lavoratori dell'industria chimica hanno un elevato livello medio di formazione che li rende particolarmente idonei a svolgere un ruolo attivo nel processo di ricerca della competitività.

- L'attività presenta un carattere fortemente ciclico (specie per l'industria chimica di base), ragion per cui si alternano, a seconda dei settori, risultati positivi e insufficienti, se non, con una certa periodicità, addirittura negativi.
- Si registra una certa dipendenza dall'estero per licenze e brevetti (campo nel quale l'Unione europea rappresenta solo il 36 % del totale mondiale, percentuale analoga a quella per il complesso delle tecnologie industriali).
- L'apertura commerciale all'importazione di prodotti chimici provenienti da un numero considerevole di paesi è notevolissima. Purtroppo in determinati casi non vi è la stessa apertura per le esportazioni comunitarie (ciò vale soprattutto per i mercati emergenti dell'Asia).
- L'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle attività del settore, dovuta al grande uso dei suoi prodotti nella vita quotidiana, può riuscire a condizionare molte decisioni relative agli investimenti ed alla commercializzazione di prodotti.

Dati tutti questi aspetti, la comunicazione della Commissione non può affrontare i problemi specifici dei vari sottosettori, per esempio quelli relativi ai prodotti farmaceutici ed alle fibre artificiali. Nondimeno, le osservazioni formulate e le misure proposte sono applicabili all'industria chimica nel suo complesso.

1.3. In base a tali considerazioni, la Commissione europea ha individuato una serie di linee d'intervento nelle aree seguenti:

- azioni per migliorare il quadro regolamentare;
- azioni per garantire una concorrenza effettiva;
- azioni per rafforzare l'investimento immateriale;
- azioni per sviluppare la cooperazione industriale.

Le raccomandazioni del Comitato si concentrano in particolare sulle azioni summenzionate.

⁽¹⁾ Si veda in proposito il «Panorama dell'industria comunitaria» per il 1995, in cui si definiscono 11 sottosettori nettamente differenziati.

2. Osservazioni generali

2.1. Per quanto riguarda le azioni volte a migliorare il quadro regolamentare, il Comitato esprime le seguenti considerazioni.

2.1.1. Le conclusioni del rapporto Molitor, le successive azioni della Commissione europea e le raccomandazioni dell'OCSE hanno indicato che qualsiasi progetto di nuova regolamentazione nel settore dovrebbe rispondere ad una esigenza che abbia una solida giustificazione e basarsi su un'appropriata analisi costi-benefici delle sue implicazioni, in special modo su una valutazione dei rischi potenziali per la salute o l'ambiente, e su dati scientifici attendibili, in conformità con l'articolo 130 S del Trattato. Gli Stati membri dovranno assicurare la compatibilità e la coerenza della legislazione nazionale con quella comunitaria.

2.1.2. La legislazione comunitaria tendente alla realizzazione del mercato interno e alla tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, specie in materia di classificazione, etichettatura e uso di prodotti chimici dovrà essere applicata in modo completo ed effettivo da parte degli Stati membri. Le possibili eccezioni nazionali alla legislazione comunitaria che stabiliscano norme più rigorose dovranno essere preventivamente comunicate alla Commissione europea e non potranno, in alcun caso, risultare incompatibili con il mercato interno, così come stabilisce l'articolo 100 A del Trattato.

2.1.3. Il Comitato condivide e sostiene la posizione della Commissione secondo cui, qualora non sia possibile giungere ad un accordo internazionale per regolare la fabbricazione o l'uso di una sostanza chimica, si dovrebbe, almeno, fare in modo che ogni nuova norma fosse applicata da tutti i paesi dell'OCSE.

2.1.4. Il Comitato in conformità con il suo interesse per la salvaguardia dell'ambiente attraverso un elevato livello di tutela, dà una valutazione favorevole dell'istituzione di programmi o della conclusione di accordi volontari da parte dell'industria chimica che integrino o vadano al di là dei livelli minimi richiesti dalle regolamentazioni esistenti. A suo parere, un ampio ricorso a tali soluzioni, purché risultino compatibili con le regole relative alla concorrenza, può costituire un'alternativa reale ad un'estensione della regolamentazione in tale settore e, in particolare, all'introduzione di nuovi oneri fiscali teoricamente giustificati da obiettivi ambientali.

2.2. Sulle azioni volte a garantire una concorrenza effettiva il Comitato esprime le seguenti considerazioni.

2.2.1. È necessario che nell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza si tenga conto, così come ha sottolineato il Comitato in un recente parere, della necessità di rendere l'economia comunitaria più competi-

tiva⁽¹⁾. Ciò deve indurre a considerare in modo adeguato le situazioni peculiari che si registrano in quest'industria, quali la necessità di creare gruppi industriali competitivi sia al livello dell'industria chimica di base sia al livello della chimica fine e di altri settori esposti alla concorrenza mondiale, per raccogliere la doppia sfida rappresentata dagli ingenti investimenti di capitale nella costruzione di nuovi impianti e dalle elevate spese di RST.

2.2.2. A tal fine sono necessari in primo luogo l'efficiente applicazione del regolamento concernente le concentrazioni e poi l'abbassamento delle soglie minime per l'intervento della Commissione. In secondo luogo, sarebbe opportuna un riflessione analoga per quanto riguarda il regime applicabile alle «cooperative joint ventures».

2.2.3. La creazione di meccanismi comunitari e nazionali che generino un clima favorevole in grado di compensare gli effetti negativi della tendenza ciclica dell'industria petrolchimica potrebbe consigliare azioni di collaborazione tra le imprese, sotto la supervisione della Commissione in modo che venga garantita la loro compatibilità con l'articolo 85 del Trattato.

2.2.4. Il Comitato, in linea con i precedenti pareri in materia, è a favore inoltre dell'effettiva applicazione del mercato interno nei settori dell'elettricità e del gas naturale. Ciò permetterà sia di ridurre le differenze di prezzo di tali forme di energia attualmente esistenti per consumatori industriali simili in diversi Stati membri, sia di avvicinare i prezzi a quelli pagati da altri concorrenti dell'area OCSE.

2.2.5. Seguendo lo stesso approccio, il Comitato sostiene l'analisi e le dichiarazioni della Commissione in materia volte a sollecitare i paesi economicamente emergenti ad abbassare l'alto livello di protezione tariffaria effettiva per questi prodotti (rispetto all'abolizione quasi generalizzata dell'Unione europea) ed a sopprimere le barriere non tariffarie agli scambi, per esempio il requisito di analisi o etichettature esagerate. Un particolare rilievo assumono le distorsioni causate dai diversi livelli di tutela ambientale, sulle quali il Comitato si è espresso in un parere sul commercio internazionale e l'ambiente. In tutti questi campi il Comitato invita la Commissione ad agire, quanto prima possibile, in modo adeguato per garantire alle imprese europee una concorrenza leale sui mercati esteri.

2.3. Sulle azioni per rafforzare l'investimento immateriale il Comitato osserva quanto segue.

2.3.1. La nuova impostazione della politica di RST comunitaria che cerca, attraverso una serie di task force

(¹) GU n. C 295 del 7. 10. 1996.

settoriali di dare un orientamento diverso ai programmi orizzontali del IV programma quadro deve valutare l'importanza di prevedere in modo specifico le necessità del settore in questione; in effetti la considerazione delle attività del settore nell'ambito di alcune task force (per es. quelle che si occupano dell'aereo e del treno del futuro o delle malattie virali) costituisce solo una risposta parziale ed incompleta alle loro esigenze di RST in un momento in cui l'Unione europea deve urgentemente recuperare il ritardo in materia.

2.3.2. Il Comitato riconosce l'importanza cruciale della ricerca biotecnologica come elemento di competitività e progresso per le attività delle imprese chimiche, soprattutto in relazione a tutta una serie di tecnologie per l'agricoltura, i farmaci ed i beni di consumo. Il Comitato ha adottato un parere in cui si raccomanda la rapida adozione della direttiva sulla tutela giuridica delle invenzioni biotecnologiche⁽¹⁾.

2.3.2.1. In effetti, specie in assenza di un quadro giuridico stabile e soddisfacente, i ricercatori e gli industriali europei vedono aumentare il loro ritardo nei confronti dei loro principali concorrenti.

2.3.2.2. Per esempio, secondo dati dell'Ufficio europeo dei brevetti, gli Stati Uniti sono titolari del 65 % dei brevetti ottenuti nel campo della ricerca biotecnologica nel settore farmaceutico, mentre l'Unione europea è titolare solo del 15 %.

2.3.2.3. Nello stesso parere, il Comitato raccomanda l'introduzione di miglioramenti volti a precisare il testo della direttiva in relazione al diritto legittimo dell'opinione pubblica ad essere informata ed alle condizioni di diffusione delle invenzioni tra gli industriali, gli agricoltori e gli allevatori.

2.3.3. In un recente parere in merito al Libro verde sull'innovazione, il Comitato ha segnalato la necessità di una cultura scientifica che deve fondarsi sull'istruzione e la formazione permanente, ma anche sulla creazione di un'effettiva coscienza sociale della sua importanza, il cui veicolo di trasmissione potrebbero essere organizzazioni come le università popolari o altre; un altro strumento adeguato a tal fine potrebbe essere costituito dal rafforzamento della formazione professionale e delle strutture di ricerca dell'università, specie attraverso un'intensificazione dei programmi sviluppati congiuntamente con l'industria, nonché dal ricorso alle PMI come banco di prova di molte di queste esperienze innovative e dall'agevolazione dell'accesso delle stesse PMI ai più recenti progressi in materia di valutazione e classificazione di sostanze chimiche sviluppate dall'industria.

2.4. Infine, in riferimento alle azioni per sviluppare la cooperazione industriale il Comitato considera quanto segue.

2.4.1. Il Comitato appoggia, conformemente all'impostazione esposta nel punto 2.2.3, la rete d'informa-

zione per il settore chimico (RISC) che dovrà inoltre essere utilizzata per potenziare le azioni di programmazione congiunta e di rafforzamento delle attività congiunte di ricerca.

2.4.2. Per assicurare la sopravvivenza e la competitività delle PMI del settore occorre garantire loro l'accesso, a condizioni di mercato e per un uso riservato, ai dati chimici, fisici e tossicologici, nonché la valutazione d'impatto dei prodotti chimici di cui dispongono le imprese fabbricanti di tali prodotti. Inoltre, le PMI possono risultare di enorme utilità per trasmettere ai fabbricanti l'opinione o le esperienze dei consumatori finali che esse servono con i loro prodotti o la loro esperienza.

2.4.3. Il Comitato condivide l'impostazione secondo la quale la cooperazione estera va sviluppata dalle singole imprese. Nondimeno, la Commissione dispone di numerosi strumenti (accordi bilaterali di cooperazione, programmi Tacis, Phare e MEDA) per favorire detta cooperazione sia sul piano finanziario sia attraverso la creazione di quadri di riferimento normativi nei paesi interessati atti a facilitare l'investimento e la cooperazione industriale con il loro settore chimico. Ciò va fatto con particolare urgenza nel caso dei Peco, per i quali il Libro bianco sull'adozione da parte loro dell'acquis comunitario nel campo del mercato interno può significare un passo fondamentale per la ristrutturazione e l'ammodernamento della loro industria chimica, processo al quale l'industria chimica dell'Unione europea deve partecipare attivamente.

2.5. Il Comitato sottolinea il ruolo dei lavoratori nel dare impulso alla competitività dell'industria chimica; nella comunicazione della Commissione tale ruolo non è stato sufficientemente valorizzato.

2.6. È inoltre necessario sviluppare programmi ed azioni specifiche che permettano di intensificare la cooperazione industriale tra PMI di vari paesi dell'Unione europea.

2.7. Infine, secondo il Comitato, nel titolo della Comunicazione si dovrebbe sostituire «esempio» con «modello», allo scopo di rafforzare le sue conclusioni e le misure ivi proposte.

3. Conclusioni e raccomandazioni finali

3.1. Il Comitato valuta positivamente la comunicazione della Commissione, ma insiste sul fatto che essa potrebbe costituire un modello per iniziative simili in altri settori industriali.

⁽¹⁾ GU n. C 295 del 7. 10. 1996.

3.2. Il Comitato condivide l'impostazione del documento secondo la quale all'industria spetta la definizione della strategia per il futuro ed alla Commissione europea il compito di creare un quadro giuridico e regolamentare che consenta all'industria di effettuare lo sforzo necessario per diventare competitiva.

3.3. Bisogna riconoscere l'importante funzione in tale processo dei lavoratori dell'industria e dei loro rappresentanti. La Commissione, dal canto suo, deve utilizzare adeguatamente i canali disponibili affinché siano prese in considerazione le loro preoccupazioni e priorità, mentre le imprese devono farli partecipare in modo attivo e costruttivo allo sforzo per l'eccellenza e la competitività.

3.4. Il Comitato non stabilisce priorità tra le diverse aree d'intervento (quadro regolamentare, promozione della competitività effettiva, investimento immateriale e sviluppo della cooperazione industriale) indicate nel documento, bensì ritiene che esse costituiscano un insieme armonico che va sviluppato in modo coordinato.

3.5. Il Comitato insiste solo sul fatto che all'interno di tali aree vi sono aspetti che andrebbero rafforzati e che vengono qui di seguito esaminati.

3.5.1. Si dovrebbe effettuare un'approfondita analisi costi-benefici, scientificamente fondata, della nuova regolamentazione in materia di classificazione, etichettatura e uso dei prodotti chimici la cui applicazione, benché compito degli Stati membri, dovrà essere effettuata in maniera compatibile con la normativa comunitaria e con la salvaguardia del mercato interno.

3.5.2. Inoltre, le possibili eccezioni nazionali alla legislazione comunitaria dovranno preventivamente

essere comunicate alla Commissione europea e in nessun caso, potranno essere incompatibili con il mercato interno secondo il disposto dell'articolo 100 A.

3.5.3. Va reclamata un'effettiva liberalizzazione degli scambi con i paesi economicamente emergenti e vanno cercate alternative per correggere le distorsioni provocate dai diversi livelli di tutela ambientale.

3.5.4. In linea con il suo interesse per la salvaguardia dell'ambiente attraverso un elevato grado di protezione, il Comitato valuta positivamente l'istituzione di programmi o la conclusione di accordi volontari da parte dell'industria chimica, che completino o vadano al di là dei livelli minimi richiesti dalle regolamentazioni esistenti.

3.5.5. Vanno prese adeguatamente in considerazione le necessità e le priorità del settore chimico nell'elaborazione del V programma comunitario di RST. Ciò rende necessario rafforzare la cooperazione tra l'industria, le università e i diversi istituti di ricerca.

3.5.6. Va potenziata la formazione, promuovendo una maggiore cooperazione tra l'industria e l'università ed altri interlocutori sociali.

3.5.7. Si devono sfruttare, più intensamente, le opportunità aperte dagli accordi bilaterali di cooperazione e dai programmi regionali (Phare, Tacis, MEDA) di sostegno alle zone interessate, facendovi partecipare direttamente l'industria ed altri soggetti del settore chimico.

3.5.8. La Commissione dovrà creare gli strumenti per assicurare il seguito effettivo della comunicazione, attraverso la partecipazione attiva dell'industria e di altri interlocutori sociali.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul (secondo) programma integrato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) e dell'artigianato»

(97/C 56/03)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 settembre 1996 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, secondo comma, del Regolamento interno, di formulare un di parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lustenhouwer, in data 2 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 47 voti favorevoli e con 3 contrari, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il secondo programma integrato per le piccole e medie imprese traduce in pratica l'appello lanciato in occasione del Consiglio europeo di Madrid del 16 dicembre 1995 e la risoluzione del Consiglio del 22 aprile 1996. Soprattutto nella risoluzione il Consiglio esortava ad un maggior coordinamento degli sforzi per quanto riguarda sia le azioni degli Stati membri, sia i diversi strumenti e programmi comunitari a favore delle PMI.

Nel presente parere, la sigla PMI viene sempre impiegata per designare le piccole e medie imprese secondo la definizione adottata a livello europeo, e include le aziende di tutti i settori dell'economia, tra cui il settore artigianale, ma non quello agrario.

1.2. Il programma integrato si compone di due parti:

- da un lato le diverse azioni concertate, da attuare in collaborazione con gli Stati membri;
- dall'altro le azioni della stessa Unione europea.

In questa seconda serie di attività rientra anche il programma pluriennale per le PMI, per il quale la Commissione ha presentato una proposta al Consiglio il 20 marzo 1996. L'11 luglio 1996 il Comitato ha formulato un parere in merito a tale proposta, appoggiandola vivamente⁽¹⁾.

In occasione del Consiglio europeo di Firenze del 21 e 22 giugno 1996, il Consiglio (industria) ha espressamente caldeggiato l'adozione di tale programma pluriennale prima della fine del 1996.

⁽¹⁾ Parere del Comitato in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad un Terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (PMI) nell'Unione europea (1997-2000), GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 2, relatore Lustenhouwer, correlatore Malosse.

1.3. Scopo del programma integrato è, secondo la Commissione, quello di creare un quadro coerente che consenta di far conoscere meglio le numerose azioni a livello europeo che direttamente o indirettamente vanno a favore delle PMI, accordando loro nel contempo una maggiore preminenza. Si tratta infatti di azioni destinate a contribuire alla creazione di posti di lavoro e alla crescita economica.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato sostiene l'approccio della Commissione ed auspica che anche il Consiglio appoggi le attività riprese nel programma. Solo così verrà lanciato un vero e proprio messaggio politico in base al quale in tutti gli aspetti delle politiche europee si terrà conto degli interessi delle PMI. È in questo senso che tale programma riveste una chiara funzione di segnale politico.

Il Comitato ritiene inoltre che sia opportuno proseguire le attività come indicato dal primo programma integrato, i cui risultati restano comunque poco tangibili e meritano un seguito. Il Comitato si compiace che il secondo programma integrato intenda approfondire determinati aspetti del primo, in modo tale da migliorare l'ambiente imprenditoriale in tutte le fasi dell'esistenza di un'impresa.

3. I cinque temi principali del programma

3.1. Le attività indicate dal secondo programma integrato per le PMI possono raggrupparsi nei seguenti cinque temi principali:

- I. Semplificazione e miglioramento del contesto amministrativo e normativo delle imprese.

- II. Miglioramento del contesto fiscale e finanziario.
- III. Sostegno alle PMI affinché rendano europee ed internazionali le loro strategie, in particolare tramite l'offerta di migliori servizi di informazione e di cooperazione.
- IV. Miglioramento della competitività e dell'accesso alla ricerca, all'innovazione, alla tecnologia dell'informazione ed alla formazione.
- V. Promozione dell'imprenditorialità e sostegno a speciali gruppi «bersaglio».

3.2. Il Comitato si è recentemente espresso in merito a numerose azioni presentate nei suddetti punti. Ad esempio ha formulato pareri in merito alla problematica del finanziamento delle PMI, ha sottolineato a più riprese l'interesse della formazione di imprenditori e lavoratori delle PMI ed ha sovente evidenziato l'importanza di diffondere i risultati della ricerca fra le piccole imprese del settore industriale ed artigianale che fanno ricorso alle nuove tecnologie.

Verranno dunque approfonditi qui di seguito solamente i nuovi aspetti del programma integrato che danno adito a commenti.

4. Osservazioni particolari

4.1. Al capitolo II «Miglioramento del contesto fiscale e finanziario delle piccole e medie imprese» (lettera B, punto 1), la Commissione esprime l'intenzione di rivolgere agli Stati membri una raccomandazione in cui li inviterà a orientarsi maggiormente sulle PMI nelle proposte di cofinanziamento da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Il Comitato sostiene pienamente tale proposito e si associa alle osservazioni del Consiglio europeo di Firenze, secondo le quali è necessario attribuire la priorità all'utilizzo dei margini disponibili dei fondi strutturali per sostenere le PMI in collaborazione con la BEI⁽¹⁾.

4.2. Alla lettera B, punto 2 la Commissione annuncia una comunicazione sull'imposizione diretta; il Comitato auspica che ne derivino proposte reali e concrete che semplifichino le attività transnazionali delle PMI e ne limitino i costi.

4.3. Le idee della Commissione sulla preparazione delle PMI all'introduzione dell'Euro si ricollegano alle posizioni del Comitato al riguardo, come risulta dal parere sul Terzo programma pluriennale per le PMI⁽²⁾.

4.4. Al capitolo III (rendere europee e internazionali le strategie delle PMI) alla lettera A la Commissione indica che incoraggerà gli Stati membri a creare in ciascuno di essi dei punti di contatto nazionali che stabiliscano un collegamento fra le autorità incaricate dell'applicazione della normativa sul mercato interno negli Stati membri, nonché fra gli Stati membri stessi e la Commissione. Il Comitato auspica espressamente di essere coinvolto in tale attività, in virtù della sua funzione di Osservatorio del Mercato interno.

4.5. Al capitolo III viene inoltre menzionata la posizione della Commissione nei confronti degli aiuti di stato (State Aid). Il Comitato reputa positivo considerare in modo più attento e più critico i vari tipi di aiuti di stato che possono determinare distorsioni di concorrenza, erogati non solamente dalle autorità centrali ma sempre più spesso anche a livello regionale. Infatti, anche questi tipi di aiuti devono essere conformi alle norme comunitarie in materia.

Il Comitato attende inoltre con molto interesse l'iniziativa annunciata nel «Patto di fiducia» del Presidente della Commissione Santer, che consiste nell'esaminare con particolare attenzione gli effetti sull'occupazione dell'attuale politica relativa agli aiuti statali⁽³⁾.

4.6. A giudizio della Commissione, gli investimenti transnazionali da parte delle PMI sono tuttora insufficienti, e l'apertura di nuovi mercati (esportazione) in altri Stati membri dell'UE, sempre da parte delle PMI, avviene ancora in modo limitato. Il Comitato concorda con la constatazione che spesso la causa di ciò è da ricercare nella mancanza di strumenti finanziari adeguati. Merita quindi pieno appoggio la proposta di applicare ora anche nell'ambito dell'Unione europea le esperienze compiute promuovendo tali investimenti nei paesi terzi tramite ad esempio il programma JOP. Il Comitato ritiene tuttavia assolutamente necessario associare, nella fase preparatoria di un tale nuovo strumento finanziario, il settore bancario e mobilitare fondi di capitali di rischio, in modo che lo strumento introdotto sul mercato sia in linea con quelli già esistenti, e che si evitino distorsioni di concorrenza anche fra le banche.

4.7. Al capitolo IV la Commissione dedica giustamente grande attenzione all'innovazione, alla ricerca ed allo sviluppo, nonché alla questione dell'accesso alla società dell'informazione. Il Comitato si compiace del fatto che, specie per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vengano impostate azioni per rispondere alle esigenze delle PMI in questo settore e per combattere gli ostacoli all'accesso alle tecnologie dell'informazione. Esso approva anche lo stanziamento — maggiore che in passato — di diversi mezzi provenienti dai fondi strutturali per

(1) Conclusioni della Presidenza — Firenze, 21 e 22 giugno 1996, SN 300/96-IT, pag. 4.

(2) GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 2, punto 2.5.3.

(3) Azione per l'occupazione in Europa — Un patto di fiducia — Comunicazione del Presidente, paragrafo 2.15.

agevolare l'accesso delle imprese alla società dell'informazione. Sarebbe certo opportuno dedicare particolare

attenzione a questo aspetto nel quadro di programmi di formazione e di aggiornamento per lavoratori.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni «Verso una nuova strategia marittima»»

(97/C 56/04)

Il Consiglio, in data 9 aprile 1996, 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 del relatore Whitworth, in data 9 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 53 voti favorevoli e 1 astensione il seguente parere.

1. Introduzione e cronistoria

1.1. Sin dal 1985 la Commissione ha cercato di creare un quadro di riferimento per una politica navale europea. Le proposte di allora s'incentravano su quattro proposte di regolamento in merito alle quali il Comitato economico e sociale elaborò un parere dettagliato⁽¹⁾ in due parti ed una relazione dove oltre ad una serie di commenti specifici sulle proposte di regolamento, veniva ribadita l'importanza dell'industria marittima per la Comunità e la necessità d'una coerente politica dei trasporti marittimi per promuovere tale settore a livello comunitario.

1.2. I regolamenti vennero adottati nel dicembre 1986⁽²⁾, nella fattispecie:

— Regolamento (CEE) n. 4055/86 che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra gli Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi;

— Regolamento (CEE) n. 4056/86 che determina nei particolari le modalità di applicazione degli articoli 85 ed 86 del Trattato ai trasporti marittimi (regole di concorrenza);

— Regolamento (CEE) n. 4057/86 sulle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi;

— Regolamento (CEE) n. 4058/86 concernente un'azione coordinata intesa a salvaguardare il libero accesso ai trasporti marittimi nei traffici transoceanici.

1.3. Nel 1989 la Commissione ha presentato delle proposte di regolamento sotto il titolo generale «Misure positive nel settore dei trasporti marittimi», comprendenti tra l'altro l'istituzione di un registro navale comunitario (il registro EUROS), la definizione di armatore comunitario e la libertà d'offrire servizi di trasporto marittimo nell'ambito degli Stati membri (cabotaggio).

1.4. Il Comitato economico e sociale ha elaborato un ulteriore parere⁽³⁾ nel quale si diceva, inter alia, che «le misure così presentate (sono) ben lungi dal soddisfare gli obiettivi prefissati dalla stessa Commissione. Senza misure positive e precise per alleggerire l'onere imposto

⁽¹⁾ GU n. C 344 del 31. 12. 1985, pag. 31.

⁽²⁾ GU n. C 378 del 31. 12. 1986, pagg. 1, 4, 14 e 21.

⁽³⁾ GU n. C 56 del 7. 3. 1990, pag. 70.

dagli Stati membri nei settori del costo della manodopera e delle imposte societarie, il pacchetto della Commissione non basta a promuovere le flotte comunitarie e ad arrestare il declino nell'industria comunitaria dei trasporti marittimi».

1.5. Un regolamento sul cabotaggio marittimo venne quindi adottato⁽¹⁾, ma non fu possibile raggiungere al Consiglio alcun accordo sugli altri due progetti di regolamento, che la presente comunicazione propone di ritirare formalmente.

1.6. Nel frattempo non sono state presentate altre proposte per misure positive nel settore dei trasporti marittimi, sebbene siano state elaborate varie misure sulla sicurezza marittima (che in genere il Comitato ha appoggiato nei suoi pareri). La Commissione ha inoltre istituito il Foro delle industrie marittime per sviluppare un'impostazione globale per la politica industriale delle imprese marittime del settore.

2. Il documento della Commissione

2.1. La Commissione ha presentato l'iniziativa in esame sotto forma di una comunicazione, nel quale viene definita tutta una serie di possibili politiche volte a migliorare la situazione del trasporto marittimo nella Comunità in tre settori principali:

- sicurezza e concorrenza leale;
- mantenere aperti i mercati;
- una politica per la competitività.

Il documento elenca numerosi campi per avviare possibili azioni pur non cercando di definire, in questa fase, proposte dettagliate o concrete. La Commissione intende evidentemente formulare delle proposte specifiche in base alle reazioni delle altre Istituzioni comunitarie, degli Stati membri ed altri interlocutori interessati che il documento in esame susciterà.

3. L'analisi della Commissione

3.1. Dall'analisi che viene fatta nel documento della Commissione emerge che a partire dal 1985 la contrazione della quota di flotta mondiale posseduta o controllata da interessi comunitari è stata relativamente modesta (di fatto la flotta è cresciuta in termini reali), mentre è continuato inesorabilmente il declino della quota che batte bandiera degli Stati membri della Comunità.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) del Consiglio n. 3577/92 del 7. 12. 1992 concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU n. L 364 del 12. 12. 1992, pag. 7).

3.2. Il crescente impiego di bandiere di comodo è stato il fattore principale di questa costante e considerevole riduzione di posti di lavoro per i marittimi della Comunità. Tuttavia al tempo stesso, su scala mondiale, si è palesata una carenza significativa di marittimi qualificati e l'attuale immissione di mano d'opera nel settore non sarà in grado di soddisfare le future richieste.

3.3. L'analisi attribuisce queste tendenze agli svantaggi concorrenziali ed offre esempi specifici delle differenze (in taluni casi sostanziali) esistenti a livello sia di costi fiscali che di costi degli equipaggi tra determinati Stati membri della Comunità ed i registri aperti dei paesi a costi salariali inferiori nonché tra singoli Stati membri della Comunità.

3.4. L'analisi enfatizza le favorevoli prospettive per la navigazione mondiale in termini di crescita costante del commercio mondiale e di opportunità commerciali. I dati dell'OCSE e di altre fonti prevedono un raddoppio del commercio marittimo mondiale entro il 2010.

3.5. Il documento sottolinea la necessità di un'industria comunitaria dei trasporti marittimi, in termini sia di indipendenza economica sia, in particolare, per il suo contributo al resto dell'economia. Viene elencata un'estesa serie di attività a terra connesse ai trasporti marittimi, che esportano servizi nel resto del mondo, garantiscono un rilevante numero di posti di lavoro e stimolano l'economia della Comunità. Il numero dei posti di lavoro che tali industrie offrono supera infatti di gran lunga quello dei lavoratori occupati nel settore vero e proprio della navigazione e la relazione del «Core Group»⁽²⁾ valuta al 70/30 il tasso di valore aggiunto. Tuttavia qualificazione ed esperienza sono indispensabili per esercitare tali attività marittime e altrettanto necessario è un polo di gestione e controllo dei trasporti marittimi, se non si vuole che anche tali attività vengano delocalizzate.

3.6. La Commissione pone l'accento sulla crescente globalizzazione dei trasporti marittimi, osserva che le misure prese dagli Stati membri per incrementare la competitività del settore marittimo comunitario non sono sinora riuscite a rovesciare la tendenza a battere bandiere di comodo e la perdita di posti di lavoro nel settore della navigazione. La Commissione sostiene tuttavia che le risposte politiche nell'ambito dell'Unione europea ignorano le attuali tendenze e gli attuali standard mondiali, e porteranno ad ulteriori fughe di capitali, con conseguente perdita di posti di lavoro per le navi che battono bandiera della Comunità.

4. Le proposte d'azione della Commissione

4.1. Il documento della Commissione contiene una serie di punti per la discussione e l'eventuale azione, raggruppati nei tre capitoli principali. I punti più importanti sembrano essere i seguenti:

⁽²⁾ Un gruppo di prominenti esperti dei trasporti marittimi, costituito per aiutare il Commissario nella fase di preparazione del documento «Verso una nuova strategia marittima».

4.2. *Sicurezza e concorrenza leale*

- Applicazione convergente per tutte le bandiere delle norme e degli standard adottati a livello internazionale.
- Rendere obbligatorie tramite la legislazione comunitaria le risoluzioni non vincolanti dell'IMO.
- Adozione dei criteri dell'IMO per l'istituzione ed il funzionamento delle amministrazioni e dei registri marittimi degli Stati di bandiera.
- Definizione e attuazione degli obblighi degli Stati di bandiera a livello mondiale.
- Criteri comuni per i registri degli Stati membri, ivi compresi quelli off-shore.
- Incoraggiare standard più elevati, ad esempio rafforzando il controllo degli Stati di approdo, prevedendo agevolazioni fiscali, diritti portuali differenziati per gli operatori di elevata qualità, sanzioni finanziarie nei confronti delle navi che non sono conformi agli standard e degli armatori che le impiegano, un'assicurazione obbligatoria responsabilità civile verso terzi.

4.3. *Mantenere aperti i mercati*

- Accordi multilaterali sulla liberalizzazione dei servizi dei trasporti marittimi e sulla rimozione degli ostacoli agli scambi.
- Mandato alla Commissione per intraprendere negoziati con certi Stati terzi.
- Revisione dei Regolamenti (CEE) n. 4057/86 e 4058/86.
- Accordo mondiale sui principi generali della concorrenza.
- Applicazione delle regole di concorrenza nelle operazioni commerciali della Comunità.

4.4. *Una politica per la competitività*

- Incentivi per l'assunzione e la formazione di marittimi comunitari, ivi incluso un sostegno finanziario della Commissione e degli Stati membri.
- Studio sui sistemi di formazione dei paesi fornitori di mano d'opera.
- L'IMO deve imporre una corretta applicazione delle norme STCW⁽¹⁾.
- Miglior controllo della conformità di tutte le bandiere ai requisiti OIL da parte delle autorità degli Stati di approdo.
- Sviluppare e coordinare la R & S per il settore marittimo.
- Gli aiuti di Stato ai trasporti marittimi possono giustificare l'applicazione della deroga prevista nell'articolo 92(3)c.

- Le sovvenzioni pubbliche dovrebbero ridurre gli oneri fiscali e quelli connessi all'assunzione di mano d'opera.
- L'impostazione comunitaria dev'essere basata sul principio della non discriminazione e dei legami economici.
- Le sovvenzioni pubbliche vanno correlate al reale aggravio dei costi, determinato dall'impiego di marittimi comunitari e dalla gestione di navi che battono bandiera comunitaria.
- Agevolazioni fiscali per garantire l'occupazione dei marittimi comunitari e garantire i necessari investimenti.
- Elenco degli attuali aiuti pubblici e linee guida per gli Stati membri.
- Analisi dei benefici economici.

5. Osservazioni di carattere generale

5.1. Il Comitato economico e sociale si rammarica del fatto che non si siano registrati progressi di sorta verso un miglioramento della competitività del settore marittimo comunitario dal 1989, quando fu pubblicato il parere, nel quale si osservava quanto segue:

«Occorre dunque invitare la Comunità ad agire prontamente e positivamente a favore dell'applicazione di misure specifiche per ridurre il livello dei costi dell'armamento nella Comunità senza pregiudicare la posizione dei marittimi interessati, e questo mediante:

- l'abolizione dell'imposta sul reddito sui guadagni in mare di tutti i marittimi sulle navi comunitarie;
- la riduzione, al massimo grado possibile, dei costi di sicurezza sociale da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori in relazione all'impiego di marittimi sulle imbarcazioni comunitarie,

al fine di ridurre il divario tra retribuzione lorda e netta.

Più particolarmente, la Commissione dovrebbe elaborare uno strumento che consenta di:

- ridurre l'imposizione fiscale totale delle compagnie di navigazione con sede negli Stati membri e delle imbarcazioni che operano battenti bandiere degli Stati membri;
- trattare in modo favorevole, dal punto di vista fiscale, i profitti delle compagnie di navigazione sui mercati internazionali, compresi i profitti sulla vendita delle navi;
- garantire sovvenzioni flessibili sul piano fiscale per rimediare alle spese di acquisto di navi nuove e usate onde facilitare i reinvestimenti nel settore.»

5.2. Il Comitato s'è avvalso d'ogni possibilità, nel corso degli ultimi sei anni, per ricordare alla Commissione il suo punto di vista, ma in tutto questo tempo non è stata adottata alcuna misura capace di conseguire un qualsivoglia aspetto di tali obiettivi.

⁽¹⁾ Norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia (STCW= Standard of Training Certification and Watch-keeping for seafarers).

5.3. Si dovrebbe riconoscere che il lavoro della Commissione nel settore della sicurezza marittima in particolare per quanto riguarda il controllo da parte delle autorità del porto di approdo, (che il Comitato ha approvato nei suoi pareri in materia), ha in parte avvantaggiato gli armatori comunitari imponendo ai loro concorrenti, le cui navi entrano nei porti della Comunità, di garantire per lo meno norme minime internazionali di costruzione, operazione ed equipaggio.

5.4. Tuttavia la conseguenza della mancanza di misure positive, quali quelle proposte dal Comitato, emerge chiaramente nella continua contrazione del tonnellaggio iscritto nei registri della Comunità e nel calo dell'occupazione dei marittimi comunitari.

5.5. Il Comitato esprime pertanto soddisfazione per questa nuova iniziativa, per quanto tardiva, considerandola un tentativo reale di rispondere a taluni dei problemi specifici sollevati nel parere del 1989.

5.6. Il Comitato ritiene che un settore dei trasporti marittimi concorrenziale ed efficace rappresenti un elemento indispensabile della competitività globale dell'economia comunitaria, non solo a causa della dipendenza di quest'ultima da tali trasporti per i beni e i materiali delle sue industrie, ma anche per il contributo economico generale generato dall'intera gamma di attività collaterali di cui al punto 3.5.

5.7. In tale contesto l'obiettivo di fondo del Comitato, in parole povere, è che le flotte che appartengono o sono controllate da armatori comunitari dovrebbero il più possibile salvaguardare la propria competitività, battere bandiere degli Stati membri ed avere equipaggi composti di marittimi comunitari a condizioni corrispondenti agli standard occupazionali e di legislazione sociale della Comunità.

5.8. Gli spedizionieri ed i destinatari dei carichi marittimi, dai quali dipende in ampia misura la prosperità commerciale della Comunità europea, desiderano anch'essi garantire servizi affidabili, offerti da navi sicure ed efficienti, a costi ragionevoli, in un mercato competitivo. È nell'interesse della competitività globale della Comunità europea che essi siano in grado di farlo.

5.9. La mobilità del tutto particolare del posto di lavoro nei trasporti marittimi, cui s'accompagna la disponibilità di un personale navigante a basso costo proveniente da paesi meno sviluppati e l'inesorabile sviluppo dei registri aperti e dei registri «alternativi», ha esposto i registri comunitari e in particolare la navigazione con marittimi comunitari ad una concorrenza che opera a costi notevolmente inferiori, contro la quale non v'è speranza di competere senza l'aiuto di misure positive come quelle che il Comitato economico e sociale aveva chiesto nei precedenti pareri e che la Commissione sembra ora voler far proprie. Le attuali

tendenze e standard mondiali ai quali fa riferimento la Commissione, come s'è già detto al punto 3.6, sottintendono tali dati di fatto.

5.10. Inoltre, le condizioni offerte dal settore marittimo di almeno alcuni Stati membri attraggono investimenti extracomunitari. Si tratta d'una realtà di cui possono beneficiare i marittimi comunitari e che certamente favorisce l'occupazione a terra promuovendo la richiesta di servizi delle industrie connesse al settore marittimo, rafforzando così la posizione centrale della Comunità europea nell'attività marittima mondiale. Inoltre il fatto che un maggior numero di navi siano iscritte in registri che vincolano a norme più rigorose è senz'altro un elemento positivo.

5.11. Su tale sfondo vanno adottate misure volte a:

- neutralizzare i vantaggi competitivi di cui usufruiscono le attività marittime e gli equipaggi a basso costo con standard inferiori, comminando sanzioni adeguate agli operatori inadempienti;
- garantire che i trasporti marittimi comunitari operino in un mercato libero e possano affrontare la concorrenza nel settore dei trasporti marittimi di merci e passeggeri a condizioni di parità;
- allentare la pressione dei costi che gravano sugli operatori comunitari (soprattutto tasse e oneri sociali aggiuntivi), oneri che la concorrenza non deve sopportare.

5.12. Le attuali proposte della Commissione fanno propri questi tre indirizzi. Se saranno trasformate in strumenti concreti di portata sufficiente e applicati con successo, esse dovrebbero incoraggiare le navi controllate dagli Stati membri a battere nuovamente bandiere comunitarie, attrarre capitale fresco in termini d'investimenti ed avviare nuove attività operative nella Comunità, obiettivi questi tutti altamente auspicabili.

5.13. Finora le proposte vengono solo abbozzate e sarà pertanto necessario specificarle ulteriormente, fornendo maggiori dettagli ed adducendo fatti e dati più precisi sui quali basare le asserzioni e le argomentazioni. In particolare, mentre i beneficiari dei Regolamenti per il mantenimento dei mercati aperti sono stati definiti nel pacchetto adottato nel 1986, sarà ora necessario che la Commissione identifichi con una certa precisione quali tipi di armatori e di operatori comunitari dovrebbero essere ammessi a fruire dei singoli benefici previsti dalle varie proposte di misure suscettibili di rafforzare la competitività.

5.14. Le osservazioni di carattere particolare che seguono esamineranno nondimeno dettagliatamente la proposta.

6. Osservazioni di carattere particolare

6.1. Sicurezza e concorrenza leale

6.1.1. Lo studio dell'OCSE cui il documento della Commissione fa riferimento (cfr. pag. 14) evidenzia il notevole vantaggio che gli armatori inadempienti possono ottenere dalla mancata osservanza delle norme e degli standard internazionali. Ciò evidenzia l'enorme importanza di far sì che gli accordi IMO ed ILO si allineino agli standard internazionali sempre più elevati relativi alla costruzione, navigazione e manutenzione delle navi, nonché alle condizioni occupazionali di base, garantendo grazie ad un maggiore e più efficace controllo degli Stati d'approdo che le navi che arrivano in un porto della Comunità soddisfino tutte tali standard.

6.1.2. Al riguardo gli Stati membri dovrebbero perseguire degli obiettivi comuni nell'ambito degli organismi internazionali e, come già chiesto in precedenti pareri del CES, la Commissione dovrebbe poter svolgere un ruolo di coordinamento. In particolare, come si ricorda nel parere del novembre 1993 sulla sicurezza dei mari, sembra preferibile convertire le opportune risoluzioni IMO non vincolanti in strumenti internazionali vincolanti, anziché applicarle solo a livello comunitario, sebbene quest'ultima impostazione possa venir utilizzata, in casi particolari, qualora una politica più globale si fosse rivelata inadeguata. Esiste il rischio che ciò possa portare alla regionalizzazione.

6.1.3. Il Comitato approva pienamente le proposte della Commissione per l'adozione di strumenti IMO che definiscono i criteri per la costituzione e la gestione di amministrazioni e registri di Stati di bandiera. Lo standard dei controlli dello Stato di bandiera dev'essere migliorato su scala mondiale ed i paesi extracomunitari vanno incoraggiati a rendere più efficienti le rispettive amministrazioni competenti. L'assistenza d'un gruppo multinazionale di esperti, creato preferibilmente sotto l'egida (e a carico) dell'IMO, potrebbe senz'altro rivelarsi utile.

6.1.4. Il Comitato è inoltre favorevole, come propone la Commissione, a che l'Unione europea cominci anzitutto col mettere ordine in casa propria, adottando uno strumento comunitario che poggi sugli standard IMO per disciplinare i registri degli Stati membri. Secondo il Comitato è essenziale che ciò faccia parte integrante dell'«acquis» comunitario prima che i paesi candidati all'adesione siano ammessi nell'Unione. È importante, in tale contesto, che vengano esaminati anche la posizione giuridica ed il funzionamento dei cosiddetti «secondi registri», che dovrebbero anch'essi rispettare i medesimi standard. Va chiarita la definizione di «Stato membro armatore» tenendo conto del fatto che conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea il diritto di stabilimento permette di spostare la propria

attività da uno Stato membro all'altro. Le riflessioni sulla definizione, ora scartata, di «armatore comunitario» potrebbero, in parte, risultare utili in tale contesto.

6.1.5. Bisognerebbe fare tutto il possibile per garantire una maggior efficacia del controllo degli Stati di approdo e dei relativi accordi in vigore. La Commissione e gli Stati membri non dovrebbero esitare a rivedere le attuali normative in base all'esperienza nel frattempo acquisita, per imporre sanzioni più valide qualora ciò si rivelasse necessario.

6.1.6. Il Comitato appoggia ogni iniziativa intesa a promuovere uno spirito di qualità nel trasporto marittimo e concorda nel ritenere che in tale ambito potrebbero rientrare le agevolazioni fiscali e finanziarie agli operatori che puntino a realizzare standard qualitativi elevati, cui s'accompagnino diritti portuali differenziati in base al rispetto delle norme ambientali e di sicurezza. Andrebbe incoraggiata l'adozione di efficaci codici autoregolatori di buona condotta e si raccomandano i programmi di controllo delle industrie del petrolio e chimiche. Queste imprese sono già ora responsabili, conformemente alle convenzioni internazionali, per i danni causati da inquinamento da petrolio. Va esaminata appieno, come suggerisce la Commissione, la possibilità d'imporre in un contesto più generale un'assicurazione obbligatoria per danni contro terzi.

6.1.7. Anche la collaborazione di tutti i gruppi d'interesse del commercio marittimo nella lotta contro l'uso di navi sotto norma, potrebbe dare buoni frutti. Gli spedizionieri responsabili realizzano già ora considerevoli sforzi, con notevoli costi, per garantire che i propri carichi siano trasportati a bordo di navi di fiducia. Tuttavia, in un certo numero di casi, gli spedizionieri possono non avere alcuna influenza sulla scelta delle imbarcazioni. Sarebbe pertanto opportuno procedere con estrema cautela prima di imporre sanzioni specifiche e queste dovrebbero colpire soltanto la minoranza (irresponsabile) che ha scelto deliberatamente di noleggiare navi non in regola. Si potrebbero ad esempio imporre sanzioni a quanti noleggiavano navi incluse in una «lista nera» compilata dalle autorità dello Stato di approdo, le quali siano in più occasioni risultate notevolmente al di sotto della norma. In tal senso andrebbe avviato un dialogo costruttivo tra i vari interessi in gioco, per vedere se sia possibile trovare degli accordi pratici ed equi.

6.1.8. Nel sostenere senza riserve il principio che i livelli minimi richiesti per le operazioni marittime debbano essere basati su quelli concordati internazionalmente in sede OIL ed IMO, il Comitato ritiene infine che nessuna delle azioni previste nel contesto del programma strategico in fieri dovrebbe inficiare o indebolire gli standard già esistenti nei vari Stati membri.

6.2. *Mantenere aperti i mercati*

6.2.1. Il Comitato esprime soddisfazione per l'impegno assunto dalla Commissione di garantire libero accesso ai mercati e condizioni di concorrenza leale nel mercato marittimo globale tramite negoziati multilaterali. Quest'impostazione ben si riflette nel sostegno dato al gruppo di negoziazione sui servizi dei trasporti marittimi del GATS.

6.2.2. Tuttavia, pur considerando che la proposta della Commissione di svolgere un ruolo di coordinamento nell'apertura dei mercati mondiali rappresenta un impiego positivo delle sue attribuzioni e della sua posizione, viene espressa qualche riserva nei confronti della sua intenzione d'avviare negoziati marittimi bilaterali. Sarebbe necessario garantire che le attività della Commissione in questo campo non entrino in conflitto con il suo conclamato impegno di multilateralismo, e che allo stesso tempo sostengano gli sforzi degli Stati membri.

6.2.3. È stato affermato che il Regolamento (CEE) n. 4057/86 è carente in certi punti e sembra obsoleto l'attuale concezione dei trasporti di linea più importanti. Il Comitato esorta tuttavia alla cautela nel proporre un'eventuale revisione del pacchetto di regolamenti del 1986. C'è il rischio che l'accurato equilibrio di compromessi e concessioni che ha contribuito al processo di liberalizzazione del commercio sia direttamente che in quanto deterrente, possa essere pregiudicato. Potrebbe essere più opportuno che tali strumenti venissero applicati con maggior rigore.

6.2.4. Nel valutare le regole comunitarie di concorrenza nell'ambito e al di fuori delle varie conferenze, è necessario adottare un'impostazione equilibrata nei confronti delle necessità commerciali e d'investimento degli spedizionieri e degli operatori marittimi. Il Comitato approva la richiesta della Commissione in favore di una compatibilità internazionale nelle regole di concorrenza, ma sottolinea la necessità di distinguere tra pratiche imprenditoriali lesive della concorrenza e distorsioni dovute a misure governative volte a precludere l'accesso ai mercati. Andrebbe assicurata la salvaguardia dei servizi pubblici nelle aree periferiche che potrebbero altrimenti venir trascurate dal settore privato per ragioni di scarsa convenienza commerciale.

6.2.5. Il Comitato è consapevole delle notevoli divergenze d'opinione circa la determinazione dei modi e dei programmi di gestione delle capacità nei trasporti di linea. Il Regolamento (CEE) n. 4056/86 è diventato uno strumento legislativo sempre più controverso, specialmente alla luce delle nuove forme di collaborazione tra le linee. Va ricordato che l'esposizione dei fatti in questa parte del documento è contestata con vigore dagli

armatori che la ritengono faziosa ed imprecisa in diversi importanti punti. Essa è tuttavia pienamente accettata dagli spedizionieri. La Commissione deve tener conto equamente delle posizioni di tutte le parti e dovrebbe attendere l'esito dell'attuale dibattito all'interno dei tribunali europei.

6.3. *Una politica in favore della competitività*

6.3.1. Il Comitato esprime particolar soddisfazione per la proposta della Commissione riguardante i programmi di formazione e gli incentivi all'occupazione degli Stati membri, sopra tutto per quanto riguarda l'assorbimento dei costi per la formazione del settore in esame nell'ambito dei sistemi nazionali di istruzione e formazione. È completamente d'accordo con la Commissione nel sostenere che l'UE nel suo insieme ha tutto l'interesse a mantenere il maggior numero di marittimi comunitari sia nel settore della navigazione comunitaria che nelle attività correlate.

6.3.2. Diventa sempre più urgente adottare dei provvedimenti in tale campo a causa della carenza, che in futuro continuerà ad aggravarsi, di ufficiali e specialisti del settore in certi Stati membri, evidenziata anche nello studio BIMCO/ISF cui la Commissione fa riferimento. In tale contesto il Comitato si attende che la Commissione tenga nel debito conto la relazione del gruppo di lavoro «Risorse umane» del Foro delle industrie marittime, e la presa di posizione del Comitato congiunto sui trasporti marittimi del 14 giugno 1996.

6.3.3. Tuttavia anche un programma di formazione migliorato non riuscirà ad attirare candidati adeguati se non sarà possibile convincerli che la carriera marittima può offrire una relativa sicurezza, prospettive ragionevoli e la possibilità d'una successiva occupazione a terra. Il successo di un simile programma dipenderà pertanto dall'adozione di efficaci misure costruttive per il settore.

6.3.4. Resta ancora parecchio da fare per garantire che la rete modulare di certificazione e di formazione corrisponda appieno ai requisiti delle norme STCW recentemente rivedute.

6.3.5. Il Comitato auspicherebbe nella fattispecie un'azione efficace per garantire che i sistemi di istruzione e di formazione marittima dei paesi del terzo mondo dai quali proviene la maggior parte della forza lavoro soddisfino pienamente i requisiti STCW, quelli attuali e riveduti. Uno studio quale quello previsto dalla Commissione sembrerebbe rappresentare un primo utile passo in tal senso.

6.3.6. Un contributo pratico da parte dei programmi di ricerca e sviluppo della Comunità, che promuoverebbe tangibilmente la competitività del settore marittimo

comunitario sarebbe senz'altro opportuno; esso dovrebbe esser promosso e controllato tramite il Foro delle industrie marittime, ma è essenziale che un input efficace provenga dall'industria comunitaria del settore.

6.3.7. Al precedente punto 5.1 si ricorda che nel parere del 1989 il Comitato chiedeva misure specifiche per ridurre i costi degli equipaggi comunitari rimuovendo alcuni degli oneri aggiuntivi imposti dagli Stati membri all'industria del settore, oneri ai quali la concorrenza non è invece soggetta, e chiedeva altresì l'introduzione, da parte degli Stati membri, d'un regime fiscale meno pesante, adeguato alle realtà economiche del settore. Sono proprio questi oneri ad avere in larga misura provocato l'abbandono delle bandiere comunitarie per quelle ombra, e la loro entità si evince dalle tabelle dell'allegato 1 del documento in esame. Nell'esaminare la questione la Commissione dovrebbe raccogliere ulteriori dati (disponibili in varie pubblicazioni).

6.3.8. Il Comitato esprime pertanto particolar apprezzamento per la proposta della Commissione, stando alla quale le misure di sostegno anziché offrire un aiuto finanziario globale vanno finalizzate a ridurre gli oneri occupazionali ed i costi fiscali che gli operatori marittimi comunitari debbono sopportare, per promuovere direttamente lo sviluppo del settore ed aumentarne le possibilità occupazionali.

6.3.9. Quest'impostazione si ritrova nel documento della Commissione al capitolo «Aiuti di Stato al trasporto marittimo», ma va ribadito con la massima chiarezza che i trasporti marittimi non stanno cercando sussidi né sovvenzioni pubbliche dirette cosa che, a dispetto della politica proclamata dalla Commissione, avviene ancora sin troppo di frequente nell'industria aeronautica, bensì la semplice riduzione dei vari oneri fiscali e finanziari imposti dagli Stati membri che provocano una serie di costi cui invece non sono sottoposti gli operatori marittimi situati al di fuori della Comunità, che utilizzano marittimi a basso costo.

6.3.10. Qualsiasi impostazione comunitaria sugli aiuti di Stato o, più precisamente in questo caso, sull'allentamento degli oneri fiscali e finanziari imposti dallo Stato, dovrebbe rispettare una serie di criteri: dev'essere trasparente, non discriminatoria e non deve provocare distorsioni della concorrenza. Essa deve inoltre salvaguardare il diritto degli Stati membri alla sovranità tributaria. Per tale motivo l'impostazione dovrebbe concretizzarsi in orientamenti riveduti e miranti questa volta a compensare basandosi sui costi reali, il costo aggiuntivo specifico causato dall'intraprendere nell'ambito della Comunità europea le varie attività armatoriali, di gestione ed operazione marittime, allo scopo di permettere alle navi della Comunità di competere con i propri concorrenti mondiali a condizioni per lo meno di pari livello. Si dovrebbe tuttavia cercare di evitare

l'introduzione di procedure burocratiche inutilmente complesse.

6.3.11. La Commissione sembra aver riconosciuto l'estensione assai ramificata delle attività armatoriali e di gestione nella realtà odierna e la complessità degli accordi istituzionali che le compagnie marittime comunitarie hanno ritenuto necessario adottare. Riconosce inoltre i benefici che provengono dagli investimenti interni nel settore della navigazione comunitaria. Tutte queste attività contribuiscono in varia misura a potenziare economicamente il settore marittimo comunitario, offrendo posti di lavoro sulle navi ed a terra e migliorando la posizione della Comunità in quanto centro mondiale di quest'industria assai internazionale.

6.3.12. Il Comitato approva quindi l'impostazione della Commissione stando alla quale gli Stati membri dovrebbero garantire che il sostegno vada a quanti contribuiscono ad un'attività economica sostenibile nella Comunità, riservando la massima attenzione al rapporto economico. Tuttavia il Comitato ritiene che non si possa rifiutare il legame di bandiera, in quanto introduce un preciso vincolo con le norme di sicurezza e con la prassi occupazionale. Di conseguenza suggerisce alla Commissione di finalizzare i suoi orientamenti riveduti alla realizzazione dei vari obiettivi indicati al punto 5 del presente parere, in particolare dell'obiettivo di fondo di cui al punto 5.7. Sarebbe ovviamente necessario calibrare tale sostegno tra le varie categorie di trasporti marittimi comunitari e le navi da queste gestiti, in base agli equipaggi ed al contributo offerto all'occupazione ed all'investimento comunitario.

6.3.13. Dev'essere inoltre fatta una netta distinzione tra gli aiuti alle compagnie marittime ed i programmi generali degli aiuti di stato diretti a settori esterni all'industria dei trasporti marittimi, quali la cantieristica e la manutenzione.

6.3.14. Come evidenzia il documento della Commissione, i regimi fiscali cui gli Stati membri sottopongono attualmente le compagnie di trasporto marittimo differiscono enormemente. Il Comitato pertanto appoggia l'intenzione della Commissione di elaborare uno studio che analizzi l'attuale situazione nei vari Stati membri. Analogamente, il progetto di ricerca della Commissione volto a quantificare l'apporto economico del settore marittimo in una serie di Stati membri può fornire risultati utili ed informativi.

6.3.15. Il Comitato infine fa notare che se le sue raccomandazioni del 1989 a favore di misure positive fossero state a suo tempo realizzate dalla Commissione e dal Consiglio, i trasporti marittimi comunitari si troverebbero adesso in una situazione di gran lunga migliore di quella attuale. Il Comitato ribadisce l'assoluta necessità di prendere efficaci misure per colmare il

divario esistente in termini di costi, se si vuole che l'industria comunitaria dei trasporti marittimi possa continuare ad esistere e che le navi della Comunità

restino, o addirittura tornino, ad esser iscritte nei registri comunitari, e se si desidera salvaguardare l'occupazione dei marittimi della Comunità.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco della Commissione sul tema «La gestione del traffico aereo — Unificare lo spazio aereo europeo»»

(97/C 56/05)

La Commissione, in data 12 marzo 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al Libro bianco della Commissione sul tema «La gestione del traffico aereo — Unificare lo spazio aereo europeo».

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Moreland, ha adottato il parere in data 9 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 56 voti favorevoli, e 1 contrario il seguente parere.

1. Proposta della Commissione

1.1. Si tratta del Libro bianco sul futuro della gestione del traffico aereo in Europa, ovvero della posizione definitiva della Commissione e non di un documento di consultazione. Tuttavia, prima di trarre le proprie conclusioni, la Commissione esamina gli antefatti della situazione attuale e le carenze del sistema vigente.

1.2. Sebbene siano stati considerevolmente ridotti nei primi anni '90, dal 1994 i ritardi hanno continuato ad aumentare. Al punto 9 (Il capitolo) del Libro bianco la Commissione dichiara che «il costo dei ritardi dovuti all'ATC per le compagnie aeree si è assestato intorno ai 2 000 milioni di ECU all'anno». La Commissione ritiene che la situazione possa essere migliorata rendendo più efficiente il processo decisionale e l'utilizzazione delle risorse.

1.3. Attualmente servizi e funzioni rientrano nelle competenze dei singoli stati. Il centro EUROCONTROL di Maastricht fornisce servizi di controllo del traffico aereo per lo spazio aereo superiore degli Stati del Benelux e della Germania settentrionale. Ad EUROCONTROL è stato assegnato il compito di istituire, e ora di gestire l'Unità centrale di gestione dei flussi di traffico aereo (CFMU) allo scopo di fornire servizi di ATM per la maggior parte dell'Europa. Tuttavia, il quadro normativo che regola lo svolgimento della funzione operativa è sostanzialmente di competenza nazionale. Gli Stati aderenti a EUROCONTROL sono gli Stati membri dell'Unione europea, tranne la Spagna e la Finlandia, ed altri otto stati extracomunitari.

1.4. Gli sforzi effettuati in passato dalla Commissione per passare ad un sistema unificato di gestione del traffico non hanno ricevuto seguito da parte del Consiglio che vede nella cooperazione multilaterale nell'ambito della Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC) la strada da percorrere. Il Consiglio ha inoltre esortato la Commissione a collaborare con EUROCONTROL in questo ambito.

1.5. La Commissione non ritiene che tale approccio sia adeguato a risolvere i problemi del crescente traffico aereo e avanza le seguenti osservazioni:

- a) la gestione del traffico aereo è eccessivamente frammentata: oltre alle varie amministrazioni nazionali, alla CEAC e ad EUROCONTROL, vi sono altri organismi responsabili della sua gestione;
- b) mancano i meccanismi decisionali;
- c) mancano i supporti necessari per il processo decisionale, ovvero le informazioni di cui dispongono i responsabili sono insufficienti;
- d) mancano i mezzi per il monitoraggio delle decisioni;
- e) gli strumenti per l'applicazione e il sostegno sono insufficienti;
- f) il controllo dei costi è insufficiente.

1.6. La Commissione prende in esame tre soluzioni alternative:

1.6.1. «Una struttura europea monolitica»

Ciò consentirebbe di riunire le funzioni di definizione delle politiche e di fornitura dei servizi in un unico organismo.

1.6.2. «Una soluzione limitata alla Comunità»

Questa soluzione potrebbe comportare la trasformazione di EUROCONTROL in un'Agenzia comunitaria. Utilizzando gli strumenti previsti dal Trattato, la Comunità potrebbe creare un quadro normativo d'azione per colmare le lacune della situazione attuale.

1.6.3. «Una soluzione europea più ampia»

Ciò consentirebbe il coinvolgimento di paesi terzi. La Commissione entrerebbe a far parte di EUROCONTROL. Si prevede comunque la «reinvenzione» di quest'ultima per dotarla di maggiori poteri. EUROCONTROL potrebbe così assumere decisioni vincolanti per i partecipanti e svolgere un ruolo di controllo e di messa punto dei meccanismi di sostegno.

La Commissione auspica che la nuova EUROCONTROL eserciti una funzione legislativa ma la maggior parte delle funzioni operative dovrebbero rimanere decentralizzate a livello nazionale. La gestione dei flussi di traffico rimarrebbe prerogativa della nuova organizzazione.

1.7. La Commissione giunge alla conclusione che la terza opzione è la più adeguata e dichiara che «emetterà alcune raccomandazioni riguardanti l'ingresso della Comunità in EUROCONTROL conformemente alle condizioni previste dalla suddetta opzione».

2. Il parere del Comitato

2.1. Osservazioni generali

Il Comitato approva in generale la descrizione fornita dalla Commissione riguardo alle carenze dell'attuale sistema di gestione del traffico aereo in Europa e insiste sulla necessità di migliorare il sistema al fine di ridurre i ritardi, di accrescere la sicurezza aerea e di armonizzare i sistemi di gestione nazionale. Il Comitato ritiene che la situazione richieda una soluzione internazionale e condivide le conclusioni della Commissione secondo le quali è necessario istituire un sistema di gestione del traffico aereo «che trascenda le frontiere nazionali». Delle tre opzioni proposte dalla Commissione, l'azione diretta della Comunità dovrebbe basarsi su quella intitolata «Una soluzione europea più ampia».

2.2. Nell'esaminare il Libro bianco, il Consiglio dovrebbe avere quale obiettivo principale il miglioramento del sistema di gestione del traffico aereo. In tale contesto, EUROCONTROL dovrebbe essere «reinventata»⁽¹⁾ rafforzandone il potere legislativo.

2.3. La «nuova EUROCONTROL» dovrebbe definire le procedure per migliorare la gestione, ma la maggior parte delle funzioni operative dovrebbero rimanere di competenza degli enti nazionali aderenti. A questo proposito, è importante che tutti gli Stati membri perfezionino i propri sistemi di gestione nazionale del traffico aereo (ATM) per renderli efficienti in termini di costi e maggiormente orientati verso le esigenze dell'utente. È ovvio che, indipendentemente dal Libro bianco, la razionalizzazione degli organi di gestione del traffico aereo nazionale è indispensabile e contribuirà a rendere più efficiente l'intero sistema europeo.

2.4. I ritardi non sono causati esclusivamente da problemi relativi alla gestione del traffico aereo (vedi allegato). La maggior parte di essi è dovuta a molti altri fattori come, ad esempio, la capacità degli aeroporti, la gestione delle compagnie aeree e degli aeroporti, l'assistenza a terra, la sicurezza delle compagnie aeree e degli aeroporti e le condizioni meteorologiche. In alcuni casi i ritardi vengono falsamente attribuiti a carenze della gestione del traffico aereo e il Comitato ritiene che, pur prestando attenzione a questo aspetto, non si debba trascurare di ridurre i ritardi dovuti ad altre cause.

(1) «Reinventata» è termine utilizzato dalla Commissione. Le espressioni «potenziata» o «fortemente rafforzata» descriverebbero in maniera più precisa l'evoluzione future di EUROCONTROL.

3. Osservazioni particolari

3.1. *L'adesione della Comunità a EUROCONTROL*

3.1.1. Attualmente, le competenze di EUROCONTROL comprendono alcune funzioni legislative, la gestione del programma di miglioramento del traffico aereo europeo (ATC) e la fornitura di servizi operativi. Come già menzionato al punto 2.2, la nuova EUROCONTROL dovrebbe avere competenze legislative comprendenti tutti gli aspetti pertinenti il controllo del traffico aereo (ATC). Il Libro bianco non specifica con esattezza la divisione delle competenze operative tra livello internazionale e nazionale. La Commissione deve illustrare in maniera più dettagliata la propria posizione riguardo alle differenze tra funzione legislativa e funzione operativa e circa il ruolo degli organismi responsabili del loro funzionamento. Il Comitato ritiene che la gestione centrale dei flussi di traffico (Central Flow Management) dovrebbe rientrare tra le competenze della nuova EUROCONTROL mentre le restanti questioni operative dovrebbero essere trattate dalle autorità nazionali. In ogni caso, il Comitato sarebbe favorevole all'adesione degli Stati membri e degli altri paesi europei che attualmente non fanno parte di EUROCONTROL. È infatti dell'avviso che la competenza giurisdizionale di EUROCONTROL debba comprendere tutti i paesi europei.

3.1.2. Evidentemente, fra le caratteristiche fondamentali della nuova EUROCONTROL vi sono l'autorità e la capacità di prendere decisioni vincolanti nei confronti dei fornitori di servizi e di farle rispettare. Ciò richiederebbe fra l'altro l'introduzione del voto di maggioranza (già operativo in seno alla Commissione permanente di EUROCONTROL). Il nuovo organismo dovrebbe inoltre incoraggiare i fornitori di servizi a cooperare fra di loro.

3.1.3. La proposta della Commissione riguardante l'adesione della Comunità alla nuova EUROCONTROL rappresenta una soluzione politica possibile. Essa solleva tuttavia i seguenti interrogativi ai quali occorre dare una risposta:

- a) «Che ruolo avrebbe la Commissione?» Rappresenterebbe il Consiglio alle riunioni di EUROCONTROL su mandato di quest'ultimo? Quale procedura dovrebbe seguire il Consiglio per conferire tale mandato alla Commissione?
- b) Quale sarebbe la distribuzione dei voti tra l'Unione europea e i paesi che non ne fanno parte? Attualmente gli Stati membri aderenti a EUROCONTROL detengono 69 voti su 83 all'interno della Commissione permanente.
- c) Come verrebbero gestiti i casi riguardanti la competenza esclusiva della Comunità, la competenza esclusiva degli Stati membri e la competenza mista? Quale impatto avrebbe il funzionamento della nuova EUROCONTROL in ciascuno di questi casi?

d) Quale competenza giurisdizionale si avrebbe sullo spazio aereo militare? La sua entità dipenderà dalla possibilità di ampliare considerevolmente le competenze dell'Unione europea nel settore della difesa?

3.1.4. Si potrebbero prendere in esame altre varianti della proposta della Commissione. Il coinvolgimento di quest'ultima è comunque indispensabile, in particolare se vi è l'esigenza di trasporre le decisioni di EUROCONTROL nel diritto comunitario o in altre azioni concrete.

3.1.5. Lo studio sull'assetto istituzionale (INSTAR) condotto dalla CEAC è stato completato e si sta attualmente lavorando alle fasi successive per sviluppare una strategia istituzionale (STUDIO INSTRAT). Prima di prendere le decisioni finali sarebbe opportuno attendere i risultati dei suddetti studi nonché tenere conto di altri punti di vista come il presente parere e quello del Parlamento europeo (dato che per sua natura la CEAC rispecchia le posizioni degli enti di aviazione civile nazionali piuttosto che esprimere un'opinione più ampia). Si dovrebbe inoltre considerare l'impatto sulle risorse umane (il Comitato potrebbe decidere di emettere un supplemento di parere, una volta completata la fase attuale).

3.1.6. Ogni nuova struttura dovrebbe rendere conto del proprio operato in maniera democratica e dettagliata e presentare relazioni annuali al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

3.2. *Lo spazio aereo militare*

3.2.1. La gestione flessibile dello spazio aereo deve entrare a pieno titolo nell'organizzazione del traffico aereo. Il passaggio ad una gestione flessibile dello spazio aereo civile e militare è condiviso dalla maggior parte degli Stati membri e dovrebbe raccogliere il consenso di tutti gli stati coinvolti nella gestione del traffico aereo europeo. Il Comitato sarebbe favorevole ad una collaborazione ancora più stretta tra la gestione civile e militare dei sistemi di traffico aereo al fine di ottimizzare l'utilizzazione dello spazio aereo.

3.3. *Sicurezza*

Il Comitato rileva che si sta prestando grande attenzione alla riduzione dei ritardi. Sebbene la Commissione non trascuri la questione della sicurezza, il Comitato ritiene che la proposta di affidare tutti gli aspetti di ATC ad un ente separato, piuttosto che lasciarne la responsabilità all'interno della nuova EUROCONTROL, dovrebbe essere esaminata con cautela.

3.4. *Capacità dell'avionica in volo*

Per essere operativa, la gestione del traffico aereo dovrebbe tenere debito conto delle capacità future dell'avionica in volo. Prossimamente, l'organizzazione dell'ATC in Europa dovrebbe inoltre considerare le implicazioni organizzative dell'introduzione in Europa, in un futuro non lontano, della navigazione via satellite.

Le nuove tecnologie avranno un ruolo importante nell'ambito dell'assetto istituzionale. Occorrerà inoltre

reperire fondi comuni e ciò richiederà una gestione comune dello spazio aereo.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

APPENDICE

Stima della distribuzione dei ritardi in Europa ⁽¹⁾ nel 1995

Cause	Trimestre			
	1	2	3	4
ATC in rotta	7	15	20	14
ATC movimento a terra	7	11	8	7
Condizioni climatiche	9	1	1	7
Autorità aeroportuali e governative ⁽²⁾	7	8	8	7
Accumulo di ritardo e altre ⁽³⁾	38	34	35	41
Altre ⁽⁴⁾	32	31	28	24
Totale	100	100	100	100

Fonte: Ufficio centrale per l'analisi dei ritardi (CODA).

⁽¹⁾ Campione basato su 19 aeroporti europei principali.

⁽²⁾ Ad esempio, sicurezza e immigrazione.

⁽³⁾ Ad esempio, arrivo ritardato dell'aeromobile che causa un ritardo della partenza.

⁽⁴⁾ Ad esempio, mancata disponibilità di equipaggio o aeromobile, problemi causati da merci o bagagli, assistenza operazioni in pista.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Semplificazione delle direttive verticali nel settore dei prodotti alimentari:

- “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana”,
- “Proposta di direttiva del Consiglio relativa a determinati tipi di zucchero destinati all'alimentazione umana”,
- “Proposta di direttiva del Consiglio relativa al miele”,
- “Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai succhi di frutta e taluni prodotti simili destinati all'alimentazione umana”,
- “Proposta di direttiva del Consiglio relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana”,
- “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli estratti di caffè e agli estratti di cicoria”, e
- “Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni destinate all'alimentazione umana”»⁽¹⁾

(97/C 56/06)

Il Consiglio, in data 15 luglio 1996, 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 alle proposte 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 Gardner, in data 3 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Considerazioni generali

1.1. Introduzione

La proposta in esame fa seguito alla decisione del Vertice di Edimburgo del 1992 di semplificare o sopprimere alcune direttive riguardanti determinati prodotti perché non più in linea con il nuovo approccio legislativo adottato per il settore alimentare.

In base a detto nuovo approccio, la Commissione e il Consiglio hanno deciso di astenersi dall'adottare altre misure verticali su specifici prodotti, sia per la difficoltà di raggiungere un consenso, data la diversità delle abitudini alimentari nell'UE, sia per consentire ai consumatori la massima libertà di scelta. Si è convenuto invece di concentrarsi su misure orizzontali intese a proteggere i consumatori e l'ambiente, e riguardanti, ad esempio:

- l'etichettatura,
- gli additivi,
- le norme sanitarie, ecc.

Nella fattispecie, dopo discussioni approfondite con gli Stati membri, le categorie e gli operatori economici interessati, la Commissione ha ritenuto di non poter sopprimere nessuna delle sette direttive, ed ha presentato una proposta per semplificarle e renderle meno dettagliate.

Il Comitato ritiene che la proposta costituisca un primo passo nella giusta direzione, e l'approva quindi con la riserva delle osservazioni formulate in questi paragrafi ed in quelli relativi ai singoli prodotti.

1.2. Additivi

Il settore è regolamentato dalle direttive sugli additivi (95/2/CE), sugli edulcoranti (95/35/CE) e sui coloranti (94/36/CE). In genere, gli additivi non sono menzionati e nei rari casi in cui lo sono, i riferimenti non sono sempre corretti o completi.

Ai fini di una maggiore trasparenza, occorrerebbe omettere qualsiasi riferimento a singoli additivi. Le direttive riguardanti i prodotti alimentari per i quali è consentito l'impiego di additivi andrebbero invece integrate da un articolo che rinvii alle tre direttive summenzionate.

1.3. Forbici di prezzi standardizzate obbligatorie

Al fine di tutelare i consumatori, tali forbici, che figuravano in numerose direttive, sono state sostituite dalla fissazione di un prezzo unitario uniforme. Il Comitato incoraggia nondimeno il mantenimento facoltativo di gamme di prezzi europei, se la cosa risponde alle esigenze del settore, purché si possa dimostrare che

⁽¹⁾ GU n. C 231 del 9. 8. 1996, pagg. 1-27.

ciò è nell'interesse dei consumatori e non si ostacolerà la libera circolazione dei prodotti.

1.4. *Comitatologia*

La Commissione propone che tutte le direttive vengano adeguate al progresso tecnico mediante la procedura della comitatologia; il ricorso a tale meccanismo viene approvato.

Il Comitato sottolinea inoltre la necessità di consultare ed ascoltare i vari organi consultivi che rappresentano i diversi interessi socioeconomici.

1.5. *Basi giuridiche e calendario*

La Commissione ha deciso di fondarsi sulle medesime basi giuridiche, vale a dire l'articolo 100 A per il cioccolato e il caffè, e l'articolo 43 per i restanti prodotti. Ovviamente, la Commissione dispone in quest'ambito della massima libertà di scelta.

Le date proposte per l'attuazione sono talmente ravvicinate da risultare poco realistiche. Considerati i tempi necessari per il completamento di una direttiva e per l'applicazione da parte degli Stati membri, esse andrebbero rivedute in maniera da:

- autorizzare la commercializzazione a decorrere dalla pubblicazione della direttiva;
- vietare la fabbricazione (inclusa l'etichettatura) di prodotti non conformi alla direttiva per i due anni successivi alla pubblicazione della stessa;
- consentire la vendita di prodotti non conformi ed etichettati prima della seconda data, fino ad esaurimento delle scorte.

1.6. *Lingue*

In vari casi, la proposta utilizza nomi diversi da quelli usati dai consumatori nelle rispettive lingue. Per quanto riguarda il tedesco, le denominazioni austriache sono state regolarmente omesse pur essendo previste dal Protocollo n. 10 dell'Atto di adesione.

Sarebbe opportuno utilizzare le denominazioni normalmente usate dai consumatori (cfr. 6.7) ed aggiungere dappertutto i termini austriaci corrispondenti.

2. 96/0112 — Proposta relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato

2.1. *Osservazioni generali*

2.1.1. *La controversia sui grassi vegetali*

Si tratta della proposta più controversa del pacchetto. Le discussioni, che riguardano l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, meritano una breve spiegazione.

La direttiva stabilisce i requisiti di composizione per i diversi tipi di cioccolato specificando i quantitativi minimi di cacao e, laddove opportuno, di estratto secco di latte. Tali requisiti valgono per tutti gli Stati membri e non vengono modificati dalla proposta.

In sette Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Portogallo, Svezia e Regno Unito) è autorizzata l'aggiunta di quasi tutte le sostanze commestibili mentre nei restanti otto (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna) sono vietati i grassi vegetali.

Nel secondo gruppo di Stati membri il rifiuto dei grassi vegetali è motivato dal timore di ridurre la qualità del prodotto e di determinare un calo del consumo di cacao. Gli altri sette Stati, in cui i grassi vegetali sono aggiunti per venire incontro ai gusti dei consumatori, sostengono decisamente il mantenimento delle disposizioni in vigore.

I timori in merito alla qualità sono dovuti alla diversa concezione del prodotto ideale per il consumatore nei vari paesi. A questo proposito occorrono però alcune precisazioni sull'uso del cacao.

Va rilevato che i semi di cacao non vengono consumati direttamente, ma vengono prima trasformati in cioccolato e in altri prodotti a base di cacao. Il consumo di semi di cacao viene massimizzato se il prodotto finale soddisfa completamente le esigenze del consumatore.

Le preferenze dei consumatori all'interno dell'Unione europea si sono orientate sempre più verso il cioccolato al latte (85-90 % delle vendite) che contiene molto meno cacao rispetto a quello fondente, anche se i suoi ingredienti sono più costosi. Inoltre, negli ultimi anni si è verificato un forte aumento del consumo di cioccolatini ripieni, di biscotti ricoperti e altri prodotti che in genere contengono una percentuale di cioccolato del 25-50 %, di solito al latte.

Il consumo di prodotti a più basso contenuto di cacao è aumentato considerevolmente perché questi soddisfano maggiormente le esigenze dei consumatori. Queste due tendenze (maggior consumo di cioccolato ma minor contenuto medio di cacao) hanno avuto un effetto positivo sul consumo di semi di cacao che dal 1980 a oggi è raddoppiato all'interno dell'Unione europea (a 12).

2.2. *Osservazioni particolari*

2.2.1. *Tipi di grassi vegetali*

Al fine di tutelare la salute del consumatore, la Commissione dovrebbe prevedere l'indicazione nell'etichetta dell'origine dei grassi vegetali utilizzati.

2.2.2. Settimo considerando

Nell'intero testo della direttiva occorre sottolineare che l'impiego di altre sostanze (compresi i grassi vegetali) è ammesso soltanto in aggiunta agli altri ingredienti consentiti e non in sostituzione di questi ultimi. La formulazione dovrebbe quindi essere modificata come segue:

«considerando che l'aggiunta, nei prodotti di cioccolato, di grassi...»

2.2.3. Ottavo considerando

Analogamente, occorre modificare la formulazione come segue:

«... devono avere la facoltà di decidere in merito all'aggiunta di tali grassi vegetali nelle loro produzioni nazionali,»

2.2.4. Nono considerando

Poiché la proposta prevede disposizioni diverse per i vari Stati membri, è necessario sottolineare il diritto di stabilimento inserendo:

«Considerando che, al fine di garantire il diritto di stabilimento e l'unicità del mercato interno...»

2.2.5. Undicesimo considerando

La formulazione è errata in quanto senza grassi il cioccolato non può essere prodotto. Il considerando fa riferimento a dichiarazioni specifiche, e andrebbe modificato come segue:

«Considerando che, in forza della predetta direttiva, è possibile dichiarare l'omesso impiego di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, a condizione di non indurre in errore il consumatore.»

2.2.6. Dodicesimo considerando

Per lo stesso motivo di cui al punto 2.2.2, il testo deve essere modificato come segue:

«considerando che, per i prodotti di cioccolato con aggiunta di grassi vegetali,»

2.2.7. Articolo 2

2.2.7.1. La formulazione dell'articolo manterrebbe la situazione attuale, in cui quasi la metà degli Stati membri autorizzano l'aggiunta di grassi vegetali al cioccolato prodotto sul territorio nazionale, e gli altri otto non la permettono.

Sarebbe stata preferibile una soluzione uniforme; data la situazione menzionata al punto 2.1, il Comitato potrebbe comunque accogliere la proposta in quanto attualmente rappresenta il miglior compromesso possibile, insistendo per una sua revisione dopo 5 anni di applicazione della direttiva, per vagliare le possibilità di armonizzazione.

2.2.7.2. Tuttavia, anche in questo caso l'espressione «(che) contengono grassi vegetali» deve essere sostituita con «cui sono stati aggiunti grassi vegetali».

2.2.7.3. Il Comitato accoglie con favore l'estensione ai prodotti di cioccolato dell'etichettatura con l'indicazione degli ingredienti.

I grassi diversi dal burro di cacao, se utilizzati, figureranno nell'elenco degli ingredienti; è quindi superfluo aggiungere un'ulteriore dichiarazione separata. Del resto, la Corte europea di giustizia ha stabilito di recente che detta dichiarazione non è necessaria (causa Béarnaise, C-51/94).

Nondimeno, qualora il Consiglio e il Parlamento insistessero in tal senso, la dichiarazione dovrebbe figurare sempre vicino all'elenco degli ingredienti.

2.2.8. Articolo 3, 4° comma

Il testo dovrebbe essere modificato come segue:

«... la quantità di zuccheri e/o di edulcoranti aggiunta...»

2.2.9. Nuovo articolo (da aggiungere)

«Gli additivi possono essere impiegati solo in conformità delle Direttive 94/36/CE, 95/2/CE e 94/35/CE.»

2.2.10. Allegato, lettera A, punti 3 e 4

Il prodotto di cui al punto 4 viene definito:

- «Cioccolato al latte ad alto contenuto di latte», in tre versioni linguistiche;
- «Cioccolato chiaro al latte», in una versione linguistica;
- «Cioccolato comune al latte», in cinque versioni linguistiche;
- «Cioccolato da cucina», in una versione linguistica.

Le ultime due definizioni, piuttosto peggiorative, sono state coniate in un'epoca in cui il cioccolato era un prodotto a buon mercato.

Con l'evoluzione dei prezzi del latte, non vi è attualmente una grande differenza tra il costo dei due tipi di cioccolato al latte, che è comunque molto più alto di quello del cioccolato. Ecco alcuni esempi basati sui criteri della proposta:

Prezzo per tonnellata delle materie prime di tre principali tipi di cioccolato (1):

— Cioccolato al latte	1 612 ECU
— Cioccolato al latte ad alto contenuto di latte (cioccolato comune al latte)	1 590 ECU
— Cioccolato (col 25 % di materie grasse, per consentire il confronto)	1 015 ECU

Dato che l'attuale denominazione penalizza in molte lingue l'impiego del latte, prodotto UE ad alto valore nutritivo, il Comitato suggerisce:

- di utilizzare dappertutto le denominazioni più appropriate «cioccolato al latte ad alto contenuto di latte» o «cioccolato chiaro al latte» per il prodotto di cui al punto 4; oppure
- di impiegare la stessa denominazione «cioccolato al latte» per entrambi i tipi, come proposto per il Regno Unito e l'Irlanda, indicando però il contenuto di latte.

2.2.11. I nutrizionisti concordano attualmente sulla necessità di ridurre il consumo di grassi (2). La disposizione che prevede un contenuto minimo di grassi del 25 % è quindi anacronistica ed ostacola lo sviluppo di tipi di cioccolato a basso contenuto di materie grasse. Si propone quindi di eliminarla.

2.2.12. Allegato, lettera C

Si propone di modificare la prima frase come segue:

«... dopo la sottrazione del peso delle sostanze aggiunte conformemente al punto B e all'articolo 2».

Il termine «additives», che figura nella versione inglese, è erroneo. Il termine utilizzato deve coprire tutte le sostanze aggiunte di cui all'articolo 2.

3. 96/0113 — Proposta relativa allo zucchero

3.1. Osservazioni generali

Gran parte della proposta non è necessaria per la tutela dei consumatori e comprende prodotti che non vengono mai venduti al consumatore finale. Si tratta, in parte, di disposizioni volte a sostenere il regime dello zucchero, e che dovranno essere notevolmente semplificate quando si procederà alla riforma di detto regime.

3.2. Articolo 2, 3° comma

Il contenuto effettivo di sostanza secca dei prodotti liquidi pone problemi per le differenze esistenti tra una partita e l'altra. Questa etichettatura vale quindi soltanto per il commercio. Nel caso in cui il prodotto venga venduto al consumatore finale, sarà applicato il sistema delle dichiarazioni delle quantità degli ingredienti (Quantitative Ingredient Declaration, QUID, in base alla direttiva sull'etichettatura), ossia contenuti medi o minimi.

Questa disposizione dovrebbe essere ripresa in tutto il testo.

3.3. Nuovo articolo (da aggiungere)

«Gli additivi possono essere impiegati solo in conformità della Direttiva 95/2/CE.»

3.4. Allegato, lettera A

Sopprimere ogni riferimento all'anidride solforosa, conformemente al punto 1.2.

Attualmente, alcuni di questi tipi di zucchero possono essere prodotti con livelli inferiori di anidride solforosa. La Direttiva 92/E/CE andrebbe riveduta tempestivamente per tenere conto di queste circostanze.

3.5. Allegato, lettera B

Alcune delle analisi menzionate sono superate. Occorrerebbe aggiornarle o, meglio ancora, eliminare completamente la parte B dell'allegato in quanto non coerente con il nuovo approccio legislativo dell'Unione europea. Si potrebbero stabilire criteri aggiornati tramite procedimenti non legislativi; la Commissione, dal canto suo, dovrebbe promuoverne il rispetto, come all'articolo 3 della proposta relativa al miele.

(1) Sulla base dei seguenti prezzi per tonnellata: burro di cacao, 3 500 ECU; burro anidro di latte vaccino, 3 981 ECU; pasta di cacao, 648 ECU; latte intero in polvere, 2 657 ECU; zucchero, 759 ECU.

(2) «Codice europeo contro il cancro», riunione dei cancerologi CE, Bonn, 28-29 novembre 1994.

4. 96/0114 — Proposta relativa al miele

4.1. *Articolo 2, 1° comma*

Modificare come segue la versione inglese:

«However except in the case of ...»

4.2. *Articolo 2, 1° comma, secondo capoverso*

Sostituire «possono essere completate» con «devono essere completate».

4.3. *Articolo 2, 1° comma, primo trattino*

Sostituire «essenzialmente» con «principalmente».

4.4. *Articolo 3*

Alla fine dell'articolo, aggiungere il seguente testo:

«Se tali metodi sostituiscono gli attuali metodi empirici (saccarosio apparente, zuccheri riduttori apparenti), può rivelarsi necessario modificare anche le caratteristiche di composizione.»

4.5. *Allegato 2, punto 7, lettera a)*

L'indice diastatico è un metodo ormai superato che, conformemente all'articolo 3, andrebbe sostituito con uno più moderno.

4.6. *Allegato 2, punto 7, lettera b)*

La direttiva prevede un tenore di HMF di 40 mg/kg con possibilità di deroga fino a 80 mg, ossia il valore indicato nel Codex. Nessun motivo di ordine sanitario giustifica il valore di 40 mg/kg.

40 mg/kg rappresentano una quantità congrua nella fase di produzione del miele, ma il tenore di HMS aumenta durante l'immagazzinamento, specie nei paesi caldi. Recenti ricerche effettuate in punti vendita degli Stati membri meridionali hanno rivelato che in taluni campioni il contenuto di HMF aveva superato tale valore.

Il punto 7, lettera b) andrebbe quindi modificato come segue:

«HMF 40 mg/kg dopo trattamento e miscela non più di 80 mg/kg alla vendita al dettaglio»

(Il titolo del punto 7 dovrà essere modificato di conseguenza.)

5. 96/0115 — Proposta concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi

5.1. *Articolo 2*

Diversi Stati membri continuano ad opporsi ai prodotti arricchiti con vitamine. La Commissione dovrebbe cercare di giungere quanto prima ad un'intesa per eliminare tali ostacoli.

5.2. *Articolo 3*5.2.1. *Articolo 3, 1° comma (cfr. anche punto 6.7)*

I consumatori usano a volte denominazioni diverse che, in una stessa lingua, possono persino variare da paese a paese. Le «denominazioni specifiche» svolgono un ruolo importante, ma non devono divenire un ostacolo al commercio. Pertanto, alla fine del 1° comma bisognerebbe aggiungere la seguente frase:

«Sono tuttavia ammesse anche le denominazioni di vendita utilizzate nello Stato membro di produzione o quelle di uso comune tra i consumatori.»

5.2.2. *Articolo 3, 5° comma*

Alla fine del secondo trattino, sopprimere «dei minerali» ed aggiungere «della polpa e/o delle particelle di frutta».

I processi di fabbricazione possono determinare la perdita parziale anche di queste sostanze. È dubbio che vi possa essere anche una perdita di minerali.

5.3. *Nuovo articolo (da aggiungere)*

«Gli additivi possono essere impiegati solo in conformità della Direttiva 95/2/CE.»

5.4. *Allegato 1*

In base al nuovo approccio, non è necessario precisare nei dettagli le caratteristiche delle materie prime e dei prodotti intermedi che non vengono venduti al consumatore finale. Visto che in altre direttive proposte

l'indicazione di tali caratteristiche viene soppressa, lo si potrebbe fare anche in questo caso.

Qualora per i succhi di frutta ciò non sia possibile, occorrerà integrare e correggere questa parte come segue:

5.4.1. Allegato 1, parte I, punto 1, lettera b)

Di solito non si conosce l'esatta quantità di acqua estratta dal succo, per cui nella pratica non è possibile risalire dal concentrato allo stato di origine del succo.

Attualmente, questi succhi di frutta sono ottenuti utilizzando quantità e qualità di acqua conformi a un codice concordato di pratica industriale, e devono contenere aromi e minerali provenienti dal frutto indicato (o dai frutti indicati). Anche la polpa e/o le particelle commestibili di frutta dovrebbero poter essere recuperate.

La proposta dovrebbe tenerne conto. In base al nuovo approccio, ciò potrebbe avvenire per vie non legislative, invitando la Commissione a promuovere tali codici (come all'art. 3 della proposta relativa al miele).

5.4.2. Allegato 1, parte I, punto 2

Vietare prodotti con una concentrazione inferiore al 50 % significa limitare inutilmente la scelta dei consumatori. Un'etichettatura adeguata (QUID) rappresenta una maggiore garanzia.

5.4.3. Allegato 1, parte I, punto 4, lettera a)

In base alla direttiva in vigore, l'aggiunta di zuccheri e/o miele viene autorizzata in quantità non superiore al 20 %. La riduzione proposta priverà i consumatori di alcuni prodotti già affermati, e andrebbe pertanto soppressa.

5.5. Allegato 1, parte II, punto 1

5.5.1. Alla fine del primo trattino andrebbe aggiunto quanto segue:

«La polpa e/o le particelle utilizzate nel processo di restituzione devono provenire dal frutto indicato (o dai frutti indicati).»

L'ulteriore restituzione di minerali tramite sostanze volatili appare erronea.

5.5.2. Per quanto riguarda il terzo trattino, il grado di acidità in quanto tale (pH) non può essere corretto con l'aggiunta di zuccheri.

5.5.3. Bisognerebbe aggiungere un sesto trattino del seguente tenore:

«Anidride carbonica come ingrediente»

L'anidride carbonica viene impiegata nella fabbricazione di bevande gassate e, come nel caso dell'acqua minerale, non rientra nella direttiva sugli additivi.

5.6. Allegato 1, parte II, punto 2. Trattamenti e sostanze autorizzati

Il testo va aggiornato in base alle moderne tecnologie.

5.6.1. Terzo trattino

Il Comitato ricorda, a questo proposito, che il procedimento di diffusione non può essere ammesso per il succo d'uva in quanto non consentito dalla legislazione comunitaria del settore vitivinicolo, in cui rientra anche il succo d'uva. Infatti, questo succo può essere elaborato anche a partire da mosto d'uva non fermentato.

5.6.2. L'ultimo trattino andrebbe sostituito con il seguente testo:

«chiarificanti, additivi e assorbenti chimicamente inerti conformi alle direttive dell'Unione europea relative ai materiali e agli oggetti a contatto con i prodotti alimentari.»

5.7. Allegato 2, parte 4, lettera a)

Se effettivamente necessario, l'elenco dettagliato degli zuccheri autorizzati andrebbe integrato come segue:

- «— gli zuccheri di cui all'Allegato A della Direttiva...
- il fruttosio
- gli zuccheri derivati dalla frutta
- il miele»

5.8. Allegato 3

L'elenco è incompleto e le osservazioni di cui al punto 6.7 valgono anche in questo caso. In olandese esistono due denominazioni per i nettari di frutta; inoltre, mancano i seguenti termini:

- f) (in finlandese) ... «Mehu» e «Makeutettu ... Mehu»;
- g) (in svedese) «Äppelmust».

5.9. *Allegato 4*

5.9.1. Questo tipo di disposizioni particolareggiate è in contrasto con il nuovo approccio; l'allegato dovrebbe quindi essere considerevolmente ridotto.

5.9.2. Il titolo della terza colonna andrebbe modificato come segue:

«Tenore minimo, anche di purea, espresso in percentuale del volume del prodotto finito.»

Per i liquidi si usa di solito il volume e non il peso.

5.9.3. In tutta la versione tedesca vanno aggiunte le denominazioni austriache.

6. 96/0116 — *Proposta relativa a taluni tipi di latte conservato*6.1. *Articolo 3, 1° comma (cfr. anche punto 6.7)*

I consumatori usano a volte denominazioni diverse che, in una stessa lingua, possono persino variare da paese a paese. Le «denominazioni specifiche» svolgono un ruolo importante, ma non devono divenire un ostacolo al commercio. Pertanto, alla fine del 1° comma bisognerebbe aggiungere la seguente frase:

«Sono tuttavia ammesse anche le denominazioni di vendita utilizzate nello Stato membro di produzione o quelle di uso comune tra i consumatori.»

6.2. *Articolo 3, 2° comma*

Nell'ambito del nuovo approccio ciò appare superfluo dato che il quantitativo netto è già contemplato dalle definizioni orizzontali.

6.3. *Articolo 3, 4° comma*

Quasi tutto ciò è già compreso nella direttiva sull'etichettatura.

6.4. *Nuovo articolo (da aggiungere)*

«Gli additivi possono essere impiegati solo in conformità della Direttiva 92/2/CE.»

6.5. *Allegato 1, punto 1, lettere c), e) e g)*

Questi prodotti sono disciplinati da disposizioni diverse a seconda che vengano venduti al consumatore finale o destinati ad usi commerciali. Inoltre, in alcuni casi, i valori non corrispondono alle disposizioni del Codex che prevedono una fabbricazione separata per le esportazioni dell'UE, che sono molto considerevoli.

Se tuttavia si ritiene necessario fissare disposizioni dettagliate, queste devono essere in linea con il Codex.

6.6. *Allegato 1, punto 4, lettera a)*

Il testo va aggiornato come segue:

«mediante apposito trattamento termico (sterilizzazione, UHT, ecc.), per i prodotti di cui al punto 1, lettere da a) a d);»

6.7. *Allegato 2*

L'elenco è incompleto e va riveduto conformemente alla disposizione sulle denominazioni di uso comune, di cui alla direttiva sull'etichettatura.

Attualmente, la lingua tedesca presenta 5 varianti nazionali (compresa quella lussemburghese, che viene sempre più utilizzata per l'etichettatura dei prodotti lattiero-caseari locali), la francese 2-3, l'olandese e la svedese 2. Anche le lingue locali come il catalano vengono ora usate a livello commerciale. Data tale diversità culturale, è improbabile che le informazioni più significative per i consumatori possano venir fissate in una direttiva; esse vanno stabilite a livello locale e con sufficiente flessibilità da consentire cambiamenti futuri.

Oltre a ciò, mancano il termine svedese «Gradpulver» e la locuzione tedesca «eingedicktes Kaffeeobers».

7. 96/0117 (COD) — *Proposta relativa agli estratti di caffè e di cicoria*

7.1. La Sezione accoglie con favore la proposta.

8. 98/0118 — *Proposta relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni*8.1. *Articolo 1*

Dopo «biscotteria» aggiungere «confetteria».

8.2. *Articolo 2*

Il Comitato approva l'attuale applicazione a questi prodotti della direttiva sull'etichettatura (79/112/CEE).

8.3. *Articolo 2, 3° e 4° comma*

L'articolo ripete le disposizioni per il calcolo degli ingredienti contenute nella vecchia direttiva del 1979. Nel frattempo, le disposizioni orizzontali sull'etichettatura dei prodotti alimentari e sulle dichiarazioni relative alla quantità degli ingredienti (QUID) sono state applicate (o stanno per esserlo) ai prodotti alimentari in generale. In base al QUID, il calcolo degli ingredienti viene effettuato durante la fase di mescolamento, mentre il sistema di etichettatura dei prodotti alimentari calcola le sostanze nutritive (come lo zucchero) in percentuale del prodotto finale alla vendita.

Le disposizioni specifiche per le confetture prevedono un altro metodo di calcolo. La presenza sull'etichetta di valori e calcoli diversi confonde il consumatore; la Commissione dovrebbe quindi esaminare la situazione.

8.4. *Articolo 2, 5° comma*

Nel caso si faccia ricorso all'alternativa dell'etichettatura dei prodotti alimentari, occorre precisare che, spesso, per motivi di spazio le indicazioni non possono figurare nello stesso campo visivo.

8.5. *Articolo 4*

Sembra esservi una limitazione ingiustificata della libertà di scelta del consumatore. In linea di principio, bisognerebbe autorizzare l'impiego di qualsiasi alimento di origine vegetale atto al consumo umano, accompagnato da un'etichettatura adeguata.

8.6. *Nuovo articolo (da aggiungere)*

«Gli additivi possono essere impiegati solo in conformità delle Direttive 95/2/CE, 94/35/CE e 95/36/CE.»

8.7. *Allegato 1*

8.8. *Parte III*

In almeno sei Stati membri sono state create confetture con un tenore di zucchero inferiore al 60 % che ottengono un notevole successo di vendita, data la richiesta da parte dei consumatori di prodotti a più basso contenuto di zuccheri.

Nei rimanenti Stati membri tali confetture non sono ammesse ed i consumatori non godono di questa possibilità di scelta. La proposta in oggetto mantiene inalterata la situazione che andrebbe invece riveduta per offrire ai consumatori di tutta l'Unione europea la stessa scelta.

8.9. *Allegato 2*

Come già osservato al punto 8.5, gran parte di queste definizioni potrebbero essere eliminate autorizzando l'impiego di «qualsiasi alimento di origine vegetale atto al consumo umano». Ciò vale, in particolare, per l'ultimo trattino ove figura un elenco eccessivamente dettagliato e arbitrario che limita inutilmente la libertà di scelta del consumatore. Ad esempio, si autorizza l'impiego di noci ma non di noci pecan né di arachidi.

L'intero trattino dovrebbe essere sostituito con l'espressione «qualsiasi prodotto alcolico o alimentare di origine vegetale atto al consumo umano».

8.10. *Allegato 3, parte B, punto 1 b) e 4*

Vanno soppressi i riferimenti ai singoli additivi.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto concerne il *Gyrodactylus salaris*, la Direttiva 91/67/CEE che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 93/53/CEE recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci»⁽¹⁾

(97/C 56/07)

Il Consiglio, in data 9 luglio 1996, ha deciso, conformemente agli articoli 43 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 «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha elaborato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kallio il 3 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 55 voti favorevoli e con un'astensione, il seguente parere.

1. «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto concerne il *Gyrodactylus salaris*, la Direttiva 91/67/CEE che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura»

1.0.1. La proposta della Commissione si prefigge di organizzare gli scambi di salmonidi in modo da prevenire la propagazione del parassita *Gyrodactylus salaris*, introdurre un obbligo di certificazione diretto a evitare la propagazione delle malattie virali IHN e VHS e ridurre a due anni (dai quattro attuali) il periodo di campionamento e di analisi necessario perché una zona sia riconosciuta ufficialmente indenne.

1.0.2. Le malattie dei pesci oggetto delle misure sono elencate nell'allegato A della Direttiva del Consiglio 91/67/CEE e classificate in tre elenchi a seconda della loro gravità e delle misure di eradicazione applicabili.

1.1. Osservazioni generali

1.1.1. Il parassita *Gyrodactylus salaris* causa la giordattilosi, una malattia che colpisce gli stock di salmoni selvatici e che, all'interno dell'Unione europea, si è manifestata con certezza in Finlandia, Svezia e Danimarca. Il parassita è stato individuato anche in Spagna, Portogallo, Francia e Germania. Sebbene la situazione di molti Stati membri al riguardo non sia nota, è probabile che il parassita si sia ampiamente diffuso in Europa attraverso i trasferimenti di pesci infetti compiuti in passato.

1.1.2. È dimostrato che il *Gyrodactylus salaris* arreca gravi danni agli stock selvatici di salmone atlantico (*Salmo salar*) che vivono nelle acque dell'Europa settentrionale. Il parassita distrugge gli stock di salmone di fiume che infetta eliminandone gli esemplari giovani.

Tale distruzione comporta un impoverimento della biodiversità della specie e gravi perdite economiche per il settore della pesca, per il turismo e per gli abitanti della zona. Dato il loro ritmo di riproduzione particolarmente rapido, anche un numero ridotto di parassiti può produrre effetti potenzialmente devastanti per gli stock infetti. I modi di propagazione del parassita dalle regioni infette ad altre regioni sono il trasferimento di pesci vivi oppure la migrazione di pesci in natura.

1.1.3. Finora all'interno dell'UE non sono ancora stati segnalati danni da *Gyrodactylus salaris* agli stock di salmoni. Dagli studi condotti in materia emerge che le popolazioni di salmoni che vivono nell'area del Baltico sono più resistenti al parassita di quelle di salmone atlantico. In Norvegia il parassita ha già arrecato gravi danni alle popolazioni di salmone atlantico di 38 fiumi. All'interno dell'Unione sono presenti stock sensibili al parassita nei fiumi della Finlandia settentrionale che sfociano nel Mar glaciale artico (zone di pesca al salmone) e forse anche nel Regno Unito e in Irlanda.

1.1.4. Una volta che uno stock di salmoni è stato infettato dal *Gyrodactylus salaris*, lottare contro il parassita è estremamente arduo e costoso. Nei grandi sistemi idrici caratterizzati da vasti bacini idrografici e grandi laghi la sua eliminazione è particolarmente difficile e la salvezza degli stock infetti non è affatto garantita.

1.1.5. È necessario delineare un quadro più preciso della distribuzione del parassita *Gyrodactylus salaris*, in modo da poter valutare i danni da questo causati e i rischi legati al trasferimento di stock. Analogamente, occorre anche verificare la patogenicità di esemplari di *Gyrodactylus salaris* provenienti da regioni diverse e la resistenza al parassita di diversi stock di salmone.

1.1.6. Il parassita *Gyrodactylus salaris* rischia di propagarsi in una vasta zona, per mezzo dei salmoni o

(1) GU n. C 242 del 21. 8. 1996, pag. 13.

di altre specie, attraverso i trasferimenti o la migrazione di pesci selvatici. Gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero collaborare strettamente tra di loro al fine di prevenire la propagazione del parassita e con i paesi terzi confinanti al fine di tracciare la sua distribuzione e di acquisire e diffondere nuove informazioni al riguardo.

1.1.7. La Commissione europea collabora già con la Norvegia al fine di prevenire la propagazione delle malattie dei pesci. La Norvegia persegue la lotta contro le malattie ed i parassiti con gli stessi metodi dell'Unione europea, mentre la Russia non ha contatti diretti con la Commissione in materia.

1.1.8. Oltre alle malattie e ai parassiti già noti, sulle aziende di allevamento ittico e sugli stock di pesci selvatici incombono anche nuovi parassiti che in altre regioni sono inoffensivi e agenti patogeni completamente nuovi che possono essere propagati inavvertitamente nel corso di trasferimenti autorizzati. Nel contesto di questa lotta, l'obiettivo della Commissione dovrebbe essere la creazione di strutture in grado non solo di combattere le malattie e i parassiti già noti, ma anche di arginare eventuali nuove e gravi malattie che si manifestassero in futuro.

1.1.9. La propagazione delle malattie virali IHN e VHS ad aziende di allevamento situate in zone non riconosciute ufficialmente indenni dai due virus ha causato gravi perdite economiche. Nel caso di scambi di pesci, uova e gameti che abbiano luogo in zone non riconosciute, la Commissione propone di introdurre un obbligo di certificazione in rapporto alla IHN e alla VHS. L'introduzione di tale obbligo agevolerebbe la lotta contro la propagazione della IHN e della VHS tra una zona non riconosciuta e l'altra e verso le aziende comprese in tali zone.

1.1.10. La normativa dell'UE sulle malattie dei pesci si sforza di recepire le raccomandazioni formulate dall'Ufficio internazionale per le epizootie (OIE). Conformemente a tali raccomandazioni, viene proposto di ridurre da quattro a due anni il periodo di campionamento e di analisi necessario per concedere la qualifica di zona riconosciuta rispetto ad una determinata malattia.

1.2. Osservazioni specifiche

1.2.1. Articolo 1

1.2.1.1. La proposta della Commissione contiene le modifiche rese necessarie dal trasferimento del *Gyrodactylus salaris* dall'elenco III all'elenco II dell'allegato A. Vengono poi precisate (separatamente per le malattie virali e per il *Gyrodactylus salaris*) le norme applicabili alle malattie dell'elenco II.

1.2.1.2. Il Comitato desidera sottolineare che il trasferimento di pesci vivi in acque in cui vivono stock selvatici

di salmoni sensibili al *Gyrodactylus salaris* comporta sempre il rischio di lacune nel campionamento e negli esami eseguiti prima di concedere l'autorizzazione al trasferimento dei pesci in ambiente naturale.

1.2.2. Articolo 1, paragrafo 3

1.2.2.1. Al fine di evitare interpretazioni divergenti, l'Allegato A dovrebbe chiarire a quali specie fa riferimento indicandone sempre il nome scientifico.

1.3. Conclusioni

1.3.1. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di emendare la Direttiva 91/67/CEE al fine di trasferire il parassita *Gyrodactylus salaris* dall'elenco III all'elenco II dell'Allegato A. Tale emendamento permetterebbe di combattere più efficacemente il parassita, che rappresenta una minaccia particolarmente grave per gli stock selvatici di salmone atlantico.

1.3.2. Il Comitato ritiene che si debba prestare una grande attenzione al miglioramento della leggibilità delle direttive esistenti. In particolare dovrebbero essere completamente riscritte a intervalli regolari le direttive in cui sono stati introdotti emendamenti.

1.3.3. Il Comitato desidera sottolineare l'importanza della cooperazione all'interno dell'Unione europea e la necessità di intensificare la cooperazione con i paesi terzi confinanti, al fine di rendere più efficaci gli interventi contro le malattie e i parassiti pericolosi.

1.3.4. Il Comitato propone di intensificare la ricerca nel settore, in modo da creare premesse adeguate per la lotta contro le malattie pericolose. La ricerca è importante anche per ragioni economiche e sanitarie, in quanto il consumatore deve poter contare sulla qualità dei prodotti alimentari a base di pesce.

1.3.5. Il Comitato fa notare che occorre trovare il modo di evitare che le malattie e i parassiti siano presi a pretesto per erigere barriere agli scambi commerciali. Il trasferimento del *Gyrodactylus salaris* dall'elenco III all'elenco II potrà avere effetti imprevedibili sul commercio ittico dell'intera Unione se indurrà ad equiparare tale parassita a malattie virali di cui è nota la gravità.

1.3.6. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di introdurre un obbligo di certificazione diretto ad evitare la propagazione della IHN e della VHS a seguito di trasferimenti in zone non riconosciute.

1.3.7. Il Comitato è a favore della proposta della Commissione di allineare le norme dell'UE alle raccomandazioni dell'OIE portando da quattro a due anni il periodo di campionamento ed analisi necessario per ottenere la qualifica di zona riconosciuta. Il Comitato

dà tuttavia per scontato che il campionamento e gli esami in base ai quali viene concesso il riconoscimento continuino ad essere eseguiti su una scala sufficiente a garantire che il cambiamento non ne pregiudichi l'attendibilità.

2. «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 93/53/CEE recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci»

2.0.1. Classificare la girodattilosi tra le malattie dell'elenco II estenderebbe il campo d'applicazione delle misure previste dalla Direttiva 93/53/CEE al parassita *Gyrodactylus salaris*. Tali misure però, essendo destinate alla lotta contro le malattie virali, non dovrebbero essere applicate al parassita nella loro forma attuale. La proposta della Commissione si prefigge quindi di emendare la Direttiva in modo che si applichi alle sole malattie virali.

2.1. Osservazioni generali

2.1.1. La proposta della Commissione è di natura essenzialmente tecnica ed è legata alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto concerne il *Gyrodactylus salaris*, la Direttiva 91/67/CEE che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti d'acquacoltura».

2.1.2. A giudizio del Comitato, il nome di ogni malattia dovrebbe essere seguito dalla sua abbreviazione corrente. Ciò faciliterebbe la leggibilità delle modifiche

e garantirebbe inoltre l'esatta interpretazione delle malattie cui fanno riferimento. Le abbreviazioni sono elencate nell'allegato A.

2.2. Osservazioni specifiche

2.2.1. Articolo 1, paragrafo 3

2.2.1.1. Per motivi di chiarezza, il Comitato propone di inserire un riferimento al fatto che il paragrafo originale della Direttiva 91/67/CEE è stato modificato dalla Direttiva 93/54/CEE.

2.3. Conclusioni

2.3.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione di emendare la Direttiva 93/53/CEE per restringere il suo campo d'applicazione alle sole malattie virali. Le misure previste dalla Direttiva non si dovrebbero infatti applicare alla girodattilosi, che va classificata tra le malattie dell'elenco II.

2.3.2. Il Comitato ritiene che si debba prestare una particolare attenzione al miglioramento della leggibilità delle direttive esistenti. In particolare dovrebbero essere completamente riscritte a intervalli regolari le direttive in cui siano stati introdotti emendamenti significativi.

2.3.3. Il Comitato sottolinea inoltre che è importante diffondere le informazioni sulle modifiche apportate alle Direttive tra i consumatori e gli operatori industriali e commerciali.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea»

(97/C 56/08)

La Commissione europea, in data 8 gennaio 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea».

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kubenz in data 11 settembre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 68 voti favorevoli, 4 contrari e 6 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

Il Libro verde rilancia il dibattito europeo sui problemi del settore dei trasporti, che era venuto alla ribalta durante il recente Vertice europeo di Cannes (giugno 1995), nel corso del quale sono state invocate misure a favore di una più equa concorrenza tra i diversi modi di trasporto. La Commissione ritiene che l'attuale politica dei trasporti non sia in grado di risolvere in maniera soddisfacente problemi urgenti quali gli ingorghi, i ritardi, gli incidenti o l'inquinamento ambientale. L'internalizzazione dei costi esterni porta ad una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti e ad un ripensamento degli investimenti e del cosiddetto «modal split» (scelta modale)⁽¹⁾, in quanto, secondo la Commissione, su molti percorsi visibilmente non c'è proporzione tra il prezzo pagato dai singoli utenti e i costi generati. Alcuni costi, come quelli causati dall'inquinamento ambientale, dagli incidenti e dal congestionamento del traffico, sono presi in considerazione solo in parte o non lo sono affatto; altri costi, come quelli d'infrastruttura, vengono imputati in maniera diversissima a seconda dei casi.

2. Sintesi del Libro verde

2.1. Argomento del Libro verde è la determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti.

2.2. La Commissione individua tre cause fondamentali dei costi esterni:

- il congestionamento del traffico (ingorghi) (circa il 2 % del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea);
- gli incidenti (circa l'1,5 % del PIL dell'Unione europea);
- l'inquinamento atmosferico e acustico (circa lo 0,6 % del PIL dell'Unione europea).

Questi tre elementi messi insieme fanno il 4,1 % del PIL dell'Unione europea, pari a circa 250 miliardi di ECU l'anno.

⁽¹⁾ La ripartizione del traffico tra i diversi modi di trasporto (strada, ferrovia, vie navigabili, ecc.).

2.3. Secondo la Commissione, il trasporto su strada è responsabile del 90 % di questi costi esterni. È per tale motivo che il Libro verde si concentra in particolare su tale modo di trasporto⁽²⁾.

2.4. Secondo la Commissione, i vantaggi esterni sono compensati immediatamente da costi di trasporto e internalizzati direttamente dai rispettivi utenti. Per tale motivo il Libro verde all'esame⁽³⁾ non analizza le esternalità positive.

2.5. La Commissione è convinta che l'internalizzazione dei costi esterni abbia necessariamente delle ripercussioni sui prezzi dei trasporti. Ciò implica che alcune tariffe aumenteranno, ma che altre potranno essere ridotte.

Il perfezionamento di un sistema di determinazione corretta ed efficace dei prezzi favorirà l'attuazione della politica dei trasporti intermodali della Comunità volta a sfruttare le piene potenzialità di tutti i modi di trasporto⁽⁴⁾. L'affermazione più importante del Libro verde è tuttavia che occorre differenziare maggiormente l'imputazione dei costi di trasporto per meglio rispecchiare le disparità dei costi.

2.6. I diversi strumenti della tariffazione vengono presentati con l'aiuto di esempi:

- adeguamento della legislazione comunitaria relativa alle tariffe di utenza stradale ai fini dell'imputazione dei costi di trasporto (infrastrutture);
- una tassa sui veicoli pesanti, basata sulla distanza percorsa, misurata con un sistema elettronico che tenga conto dei costi derivanti dall'usura delle infrastrutture;
- pedaggi per le zone e gli agglomerati particolarmente congestionati;

⁽²⁾ Pagina ii, Relazione, punto 6, penultima frase (il CES fa presente che il documento della Commissione presenta divergenze fra le varie lingue).

⁽³⁾ Pagina 8, punto 2.5 «Quali sono le principali esternalità dei trasporti?», ultimo paragrafo, ultima frase.

⁽⁴⁾ Pagina 58, punto 9.2 «Azioni future», primo paragrafo, prima frase.

- accise sugli oli minerali adeguate e differenziate che tengano conto della compatibilità ambientale dei diversi carburanti;
- tasse sui veicoli commisurate all'inquinamento acustico prodotto e alla compatibilità ambientale del veicolo, utilizzando, ove possibile, sistemi di calcolo elettronici basati sulla distanza;
- tasse aeroportuali (trasporto aereo) e diritti di utenza (ferrovie) differenziati.

2.7. La Commissione auspica un complemento d'informazione circa i progressi effettuati e i rischi esistenti in materia di sicurezza per i diversi mezzi e modi di trasporto.

2.8. La Commissione propone una serie di misure che l'Unione europea è tenuta ad adottare nei prossimi anni per conseguire maggiori progressi nel campo dell'internalizzazione dei costi nel settore dei trasporti:

- avvio di studi;
- comunicazione in merito al programma «Auto-carburanti» e relative proposte di norme sui veicoli;
- sostituzione e rielaborazione della Direttiva 93/89/CEE (Eurobollo), respinta dalla Corte di giustizia delle Comunità europee;
- norme ambientali nei trasporti;
- tasse aeroportuali;
- diritti di utenza e finanziamento delle ferrovie;
- studi per la scelta di corridoi RTE⁽¹⁾;
- primi risultati di un'analisi strategica sulla valutazione delle conseguenze economiche e ambientali delle RTE;
- verifica delle attuali disposizioni comunitarie in materia di formazione dei prezzi nel settore dei trasporti;
- verifica delle aliquote minime delle accise sugli oli minerali;
- verifica delle disposizioni sugli aiuti nazionali e sulle agevolazioni fiscali nei trasporti interni;
- comunicazione sull'inquinamento acustico;
- verifica globale delle tasse sugli autoveicoli;
- verifica dell'esenzione fiscale per la benzina avio;
- elaborazione di un sistema di calcolo dei costi esterni nel settore dei trasporti;
- norme applicabili alla riscossione di pedaggi autostradali e ai dispositivi per la guida dei veicoli;
- libro bianco sugli ulteriori progressi nella determinazione corretta ed efficace dei prezzi nel settore dei trasporti;
- proposte in merito alla formazione dei prezzi nel trasporto di merci su strada.

⁽¹⁾ Reti transeuropee.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Libro verde solleva interrogativi ed elabora strategie, anche se, secondo la Commissione, non ci sono soluzioni definitive. Tale documento deve invece costituire la base di un dibattito.

3.2. Il Comitato economico e sociale ha più volte chiesto alla Commissione di affrontare il problema dei costi esterni, ad esempio nel parere in merito al «Programma legislativo della Commissione sui trasporti/ Programma d'azione per una politica comune dei trasporti 1995-2000»⁽²⁾.

3.3. Nel parere d'iniziativa «Costi d'infrastruttura nel trasporto di merci su strada — Base per un raffronto con altri modi di trasporto»⁽³⁾ si afferma che i costi d'infrastruttura e i costi esterni dovrebbero essere imputati in modo equo e uniforme a tutti i modi di trasporto.

Il Comitato approva pertanto che la Commissione abbia deciso di affrontare questo argomento.

3.4. Il Comitato ha ripetutamente affermato di essere a favore di un intervento quanto più limitato possibile nel settore dei trasporti. È la posizione assunta, ad esempio, nel parere in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti»⁽⁴⁾. La priorità spetta all'autonomia finanziaria dei sistemi e delle infrastrutture di trasporto.

3.5. Già nel 1992 il Comitato si è pronunciato a favore di una strategia per l'impiego di strumenti economici che sia orientata ad una maggiore attenzione nei confronti dell'ambiente e che armonizzi i mercati dei trasporti in maniera non discriminatoria [parere in merito al «Libro verde relativo all'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente»⁽⁵⁾]. Al punto 5.3.5 di detto parere il Comitato afferma:

«Per trovare una soluzione che poggia su solide basi, la Commissione dovrebbe elaborare a lungo termine uno studio approfondito che permetta di quantificare con precisione i costi esterni dei trasporti, la quota di ogni modo di trasporto ai costi esterni e la quota di ogni modo di trasporto per unità trasportata. Un simile studio dovrebbe rispettare tutti i fattori ambientali come, ad esempio il tasso d'occupazione dei suoli, il rumore, le emissioni acustiche, le vibrazioni, le emissioni nell'atmosfera, ecc. Una determinazione dei costi esterni sulla base di un solo parametro (ad esempio consumo d'energia) porterà sicuramente a dati incompleti, se non addirittura falsati, e rischia di produrre distorsioni di concorrenza.»

⁽²⁾ GU n. C 39 del 12. 2. 1996, pag. 43.

⁽³⁾ GU n. C 18 del 22. 1. 1996, pag. 27.

⁽⁴⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 23.

⁽⁵⁾ GU n. C 313 del 30. 11. 1992, pag. 43.

3.6. Il Comitato esprime soddisfazione per aver ritrovato nel Libro verde molte delle sue preoccupazioni.

Ribadisce l'importanza che annette alla valutazione e alla considerazione dei costi esterni e dei costi delle infrastrutture.

Insiste sul fatto che qualsiasi principio di internalizzazione dei costi esterni, perché sia efficace, dev'essere applicato a tutti i modi di trasporto.

È necessario tuttavia che tale lungo processo di internalizzazione dei costi abbia inizio, dato che i maggiori problemi riguardano i trasporti su strada.

3.7. Nel parere riguardante «lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa»⁽¹⁾ si sottolineava l'importanza della «trasparenza delle sovvenzioni» e della «futura internalizzazione dei costi esterni» onde consentire «di mettere il trasporto marittimo a corto raggio sullo stesso piano rispetto alle altre forme di trasporto». Il ruolo della Commissione europea nella definizione e nella realizzazione di tale concetto veniva inoltre considerato determinante.

4. Osservazioni particolari

4.1. *L'internalizzazione dei costi esterni*

4.1.1. Il Comitato si rammarica in particolare che a livello europeo non vi siano dati statistici completi e definizioni precise dei fenomeni analizzati nel Libro verde, il che certamente non facilita la discussione. Appare pertanto estremamente urgente migliorare le basi statistiche in modo da poter trarre conclusioni in merito a tutti i modi di trasporto dell'intera Unione europea sulla scorta di metodi uniformi di valutazione e di calcolo.

4.1.2. Attualmente la delimitazione e il calcolo dei costi esterni da imputare a tutti gli utenti dei trasporti sono due questioni altamente controverse. Solo nella Repubblica federale di Germania, in base a nove diversi studi, i costi esterni nel settore dei trasporti su strada rappresentano una cifra che va dai 29,7 miliardi di marchi ai 123, 7 miliardi di marchi l'anno.

4.1.2.1. Il Libro verde imputa agli «ingorghi» (perdita di tempo e costi di funzionamento) una parte importante dei costi. Questi si ripercuotono in larga misura sugli utenti che li provocano e pertanto sono già in parte internalizzati⁽²⁾. Ci si chiede pertanto fino a che punto possa essere giustificato un onere aggiuntivo per gli utenti.

4.1.2.2. In alcuni Stati membri i costi dovuti direttamente agli incidenti sono già ampiamente internalizzati attraverso i premi delle assicurazioni; in alcuni paesi i

costi degli incidenti vengono imputati al regime generale di sicurezza sociale. Il Libro verde non risolve il problema fondamentale del calcolo dei danni personali⁽³⁾. Il Comitato giudica necessario un ulteriore lavoro di ricerca, come richiesto all'allegato 7 del Libro verde.

4.1.2.3. Il Libro verde non dà un'indicazione precisa degli interventi relativi ai costi dell'inquinamento acustico (cfr. il punto 7.3). L'allegato 2 contiene solo osservazioni in merito alle diverse procedure relative ai metodi di calcolo. È pertanto urgente fissare un metodo preciso a tale scopo.

4.1.2.4. Il livello dei costi esterni varia a seconda del luogo e del momento in cui sono generati. Decongestionando il traffico in termini di luogo e di orari si possono realizzare notevoli risparmi. Il sistema d'infrastruttura delle grandi città, ad esempio, non può sopportare il massimo carico durante la cosiddetta «ora di punta». Quest'ultima dipende dall'ora in cui ha inizio e fine la giornata lavorativa, dall'orario di chiusura dei negozi al dettaglio, ecc. Con l'adozione di numerose misure si potrebbero ottenere cambiamenti, ad esempio un miglioramento dei trasporti pubblici locali di passeggeri [cfr. le affermazioni contenute nel Libro verde della Commissione europea «La rete dei cittadini — realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa»⁽⁴⁾], una flessibilizzazione dell'orario di lavoro e dei tempi di produzione, l'introduzione di modelli per la durata della vita lavorativa, il telelavoro, le televendite, ecc. Dato che si tratta di misure locali, vanno prese previa consultazione di tutte le parti interessate anche a livello locale.

4.1.3. Uno dei principali problemi del Libro verde è che affronta solo i costi esterni del settore senza prendere in considerazione i vantaggi esterni. Alcune ricerche hanno mostrato che l'attività di trasporto genera vantaggi a livello economico. Questi vantaggi derivano dal fatto d'incrementare le possibilità di superare le distanze, di migliorare la ripartizione del lavoro, di aumentare la produttività economica in generale, di accelerare i progressi tecnici e di rendere possibile un aumento del prodotto nazionale e, dunque, dei posti di lavoro nell'economia. Per questo motivo i vantaggi esterni dovrebbero essere oggetto di un dibattito molto più approfondito.

⁽¹⁾ GU n. C 97 del 1. 4. 1996, pag. 15.

⁽²⁾ I danni causati a terzi, ad esempio attraverso l'inquinamento atmosferico o acustico, vengono presi in considerazione nelle relative categorie di costi.

⁽³⁾ Ciascun viaggiatore si rende conto che un viaggio con un mezzo di trasporto comporta un rischio d'incidente. Se decide tuttavia di partire è perché a suo avviso il vantaggio è superiore ai pericoli. Pertanto, il rischio di questo viaggiatore di subire un incidente può considerarsi già internalizzato. Non sono invece internalizzati i rischi ai quali sono esposti gli altri utenti e gli altri passeggeri durante il viaggio, le perdite economiche subite dalla società sotto forma di forza lavoro venuta meno in quanto vittima di incidenti (detratte le economie realizzate con la non utilizzazione delle risorse), nonché il dolore di parenti e amici, l'avversione al dolore e il riconoscimento della voglia di vivere.

⁽⁴⁾ GU n. C 212 del 22. 7. 1996, pag. 77.

4.2. La garanzia di un'equa concorrenza

4.2.1. Le imprese che gestiscono i diversi modi di trasporto negli Stati membri dell'Unione europea potranno ben presto offrire i loro servizi su tutto il territorio comunitario in un regime di libera concorrenza. Essenzialmente il Libro verde mira a rendere tale concorrenza equa tenendo conto dei costi d'infrastruttura e di quelli esterni.

4.2.1.1. Il Libro verde si prefigge di determinare i prezzi in maniera equilibrata, dunque corretta, ed efficace, ma è chiaro che questo è solo uno dei punti di partenza di una politica dei trasporti comune basata sui principi di un'economia di mercato. Qualsiasi economia di mercato si basa essenzialmente sulla soluzione di problemi inerenti la scarsità e la congestione (come in questo caso nel settore dell'infrastruttura di trasporto) agendo su due fronti:

- l'orientamento della domanda attraverso i prezzi;
- il miglioramento dell'offerta.

4.2.1.2. Il Libro verde dovrebbe appunto prendere maggiormente in considerazione quest'ultimo aspetto, mentre è evidente che assegna più importanza all'orientamento della domanda. Se si esclude il miglioramento dell'offerta delle infrastrutture di trasporto come possibile soluzione, troppo peso sarà assegnato all'adeguamento della domanda e i costi di adeguamento per gli utenti aumenteranno in modo ingiustificato. Lo sviluppo di una rete intermodale d'infrastruttura, nuove strutture di carico e scarico, terminali intermodali di trasbordo, misure per il completamento del mercato interno nel settore dei trasporti su rotaia e della navigazione interna e, infine, lo sviluppo dei trasporti pubblici di passeggeri sono in grado di assicurare il decongestionamento del trasporto su strada a favore di altri modi di trasporto.

4.2.1.3. Il Libro verde non esamina le diverse possibilità di migliorare il trasporto su strada attraverso un'infrastruttura di trasporto più efficiente e mediante la telematica applicata ai trasporti, come il Comitato aveva suggerito nel parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti in Europa»⁽¹⁾. Il Comitato invita la Commissione ad occuparsi sollecitamente di questi aspetti.

4.2.1.4. Specifiche ricerche hanno mostrato che proprio i miglioramenti delle infrastrutture a livello locale e regionale, quindi provvedimenti mirati, quali:

- la costruzione di autostrade a sei corsie,
- le circonvallazioni,
- la costruzione delle infrastrutture mancanti nelle reti di trasporto nell'ambito delle reti transeuropee,
- l'eliminazione delle strozzature,

permettono di raggiungere buoni risultati a livello di rapporto costi/benefici.

⁽¹⁾ GU n. C 18 del 22. 1. 1996, pag. 32.

Migliorare o riparare l'infrastruttura significa far scendere i costi esterni. Questa eventualità, che darebbe a tutti la possibilità di approfittare di una riduzione dei costi di trasporto, merita di essere sfruttata.

4.2.1.5. In particolare il Libro verde non analizza sufficientemente le conseguenze a medio e lungo termine per l'economia di una variazione dei prezzi di trasporto differenziata in base ai modi di trasporto. Le reazioni degli spedizionieri non sono state adeguatamente considerate. Pertanto, la Commissione propone, all'allegato 11, di avviare uno studio intitolato: «L'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti: conseguenze per l'industria».

4.2.1.6. Per quanto concerne le ricerche in merito all'influenza dei prezzi sulla scelta del modo di trasporto, le crisi petrolifere (negli anni '70 e '80) hanno mostrato che il rapporto tra la domanda e i prezzi dei prodotti petroliferi è rimasto costante proprio nel settore del trasporto individuale, vale a dire che il grande aumento del prezzo del carburante ha influito solo minimamente sul consumo. La domanda può diventare elastica solo a lunga scadenza, quando vi sono possibili soluzioni di ricambio. Questo significa che un aumento dell'onere finanziario del trasporto su strada dev'essere compensato a breve scadenza in altri settori della vita quotidiana.

Il rincaro dei trasporti su strada e la diminuzione del potere d'acquisto che ne deriva può inoltre comportare la mancanza delle disponibilità finanziarie occorrenti per acquistare nuovi veicoli, meno inquinanti e più sicuri. Ne conseguirebbe un aumento dell'età media dell'attuale parco veicoli.

4.2.1.7. Sarebbe necessario incoraggiare, mediante incentivi finanziari, l'acquisto di veicoli più rispettosi dell'ambiente, come si afferma al punto 6.5, paragrafo iv, del Libro verde. L'internalizzazione dei costi ambientali può comportare una differenziazione delle tariffe e dei prelievi e in tal modo ricompensare anche i comportamenti responsabili. È molto più facile ottenere un cambiamento di condotta mediante «ricompense» (ad es. agevolazioni fiscali, premi o tasse d'immatricolazione differenziate) che attraverso sanzioni (sotto forma di elevati oneri di utenza stradale).

4.3. Necessità di una strategia integrata

4.3.1. Un'eventuale riforma fiscale e tariffaria nel settore dei trasporti dovrà far parte di una strategia integrata. In teoria, una siffatta strategia coordinata per tutti i modi di trasporto dovrebbe fissare rapporti di prezzo «corretti» tra di essi, ad esempio tra il trasporto su strada e il trasporto su rotaia, tra il trasporto su strada e il trasporto pubblico locale di passeggeri o infine tra il trasporto su strada e quello per via navigabile. Un'azione isolata di rincaro di un solo modo di trasporto provocherà probabilmente ingiustificate distorsioni non solo sul mercato dei trasporti ma anche nelle attività industriali e commerciali che generano la domanda di trasporto.

4.3.2. A questo proposito dovrebbe essere preso in considerazione il grado di copertura dei costi d'infrastruttura e dei costi esterni dei diversi modi di trasporto. Nella maggior parte dei paesi europei le entrate complessive provenienti da tasse sugli autoveicoli, accise sui carburanti e diritti di utenza stradale sono due o tre volte superiori alle spese totali (cfr. tabella 5.1 dell'allegato 5 del Libro verde). Complessivamente nell'Unione europea l'imposizione fiscale dei trasporti su strada supera le spese d'infrastruttura di circa 65 miliardi di ECU.

4.3.3. In tale contesto è assolutamente necessaria, come presupposto di concorrenza, una corretta e trasparente imputazione dei costi tra i modi di trasporto. Questo permetterà che vi siano pari opportunità tra i modi di trasporto sul fronte della concorrenza. Senza una tale armonizzazione il processo di liberalizzazione e di apertura dei mercati dei trasporti saranno compromessi in maniera durevole. In avvenire l'esistenza di prezzi diversi per l'uso delle infrastrutture finirebbe per dar luogo a una nuova regolamentazione dei mercati dei trasporti che sarebbe in contraddizione con uno degli obiettivi principali dell'Unione europea, vale a dire il completamento del mercato interno. Pertanto, una politica dei prezzi non può essere discussa per un solo e unico modo di trasporto.

Pertanto, nelle discussioni sull'imputazione dei costi esterni, occorre assolutamente prendere in considerazione l'aspetto dei vantaggi esterni. Se si tiene conto di questi ultimi, non è più tanto di una semplice imputazione dei costi esterni che si tratta, quanto piuttosto della necessità di distribuire il traffico in modo da massimizzare la differenza tra vantaggi e costi. Occorre chiarire in modo equilibrato in quale misura i singoli modi di trasporto comportino vantaggi esterni economici, sociali e per la collettività.

4.4. *La «scelta modale» e le sue conseguenze sul trasporto internazionale di merci*

4.4.1. L'aumento di tasse, contributi e diritti per il trasporto su strada potrebbe provocare un decongestionamento di quest'ultimo a favore di altri modi di trasporto, e dunque contribuire ad una migliore interope-

ratività di tutti i modi di trasporto, a condizione che siano in grado di farsi carico in maniera efficiente del susseguente incremento del traffico.

Qualora tuttavia tali cambiamenti del modal split non potessero verificarsi per assenza di alternative o per altri fattori, ad esempio la distanza⁽¹⁾, o ancora per mancata integrazione dei flussi di trasporto nei processi produttivi, vi sarebbero delle perdite economiche cui non farebbe riscontro una riduzione dei costi esterni.

4.4.2. Il Libro verde merita di essere valutato anche dal punto di vista dello sviluppo dei paesi periferici economicamente svantaggiati, della coesione in Europa e dell'integrazione dei paesi dell'Europa centro-orientale. A causa di svantaggi produttivi, tali paesi possono partecipare al progresso economico e alla crescita nel mercato interno europeo solo se se ne garantisce la raggiungibilità e se le loro possibilità di commercializzazione non vengono compromesse dalla lontananza dei mercati. Proprio il mercato interno europeo — come afferma la Relazione Cecchini — fornisce notevoli impulsi alla crescita (estensione del mercato, riduzione dei costi di produzione, internazionalizzazione della ripartizione del lavoro) e comporta un costante aumento dei trasporti che solo in parte può essere smaltito via ferrovia, ad esempio con treni diretti che collegano i centri industriali con le vie fluviali o i porti per la navigazione costiera. L'intensificarsi degli scambi tra i paesi industrializzati centrali e le regioni periferiche sarà inoltre accompagnato da un aumento del trasporto di merci su strada.

4.4.3. Occorre analizzare accuratamente le conseguenze di una nuova formazione dei prezzi nel settore dei trasporti. In tale contesto occorre delineare, da un lato, la situazione dei cittadini e le relazioni tra il trasporto individuale e il trasporto pubblico di passeggeri e, dall'altro, le ripercussioni dell'internalizzazione dei costi esterni sull'industria, sul commercio e sui servizi, sia all'interno dell'Unione europea sia nell'ambito della concorrenza fra i diversi centri produttivi a livello internazionale.

(1) Trasporto passeggeri: l'80 % del totale avviene su strada, il 75 % copre una distanza inferiore ai 10 km. Trasporto merci: il 70 % del totale avviene su strada, il 66 % copre una distanza inferiore ai 50 km.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'Azione per l'occupazione — Un patto di fiducia»

(97/C 56/09)

Con lettera del Presidente della Commissione Santer datata 26 giugno 1996, il Comitato è stato invitato ad elaborare il parere sulla Comunicazione della Commissione intitolata «L'Azione per l'occupazione in Europa — un patto di fiducia».

Nel corso della riunione del 10 luglio 1996, l'Assemblea ha deciso, conformemente alle disposizioni dell'articolo 19, primo comma, del Regolamento interno, di costituire un sottocomitato incaricato di preparare i lavori in materia.

Il Sottocomitato ha predisposto il progetto di parere in data 14 ottobre 1996, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Chevalier e dei correlatori Schmitz e Walker.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 124 voti favorevoli, 4 contrari e 10 astensioni il seguente parere.

1. Sintesi

Il «Patto di fiducia» si caratterizza come uno strumento eccezionale nella «azione per l'occupazione in Europa». Per il Comitato esso si colloca tra gli elementi della coesione economica e sociale perseguita dal Trattato istitutivo della Comunità e dell'Unione; il Comitato è consapevole del fatto che ciò conferisce particolare importanza al suo parere su questo argomento.

Il Comitato, per la propria denominazione, il ruolo che gli è stato assegnato e la propria composizione, ha sempre considerato le preoccupazioni di ordine economico indissociabili da quelle di ordine sociale, ritenendo che vi sia tra esse un legame reciproco.

Nel corso della costruzione dell'Europa, il Comitato ha apportato un contributo riconosciuto e apprezzato al progresso dei fattori economici. Esso si compiace dei risultati ottenuti in tale campo.

Sebbene vi siano ancora gravi e profonde lacune in materia di disposizioni sociali, il Comitato valuta molto positivamente i miglioramenti già realizzati, per i quali ha sempre espresso sostegno e che spesso ha proposto.

Segnala tuttavia che se gli Stati membri dell'Unione non adotteranno sin d'ora le misure urgenti, di grande incisività e capaci di fornire soluzioni nuove, che risultano assolutamente necessarie, per contrastare la disoccupazione e promuovere l'occupazione, l'edificio europeo, incompiuto e fragile, sarebbe condannato alla paralisi o addirittura al crollo.

1.1. Il Comitato economico e sociale si compiace pertanto dell'iniziativa assunta dal Presidente della Commissione Jacques Santer, finalizzata ad «un'azione per l'occupazione in Europa» sotto forma di un «patto

di fiducia». Nel parere sul documento presentato dal Presidente Santer, il Comitato approva incondizionatamente gli obiettivi del patto di fiducia. Esso esprime compiacimento per le proposte concrete volte a realizzarli e formula altri suggerimenti. Il presente riassunto non si soffermerà sui punti con i quali il Comitato è d'accordo, ma soltanto sui punti del testo della Commissione che il Comitato desidera ribadire ed integrare.

1.2. Il Comitato sottolinea in primo luogo la gravità della crisi innescata dalla disoccupazione permanente e dalla contrazione dei posti di lavoro, considerando che in Europa la disoccupazione ha raggiunto dimensioni critiche. Se non si agisce in modo efficace per ridurre il numero notevole delle sue vittime, la coesione e i valori sociali dell'Europa saranno minacciati, la credibilità dell'Unione e degli Stati che la compongono ne risulterà indebolita. Ne potrebbero derivare divisioni sociali capaci di mettere a repentaglio il tessuto stesso della società. La creazione di posti di lavoro non è semplicemente una questione di buon senso sul piano economico, essa è fondamentale anche dal punto di vista sociale.

1.3. Dinanzi alla drammaticità della situazione, il Comitato rivolge un appello a tutti i soggetti della vita politica, economica e sociale perché, a tutti i livelli, internazionale, statale, regionale e locale, soprattutto, ciascuno si impegni e agisca efficacemente.

1.4. In tale prospettiva, il Comitato chiede che, al Vertice dei Capi di Stato e di governo che si terrà a Dublino, in linea con i Vertici di Essen (dicembre 1994) e di Dublino (settembre 1996), venga adottato solennemente il «Patto per l'occupazione» e definito un piano pluriennale corredato di misure, di misure concrete e di un calendario vincolante.

1.5. La necessità di rilanciare l'economia viene unanimemente riconosciuta. Essa deve determinare una concertazione tra i poteri pubblici e le parti sociali al fine di

mettere a punto una revisione delle politiche di bilancio che abbia come risultato un consolidamento credibile ed equilibrato sul piano sociale ed un ricorso ai margini di manovra esistenti per una politica monetaria e una politica dei redditi propizie all'occupazione.

1.6. Il Comitato reputa che la Conferenza intergovernativa dovrebbe inserire il coordinamento delle politiche dell'occupazione nel Trattato sull'Unione e proporre, a tal fine, le aggiunte e gli emendamenti necessari ai testi esistenti.

1.7. Insiste sulla necessità di dare ulteriore impulso ai lavori d'infrastrutture dei trasporti, alla realizzazione della società dell'informazione, ai diversi possibili settori della politica industriale. Nella convinzione che il mercato dei servizi rappresenti una seria speranza di creare impieghi di alto livello qualitativo, il Comitato sostiene la proposta di elaborare una comunicazione sull'occupazione ed i servizi destinata al Consiglio europeo di Dublino.

1.8. Il Comitato è consapevole dell'importanza del mercato mondiale. Ritiene che l'Unione europea debba ancora definire il proprio ruolo in materia di politica commerciale internazionale, tradurre concretamente la funzione di rappresentanza riconosciuta alla Commissione dal Trattato ed elaborare le procedure che le permettano di definire le sue posizioni nei negoziati internazionali.

1.9. Per assicurare il posto dell'Europa nello scenario concorrenziale mondiale, occorre consolidare il mercato interno completandone la legislazione. La messa a punto di uno statuto della società europea ha accumulato ritardi. Il Comitato è fiducioso che in tale campo si potrà trovare un accordo il più rapidamente possibile sulla base dei suoi pareri in merito ai problemi dell'informazione, della consultazione e della partecipazione. Spera altresì che gli investimenti nella biotecnologia beneficino di un inquadramento giuridico e ricorda i pareri adottati in materia.

1.10. Il Comitato sottolinea l'importanza di stabilire un calendario per l'adozione delle rimanenti misure necessarie per realizzare il mercato unico, e esprime approvazione per lo sforzo della Commissione di far sì che gli Stati membri recepiscano le direttive sul mercato unico e le mettano in pratica. La realizzazione dell'Unione economica e monetaria nei tempi stabiliti deve accompagnare tali misure.

1.11. Tuttavia risulta anche utile semplificare la legislazione. In particolare il Comitato ritiene giustificato un programma che alleggerisca vincoli d'ordine amministrativo e regolamentare, che sono troppo costosi in Europa e pregiudicano soprattutto le PMI e, tra esse, in misura maggiore le microimprese. A tale proposito, il Comitato accoglie con soddisfazione l'iniziativa SLIM

e ne auspica l'applicazione ad altri settori il più rapidamente possibile.

1.12. Esso attribuisce grande importanza alla realizzazione nei tempi stabiliti dell'Unione monetaria, per stimolare la fiducia e l'occupazione.

1.13. Persuaso della necessità di una ristrutturazione radicale dei fondi strutturali, il Comitato sottolinea che tali fondi devono servire a creare impieghi durevoli, che si aggiungano a quelli esistenti. Ma dato che mobilitare nuove risorse a tal fine farebbe aumentare le spese pubbliche e la pressione fiscale, reputa che degli stanziamenti andrebbero ridistribuiti tra i vari obiettivi. A partire dal 1997 sarà possibile orientare i fondi in modo tale che il loro impatto sulle prospettive d'occupazione sia più sensibile e il Comitato è fermamente convinto della necessità di cogliere tale occasione.

1.14. Il Comitato invita le autorità regionali e locali a tener conto dell'importanza dei patti territoriali tra organizzazioni socioeconomiche e amministrazioni pubbliche onde favorire le iniziative di sviluppo locale.

1.15. Il parere del Comitato sottolinea più volte il ruolo essenziale svolto dalle PMI. Occorre darne una definizione più precisa che faccia emergere la nozione di microimpresa. È inoltre opportuno rafforzare la redazione dell'articolo 118 A del Trattato, creare una Banca europea per le PMI (BEIPMI) distinta dalla BEI, alleggerire gli oneri finanziari e l'eccessiva regolamentazione di cui le PMI soffrono più delle grandi imprese.

1.16. Il Comitato riconosce la necessità di applicare una politica dei redditi generatrice di concorrenza e occupazione, ma osserva che ciò non deve essere sinonimo di un'economia di bassi salari.

1.17. È anche opportuno ricordare che i costi della manodopera non sono l'unico elemento determinante della competitività, in certi casi essi possono essere compensati dalla qualità, dal design e dagli elementi di «competitività diversi dal prezzo».

1.18. Il Comitato è perfettamente consapevole dell'interazione tra i tassi d'interesse, i salari, gli investimenti, l'occupazione e la produttività. Invita gli Stati membri e i diversi soggetti che agiscono in questi campi a cercare gli equilibri necessari in funzione delle loro tradizioni e della situazione dei loro paesi, segnatamente tenendo conto delle diversità geografiche. Sottolinea tuttavia che

nessuna delle misure adottate a favore dell'occupazione dovrà avere l'effetto perverso di ridurre le garanzie di igiene, di sicurezza e di protezione sanitaria o sociale.

1.19. Il Comitato approva le linee di principio della politica volta a dirottare fondi destinati alle indennità di disoccupazione verso misure attive a favore dell'occupazione, ma considera necessaria un'approfondita riflessione su come operare in materia nel modo più efficace possibile. In particolare, la creazione di nuovi posti di lavoro non deve comportare la sparizione di posti di lavoro esistenti.

1.20. Il Comitato constata che le parti sociali hanno fatto progressi nella ricerca di un accordo quadro in materia d'organizzazione del lavoro, di flessibilità e di riduzione dell'orario di lavoro, e ritiene che tali temi debbano essere approfonditi. Reputa che si apporti in tal modo un contributo importante alla preparazione del Libro verde che la Commissione inizierà su questi stessi temi. Accoglie con favore anche l'iniziativa di un altro Libro verde sugli aspetti sociali, nel senso più ampio, della società dell'informazione.

1.21. Infine, il Comitato annette un'importanza del tutto particolare alle azioni suscettibili di migliorare la formazione iniziale, la formazione professionale, l'adattamento permanente alle evoluzioni tecnologiche e strutturali, i legami imprese-scuola, il reciproco riconoscimento delle qualificazioni, i trasferimenti del risparmio individuale e dei diritti a pensione.

1.22. In tal modo il Comitato ritiene di contribuire agli sforzi di tutti coloro che cercano di andare al di là delle soluzioni che paiono logore o sorpassate e di ricorrere ad idee nuove e costruttive. Grazie a ciò, un rilancio dell'economia darebbe nuova fiducia a coloro che temono di perdere il loro impiego, ai disoccupati che non sperano più di reinserirsi, ai giovani, soprattutto, insicuri del loro avvenire.

2. Introduzione

2.1. Il Comitato si compiace dell'iniziativa del Presidente della Commissione Santer per una «Azione per l'occupazione in Europa» sotto forma di un «Patto di fiducia». Tale proposta corrisponde all'auspicio espresso dal Comitato che, nel parere sulla «Relazione economica annuale 1996»⁽¹⁾, chiede alla Commissione di definire più precisamente un patto per l'occupazione e la stabilità e di sviluppare a tal fine il patto europeo di fiducia per l'occupazione lanciato dal Presidente Santer.

2.2. Secondo il Comitato la disoccupazione permanente in Europa ha raggiunto dimensioni critiche e se non si agirà in maniera efficace per ridurre il numero dei disoccupati, la coesione e i valori sociali dell'Europa

saranno minacciati; se gli Stati membri dell'Unione europea non sono in grado di garantire lavoro ai loro cittadini, si corre il rischio di creare una frattura sociale che metterà a repentaglio lo stesso tessuto sociale.

2.3. Il Comitato constata con grande soddisfazione che l'iniziativa del Presidente della Commissione mira all'adozione di misure positive per scongiurare la piaga della disoccupazione in Europa.

2.4. Il Comitato approva pertanto gli obiettivi del patto di fiducia:

- andare al di là di misure puntuali che restano inefficaci;
- stabilire la fiducia in una strategia globale;
- mobilitare tutti i protagonisti a tutti i livelli nel perseguimento di uno stesso obiettivo;
- valorizzare l'effetto moltiplicatore europeo;
- ottenere impegni concreti da tutte le parti in causa.

2.5. Esso si rammarica del fatto che le azioni condotte precedentemente sono risultate troppo spesso inefficaci. Ribadisce la necessità da un lato di ricorrere a idee nuove e costruttive, e, dall'altro, di concretizzare nei fatti le misure indispensabili già sufficientemente annunciate (Libro bianco di Delors, risoluzioni di Essen). Occorre che vi sia la volontà di accettare cambiamenti radicali di politica.

2.6. Il Comitato valuta inoltre con favore l'invito rivolto alle parti in causa affinché si impegnino per quanto è necessario, poiché senza un'azione concertata non è possibile alcun progresso significativo.

Il Comitato fa appello a tutti i soggetti coinvolti affinché si mostrino pienamente all'altezza delle loro responsabilità. Indipendentemente dal ruolo specifico svolto dagli organismi statali, è inaccettabile che molti partecipanti tendano ad aspettare che i loro interlocutori si siano già impegnati, prima di farlo a loro volta.

2.7. Come osserva il Presidente della Commissione, le soluzioni fanno capo a responsabili diversi. Le osservazioni che seguono sono pertanto raggruppate in funzione del maggior o minor coinvolgimento dei vari protagonisti. Il Comitato riconosce l'importanza fondamentale del ruolo dei soggetti nazionali. Per poter creare dei margini di manovra sul piano europeo, è fondamentale che negli Stati membri vengano prese le misure necessarie in materia di politica occupazionale. Conformemente alle conclusioni del Vertice di Dublino, che sono in linea con quelle di Essen, il Comitato chiede con insistenza agli Stati membri, in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di governo che si terrà a Dublino a dicembre 1996, un impegno solenne, corredato di misure concrete e di un calendario, a riservare la priorità assoluta all'eliminazione della disoccupazione e alla promozione dell'occupazione.

⁽¹⁾ GU n. C 204 del 15. 7. 1996.

3. Misure riguardanti principalmente la sfera statale

3.1. *Politica macroeconomica*

3.1.1. Nel documento intitolato «Azione per l'occupazione in Europa — Un patto di fiducia», la Commissione pone l'accento in particolare sulla necessità di creare un quadro macroeconomico favorevole. Il Comitato condivide quanto affermato dalla Commissione, ovvero che, per creare dei posti di lavoro, la crescita è indispensabile. Ma non una crescita qualsiasi. La crescita deve essere sostenibile, fondata sulla stabilità monetaria e su una sana politica finanziaria. Deve essere trainata dalla domanda e sostenuta dagli investimenti produttivi. Infine, deve essere creatrice di posti di lavoro. Sono pertanto necessarie una riduzione dei disavanzi pubblici per far scendere i tassi di interesse, una politica salariale ragionevole e una diminuzione dei costi indiretti del lavoro.

3.1.2. Nel quadro di una strategia macroeconomica globale e coordinata, il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che, per realizzare tale strategia, sia necessario affiancare con pari responsabilità i poteri pubblici e le parti sociali che possono stipulare accordi ai livelli appropriati e definire, nel patto di fiducia, i rispettivi impegni di ciascuno. Al Consiglio europeo di Dublino nel dicembre prossimo, i governi dovranno dar prova di impegnarsi molto più a fondo nel processo rappresentato dal patto di fiducia.

3.2. *Bilanci, imposte e prelievi sociali*

3.2.1. Gli Stati si sono riservati le decisioni in materia fiscale, ma il Comitato considera tuttavia di poter legittimamente formulare le osservazioni seguenti, affinché la politica fiscale adempia al suo ruolo chiave, quello di creare le condizioni favorevoli alla crescita degli investimenti e dell'occupazione.

3.2.2. Il Comitato condivide i principi di politica di bilancio enunciati dalla Commissione:

- le riduzioni di spesa sono preferibili agli aumenti delle imposte;
- indipendentemente dalla riduzione della spesa pubblica, è opportuno aumentare la parte di essa destinata agli investimenti immateriali in risorse umane, in ricerca, sviluppo e innovazione e in infrastrutture necessarie alla competitività;
- senza rimettere in discussione gli aiuti sociali indispensabili per la lotta contro l'esclusione, gli Stati membri dovrebbero prevedere la trasformazione delle spese passive destinate ai sussidi di disoccupazione in misure attive;
- occorrerebbe ridurre gli oneri fiscali che gravano sul lavoro.

3.2.3. Il Comitato constata che la politica fiscale condotta dalla maggior parte degli Stati membri non corrisponde a tali principi e prevede che essi correggeranno le loro politiche di bilancio. È indispensabile condurre una politica di consolidamento credibile ed equilibrata sul piano sociale, se si vuole ragionevolmente sperare che le banche centrali e le parti sociali utilizzino i margini di manovra di cui dispongono per una politica monetaria e una politica dei redditi che favoriscano l'occupazione.

3.2.4. Nella maggior parte degli Stati i disavanzi di bilancio sono troppo elevati, rendendo non solo più difficile la necessaria flessione dei tassi di interesse, ma riducendo anche stabilmente il margine di manovra della politica fiscale degli Stati per portare avanti una politica attiva dell'occupazione. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che il risanamento dei bilanci pubblici debba proseguire e che la riduzione dei deficit vada effettuata in modo coerente con le esigenze congiunturali. Il Comitato sottolinea a tale proposito che i criteri di convergenza politico-finanziari del Trattato CE offrono l'elasticità necessaria per condurre una politica finanziaria adeguata alla congiuntura.

3.2.5. La politica fiscale riveste una grande importanza anche per la promozione dell'occupazione. Il peso delle imposte non può diventare un freno per gli investimenti (imprese, Stato) e la disponibilità del lavoro (salariati, indipendenti). Il sistema fiscale va riconfigurato in senso più favorevole all'occupazione. Su scala mondiale si può constatare che un'imposizione fiscale debole favorisce la crescita e l'occupazione. Il Comitato ribadisce tuttavia la necessità di mantenere socialmente equilibrate tali misure. Gli sgravi fiscali non devono andare a discapito dei servizi pubblici essenziali e della sicurezza sociale.

3.3. *Attuazione delle risoluzioni di Essen*

3.3.1. Il Comitato ha sostenuto fin dall'inizio le risoluzioni del Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994, che hanno fissato le seguenti priorità per una strategia dell'Unione europea orientata all'occupazione:

- miglioramento delle possibilità occupazionali per la popolazione attiva,
- aumento dell'intensità occupazionale della crescita,
- riduzione degli oneri complementari per promuovere la creazione di posti di lavoro,
- una più efficiente politica del mercato del lavoro,
- un miglior sostegno ai gruppi particolarmente colpiti.

Nel quadro dell'applicazione della suddetta strategia occupazionale, gli Stati membri hanno elaborato e presentato alla Commissione per la prima volta nel 1995 programmi pluriennali di politica occupazionale, adempiendo all'obbligo fissato contemporaneamente di presentare periodicamente una relazione.

3.3.2. La relazione intermedia presentata al Consiglio europeo di Firenze mostra però che gli Stati membri, nelle loro politiche occupazionali, continuano a battere le strade conosciute e che l'avvio e la realizzazione di nuove misure stenta a procedere. Il Comitato è dell'avviso che l'auspicato coordinamento della politica occupazionale a livello europeo non possa esaurirsi nella presentazione una volta all'anno di programmi pluriennali. È necessario rammentare agli Stati membri che gli impegni sottoscritti a livello dell'UE hanno carattere vincolante e contribuiscono ad accrescere e a rendere duratura l'efficacia della strategia occupazionale europea.

3.4. Iniziative in materia di qualificazione

3.4.1. Il Comitato ricorda che i cinque obiettivi definiti nel Libro bianco «Istruzione e formazione» devono svolgere un ruolo basilare per l'edificazione della società conoscitiva⁽¹⁾. Il sistema di istruzione, di quasi esclusiva competenza degli Stati membri, è in crisi. La formazione attualmente impartita è il più delle volte inadeguata e insufficiente. Il Comitato chiede che siano rafforzati i legami fra la scuola (ivi compreso l'insegnamento superiore) e la pratica professionale e perché i sistemi di istruzione diano più spazio alla formazione per le professioni del futuro (mezzi di comunicazione, telecomunicazioni, ambiente, sanità, turismo, ecc.).

3.4.2. La Commissione inoltre evidenzia a ragione le carenze nell'ambito della formazione continua. La combinazione di lavoro e di formazione secondo formule quali l'apprendimento e la formazione in alternanza è una necessità per tutti i lavoratori senza discriminazione per qualsiasi motivo, in particolare non può essere riservata unicamente a coloro che hanno beneficiato di una formazione accademica. È indispensabile adottare misure che consentano una comparazione delle formazioni professionali e arrivare al rilascio di attestazioni comparabili ed utilizzabili sul mercato del lavoro a livello comunitario, allo scopo di facilitare la mobilità.

3.4.3. L'istruzione e la formazione professionale sono due esempi di settori che si prestano ad un'azione nazionale che coinvolga le parti sociali in virtù di un patto di fiducia. I datori di lavoro sanno di quale tipo di istruzione ha bisogno la propria forza lavoro e i lavoratori sono interessati ad accedere all'istruzione generale e alla formazione professionale per conservare il proprio posto di lavoro, trovarne uno nuovo oppure ottenere una promozione. Una forza lavoro dotata delle competenze richieste rientra nell'interesse comune delle parti sociali: la flessibilità sarà maggiore sia all'interno dell'azienda, sia a livello interaziendale. Il Comitato raccomanda pertanto alle parti sociali di concludere patti di fiducia per l'istruzione e la formazione volti a stimolare l'occupazione.

3.5. Conferenza intergovernativa

3.5.1. Il Comitato reputa necessario:

- inserire nel Trattato CE un chiaro riferimento al coordinamento delle politiche occupazionali;
- far figurare nell'elenco delle competenze comunitarie dell'articolo 3 del Trattato CE il «Coordinamento delle politiche di promozione dell'occupazione»;
- inserire nel Trattato una procedura obbligatoria di coordinamento, ivi compreso un dispositivo di controllo multilaterale, che dovrà in particolare includere i programmi nazionali pluriennali basati sulle direttive che i ministri dell'economia e delle finanze e i ministri del lavoro e degli affari sociali avranno stabilito per la politica occupazionale a livello comunitario, su proposta della Commissione e con la partecipazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

3.5.2. Il Comitato chiede, inoltre, che in occasione della revisione del Trattato di Maastricht, i titoli relativi alla politica macroeconomica (art. 103), alla politica industriale (art. 130), alla coesione economica e sociale (art. 130 A) alla politica agricola comune e alla ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130 F) vengano rafforzati in direzione della politica occupazionale.

3.5.3. Il Comitato chiede di riformulare l'articolo 118 A del Trattato in senso ancora più favorevole alle microimprese. L'articolo 118 A stabilisce infatti espressamente che le direttive sulla sicurezza e la salute dei lavoratori «eviteranno di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese». Il Comitato desidera far osservare che non si è tenuto sufficientemente conto di questa importante disposizione, specie per quanto riguarda le microimprese. Il Comitato insiste tuttavia affinché tali misure non determinino distorsioni di concorrenza.

4. Misure a livello dell'Unione europea

Senza contravvenire al principio di sussidiarietà, occorre utilizzare tutte le competenze riconosciute all'Unione europea al massimo delle loro possibilità e della loro efficacia. Per quanto riguarda la disoccupazione ed i posti di lavoro, non si può limitare la questione ai soli aspetti relativi al mercato del lavoro dato che le competenze comunitarie in tale settore sono limitate. L'Unione europea ha competenza per intervenire in materia di «mercato interno», «ricerca e sviluppo», «politica strutturale», ecc. ma anche di dati economici, finanziari e monetari.

(1) GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 5, punto 4.5.

4.1. Mercato interno

4.1.1. Nel documento «Azione per l'occupazione — Un patto di fiducia»⁽¹⁾, la Commissione propone un'offensiva su quattro fronti:

- i) completare e approfondire il mercato interno;
- ii) migliorare l'ambiente competitivo globale dell'Europa;
- iii) aiutare le piccole e medie imprese ad utilizzare il mercato interno;
- iv) aprire maggiormente l'accesso al mercato mondiale.

Il Comitato esprime il proprio accordo su queste proposte.

4.1.2. La realizzazione di una infrastruttura europea riveste grande importanza per il completamento del mercato interno (reti transeuropee). Dopo la pubblicazione del Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» vi sono state, in merito a questo obiettivo, numerose dichiarazioni e scarsissime misure concrete. Il Comitato si rende conto dei problemi giuridici e amministrativi che esso solleva. Non comprende tuttavia perché i problemi finanziari non vengano affrontati adeguatamente ed esprime il proprio sostegno alla proposta del Presidente della Commissione Santer, di un finanziamento alternativo a carico del bilancio europeo per dare un ulteriore impulso all'avvio dei lavori relativi alle misure prioritarie nel settore dell'infrastruttura dei trasporti.

4.1.3. Il Comitato fa sue le proposte della Commissione sulla realizzazione di una società europea dell'informazione. Esso vi ravvisa uno degli elementi centrali di una politica industriale europea che non sia orientata all'intervento sui mercati ma si prefigga di offrire alle imprese europee delle condizioni generali migliori. Chiede inoltre che vengano presi in considerazione, oltre alla società dell'informazione, altri settori della politica industriale e propone che i punti essenziali del programma di azione sulla politica industriale siano integrati nel «Patto di fiducia».

4.1.4. Visti i ritardi dell'Europa nel settore ricerca e sviluppo, il Comitato giudica positivamente l'iniziativa della Commissione di concentrare d'ora innanzi gli aiuti alla ricerca su alcuni punti chiave e di orientarla maggiormente alle applicazioni. Il Comitato sostiene l'elaborazione di progetti strategici, per esempio nel settore del trasporto combinato, dell'automobile del futuro, del software educativo multimediale, della tecnologia dell'ambiente o dell'acqua.

4.1.5. Come è affermato nel «Patto di fiducia», «Il mercato interno è ancora incompleto o è realizzato in modo ineguale. (...) Le PMI hanno più difficoltà a sfruttarne tutto il potenziale di quante ne abbiano i grandi operatori economici. Inoltre la liberalizzazione non è fine a sé stessa, ma solo uno strumento per migliorare la cooperazione e la prosperità in Europa,

rafforzare la fiducia dei consumatori e migliorare la qualità dei servizi forniti agli utenti. (...) È per questa ragione che la Commissione, nel parere sulla CIG, ha insistito sulla nozione di servizi universali e di interesse economico generale.»

4.1.6. Il Comitato condivide il giudizio della Commissione, secondo cui il mercato dei servizi rappresenta la più seria speranza di creare posti di lavoro di alta qualità. Concorde anche con l'affermazione che restrizioni troppo numerose gravano sullo sviluppo dei servizi a forte valore aggiunto. Accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione di elaborare una comunicazione approfondita, destinata al Consiglio europeo di Dublino, su occupazione e servizi, contenente proposte precise e un calendario per la soppressione delle restrizioni esistenti.

4.1.7. Il Comitato si congratula dell'iniziativa della Commissione di elaborare delle linee direttrici per un più stretto coordinamento delle politiche fiscali in Europa, con il duplice scopo di favorire un clima più propizio alla creazione di posti di lavoro e di contrastare la tendenza all'aumento continuo dei prelievi obbligatori sul lavoro.

4.1.8. Come dimostra l'esempio americano, si deve tener conto del fatto che l'evoluzione della crescita e dell'occupazione non dipende tanto dal commercio mondiale quanto dallo sviluppo del mercato interno. In Europa si dovrebbe fare in modo che, in un quadro di economia di scala, il mercato interno svolga, per l'economia europea, un ruolo paragonabile a quello del mercato interno americano nell'economia di quel paese.

4.2. Ampliamento dell'accesso al mercato mondiale

4.2.1. Il Comitato esprime apprezzamento per le seguenti proposte specifiche:

- rafforzare l'OMC;
- dare la priorità all'attuazione e all'osservanza dei risultati dell'Uruguay Round;
- impegnarsi per inserire la Russia e la Cina nell'OMC e in generale nel sistema economico internazionale;
- lottare contro la pirateria intellettuale;
- adattare la politica commerciale comune ai mutamenti del commercio internazionale.

Il Comitato raccomanda di tener sempre conto della dimensione sociale dei problemi nell'attuare tali proposte.

4.2.2. La Commissione insiste a ragione sull'importanza del mercato mondiale e le sue proposte in merito hanno l'approvazione del Comitato. Tuttavia l'Unione europea deve ancora definire il proprio ruolo in materia di politica commerciale internazionale, tradurre in

⁽¹⁾ Doc. CSE (96) 1 def. del 5. 6. 1996.

concreto la funzione di rappresentanza che il Trattato riconosce alla Commissione ed elaborare le procedure atte a definire le sue posizioni nei negoziati internazionali.

4.3. *Completamento della legislazione*

4.3.1. Il Comitato ricorda che nel parere in merito al «Rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul mercato interno 1995»⁽¹⁾ invita la Commissione a «definire, in occasione della relazione sull'impatto del mercato interno che presenterà nel secondo semestre del 1996, un calendario per l'adozione delle ultime misure necessarie, imperniato sulla fase cruciale della realizzazione dell'UEM nel 1999, che preveda un metodologia capace di imporre una convergenza comunitaria alle logiche amministrative nazionali, anche se taluni progetti sul lungo periodo potrebbero necessitare un lasso supplementare».

4.3.2. Esprime sostegno per lo sforzo della Commissione di far sì che gli Stati membri accolgano nella propria legislazione e applichino effettivamente le direttive sul mercato interno, comprese quelle sugli appalti pubblici e sul settore dei servizi. Per ragioni di efficacia va preferito il regolamento alla direttiva. Sottolinea che le misure adottate per sostenere l'occupazione non devono avere l'effetto perverso di ridurre le garanzie di igiene, di sicurezza, di protezione sanitaria o sociale.

4.3.3. Indipendentemente dalle loro dimensioni, le imprese continuano a soffrire della mancanza di un quadro normativo.

4.3.4. Il Comitato chiede quindi che le lacune esistenti vengano colmate. L'elaborazione dello statuto della società europea ha subito un ritardo. Il Comitato considera che si potrà pervenire il più rapidamente possibile ad un accordo in materia sulla base dei suoi pareri in merito all'informazione, consultazione e partecipazione. Si augura inoltre che venga infine messa a punto la disciplina degli investimenti nelle biotecnologie e ricorda i pareri che ha adottato su tale argomento.

4.4. *Semplificazione della legislazione*

4.4.1. In questa prospettiva è indispensabile definire le norme di qualità e regole di strutturazione e di funzionamento del mercato. Perché le crescenti richieste di flessibilità siano accettabili per i lavoratori, occorre che nuove forme più flessibili di lavoro offrano opportunità di sviluppo individuale e professionale e di previdenza sociale. Il Comitato è tuttavia convinto che si

contribuirebbe efficacemente alla creazione di posti di lavoro, riducendo gli oneri della regolamentazione e della tassazione nei casi in cui sono troppo gravosi; ciò vale certamente per il settore delle microimprese, per i lavoratori a basso reddito, ma anche, se possibile, per altre categorie. Tali problemi si riscontrano in misura maggiore a livello nazionale.

4.4.2. È opportuno ricordare che i costi non salariali non si limitano all'imposizione fiscale che lo Stato fa gravare sull'occupazione; tra essi rientra anche il costo dell'applicazione delle regolamentazioni relative all'occupazione. Il datore di lavoro, quando si tratta di decidere se effettuare delle assunzioni, prende in considerazione tutti i costi che la sua decisione comporta, compresi quelli in cui incorrerebbe nel caso in cui ritornasse su tale decisione, nonché quelli che lo dissuadono dall'effettuare assunzioni.

4.4.3. Il Comitato ritiene quindi che tutte le nuove disposizioni europee debbano essere esaminate sotto il profilo dell'efficacia e che nello stesso ordine di idee sia necessaria la revisione delle disposizioni esistenti.

4.4.4. Il Comitato si compiace, a tale proposito, dell'iniziativa SLIM e auspica che essa venga quanto prima estesa ad altri settori. L'Unione europea deve indicare il cammino agli Stati membri, verificando tutti gli aspetti della sua regolamentazione, in particolare di quella sull'occupazione. Il principio conduttore di questa verifica dovrebbe essere la soppressione di disposizioni regolamentari a meno che non vi siano ragioni del tutto convincenti in favore del loro mantenimento.

4.4.5. Si rammarica del fatto che il proliferare di norme nell'ambito della politica agricola comune nuocce gravemente alle scelte imprenditoriali a causa dell'eccesso di informazioni necessarie e spesso, disincentivi la partecipazione degli agricoltori alle opportunità offerte dall'UE.

4.4.6. Constata con soddisfazione che viene riconosciuto l'effetto particolarmente svantaggioso delle regolamentazioni sulle PMI e approva il principio di un programma d'azione diretto a venir loro incontro, ma ritiene che esso dovrebbe concentrarsi principalmente sulle microimprese, che sono la fonte principale della creazione di posti di lavoro e rappresentano anche il settore maggiormente colpito dall'eccesso di regolamentazione.

4.4.7. Considera troppo ampia la definizione di piccole e medie imprese; nel limite superiore di tale categoria si trovano imprese di dimensioni non trascurabili, in quello inferiore sono comprese le società di una sola persona. I problemi cui sono confrontati questi due generi di imprese e il tipo di assistenza di cui esse

⁽¹⁾ GU n. C 212 del 22. 7. 1996, punto 4.5.

necessitano sono troppo differenti per giustificare la loro collocazione in un unico gruppo, la quale comporta che le misure di sostegno loro destinate non siano modulate con precisione.

4.4.8. A parere del Comitato si potrebbe utilmente suddividere la categoria delle piccole e medie imprese e definire le microimprese secondo la Raccomandazione della Commissione del 3 aprile 1996. È stato in effetti dimostrato che in tutti i paesi sviluppati le PMI, e più particolarmente le microimprese, costituiscono la principale fonte di nuovi posti di lavoro. Qualsiasi strategia intesa a migliorare le prospettive occupazionali nell'Unione europea deve privilegiare le microimprese. Occorre creare un'economia d'impresa nella quale gli imprenditori esistenti siano liberi di espandersi e quelli potenziali siano incoraggiati ad entrare sul mercato con possibilità di successo ragionevoli.

4.5. *La moneta unica*

4.5.1. Il Comitato ha più volte osservato quanto sia politicamente importante che l'Unione economica e monetaria venga realizzata secondo il calendario stabilito. Sottolinea che a contare non saranno tanto le dichiarazioni, quanto la capacità dei protagonisti di far fronte alle proprie responsabilità, adottando misure concrete. L'Unione economica e monetaria contribuirà alla stabilizzazione del contesto economico generale solo se offrirà un quadro aperto che permetta agli Stati che non avranno potuto prendervi parte, e che lo chiedessero, di aderire in un secondo tempo.

4.5.2. Il Comitato sottolinea che un rinvio dell'Unione monetaria non contribuisce ad una politica attiva dell'occupazione. Al contrario, il Comitato teme che un rinvio dell'Unione monetaria possa perturbare le politiche monetarie, minacciando, nei paesi a moneta forte, i posti di lavoro che dipendono dalle esportazioni e provocando un aumento dei tassi di interesse negli altri Stati. Ciò scatenerebbe inevitabilmente una nuova recessione.

4.6. *I fondi strutturali*

4.6.1. Condivide il giudizio della Commissione secondo cui i fondi strutturali dell'Unione europea devono essere messi in via prioritaria al servizio dell'occupazione. Desidera però sottolineare l'esigenza di fare in modo che tali fondi siano impiegati per creare posti di lavoro durevoli, e che la creazione di nuovi posti di lavoro non comporti la soppressione di quelli esistenti.

D'altronde già nell'ottobre 1995 il Comitato ha anticipato questo concetto nel parere sull'iniziativa di sviluppo locale, laddove esprimeva l'esigenza «di riorientare una quota maggiore dei quadri comunitari di sostegno verso

gli obiettivi di occupazione del Libro bianco (sviluppo locale, PMI, nuovi giacimenti occupazionali)» (parere su «Le iniziative locali di sviluppo e la politica regionale» Bruxelles 24-25 ottobre 1995 — punto 9.7.1).

4.6.2. Il Comitato ritiene che, a tal fine, sia necessaria una riforma dei fondi strutturali.

4.6.3. Gli obiettivi 1, 2, 5b e 6 hanno carattere specificamente regionale e comprendono misure limitate a determinate regioni o zone all'interno di regioni. Le regioni ammesse a beneficiare degli aiuti non sono tutte caratterizzate da un elevato tasso di disoccupazione; in alcune i livelli di disoccupazione sono decisamente bassi; inversamente vi sono regioni non comprese in tali obiettivi in cui il tasso di disoccupazione è relativamente alto. Gli obiettivi 3, 4 e 5a coprono invece l'intera Unione europea.

4.6.3.1. Secondo la quinta relazione periodica della Commissione sulla situazione economica e sociale e lo sviluppo nelle regioni nell'UE, la disoccupazione mediana nelle regioni che possono usufruire degli aiuti nel quadro dell'obiettivo 1 è aumentata in termini reali da 15,4% nel 1986 a 16,7% nel 1993. Nello stesso periodo, nelle regioni dell'obiettivo 2, la disoccupazione mediana è calata da 14,7% a 12,1% e nelle regioni dell'obiettivo 5b, è scesa da 8,3% a 7,3%. Appare pertanto chiaro che l'obiettivo 2 ha avuto il migliore impatto positivo sull'occupazione.

4.6.4. L'obiettivo 3 è specificamente mirato, tra l'altro, alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata e a facilitare l'inserimento dei giovani nella vita attiva. Il Comitato giunge alla conclusione che il miglior modo di mettere i fondi strutturali al servizio dell'occupazione consista nell'aumentare ed anche nell'utilizzare in maniera più adeguata le risorse destinate agli obiettivi orientati specificamente all'occupazione.

4.6.5. Il Comitato non crede che occorra impegnare nuove risorse a questo scopo, dato che ciò accrescerebbe la spesa pubblica e il carico fiscale. Ritiene quindi che occorra trasferire risorse tra i vari obiettivi. L'eventuale trasferimento non può mettere in discussione gli impegni formalmente assunti e stipulati tra l'Unione europea e i diversi Stati membri. D'altra parte, questo trasferimento non dovrà in nessun modo colpire regioni che, pur avendo un tasso di disoccupazione al di sotto della media comunitaria, presentano un livello di sviluppo anch'esso inferiore alla media europea del PIL pro capite, ad esempio il Portogallo.

L'obiettivo prioritario dell'occupazione dev'essere sempre compatibile con l'obiettivo comunitario più generale della coesione economica e sociale.

4.6.6. La Commissione indica che una valutazione intermedia degli obiettivi 1, 3, 4 e 5b è prevista per l'inizio del 1997. In tal caso vi è dunque la possibilità di riorientare i fondi in modo tale che essi abbiano un impatto maggiore sulle prospettive occupazionali nell'Unione europea, e il Comitato ritiene che questa opportunità vada colta.

4.6.7. Un'altra misura che renderebbe i fondi strutturali più adeguati a combattere la disoccupazione consisterebbe nel modificare i criteri di ammissibilità all'assistenza nell'ambito degli obiettivi, 1, 5b ed eventualmente 2, in modo da includere in misura maggiore le regioni con alti tassi di disoccupazione ed un modesto PIL procapite. Tali regioni potrebbero essere definite come regioni nelle quali il tasso di disoccupazione è superiore alla media dell'Unione europea oppure il tasso di attività è inferiore alla media europea, tenuto conto di certi margini.

L'intervento di riorientamento può essere efficace, perché devono ancora essere impegnati i 3/4 delle risorse programmate.

4.6.8. Il Comitato esprime pieno sostegno alla Commissione e invita gli enti regionali e locali a considerare l'importanza dei patti territoriali tra organizzazioni socioeconomiche e amministrazioni pubbliche al fine di favorire le iniziative di sviluppo locale.

4.6.8.1. Lo scopo dell'ampio partenariato, che è alla base dei patti territoriali, è quello di mobilitare tutte le volontà e le risorse locali a favore di una strategia integrata che permetta un migliore coordinamento delle azioni per l'occupazione.

4.6.9. Nonostante l'impegno informativo della Commissione, le iniziative locali di sviluppo stentano a diffondersi. È da augurarsi che venga raccolto l'invito del Consiglio europeo di Firenze a selezionare le regioni e le aree pilota per la realizzazione dei patti territoriali.

4.6.9.1. Il Comitato ritiene che sarebbe opportuno permettere alle regioni e agli enti locali di presentare direttamente i propri progetti in materia, al fine di evitare filtri burocratici e politici, che provocano ritardi.

4.6.9.2. Un ruolo importante nella diffusione delle esperienze e delle metodologie, nonché nel monitoraggio dei lavori preparatori dei patti, del loro contenuto finale e dei risultati ottenuti, potrebbe essere attribuito al Comitato economico e sociale ed agli analoghi organismi nazionali.

4.7. *Le piccole e medie imprese*

4.7.1. Il Comitato esprime il proprio accordo con le proposte della Commissione in merito ai seguenti temi:

- misure innovative a favore delle PMI;
- anticipazione dei mutamenti industriali;
- sviluppo di iniziative locali.

4.7.2. Un settore specifico in cui si potrebbe dare un aiuto costruttivo alle PMI consisterebbe nel colmare il divario di finanziamento (equity gap), che esiste in numerosi Stati membri. La maggior parte delle piccole imprese, in particolare quelle di recente costituzione e specificamente quelle impegnate nei settori innovativi delle tecnologie di punta, ha, rispetto ai loro omologhi negli Stati Uniti e in altri paesi con moderni mercati finanziari, maggiori difficoltà a reperire il capitale necessario per avviare la propria attività.

4.7.3. Quali che siano le ragioni e prescindendo dalle politiche degli Stati membri in materia di finanziamento delle PMI, gli strumenti finanziari della Comunità orientati verso le piccole e medie imprese (BEI, FEI, strumenti di sostegno finanziario) non producono l'effetto previsto e, in particolare, è lecito chiedersi se la BEI costituisca il miglior meccanismo per raggiungere i risultati desiderati.

4.7.4. Il Comitato propone l'istituzione di una BEIPMI (Banca europea per gli investimenti delle PMI), come organizzazione separata che si occupi esclusivamente delle piccole e medie imprese.

4.7.5. A tale proposito, il Comitato desidera sottolineare ancora una volta la necessità di dare priorità alle esigenze delle microimprese e delle altre categorie di imprese minori classificate tra le PMI.

5. *Misure a livello delle categorie della vita economica e sociale*

5.1. *I redditi*

5.1.1. Nel settore della politica dei redditi è inoltre necessario un aumento dei salari reali, moderato e modulato secondo la dinamica della produttività nelle varie regioni dell'Unione. Ciò contribuirebbe alla stabilizzazione della domanda, ampliando inoltre lo spazio disponibile per una politica degli investimenti orientata all'occupazione. D'altra parte, le regioni meno sviluppate potrebbero recuperare, grazie ad una maggiore produttività, una parte del loro ritardo salariale, dato che la progressione salariale procede di pari passo con lo sviluppo.

5.1.2. Il Comitato conviene con la Commissione che una dinamica salariale moderata, a partire dall'inizio degli anni '90, ha contribuito al contenimento dell'inflazione e al ripristino di condizioni di redditività.

5.1.3. Il Comitato, pur riconoscendo l'esigenza di praticare una politica dei redditi tale da generare concorrenza e occupazione, desidera far osservare che ciò non deve significare una politica di bassi salari. Aumenti salariali, accompagnati da aumenti di produttività equivalenti o superiori non hanno effetti inflazionistici, né ripercussioni negative in termini di competitività. Ciò che conta non è il livello dei salari ma il costo unitario della mano d'opera; per anni, tra le nazioni principali, le aziende giapponesi hanno fatto registrare i salari più alti e i più bassi costi unitari della mano d'opera. Nella misura in cui le imprese europee hanno una produttività meno elevata di quelle americane e giapponesi, la crescita dei salari deve essere inferiore a quella della produttività, ma una volta colmato questo divario, gli aumenti salariali possono avvicinarsi molto di più agli aumenti di produttività.

5.1.4. Conviene inoltre ricordare che i costi unitari della mano d'opera non sono l'unico elemento che determina la competitività. In taluni casi, elevati costi unitari della mano d'opera possono essere compensati dalla qualità, dal design e da altri elementi della «competitività non legata al prezzo». Le imprese europee devono compiere notevoli sforzi per recuperare il ritardo in tale ambito.

5.1.5. Il Comitato è consapevole dell'interazione tra tassi di interesse, salari, investimenti, occupazione e produttività. Invita gli Stati membri e le parti coinvolte in tali settori a cercare i necessari equilibri in base alle rispettive tradizioni e alla situazione nel loro paese, tenendo conto in particolare delle differenze geografiche.

5.2. *La sicurezza sociale*

5.2.1. Il Comitato sottolinea quanto sia importante una politica di consolidamento socialmente equilibrata. Non si tratta, per lo Stato, di favorire le spese destinate agli investimenti a scapito di quelle destinate ai consumi. L'importante è pervenire ad una ripartizione socialmente equa degli oneri, nel settore della politica fiscale, da un lato, e dall'altro, in quello delle spese per consumi.

5.2.2. Il Comitato approva in linea di principio la politica consistente nell'orientare i fondi destinati ai sussidi di disoccupazione verso misure attive in favore dell'occupazione, ma ritiene che occorra una riflessione approfondita circa il modo più efficace di procedere.

5.3. *Organizzazione del lavoro e flessibilità*

5.3.1. In merito al futuro del lavoro, la Commissione invita a «prevedere una nuova concezione del contenuto e del ruolo del lavoro nelle nostre società».

5.3.2. Il Comitato constata che le parti sociali hanno realizzato progressi nella ricerca di un accordo in materia di organizzazione del lavoro, di flessibilità e di riduzione dell'orario di lavoro e ritiene che tali temi vadano approfonditi. Considera che si tratti di un valido contributo alla elaborazione del Libro verde che la Commissione redigerà in materia. Accoglie inoltre con favore l'iniziativa di un altro Libro verde sugli aspetti sociali, nel senso più ampio, della società dell'informazione.

5.4. *Occupazione giovanile*

5.4.1. Il Comitato riconosce l'opportunità di studiare in via prioritaria i seguenti progetti:

- iniziativa comune sull'inserimento dei giovani;
- quadro di riferimento relativo all'accesso alle competenze;
- statuto europeo dell'apprendista.

5.4.2. Il Comitato approva l'idea di utilizzare l'istruzione e la formazione come chiavi di accesso all'occupazione, ma desidera far osservare che tale azione va coordinata con la creazione di posti di lavoro. La formazione, di per sé, non creerà posti di lavoro, bensì una mano d'opera meglio qualificata per occupare i posti che saranno eventualmente disponibili. La formazione senza creazione di posti condurrà semplicemente alla costituzione di una riserva di disoccupati altamente qualificati.

5.4.3. Il Comitato riconosce un'importanza particolare alle seguenti azioni, proposte dalla Commissione per l'integrazione dei giovani:

- intensificare i legami tra scuola e impresa;
- sviluppare un programma Erasmus dell'apprendista e avviare delle discussioni con i governi e le parti sociali per mettere a punto uno statuto dell'apprendista.

5.4.3.1. Il Comitato chiede inoltre uno statuto europeo e lo sviluppo di un programma Erasmus per i giovani la cui formazione professionale stia avvenendo nel quadro di una cooperazione con le imprese, per introdurre un «apprendistato europeo moderno».

5.5. *Mobilità transfrontaliera*

5.5.1. Il Comitato ritiene che l'Unione europea debba creare maggiori possibilità di impiego, eliminando gli ostacoli all'occupazione e all'esercizio di attività professionali indipendenti, nonché migliorando la libertà di circolazione all'interno dell'Unione.

5.5.2. Ciò richiederà la deregolamentazione dei servizi di collocamento, l'apertura, in tutti i paesi dell'Unione,

degli impieghi pubblici ai cittadini degli altri Stati membri, il riconoscimento reciproco delle qualificazioni

ed una semplificazione del trasferimento dei risparmi personali e dei diritti a pensione.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso della discussione.

Punto 3.2.5

Sopprimere la quarta frase («Su scala mondiale (...) occupazione»).

Motivazione

Esistono anche esempi che dimostrano il contrario. Il livello generale dell'imposizione fiscale non determina né la crescita né l'occupazione.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 34, voti contrari: 67, astensioni: 8.

Punto 3.5.3

Aggiungere la frase seguente:

«Questo non deve portare al deterioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori rispetto ai lavoratori delle imprese più grandi.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 35, voti contrari: 57, astensioni 20.

Punto 4.6.2

Sopprimere e sostituire con quanto segue:

«A tal fine, il Comitato ritiene che l'impatto dei fondi strutturali debba essere valutato in termini dei loro effetti sulla creazione di posti di lavoro duraturi.»

Motivazione

La formulazione attuale giunge ad una conclusione che può essere in conflitto con i dati disponibili.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 63, astensioni 15.

Punto 4.6.5

Sopprimere il punto.

Motivazione

Nel testo del punto si anticipa una conclusione non ancora dimostrata. I fondi strutturali devono essere riconsiderati nel contesto del bilancio complessivo dell'UE.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 73, astensioni 11.

Parere del Comitato economico e sociale in merito a «La sfida globale del commercio internazionale: Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea»

(97/C 56/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 31 ottobre 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare il parere in merito a «La sfida globale del commercio internazionale: Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea».

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, van Dijk, in data 17 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 339ª sessione plenaria (30-31 ottobre 1996), con 49 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Al termine dell'Uruguay Round del GATT, si è deciso di fondare l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) la cui seduta d'insediamento ha avuto luogo a Marrakech. Il compito di tale Organizzazione consiste nel sorvegliare l'attuazione dei risultati dell'Uruguay Round. Il primo incontro ministeriale si terrà a Singapore nel dicembre 1996.

1.2. Al fine di dare maggiore impulso ad un sistema commerciale multilaterale aperto e di acquisire il più ampio sostegno ai persistenti sforzi a favore dell'apertura del mercato a livello globale, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione in cui definisce una nuova strategia intesa a facilitare l'accesso ai mercati nei Paesi terzi, ed espone gli obiettivi dell'Unione europea per la Conferenza ministeriale di Singapore ed il futuro ordine del giorno dell'Organizzazione mondiale del commercio, contribuendo in tal modo alla creazione di consenso a favore del nuovo programma commerciale.

1.3. Breve esame del contenuto del documento della Commissione

La prosperità dell'Unione europea dipende in larga misura dagli scambi e dagli investimenti esteri. L'Unione ha un'economia aperta, all'interno della quale molti posti di lavoro dipendono dalle esportazioni, tanto che la politica commerciale comune costituisce un elemento fondamentale del Trattato CE.

L'apertura dell'economia alla concorrenza internazionale offre numerosi benefici sia per le imprese che per gli individui. Ciononostante, le imprese europee si trovano di fronte a svariati ostacoli al di fuori dei confini dell'UE. È pertanto necessario che la Comunità cerchi di migliorare l'accesso al mercato dei paesi terzi pur continuando ad aprire gradualmente il proprio mercato.

Di conseguenza, nella Comunicazione del 14 febbraio 1996 intitolata «La sfida globale del commercio interna-

zionale: Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea» la Commissione formula una serie di proposte per l'attuazione di questa strategia.

Le proposte si configurano come obiettivi espliciti: i partner commerciali della Comunità devono aderire ed adempiere agli obblighi derivanti dagli accordi previsti dall'OMC, mentre la Comunità dovrebbe fare in modo di rispettare i propri obblighi in base a tali accordi. Nel quadro della politica commerciale, gli strumenti esistenti di apertura dei mercati andrebbero utilizzati appieno. La Comunità deve inoltre intervenire per eliminare o ridurre tutti gli ostacoli ai flussi economici. Le imprese devono infine essere informate delle risorse disponibili, compresi gli strumenti di politica commerciale, destinate a tutelare la Comunità contro le pratiche commerciali sleali.

La Comunità dispone di due principali categorie di strumenti per conseguire tali obiettivi: gli strumenti a livello multilaterale (attuazione e consolidamento dei risultati dell'Uruguay Round, varie misure volte ad aprire i mercati e ad individuare nuove aree di liberalizzazione) e quelli a livello bilaterale (negoziati bilaterali generali o specifici per settore e l'efficace attuazione degli accordi che prevedono un maggior accesso ai mercati o la liberalizzazione degli scambi con singoli paesi terzi o raggruppamenti regionali). Queste due serie di strumenti possono essere integrate da politiche di accompagnamento, ovvero azioni destinate ad aumentare le opportunità di esportazione delle ditte europee (riconoscimento reciproco, cooperazione industriale, iniziative specifiche di promozione delle esportazioni).

In questa prima analisi, che la Commissione auspica di affinare e sviluppare successivamente, ci si sofferma essenzialmente sulla questione di un migliore accesso ai mercati mondiali che costituisce uno dei principali obiettivi della Comunità. Pur offrendo tutto il proprio appoggio all'OMC, la Commissione sottolinea il fatto che la prossima sessione di negoziati OMC dovrebbe privilegiare i problemi la cui soluzione creerebbe nuove opportunità per le imprese europee.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato economico e sociale desidera esprimere il proprio sostegno all'iniziativa della Commissione ed appoggia la strategia intesa a migliorare l'accesso ai mercati dei paesi terzi, nell'ottica della promozione delle esportazioni europee e, quindi, della creazione di più posti di lavoro in Europa. Desidera inoltre richiamare l'attenzione dell'OMC perché vengano applicati appieno i risultati del GATT-Uruguay Round e gli accordi raggiunti a Marrakech. L'OMC dovrebbe svolgere un ruolo importante nella sorveglianza di tale procedura.

2.2. Secondo il Comitato, l'obiettivo principale della politica commerciale dell'Unione europea consiste nel

realizzare un sistema commerciale multilaterale leale, equo e regolamentato, e non nella semplice liberalizzazione commerciale. In questo quadro, il Comitato ribadisce che il libero commercio mondiale non costituisce un fine in sé, bensì un mezzo per realizzare la crescita economica sostenibile ed il benessere sociale per tutti i partecipanti al sistema multilaterale. L'OMC dovrebbe pertanto definire una serie globale di regole sulla concorrenza leale, in modo da instaurare condizioni di parità.

2.3. Questo principio verrà elaborato nei seguenti capitoli su concorrenza, investimenti, contesto sociale e ambiente.

2.4. Il Comitato invita la Commissione a promuovere attivamente l'adesione della Cina e della Russia all'OMC. Ciò accrescerebbe gli effetti degli accordi raggiunti nel quadro dell'OMC.

3. Scambi commerciali e politiche di concorrenza

3.1. Tra i punti iscritti al nuovo «ordine del giorno degli scambi» dell'OMC, il Comitato evidenzia in modo particolare il futuro dibattito sugli scambi e sulla politica di concorrenza. Quest'ultima persegue la salvaguardia della concorrenza sui mercati nazionali e dell'Unione europea al fine di promuovere l'efficienza economica ed il benessere dei consumatori. Detta politica comprende la concorrenza tradizionale o la legislazione antimonopolistica sui vincoli alla concorrenza nel settore privato, ma anche regolamenti pubblici che influenzano direttamente o indirettamente la condotta delle imprese e la struttura industriale. Un sistema commerciale multilaterale regolamentato si prefigge l'aumento del benessere economico e sociale globale agevolando i flussi commerciali e di investimenti globali. In quest'ambito i negoziati OMC dovrebbero perseguire innanzitutto il consolidamento del sistema commerciale mondiale e la promozione della concorrenza grazie all'istituzione di un quadro di politica multilaterale inteso ad evitare potenziali conflitti tra obiettivi commerciali e di politica di concorrenza.

3.2. Accordi multilaterali sulla concorrenza esistono nell'ambito dell'UE, dell'Accordo di libero scambio nordamericano (NAFTA) e dell'accordo commerciale «Closer Economic Relations» (CER) tra l'Australia e la Nuova Zelanda. Tra di essi, l'UE costituisce l'unico esempio di autorità sopranazionale in materia di concorrenza. Sia l'UNCTAD che l'OCSE in passato hanno cercato di elaborare delle regole di condotta per le imprese multinazionali. Tali regole sono riportate nell'«UNCTAD Restrictive Business Practices Code» del 1980 (Codice UNCTAD sulle pratiche restrittive delle attività delle imprese) e nell'«OECD Guidelines for Multinational Enterprises» del 1976 (Orientamenti OCSE per le imprese multinazionali) e ricevono l'appoggio della comunità economica internazionale e dei

sindacati. Sono tuttavia di natura facoltativa e sinora le politiche di concorrenza non presentano istituzioni e procedure multilaterali trasparenti per la loro applicazione e per la composizione delle controversie. Ciò costituisce un problema particolare per i paesi terzi al di fuori dell'UE dove gli ostacoli all'accesso ai mercati sono maggiori rispetto a quelli per gli Stati membri dell'UE. Si rende pertanto necessario coinvolgere questi paesi in un processo di riforma regolamentare in vista di accordi internazionali in materia di commercio e concorrenza, facendo sì che le azioni da intraprendere in futuro non siano discriminatorie né per gli uni né per gli altri.

3.3. Un ordine del giorno per i negoziati OMC volti ad introdurre riforme potrebbe comprendere:

- la fissazione di norme per il rafforzamento delle legislazioni nazionali sulla concorrenza, includendo un ampliamento del loro campo di applicazione, ed il rispetto della trasparenza, delle procedure di applicazione e di composizione delle controversie, tenendo conto del fatto che le conseguenze sul piano internazionale delle politiche di concorrenza dipendono innanzitutto dall'impatto relativo dei regimi nazionali di concorrenza;
- l'estensione del campo di applicazione degli accordi internazionali nel campo della concorrenza e la promozione della convergenza dei principi in materia e una maggiore cooperazione antimonopolistica in vista di un'ulteriore armonizzazione internazionale della legislazione antimonopolistica, tenendo presente che un aumento della liberalizzazione commerciale comporta il rischio di una tendenza all'oligopolio a livello internazionale;
- il miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati, sia sul piano nazionale che su quello internazionale, segnatamente nel settore dei servizi, comprendendo regole applicabili ai cartelli di importazione ed esportazione, a determinati accordi e pratiche commerciali, ai requisiti in fatto di prezzi di fabbricazione locale e ad altre disposizioni relative agli investimenti connessi al commercio ed al controllo delle fusioni.

4. Scambi commerciali ed investimenti

4.1. L'elaborazione di regole multilaterali per gli investimenti rivestirà una particolare importanza per i passi avanti che si stanno compiendo nell'accesso ai mercati. Il Comitato economico e sociale rileva che i negoziati per un Accordo multilaterale sugli investimenti (AMI) hanno raggiunto una fase assai avanzata nel quadro dell'OCSE. L'obiettivo è quello di concludere entro il maggio 1997 un accordo che preveda livelli elevati di liberalizzazione e di tutela degli investimenti ed efficaci procedure di composizione delle controversie accessibili a tutti i membri dell'OCSE e dell'Unione europea, e ai paesi che non sono membri dell'OCSE. Prendono parte ai negoziati tutti i membri dell'OCSE nonché la Commissione europea. Le difficoltà legate all'accesso dei non membri dell'OCSE vengono discusse

in un programma attivo di seminari e consultazioni informali tra il Gruppo di negoziazione ed i paesi non membri interessati. Nel maggio 1996 il Consiglio ministeriale dell'OCSE ha sottoscritto un rapporto di valutazione redatto dal Gruppo di negoziazione AMI⁽¹⁾.

4.2. Nel parere in merito all'«Armonizzazione a livello mondiale delle norme applicabili all'investimento diretto»⁽²⁾ del 28/29 febbraio 1996 (relatore: Vasco Cal), il Comitato ha già espresso in maniera esaustiva la propria opinione sull'AMI. Essa non viene pertanto ripresa per esteso in questa sede. Nel parere si sottolineava la sempre maggiore importanza degli investimenti diretti esteri nel processo di globalizzazione e nelle relazioni tra le economie nazionali e/o regionali. Conformemente a quanto dichiarato in precedenza, il Comitato accoglie con favore gli attuali sforzi effettuati per giungere ad un'ampia definizione di investimento, ed evidenzia la necessità di una clausola d'integrazione economica regionale (REIC), al fine di evitare il rischio di clausole della nazione più favorita (NPF) e di efficaci procedure per la composizione delle controversie rendendole compatibili con quelle dell'OMC e con gli strumenti esistenti che disciplinano le controversie tra investitori e Stati. Il campo di applicazione degli accordi dovrebbe comprendere gli enti territoriali delle parti contraenti in modo da eliminare gli attuali elementi d'incertezza. Il Comitato riteneva inoltre che si dovesse rispettare il principio di trattamento nazionale, seppur con le debite eccezioni e riserve. Analogamente non si dovrebbe consentire la discriminazione opposta nei confronti delle imprese nazionali come avviene sovente nelle «zone franche con vocazione all'esportazione» («export processing zones»). Bisognerebbe mettere un freno ai tentativi di attirare gli investimenti diretti esteri (IDE) attraverso una blanda regolamentazione del lavoro ed inserire nell'AMI i principi degli strumenti esistenti, quali gli orientamenti OCSE per le imprese multinazionali, dando così un contributo positivo ai futuri negoziati sul commercio e gli investimenti nel quadro dell'OMC dopo la Conferenza ministeriale di Singapore.

5. Scambi commerciali e contesto sociale

5.1. Come osservato in precedenza, il commercio internazionale andrà a vantaggio di tutti a condizione che si creino condizioni di parità. Questo è possibile solamente se tutti gli Stati membri all'interno dell'OMC stabiliscono ed accettano determinate regole. Ciò vale

(1) OCSE (1996), Accordo multilaterale sugli investimenti. Rapporto di valutazione del Gruppo di negoziazione AMI, OCSE/GD(96)78.

(2) GU n. C 153 del 28. 5. 1996, pag. 16.

non solo per gli investimenti e la concorrenza, ma anche per le norme sul lavoro e l'ambiente.

5.2. Per quanto riguarda le norme sul lavoro, in numerosi pareri il Comitato si è espresso a favore dell'inserimento di clausole sociali negli accordi commerciali internazionali. Nel parere sull'incidenza degli accordi dell'Uruguay Round, il Comitato ha dichiarato che la «clausola sociale» dovrebbe essere ripresa nel programma di lavoro dell'Organizzazione mondiale del commercio⁽¹⁾.

5.3. Nel presente parere il Comitato si prefigge di esaminare l'argomento in maniera più approfondita. Vuole innanzitutto chiarire quali norme sul lavoro andrebbero incluse negli accordi sindacali internazionali. Attualmente vi è un ampio accordo in merito a cinque norme sul lavoro:

- la non discriminazione (Convenzione OIL 111);
- il divieto del lavoro forzato (Convenzioni OIL 29 e 105);
- il divieto del lavoro minorile (Convenzione OIL 138);
- il diritto di organizzarsi sindacalmente (Convenzione OIL 87);
- il diritto di concludere contratti collettivi (Convenzione OIL 98).

Tutte queste convenzioni OIL sono state ratificate da una larga maggioranza di paesi, e potrebbero quindi rientrare tra le norme accettate sul piano internazionale⁽²⁾.

La recente relazione dell'OCSE sul commercio e sulle norme sul lavoro ha dimostrato che l'attuazione di queste ultime può favorire lo sviluppo economico creando un nesso più stretto tra mercati e sviluppo sociale. L'OCSE ha inoltre trovato infondate le preoccupazioni espresse da alcuni paesi in via di sviluppo in merito al fatto che queste cinque norme di base avrebbero ripercussioni negative sui loro risultati economici⁽³⁾.

Il Comitato ritiene che, al momento, la lista delle norme di base sul lavoro non debba essere ampliata. Nel contempo invita i paesi che chiedono di includere le norme sul lavoro negli accordi commerciali internazionali a ratificare a loro volta i contratti stessi.

⁽¹⁾ Parere in merito a «L'incidenza degli accordi dell'Uruguay Round», GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

⁽²⁾ La Convenzione OIL 138 sul lavoro minorile è un'eccezione sotto questo punto di vista. Numerosi paesi non hanno ratificato questa convenzione per svariati motivi. Ciononostante, quasi tutti gli Stati membri dell'ONU hanno firmato il Trattato delle NU sui diritti del bambino, che comprende tutte le disposizioni previste dalla Convenzione OIL 138. Quindi anche la questione del lavoro minorile è ampiamente accettata a livello internazionale.

⁽³⁾ OCSE (1996), Relazione congiunta sul commercio, l'occupazione e le norme sul lavoro, OCSE/GD(96). Lo studio completo sui diritti fondamentali dei lavoratori ed il commercio internazionale verrà pubblicato in settembre.

In occasione del vertice del G7 svoltosi a Lione in giugno, i Capi di Stato e di governo presenti hanno asserito che il rispetto di queste norme sul lavoro riconosciute a livello internazionale era parte integrante dell'obiettivo fondamentale di sviluppo sostenibile che avrebbe consentito a tutti i paesi in via di sviluppo, qualunque fosse il loro stadio di sviluppo, di condividere e partecipare ai benefici derivanti dalla globalizzazione⁽⁴⁾.

5.4. Quando un paese ratifica una convenzione dell'OIL, ha luogo una concertazione tra il governo di quel paese e l'OIL sull'adattamento della legislazione nazionale, in modo che questa sia conforme al contenuto delle disposizioni della convenzione dell'OIL. L'OIL controlla tale conformità e in una fase successiva verifica che le disposizioni della convenzione vengano applicate. Si invitano le parti sociali ed il governo a trasmettere le proprie relazioni, su cui si basa il sistema di sorveglianza. Se un paese non rispetta tutte le disposizioni della Convenzione, l'OIL denuncia il fatto. La sanzione più severa consiste nella notifica da parte dell'OIL della violazione di queste norme commessa da un determinato paese. Oltre a queste modifiche pubbliche, l'OIL non dispone di sanzioni in grado di costringere i paesi ad applicare il disposto delle convenzioni.

5.5. Sinora le norme sul lavoro sono state inserite nell'«US Trade and Tariff Act» (Legge USA sul commercio e sulle tariffe), nel Regime europeo delle preferenze tariffarie generalizzate nonché in un allegato al NAFTA (Accordo di libero scambio nordamericano). Presentando tutti questi accordi un carattere bilaterale, potrebbero essere maggiormente soggetti a pressioni protezionistiche rispetto agli accordi multilaterali. L'inclusione delle norme sul lavoro nelle attività dei forum sul commercio internazionale fornirà alla Comunità internazionale lo strumento per incoraggiare i paesi a rispettare le norme sul lavoro generalmente accettate. Il Comitato ritiene pertanto preferibile che le norme di base vengano incluse anche a livello OMC. Il Comitato considera la loro inclusione non solo uno strumento per accrescere i diritti sociali in tutto il mondo, ma anche per rafforzare il principio del libero scambio, temendo che il sostegno a detto principio possa essere pregiudicato dal preesistente disprezzo dei diritti sociali in molti paesi.

5.6. In primo luogo si dovrebbe diffondere un appello all'etica al fine di persuadere il governo interessato a rispettare le norme sul lavoro, attraverso, ad esempio, la discussione ed il dialogo. Se questa linea d'azione non dovesse sortire alcun effetto, si potrebbe ricorrere ad un intervento esortativo. Esso si è già affermato come uso comune nel regolamento SPG. Un paese può acquisire preferenze commerciali supplementari a condizione che rispetti le norme sul lavoro. Allo stesso tempo, i paesi industrializzati, in stretta collaborazione con i paesi

⁽⁴⁾ Comunicato economico del Vertice di Lione, Realizzare la globalizzazione a beneficio universale, Lione, 28 giugno 1996, paragrafo 34.

coinvolti, dovrebbero elaborare politiche di accompagnamento. Queste ultime si prefiggerebbero di far rispettare i valori umani ai vari paesi. Se nemmeno tali strumenti dovessero influire sulla condotta del governo del paese in questione, si potrebbe proporre di concordare misure più rigorose.

5.7. Visto che l'OIL ha acquisito una grande esperienza in questo settore, dovrebbe vigilare affinché le norme fondamentali sul lavoro siano rispettate. Come esposto al punto 5.4, il ruolo di controllo dell'OIL è autonomo. Se gli strumenti utilizzati dall'OIL non dovessero dare risultati, si potrebbe convenire di trasferire il caso all'OMC, che dispone sia dei mezzi sia delle possibilità di contribuire a rendere più efficaci le norme sul lavoro negli Stati membri.

5.8. Il Comitato è pienamente d'accordo con la strategia proposta dalla Commissione nella comunicazione al Consiglio in merito a «Il sistema commerciale e le norme sul lavoro riconosciute a livello internazionale». In questa comunicazione la Commissione propone di istituire, durante la Conferenza dell'OIL a Singapore, un gruppo di lavoro incaricato di studiare la relazione tra il commercio internazionale e le norme sul lavoro.

6. Scambi commerciali e ambiente

6.1. La causa principale dei problemi ambientali va ricercata non già nella liberalizzazione degli scambi, quanto piuttosto nell'incapacità dei mercati e delle autorità di ripercuotere adeguatamente i problemi ambientali sui prezzi. È quindi importantissimo che l'OCSE prosegua le proprie attività in questo campo e che affiori il principio da essa denominato «chi inquina paga» (PPP: Polluter Pays Principle), che offre eccellenti opportunità di internalizzare i costi ambientali.

6.2. A giudizio della Commissione è possibile dare vita a uno sviluppo sostenibile grazie all'impulso dato dagli scambi internazionali, a condizione però che a tutti i livelli vengano attuati provvedimenti corretti in materia di ambiente. Il Comitato condivide questa posizione, pur essendo consapevole delle incidenze negative che gli scambi mondiali possono produrre sull'ambiente. Si riconosce così la necessità di analisi più approfondite per comprendere meglio gli effetti potenziali della liberalizzazione degli scambi e viene menzionata la necessità di giudicare gli strumenti e gli accordi commerciali sotto il profilo ambientale. La relazione dell'OCSE circa l'attuazione delle «procedural guidelines» (linee guida procedurali) riguardanti gli scambi e l'ambiente rivela che queste linee guida si sono dimostrate utili. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad incoraggiare tutti i membri dell'OCSE ad applicare scrupolosamente tali linee guida.

6.3. Il Comitato prende atto della conclusione, citata nella comunicazione, e tratta dalla relazione stilata per il Consiglio dei ministri dell'OCSE nel maggio 1995, secondo cui non si è potuto individuare alcun nesso

sistematico fra le politiche ambientali in vigore e gli effetti sulla competitività. Il Comitato prende pure atto della tesi, secondo la quale i vantaggi di norme ambientali più rigorose prevalgono sugli svantaggi che pure ne derivano, per cui può risultarne un impatto nettamente positivo. È difficile giudicare in quale misura l'adozione dei necessari provvedimenti di politica ambientale da parte dei governi sia frenata dal timore di possibili svantaggi competitivi per le imprese o dai prevedibili interventi da attivare per rimediare agli svantaggi a breve termine cui si è accennato in precedenza.

6.4. Il Comitato conviene sulla necessità di mettere a punto un quadro adeguato nel contesto GATT/OMC per le misure commerciali previste in conformità dei MEA. A giudizio del Comitato, così facendo si rende giustizia all'integrità del sistema di scambi aperto, e si garantisce il mantenimento delle finalità comunitarie in materia di ambiente. Sostanzialmente la proposta della Commissione consiste nel prevedere che alle disposizioni adottate in conformità dei MEA si applichi un regime OMC attenuato rispetto a quello previsto per altri provvedimenti. Il Comitato ritiene che queste proposte raggiungano un buon equilibrio tra le due priorità, e considera possibile inserire nei MEA misure commerciali intese a prevenire il cosiddetto problema del «free rider». È inoltre importante far maggiore chiarezza sulla rilevanza pratica di talune importanti disposizioni degli accordi OMC nella prospettiva dell'inserimento di misure commerciali nei MEA.

6.5. Il Comitato è infine convinto della necessità di organizzazioni ambientali a livello internazionale che siano autorevoli e generalmente riconosciute, in grado di fungere da contraltare naturale dell'OMC. Per una tale funzione sembra maggiormente idoneo un organismo «autonomo». D'altro canto il Comitato non ritiene opportuno istituire una nuova organizzazione per conseguire tali obiettivi: a suo giudizio si presterebbe meglio un organismo esistente, ad esempio l'UNEP.

7. Osservazioni di carattere particolare

7.1. Nella comunicazione la Commissione accenna alla questione degli accordi bilaterali con paesi terzi. Come già precedentemente sostenuto nel presente documento, il Comitato si adopera affinché si instauri un commercio internazionale equo e leale, il che deve essere garantito nel quadro di accordi multilaterali. Il Comitato reputa nondimeno che accordi bilaterali tra l'UE e i paesi terzi o le strutture regionali dei paesi terzi possano notevolmente contribuire alla definizione di un quadro multilaterale, specie in quanto consentono di creare masse critiche di paesi meglio disposti ad integrare la dimensione sociale ed ambientale negli scambi commerciali internazionali. Le azioni della Comunità intese a migliorare l'accesso ai mercati a livello bilaterale dovrebbero sempre essere parallele alla politica commerciale multilaterale e con essa coordinate. Al fine di

raggiungere efficacemente l'obiettivo dell'ulteriore liberalizzazione dei mercati dei paesi terzi, la Comunità dovrebbe usare tutti gli strumenti disponibili di politica commerciale. Le possibilità di consultazione e di composizione delle vertenze esistenti nei trattati bilaterali dovrebbero essere utilizzate, laddove necessario, per affrontare in maniera più efficace i problemi di accesso ai mercati. Allo stesso tempo, il Comitato si chiede se tutti gli accordi bilaterali saranno conformi alle normative dell'OMC.

7.2. Condizione essenziale per la realizzazione globale e positiva della strategia di accesso ai mercati dell'Unione europea sarà il coordinamento tra Commissione e Stati membri, nonché all'interno della Commissione stessa. Il Comitato accoglie favorevolmente l'istituzione di una banca dati che contenga informazioni sulle barriere tariffarie e non tariffarie alle esportazioni europee,

alla quale contribuiranno la Commissione stessa, gli ambienti imprenditoriali e sindacali e gli addetti commerciali degli Stati membri presso i paesi terzi. Un migliore sistema di informazioni concorrerà a garantire la trasparenza nell'economia globale, a creare nuove opportunità commerciali, a rendere disponibili informazioni alle quali, tra l'altro, le piccole e medie imprese hanno difficoltà ad accedere solo con i loro mezzi, e, inoltre, a garantire un efficiente sistema di monitoraggio. Il successo della strategia di accesso ai mercati dipende in gran parte dal successo della cooperazione tra le imprese e le associazioni industriali da un lato, e la Commissione dall'altro. Una migliore e coerente strategia di accesso ai mercati presuppone necessariamente lo scambio di informazioni tra le imprese private, la Commissione e gli Stati membri. Sarebbe opportuno dedicare particolare attenzione alla partecipazione delle piccole e medie imprese, che dovrebbero beneficiare in maniera particolare di migliori informazioni.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il commercio internazionale e l'ambiente»

(97/C 56/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 marzo 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Il commercio internazionale e l'ambiente».

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 Koopman in data 17 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 65 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

0. Sintesi

0.1. Il Comitato ritiene che una maggiore libertà degli scambi mondiali favorisca l'efficienza economica, offra ai consumatori una scelta più ampia a prezzi inferiori, e in quanto tale possa contribuire a uno sviluppo sostenibile grazie ad un uso più efficiente delle materie prime e delle risorse naturali. La causa principale dei problemi ambientali va ricercata non già nella liberalizzazione degli scambi, quanto piuttosto nell'incapacità dei mercati e delle autorità di ripercuotere adeguatamente i

problemi ambientali sui prezzi. È quindi vitale che l'OCSE aggiorni il principio «chi inquina paga» (che aveva messo a punto in precedenza) e prosegua i suoi lavori in questo campo. Questo principio offre eccellenti opportunità di internalizzare i costi ambientali.

0.2. Ciascun paese ha la facoltà di applicare a prodotti importati le disposizioni previste per i prodotti nazionali, ad esempio le norme (nazionali) riguardanti i prodotti. Ciò significa che può essere vietata l'importazione nell'UE di merci non rispettose dell'ambiente. Eventuali disparità delle politiche nazionali in materia d'ambiente non devono dar luogo a prelievi compensativi o a

restituzioni alle esportazioni per annullare gli svantaggi comparativi che ne derivano alle industrie nazionali. Circa i problemi ambientali a livello transnazionale, regionale o mondiale, i paesi esposti alle medesime problematiche devono addivenire ad accordi per mettere a punto soluzioni in comune. In tali accordi multilaterali sull'ambiente (MEA) i provvedimenti commerciali complementari possono costituire una componente necessaria dell'accordo stesso.

0.3. I temi trattati nella comunicazione sono: le interazioni fra scambi e ambiente, i paesi in via di sviluppo e i paesi con un'economia in transizione nel dibattito riguardante il commercio e l'ambiente, il sistema degli scambi multilaterali e la salvaguardia dell'ambiente, e infine l'avvenire del dibattito sul commercio internazionale e l'ambiente. La comunicazione termina con una serie di conclusioni.

0.4. A giudizio della Commissione è possibile dar vita a uno sviluppo sostenibile grazie all'impulso generato dagli scambi internazionali, a condizione però che ad ogni livello vengano adottate le necessarie misure ambientali. Il Comitato condivide questa posizione pur essendo consapevole delle incidenze negative che gli scambi mondiali possono avere. Si riconosce così la necessità di analisi più approfondite per meglio comprendere gli «effetti potenziali della liberalizzazione degli scambi» e viene anche menzionata la necessità di valutare gli strumenti e gli accordi commerciali sotto il profilo ambientale. Le relazioni circa l'attuazione delle «procedural guidelines» (linee guida procedurali) riguardanti gli scambi e l'ambiente dell'OCSE rivelano che queste linee guida si sono dimostrate utili. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad incoraggiare tutti i membri dell'OCSE ad applicarle scrupolosamente.

0.5. Il Comitato prende atto della conclusione, citata nella Comunicazione, e tratta dalla relazione stilata per il Consiglio dei ministri dell'OCSE nel maggio 1995, secondo cui non si è potuto individuare alcun nesso sistematico fra le politiche ambientali in vigore e gli effetti sulla competitività. Il Comitato prende pure atto della tesi secondo la quale i vantaggi di norme ambientali più rigorose prevalgono sugli svantaggi, per cui può risultarne un impatto nettamente positivo. È difficile giudicare in quale misura l'adozione dei necessari provvedimenti di politica ambientale da parte dei governi sia frenata dal timore di possibili svantaggi competitivi per le imprese o dai prevedibili interventi da attivare per rimediare agli svantaggi a breve termine cui si è accennato in precedenza.

0.6. A giudizio della Commissione è opportuno evitare di rispondere a problemi ambientali a livello transnazionale o mondiale con interventi unilaterali che sfuggono alla giurisdizione del paese importatore. Il Comitato condivide quest'idea. Tali problemi vanno risolti attraverso MEA in base al criterio secondo cui non si deve ricorrere a provvedimenti restrittivi degli scambi più di quanto sia strettamente necessario per conseguire

efficacemente gli obiettivi perseguiti. Ai MEA devono provvedere organismi internazionali responsabili in materia di ambiente. Al riguardo è opportuno assegnare un ruolo di primo piano all'UNEP.

0.7. Il Comitato conviene pienamente con la Commissione sull'opportunità di tenere nel debito conto le preoccupazioni dei PVS: i problemi commerciali e ambientali devono essere affrontati evitando di pregiudicare le loro prospettive di progresso economico e le possibilità di esportare. Il Comitato concorda sulle proposte e sulle idee che la Commissione avanza nella Comunicazione: in proposito si riferisce soprattutto alle misure positive citate dalla Commissione, ad esempio i programmi di formazione, la ricerca tecnologica e l'assistenza per produzioni «più pulite».

0.8. Il Comitato conviene sulla necessità di mettere a punto un quadro adeguato nel contesto GATT/OMC per le misure commerciali previste in conformità dei MEA. Ritiene che così facendo si rispettino sia l'integrità del sistema di scambi aperto, sia le finalità comunitarie in materia d'ambiente. Si deve riconoscere alla Commissione il merito di aver sottoposto un documento di discussione al riguardo. Sostanzialmente la proposta della Commissione consiste nel prevedere che alle disposizioni adottate in conformità dei MEA si applichi un regime OMC attenuato rispetto a quello applicabile ad altri provvedimenti. A giudizio del Comitato le proposte della Commissione sembrano raggiungere un buon equilibrio tra l'esigenza di far fronte ai problemi ambientali e il mantenimento del sistema degli scambi mondiali. Rileva che per ovviare al problema dei cosiddetti «free rider», ossia dei vantaggi commerciali ottenuti senza che il beneficiario si assuma impegni, possono essere contemplati nei MEA gli opportuni provvedimenti commerciali. È inoltre importante fare maggiore chiarezza sulla rilevanza pratica di talune importanti disposizioni degli accordi OMC nella prospettiva dell'inserimento di misure commerciali nei MEA. Ne può trarre vantaggio anche la definizione di provvedimenti commerciali non adottati nel contesto dei MEA.

0.9. Un problema particolare è quello dei programmi volontari di eco-label basati sull'approccio detto «valutazione del ciclo di vita» (LCA): ciò impone in effetti dei requisiti anche ai processi e metodi di produzione (PPM) che non hanno alcuna incidenza sul prodotto considerato nel paese importatore. Viste le ambiguità e le possibili turbative degli scambi, il Comitato giudica opportuni dei provvedimenti in proposito. Anzitutto, non si deve distinguere fra i marchi conferiti dalle autorità e quelli non conferiti dalle autorità. In secondo luogo, il conferimento del marchio in base alla valutazione del ciclo di vita (LCA) deve restare possibile, però in base a un approccio pragmatico. La credibilità del marchio può implicare che i PPM vengano assoggettati a requisiti che risultano meno importanti per il paese esportatore e potrebbero pertanto costituire uno svantaggio commerciale. Occorre ricercare un accordo internazionale sui

requisiti in materia di trasparenza in modo che i produttori interessati possano ottenere più facilmente informazioni sui requisiti richiesti ed eventualmente anche far conoscere il proprio punto di vista circa i criteri da fissare. Per l'avvenire sarà necessario rafforzare il sistema dell'eco-label previsto nell'Unione europea.

0.10. Il Comitato giudica opportuno trattenere eventuali controversie con la massima trasparenza possibile, consentendo alle organizzazioni non governative di parteciparvi. I panel dovrebbero ricorrere ad esperti scientifici, tecnici ed ambientali e tener conto delle loro opinioni.

0.11. I lavori del CTE devono perseguire risultati concreti; avere un'impostazione equilibrata ed essere aperti ai contributi di esperti ambientali e di altre organizzazioni internazionali. Il Comitato propugna una maggiore trasparenza dei lavori del CTE. Essi possono beneficiare del prezioso apporto di organizzazioni non governative, come le ONG ambientali, del mondo delle imprese, delle organizzazioni sindacali e dei consumatori. In linea con le preoccupazioni formulate in precedenza riguardo alle conseguenze che una politica ambientale carente e i progressi nella liberalizzazione degli scambi possono avere per l'ambiente, il Comitato appoggia vivamente l'idea della Commissione secondo cui nel quadro del suo programma di lavoro il CTE dovrebbe esaminare anche le incidenze negative della liberalizzazione degli scambi sull'ambiente. Infine, il Comitato è convinto della necessità di organizzazioni per l'ambiente a livello internazionale che siano autorevoli e generalmente riconosciute, in grado di fungere da «contraltare» naturale dell'OMC. Per svolgere tale funzione l'ideale sarebbe un'organizzazione «autonoma». D'altro canto il Comitato non giudica opportuno istituire una nuova organizzazione: a suo giudizio si presterebbe meglio un organismo esistente, ad esempio l'UNEP.

1. Introduzione

1.1. Nel dicembre 1996 si terrà a Singapore la Conferenza ministeriale dell'OMC. L'ordine del giorno prevede una relazione del comitato «Commercio e ambiente» (CTE) e una discussione sul suo mandato. La decisione di fare del CTE un organo dell'OMC è stata presa alla Conferenza ministeriale di Marrakech, intervenuta nel 1994 a conclusione dell'Uruguay Round. Nella sfera di competenze del CTE rientrano fra l'altro i compiti che seguono: individuare il rapporto che intercorre fra le misure commerciali e le misure ambientali per promuovere uno sviluppo sostenibile, come pure formulare raccomandazioni circa l'eventuale opportunità di modificare le disposizioni che governano il sistema di scambi multilaterali. Al tempo stesso è stato definito un programma concreto di lavoro su cui il CTE dovrebbe pronunciarsi per prima cosa.

1.2. La Commissione ha trasmesso al Consiglio e al Parlamento la comunicazione COM(96) 54 giudicando «vitale, in considerazione dell'importanza del tema, che l'UE contribuisca appieno a questo dibattito e alle

sue conclusioni.» Nella comunicazione in parola la Commissione illustra il proprio punto di vista sui temi menzionati nel programma di lavoro del CTE.

1.3. Il presente parere d'iniziativa si propone di far conoscere, prima dell'inizio della Conferenza ministeriale, le idee del Comitato economico e sociale in merito alla problematica del commercio e dell'ambiente alla luce della suddetta comunicazione.

2. Rapporto intercorrente fra la liberalizzazione degli scambi e la politica ambientale

2.1. La liberalizzazione degli scambi mondiali si propone di accrescere e agevolare l'accesso ai mercati internazionali eliminando le misure che ostacolano gli scambi e fissando regole intese a favorire la trasparenza degli scambi internazionali. A giudizio del CES, una maggiore libertà degli scambi mondiali favorisce l'efficienza economica, offre ai consumatori una scelta più ampia a prezzi inferiori⁽¹⁾ e in quanto tale può contribuire ad uno sviluppo sostenibile grazie ad un uso più efficiente delle materie prime e delle risorse naturali. Questi scambi mondiali più liberi s'inquadrano in un contesto deciso dalle autorità. Questa limitazione trae origine dal fatto che alle autorità incombe la responsabilità di assicurare che il processo di mercato e i suoi risultati siano socialmente accettabili. Un requisito indispensabile per migliorare l'efficienza allocativa a livello mondiale è che i prezzi riflettano la reale scarsità relativa (tenendo quindi conto anche dell'internalizzazione delle incidenze esterne negative sull'ambiente e della scarsità futura). È un aspetto di cui attualmente non si tiene conto a sufficienza.

2.2. Si può pertanto convenire sulla tesi della Banca mondiale secondo cui la causa principale dei problemi ambientali va ricercata non già nella liberalizzazione degli scambi, quanto piuttosto nell'incapacità dei mercati e delle autorità di ripercuotere adeguatamente i problemi ambientali sui prezzi⁽²⁾. Sottovalutare questo aspetto significherebbe che il meccanismo dei prezzi non sarà veramente in grado di assicurare un'adeguata allocazione di mezzi scarsi che sia capace di prevenire o annullare i guasti all'ambiente.

2.3. Quest'allocazione incorretta tende anche a perturbare gli scambi internazionali. L'entità di queste perturbazioni varierà a seconda dei paesi e dei settori economici e dipende anche dalla quota delle esportazioni.

2.4. Circa gli strumenti è quindi importantissimo che l'OCSE aggiorni e sviluppi ulteriormente il principio da

⁽¹⁾ Vedere anche il parere del CES sul tema «Priorità della politica a favore dei consumatori», punti 1.5 e 2.2.4, GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 14.

⁽²⁾ The World Bank, World Development Report 1992, pag. 67.

essa denominato «chi inquina paga»⁽¹⁾ e prosegue i suoi lavori in questo campo. Questo offre eccellenti opportunità di internalizzare i costi ambientali, come previsto anche dal principio 16 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo. Quest'approccio, inteso a realizzare uno «stato accettabile» dell'ambiente (a livello nazionale), respinge il ricorso alle sovvenzioni e si presta bene agli obiettivi della politica commerciale internazionale in quanto non provoca alcuna distorsione degli scambi. Il principio «chi inquina paga» merita un'applicazione più generalizzata.

Il Comitato si compiace pertanto dell'affermazione dei ministri dell'ambiente del G7 secondo cui l'OMC deve appoggiare gli sforzi per porre in essere una struttura che tenga conto dell'importanza di internalizzare i costi ambientali. Il Comitato appoggia anche il loro appello all'OMC affinché studi il rapporto che intercorre fra le regole che governano gli scambi e i principi ambientali, fra cui «chi inquina paga» e il principio della precauzione⁽²⁾. L'importanza di questo principio della precauzione è riconosciuto nella Dichiarazione di Rio, che lo riprende nel principio 15.

2.5. Occorre tuttavia dare atto che il principio «chi inquina paga» presenta considerevoli limiti quanto alla soluzione dei problemi ambientali. Non offre infatti alcuna soluzione in caso di eccessivo sfruttamento o cattiva gestione delle materie prime naturali e non rimedia a sufficienza ai problemi ambientali di portata transnazionale o mondiale⁽³⁾. Ad ogni modo il principio «chi inquina paga» costituisce un utile approccio per internalizzare i costi dei prodotti oggetto di scambi internazionali.

2.6. Il CES prende atto e sottoscrive le seguenti conclusioni dell'OCSE: il contributo relativo degli scambi, delle politiche commerciali e della liberalizzazione degli scambi, al degrado ambientale è difficile da determinare, e dipende peraltro da numerose altre variabili. L'impatto diretto degli scambi sull'ambiente, sia esso positivo o negativo, può essere limitato a taluni casi specifici. Gli effetti strutturali indiretti degli scambi nella determinazione dei prezzi globali e delle condizioni di mercato, che possono avere un impatto maggiore sull'ambiente, sono però difficili da identificare o da isolare da altre concause⁽⁴⁾.

3. Le situazioni di partenza

3.1. Nel caso dei problemi ambientali che si pongono a livello nazionale, quindi con effetti limitati al territorio

nazionale, ciascun paese ha il diritto di risolvere i propri problemi a modo proprio, purché ciò non sia fonte di discriminazioni e non si traduca in un protezionismo mascherato. Ciò dipenderà dagli obiettivi che il paese si prefigge in materia di qualità ambientale, che peraltro variano da Stato a Stato. Le disparità sono imputabili a situazioni di partenza diverse per quanto riguarda la presenza e la qualità dei rispettivi beni ambientali, come pure ai valori che vengono attribuiti a tali beni e alle possibilità che i vari paesi (soprattutto nel caso dei paesi in via di sviluppo) hanno di misurarsi con successo con questi problemi. Inoltre, il modo in cui i problemi vengono affrontati dipende dalle idee prevalenti in questi paesi circa l'efficienza dell'impiego dei vari strumenti.

3.2. Ciascun paese ha al tempo stesso la facoltà di applicare a prodotti importati le disposizioni previste per i prodotti nazionali, ad esempio le norme (nazionali) riguardanti i prodotti. Ciò significa che può essere vietata l'importazione nell'UE di merci non rispettose dell'ambiente. Tali provvedimenti commerciali complementari mirano ad accrescere l'efficacia della politica. Il Comitato condivide pienamente l'idea della Commissione secondo cui eventuali disparità delle politiche nazionali in materia di ambiente, fra cui misure originate dalla diversa gravità di danni ambientali, non possono dar luogo a prelievi compensativi o a restituzioni alle esportazioni (designati dalla Commissione come «eco-duties») per annullare gli svantaggi comparativi che ne derivano alle industrie nazionali.

Questi problemi potrebbero essere peraltro attenuati ottenendo su siffatti obiettivi ambientali un consenso a livello internazionale, segnatamente in paesi con condizioni all'incirca identiche, come nella CE o, in un contesto più ampio, nell'OCSE. Per parte sua anche la Commissione, nella comunicazione, fa presente l'importanza di una graduale convergenza delle politiche ambientali. Così facendo non andranno nemmeno compensati gli svantaggi che le imprese incontreranno in paesi afflitti da un maggiore degrado ambientale. Queste disparità nella posizione di partenza sotto il profilo del tipo, della quantità e della qualità dei beni ambientali vanno considerate come parte dei vantaggi di cui un paese gode, sui quali, idealmente, deve basarsi il sistema di divisione internazionale del lavoro e degli scambi.

3.3. Per quanto riguarda i problemi ambientali a livello transnazionale, regionale o mondiale, i paesi esposti alle medesime problematiche devono addivenire ad accordi per mettere a punto soluzioni in comune. In tali accordi multilaterali sull'ambiente (MEA) i provvedimenti commerciali complementari⁽⁵⁾ possono costituire un elemento necessario dell'accordo.

(1) OECD, *The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis. Implementation*, Parigi, 1975.

(2) Vedere la sintesi da essi tenuta a Cabourg, Francia, il 9-10 maggio 1996, punto 29, stilata dal presidente.

(3) Kuik, O.J., H. Verbruggen, *International Trade and Nature Conservation: the Polluter Pays Principle*, R-95/02, VU Boekhandel, 1995.

(4) OECD, *The Environmental Effects of Trade*, pag. 17, Parigi, 1994.

(5) In proposito sarebbe opportuno che a livello nazionale intervenga un coordinamento sufficiente delle politiche in modo che le soluzioni rispondano alle esigenze sia dell'ambiente che degli scambi internazionali.

3.4. Questa responsabilità comune dei paesi è sancita dal principio 12 della Dichiarazione di Rio. Vi è detto fra l'altro che gli stati dovrebbero cooperare per promuovere un sistema economico internazionale aperto e favorevole, atto a generare una crescita economica e uno sviluppo sostenibile in tutti i paesi. Vi è pure sottolineata la necessità di evitare qualsiasi iniziativa unilaterale mirante a risolvere i grandi problemi ecologici al di là della giurisdizione del paese importatore (le cosiddette misure commerciali extraterritoriali).

3.5. In proposito meritano particolare attenzione i paesi in via di sviluppo e quelli con un'economia in fase di transizione. I provvedimenti adottati per risolvere i problemi citati al punto 3.3 che precede devono lasciare un margine di manovra sufficiente per lo sviluppo dei PVS. Il principio 7 della Dichiarazione di Rio dà atto delle diverse responsabilità che derivano per i paesi: esso dichiara infatti che, data la diversa parte avuta nel degrado dello sviluppo mondiale, gli stati hanno responsabilità comuni ma differenziate⁽¹⁾.

Di questo principio delle responsabilità differenziate tengono conto i MEA più recenti, ad esempio l'Accordo quadro delle Nazioni Unite del 1992 sui cambiamenti climatici e il protocollo di Montreal sul degrado della fascia di ozono del 1987. Questi trattati fanno ricadere l'onere maggiore sui paesi avanzati, mentre i paesi in via di sviluppo ricevono aiuti finanziari e tecnici, oltre ad ottenere un termine più lungo per soddisfare taluni obblighi. Questo principio delle responsabilità differenziate è pure accolto nel sistema delle preferenze generalizzate (SPG), riconosciuto come regolamentazione autonoma nel contesto dell'OMC. L'SPG consente un trattamento di favore per i paesi in via di sviluppo derogando da due principi fondamentali del GATT: quello della nazione più favorita e quello della reciprocità.

4. Punti all'ordine del giorno di Singapore

4.1. I temi che uno dopo l'altro sono trattati nella comunicazione figurano anche, in ordine diverso, nella decisione, citata in precedenza, relativa all'istituzione del CTE e nel programma di lavoro che vi è abbinato. Si tratta di temi come: le interazioni fra scambi e ambiente, i paesi in via di sviluppo e i paesi con un'economia in transizione nel dibattito riguardante il commercio e l'ambiente, il sistema degli scambi multilaterali e la salvaguardia dell'ambiente, e infine l'avvenire del dibattito sul commercio internazionale e l'ambiente. La comunicazione termina con una serie di conclusioni.

(1) Questa responsabilità è peraltro meglio precisata nel disposto del principio 2 della Dichiarazione di Rio, in cui è detto che le attività di un paese non possono arrecare danni ambientali in altri stati.

4.2. Le interazioni fra scambi e ambiente

4.2.1. Le incidenze ambientali della liberalizzazione⁽²⁾

A giudizio della Commissione è possibile dare vita a uno sviluppo sostenibile grazie all'impulso dato dagli scambi internazionali, a condizione però che a livello nazionale e internazionale vengano attuati provvedimenti corretti in materia di ambiente. Il Comitato condivide questa posizione pur essendo consapevole delle incidenze negative prodotte dagli scambi mondiali.

La comunicazione non dà un rilievo sufficiente a queste ricadute negative, basti pensare agli effetti di scala negativi nei settori in cui la liberalizzazione degli scambi dà luogo ad una crescita in volume superiore ai guadagni consentiti dalla riduzione delle emissioni per unità di prodotto. Una tale situazione è tanto più grave se questa crescita viene ulteriormente accentuata dall'assenza di misure dirette a internalizzare adeguatamente taluni effetti ambientali. Basti pensare, ad esempio, all'opposizione al prelievo energetico della Comunità sul CO₂⁽³⁾, come pure al problema dell'insufficiente imputazione dei costi sociali nei trasporti⁽⁴⁾, che provoca una mobilità superiore a quella auspicabile sotto il profilo ambientale⁽⁵⁾.

Pur prestando attenzione a questi pericoli (la liberalizzazione degli scambi può evidenziare le carenze delle politiche), la comunicazione non offre nuove idee per

(2) L'OCSE distingue tre tipi di effetti che gli scambi internazionali possono avere sull'ambiente, positivi o anche negativi. Ci sono anzitutto gli effetti sui prodotti: gli effetti positivi per i prodotti sono ad esempio consentiti dal progresso tecnologico, mentre le ricadute negative sono i guasti provocati dagli scambi di sostanze pericolose. Gli effetti di scala sono una conseguenza dei contributi che gli scambi internazionali danno alla crescita delle attività economiche. Gli effetti positivi sono già stati menzionati al punto 2.1. Le politiche ambientali causa di scarsità accrescono gli effetti negativi. Gli effetti strutturali riguardano l'utilizzo di taluni fattori di produzione e metodi di produzione, vedere anche il punto 2.6. Come fonte si fa riferimento alla nota 4, pag. 55 (pagine 12-14).

(3) E all'assenza di un dispositivo analogo nell'Accordo quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici.

(4) Che nell'Unione europea copre circa un quarto delle emissioni complessive di CO₂, vedere COM(96) 217, punto 4.6.

(5) Vedere: «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti», COM(95) 691 def. E il documento dal titolo «Rete dei cittadini», COM(95) 601 def., e il parere del CES sull'argomento (GU n. C 212 del 22. 7. 1996).

venire a capo di questi problemi⁽¹⁾. Si riconosce così la necessità di analisi più approfondite per comprendere meglio gli effetti potenziali della liberalizzazione degli scambi e viene menzionata la necessità di giudicare gli strumenti e gli accordi commerciali sotto il profilo ambientale. Mancano purtroppo proposte concrete. Le relazioni circa l'attuazione delle «procedural guidelines» (linee guida procedurali) riguardanti gli scambi e l'ambiente dell'OCSE⁽²⁾ rivelano che queste linee guida si sono dimostrate utili. Le relazioni di paesi che hanno condotto ricerche sull'ambiente, studiando in particolare gli strumenti e gli accordi commerciali a livello nazionale, rivelano che questi consentono di comprendere meglio le incidenze ambientali prodotte e forniscono un apporto utile per preparare le politiche in maniera ottimale e integrare la politica ambientale e la politica commerciale. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad incoraggiare tutti i membri dell'OCSE ad applicare scrupolosamente tali linee guida. Qualora si prevedano notevoli incidenze ambientali, i membri dell'OCSE dovrebbero sempre, nel quadro della preparazione di accordi commerciali internazionali, lasciare spazio per studi ambientali. Mediante la loro diffusione questi possono inoltre servire da esempio e offrire nuove idee sotto il profilo metodologico. Si condividono naturalmente anche gli altri punti evidenziati dalla Commissione, come la constatazione che tali attività dovranno essere svolte anzitutto, e in via prioritaria, dall'UNEP, dall'UNCTAD, dall'OCSE e dalla CE. È importantissimo che tali organismi rendano poi note le loro analisi. Esse devono formare oggetto di ampi dibattiti di cui sarà opportuno seguire gli sviluppi da vicino.

4.2.2. Salvaguardia ambientale e competitività internazionale

Il Comitato prende atto della conclusione, citata nella Comunicazione, e tratta dalla relazione stilata per il Consiglio dei ministri dell'OCSE nel maggio 1995, secondo cui non si è potuto individuare alcun nesso sistematico fra le politiche ambientali in vigore e gli effetti sulla competitività. Il Comitato prende pure atto della tesi, avanzata nella relazione, secondo la quale i vantaggi di norme ambientali più rigorose prevalgono sugli svantaggi che pure ne derivano (soprattutto a breve termine), per cui può risulterne un impatto nettamente positivo. Questa posizione poggia sulla constatazione che i costi della politica ambientale degli Stati membri dell'Unione europea sono decisamente bassi (compresi

infatti tra l'1 ed il 2 % dei costi di produzione sostenuti dalle imprese). In proposito occorre tuttavia far presente che queste cifre rappresentano delle medie: in numerosi settori, e non certo i meno importanti, gli effetti sono decisamente maggiori, e così anche le possibilità che le industrie emigrino verso paesi con politiche ambientali meno rigorose. Sussistono anche esempi concreti d'impresie di settori sensibili che si sono trasferite altrove. Ciò nonostante, stando alla stessa relazione dell'OCSE, non esistono prove di una significativa delocalizzazione industriale. Tanto più che i paesi con politiche ambientali meno severe non potranno esimersi, anche sotto la pressione della concorrenza internazionale, dall'adottare provvedimenti di politica ambientale più rigorosi, con conseguente attenuazione del loro vantaggio competitivo.

È difficile giudicare in quale misura l'adozione dei necessari provvedimenti di politica ambientale da parte dei governi sia frenata dal timore di possibili svantaggi competitivi per le imprese o dai prevedibili interventi da attivare per rimediare agli svantaggi a breve termine cui si è accennato in precedenza. Il Comitato giudica, in ogni caso, opportuno analizzare costantemente il rapporto che intercorre fra competitività e politica ambientale per poter ottenere i migliori risultati possibili.

4.2.3. Relazioni commerciali internazionali: la necessità di una cooperazione multilaterale

4.2.3.1. La Commissione giudica opportuno evitare di rispondere a problemi ambientali a livello transnazionale o mondiale con interventi unilaterali che sfuggono alla giurisdizione del paese importatore. Come già detto al punto 3.4, il Comitato condivide quest'idea. Una siffatta politica sembra in contrasto con le regole dell'OMC: nel noto «caso del tonno», il panel del GATT istituito nel 1991 dopo un reclamo del Messico aveva concluso che gli Stati Uniti non potevano giustificare il loro embargo come deroga all'articolo XX⁽³⁾ dell'Accordo poiché l'articolo in parola è applicabile unicamente ad attività rientranti nella giurisdizione dello Stato che adotta il provvedimento, e non può essere utilizzato per regolare la produzione e il consumo al di fuori dei propri confini.

Il rapporto emesso dal panel sul medesimo caso nel 1994 sembra tuttavia sfumare un po' tale conclusione. Va tenuto anche presente che il GATT non ha mai dato un

(1) Anche qui vedere «OECD, The Environmental Effects of Trade» Parigi 1994, studio in cui vengono analizzate le incidenze ambientali degli scambi internazionali in cinque settori. Nell'agricoltura, nella pesca e nei trasporti la politica protezionistica condotta è all'origine di un'insufficiente internalizzazione dei costi ambientali e si constatano prevalentemente degli effetti negativi. Risultati positivi si attendono dall'introduzione di un'adeguata politica settoriale. Delle soluzioni dovrebbero essere comunque compatibili con il presupposto «La liberalizzazione degli scambi e la salvaguardia ambientale» costituiscono obiettivi di pari importanza. (Vedere la sintesi, citata in precedenza, del Presidente del Consiglio dei ministri dell'ambiente del G7, al punto 27.)

(2) Vedere OECD/GD(96) 98.

(3) L'articolo in parola definisce, con limitazioni, gli ambiti [elencati alle lettere da (a) a (j)] in cui gli Stati membri hanno la facoltà di mettere a punto o di applicare provvedimenti in deroga alle altre disposizioni del Trattato del GATT.

avalo formale a questi rapporti⁽¹⁾. Vista la prassi degli Stati membri dell'OMC, questo principio dell'extraterritorialità non sembra tuttavia sempre rispettato⁽²⁾. In proposito il Comitato non può esimersi dal rammentare le tensioni che possono sorgere in singoli Stati quando questi problemi dell'ambiente a carattere transnazionale assumono proporzioni molto gravi, danneggiano notevolmente il proprio paese, oppure hanno un'importante connotazione etica, e nei casi in cui tali problemi non sembrano poter trovare soluzioni a livello internazionale entro un termine ragionevole. È così comprensibile lo sdegno nell'UE, tra l'altro al Parlamento europeo e al CES, che il cosiddetto regolamento sulle tagliole non sia ancora entrato in vigore⁽³⁾.

4.2.3.2. Si può convenire con la decisione con cui la Commissione insiste sull'opportunità di affrontare a livello multilaterale i problemi transnazionali e mondiali in materia di ambiente. Questi vanno risolti attraverso MEA in base al criterio secondo cui non si deve ricorrere a provvedimenti restrittivi degli scambi più di quanto non sia necessario per conseguire efficacemente gli obiettivi perseguiti (vedere anche il punto 3.3). Controversie eventualmente originate da quest'ultima condizione possono essere regolate dal meccanismo esposto al punto 4.4.1.

4.2.3.3. Ai cosiddetti MEA devono provvedere organismi internazionali responsabili in materia d'ambiente. Al riguardo è opportuno assegnare un ruolo di primo piano all'UNEP. Sarà difficile tener conto delle diverse esigenze di ciascun paese (vedere anche il punto 3.1). È importantissimo che questi MEA contemplino anche strumenti economici, fra cui quelli basati sul principio «chi inquina paga»⁽⁴⁾. Il Comitato auspica che l'OCSE si preoccupi in via prioritaria dell'ulteriore sviluppo del

dispositivo globale dei MEA, che può anche guadagnare la fiducia dei paesi in via di sviluppo.

4.3. *Paesi in via di sviluppo e paesi con un'economia in transizione nel quadro del dibattito commercio-ambiente*

4.3.1. Il Comitato conviene pienamente con la Commissione sull'opportunità di tenere nel debito conto le preoccupazioni dei PVS: i problemi commerciali e ambientali devono essere affrontati evitando di pregiudicare o ledere in qualche modo le loro prospettive di progresso economico e le possibilità di esportare. Numerosi paesi in via di sviluppo nutrono diffidenza nei confronti della politica ambientale dei paesi avanzati, che, a loro giudizio, è (fra l'altro) dettata da considerazioni protezionistiche e che viene designata come «protezionismo verde»⁽⁵⁾.

4.3.2. Rimane molto importante fornire un sostegno adeguato a paesi in via di sviluppo e a paesi con un'economia in transizione per assicurare lo sviluppo delle loro politiche ambientali. Al riguardo vanno preferite le cosiddette misure positive, che cioè ricompenzano determinati comportamenti. L'UE dispone di strumenti potenzialmente efficaci, ad esempio gli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale, la partnership euromediterranea con la sua linea di bilancio MEDA ed infine la Convenzione di Lomé, per aiutare questi paesi negli sforzi diretti ad uno sviluppo più sostenibile delle loro economie. Queste intenzioni dovrebbero tradursi anche in iniziative per un'ulteriore liberalizzazione dei mercati dell'UE, fra l'altro in relazione alla politica di sviluppo della Comunità. Il Comitato concorda sulle proposte e sulle idee che la Commissione avanza nella comunicazione, specie per quanto si riferisce alle misure positive da essa citate, ad esempio i programmi di formazione, la ricerca tecnologica e l'assistenza per produzioni «più pulite». Provvedimenti del genere contribuiscono a limitare il ricorso a misure (negative) che ostacolano gli scambi internazionali. È importantissimo che, insieme ad altri paesi avanzati, l'UE presenti proposte adeguate e che a Singapore si delinei un consenso su un pacchetto di criteri concreti e di misure positive da contemplare in accordi ambientali e commerciali conclusi con tali paesi.

(1) A causa dell'opposizione degli Stati Uniti. A norma della vecchia procedura di composizione delle controversie per dare attuazione era necessaria l'unanimità.

(2) Basti pensare alla legge promulgata dal Presidente Clinton nel luglio 1996, denominata «Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act».

(3) Vedere parere del CES, in particolare il punto 2.6 (GU n. C 212 del 22. 7. 1996), come pure gli emendamenti apportati dal Parlamento al documento COM(95) 737 (GU n. C 198 del 19. 6. 1996).

(4) Vedere: Candice Stevens, Synthesis Report, nella collana OECD Documents «Environmental Policies and Industrial Competitiveness», Parigi 1993, pag. 9: «In regimi basati su strumenti economici, trattandosi di provvedimenti riferiti al mercato, l'attuazione di norme ambientali comporterebbe in genere costi economici inferiori che in sistemi basati su strumenti regolamentari». Anche il BIAC (Comitato consultivo economico e industriale presso l'OCSE) si è espresso in questo senso prendendo posizione riguardo ai MEA il 2 febbraio 1996: Si riconoscono i vantaggi conseguibili incoraggiando il ricorso a strumenti di mercato ... in genere gli MEA dovrebbero prevedere disposizioni per attuare il principio «chi inquina paga» in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli accordi.

(5) Ad esempio, in una lettera indirizzata al CES, l'Africa Resources Trust (ART), una ONG dello Zimbabwe, lamenta che gli Stati Uniti ostacolano l'esportazione di pelli di coccodrillo prodotte in maniera «sostenibile» applicando disposizioni più rigorose di quanto non preveda la Convenzione CITES (convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna minacciate di estinzione), mentre General Motors penetra sui mercati dei paesi interessati. La ART si dichiara pertanto d'accordo sull'approccio adottato dalla comunicazione della Commissione.

4.4. Sistema di scambi multilaterali e salvaguardia dell'ambiente

4.4.1. Accordo GATT/OMC e MEA

4.4.1.1. Il Comitato conviene sulla necessità di mettere a punto un quadro adeguato nel contesto GATT/OMC per le misure commerciali previste in conformità dei MEA. Sebbene attualmente esse figurino solo in un numero ridotto di MEA (cioè in 18 dei 180 accordi in vigore), che sinora non sono mai state contestate, è importantissimo porre in essere un cosiddetto «level playing field», cioè offrire a tutti pari opportunità. A giudizio del Comitato, così facendo si tiene conto dei paesi che si ritengono svantaggiati da siffatti provvedimenti, dell'integrità del sistema di scambi aperto, come anche dell'importanza di prevedere misure adeguate, rispondenti alle finalità comunitarie in materia di ambiente.

Si deve riconoscere alla Commissione il merito di aver sottoposto un documento di discussione al riguardo: il cosiddetto «non-paper» (documento informale) della Commissione del 19 febbraio 1996⁽¹⁾ offre due soluzioni possibili in proposito. La prima contempla la modifica dell'accordo GATT con l'aggiunta all'articolo XX di una lettera (k) circa l'adozione di provvedimenti in virtù dei MEA, affiancata da un'intesa». La seconda soluzione, più estensiva, consiste nell'aggiungere alla lettera b)⁽²⁾ dello stesso articolo XX le parole «ou de l'environnement», completato dal testo della lettera (k) e dalla medesima «intesa». In pratica la differenza fra le due soluzioni sta nella menzione esplicita dell'ambiente nella lettera (b).

La misura in cui questa opzione di carattere più generico offrirà effettivamente un margine più ampio dipenderà dai termini precisi del testo aggiuntivo. In avvenire essa consentirà forse maggiori e migliori opportunità per contemplare misure ambientali nel quadro di questo «articolo di deroga». Peraltro, da quanto emerge dai rapporti del panel, l'attuale formulazione della lettera (b) non ha ostacolato l'esame delle controversie sulle misure ambientali adottate da firmatari degli accordi OMC, e tantomeno ha impedito il ricorso a taluni provvedimenti ambientali. Al riguardo rimane possibile in quale misura questi rapporti abbiano tenuto adeguatamente conto degli interessi ambientali. La Commissione ritiene inoltre che le misure ambientali adottate in base all'aggiunta

alla lettera (b) delle parole «ou de l'environnement» devono anche soddisfare al requisito della necessità previsto sempre nella lettera (b).

4.4.1.2. Sostanzialmente la proposta della Commissione consiste nel prevedere che alle disposizioni adottate in conformità dei MEA si applichi un regime OMC attenuato rispetto a quello previsto per altri provvedimenti. Nelle sue proposte la Commissione parte dal presupposto che in sede di preparazione dei MEA sia intervenuta una stretta collaborazione tra il Segretariato dell'OMC e quello dei MEA sul contenuto dei provvedimenti commerciali da adottare (vedere ad esempio il punto 15 del «non-paper»). Lo snellimento della procedura consiste nel fatto che, ove un provvedimento adottato in base ad un MEA venga contestato da uno Stato membro dell'OMC non aderente al MEA, un panel esaminerà per prima cosa se il provvedimento soddisfa al tenore dell'«intesa». In caso affermativo, la verifica della necessità risulta superflua, la legittimità dei provvedimenti non può essere contestata e può essere unicamente verificata alla luce del disposto del «cappello»⁽³⁾ dell'articolo XX. Qualora i provvedimenti non vengano adottati a norma di un MEA, tutte le regole dell'OMC rimangono applicabili, inclusa quella della verifica della necessità.

Nell'«intesa» si constata fra l'altro che l'adesione ad un MEA dev'essere consentita a tutti i paesi che vi sono interessati. Occorre inoltre che, grazie ad un'adeguata partecipazione di tutti i paesi ai negoziati, il MEA tenga conto degli interessi di tutte le parti. Si raccomanda che, qualora si auspichino eventuali provvedimenti commerciali, il Segretariato dell'OMC venga invitato a partecipare ai negoziati relativi ad un MEA. Controversie tra aderenti ad un MEA vanno risolte mediante il sistema di composizione delle controversie previsto nello stesso MEA. Il Comitato conviene con quanto la Commissione constata nella Comunicazione, ossia che queste disposizioni, nel loro insieme, non sono giudicate molto efficaci. Esso si associa alla Commissione nel raccomandare che vengano messi a punto meccanismi idonei ed efficaci per la composizione delle controversie, il controllo e l'osservanza sia dei MEA esistenti che di quelli nuovi.

4.4.1.3. Le proposte della Commissione sembrano raggiungere un buon equilibrio tra le esigenze dei paesi di risolvere di concerto i problemi ambientali comuni e l'interesse di preservare l'integrità del sistema degli scambi mondiali. Le proposte non sono state però accolte con entusiasmo a Ginevra.

⁽¹⁾ Questo documento tratta il tema centrale del «punto 1» dell'agenda del CTE: «Il rapporto che intercorre fra le regole del regime di scambi multilaterali e i provvedimenti commerciali a finalità ambientale, inclusi quelli in conformità dei MEA».

⁽²⁾ Il cui testo attuale recita: «necessari ... per salvaguardare la vita umana, animale o vegetale oppure la salute».

⁽³⁾ Esso prevede che dei provvedimenti possano essere adottati a condizione «che non siano applicate in maniera da costituire o un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra i paesi dove esistono le stesse condizioni, oppure una larvata restrizione al commercio internazionale ...».

Quanti ritengono che dinanzi all'alternativa tra il mantenimento del sistema di scambi aperto e il conseguimento degli obiettivi ambientali la Commissione si sia sbilanciata troppo a favore dell'ambiente hanno avanzato proposte intese a correggere i suggerimenti della Commissione là dove in pratica equivalevano a privare i membri dell'OMC dei diritti acquisiti in forza dell'accordo⁽¹⁾. Si propone quindi, fra l'altro, che in caso di reclamo si faccia sempre ricorso al meccanismo di composizione delle controversie dell'OMC. Sono inoltre previsti requisiti più rigorosi per l'adesione ai MEA che beneficiano di un regime meno severo. Si presume che le misure commerciali siano «necessarie» a meno che non formino oggetto di opposizione da parte di un membro dell'OMC. In tal caso l'onere della prova si rovescia: incomberà al membro interessato dell'OMC convincere il panel del GATT che il provvedimento non è «necessario». Il rischio di una verifica in base al criterio di necessità indurrà i negoziatori di MEA ad evitare di proporre alla leggera un provvedimento commerciale. Per il membro dell'OMC ciò presenta inoltre il vantaggio di attenuare l'incertezza circa la fondatezza delle considerazioni ambientali che motivano il provvedimento in questione.

Dal punto di vista degli interessi ambientali si può peraltro controbattere che, per quanto questa soluzione possa risultare «elegante», rendendo superflua la verifica della necessità, anch'essa può essere fonte di grande incertezza, segnatamente circa la validità delle disposizioni: in effetti, i requisiti per un siffatto test possono essere definiti in partenza in modo abbastanza vago, rendendo impossibile prevedere le conclusioni del panel su una tale verifica.

Per concludere si può tuttavia affermare che queste varie incertezze legate ad entrambe le soluzioni perderanno importanza man mano che la concertazione fra il segretariato dell'OMC e il segretariato del MEA consentiranno una maggiore convergenza circa le misure commerciali da adottare.

È evidente che i paesi che teoricamente potrebbero aderire ad un MEA sono liberi di non farlo. Ciò potrebbe tuttavia dar luogo a situazioni sgradevoli qualora in tal modo un paese non aderente comprometta la realizzazione degli obiettivi del MEA, o generi quello che è definito il problema del «free rider», ottenendo cioè vantaggi commerciali senza assumersi impegni, il che contribuirebbe pure a pregiudicare il MEA. A giudizio del Comitato, è possibile contemplare nei MEA dei provvedimenti commerciali atti a prevenire situazioni del genere⁽²⁾.

⁽¹⁾ Vedere ad esempio la posizione adottata dall'UNICE il 17 luglio 1996 sul punto 1 dell'ordine del giorno del CTE.

⁽²⁾ Vedere anche la risoluzione del Parlamento europeo (punto 12) del medesimo tenore (GU n. C 166 del 10. 6. 1996, pag. 261).

4.4.1.4. Indipendentemente dall'esito delle trattative sull'inserimento dei provvedimenti commerciali nei MEA, è importante far maggiore chiarezza sulla rilevanza pratica di talune importanti disposizioni degli accordi OMC nella prospettiva dell'inserimento di misure commerciali nei MEA. Ne può trarre vantaggio anche la definizione di provvedimenti commerciali non adottati in virtù dei MEA, poiché i criteri in parola sono applicabili anche a questo tipo di provvedimenti.

Ciò vale in primo luogo per i criteri del preambolo dell'articolo XX come anche per l'espressione «où les mêmes conditions existent» (dove esistono le stesse condizioni), come anche per il criterio della «necessità» nella lettera (b) dello stesso articolo e altri criteri dell'OMC, ad esempio quelli relativi ai prodotti «analoghi» e «che provocano le minori restrizioni agli scambi». Una maggiore sicurezza sull'applicazione (uniforme)⁽³⁾ di questi elementi è importante sia per un sistema di scambi aperto, sia per l'efficacia dei provvedimenti commerciali nel quadro della politica ambientale (internazionale), e in particolare per i provvedimenti commerciali adottati in virtù dei MEA. Infine, risulta utile chiarire se sia auspicabile, come suggerito da vari ambienti, provvedere alla definizione di linee guida per i negoziatori dei MEA.

4.4.2. Misure relative ai prodotti e misure riguardanti i processi e metodi di produzione (PPM)

4.4.2.1. Le regole dell'OMC offrono agli Stati membri la facoltà di assoggettare l'importazione di prodotti a talune misure purché prodotti nazionali analoghi siano soggetti ai medesimi requisiti. Quando i provvedimenti sono previsti solo per risolvere un problema ambientale a livello nazionale non è necessaria un'armonizzazione. Un'armonizzazione delle norme relative ai prodotti è tuttavia preferibile quando si tratti di requisiti cui i prodotti devono soddisfare per considerazioni di carattere commerciale. L'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi e quello sui provvedimenti sanitari e fitosanitari offrono un quadro opportuno per adottare provvedimenti diretti a rimuovere un problema locale. Questi due accordi impongono peraltro restrizioni alla libertà dei paesi di adottare provvedimenti commerciali in quanto prevedono la condizione relativa alla prova scientifica.

⁽³⁾ Vedere il contributo presentato da Steve Charnovitz ad una conferenza consistente in una tavola rotonda ad alto livello sul rapporto che intercorre fra il sistema degli scambi multilaterali e il ricorso alle misure commerciali nei MEA. Vi passa in rassegna tutta una serie di accordi commerciali internazionali che integrano importanti criteri pertinenti anche al dibattito sull'ambiente e che contrastano con le regole del sistema degli scambi internazionali, vedere rapporto, pagg. 19, 22-23, gennaio 1996, L'Aia. In precedenza Charnovitz ha fatto presente che criteri del genere vanno applicati in maniera non discriminatoria agli accordi commerciali.

A giudizio del Comitato anche questa disposizione può essere in contrasto con il principio della precauzione⁽¹⁾, che viene in una certa misura riconosciuto dall'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie, ma in misura di gran lunga inferiore dall'accordo sulle barriere tecniche agli scambi. L'applicazione del principio della precauzione può essere considerato come una forma di «risk management» in base al quale ciascun paese è libero di adottare misure supplementari in relazione al rischio che è disposto a correre. La valutazione del rischio deve poggiare su basi valide.

4.4.2.2. La situazione è diversa per quanto riguarda le incidenze ambientali transnazionali e mondiali sui prodotti. Per quanto gli accordi sugli ostacoli tecnici agli scambi e sulle misure sanitarie e fitosanitarie si propongano un'armonizzazione delle norme e delle prescrizioni tecniche relative ai prodotti, ciò risulta molto più difficile anche a causa delle differenti posizioni di partenza dei vari paesi. I due accordi citati contemplano pertanto anche disposizioni per applicare le norme nazionali qualora le norme riconosciute a livello internazionale non consentano di conseguire l'obiettivo ricercato.

4.4.2.3. Prima di trattare di possibili provvedimenti legati ai processi e ai metodi di produzione (PPM) è opportuno distinguere tra le diverse categorie di PPM. È anzitutto necessaria la distinzione fra quelli che hanno o non hanno un'incidenza ambientale sul prodotto stesso. A ciò si aggiunge che un PPM può avere un impatto diretto sull'ambiente producendo effetti a livello locale oppure transnazionale. Qualora si tratti di un effetto ambientale sul prodotto vale quanto è stato detto al punto 4.4.2.1: un paese ha allora la facoltà di adottare determinate misure riguardo alle importazioni di prodotti fabbricati con tali PPM. Quando però un PPM non produce alcun effetto sul prodotto nel paese importatore l'OMC non consente alcun provvedimento contro prodotti del genere. Né sono autorizzate le iniziative unilaterali riguardo all'importazione di prodotti sui quali i PPM danno luogo ad effetti ambientali unicamente nel paese produttore. Qualora la fabbricazione di un prodotto dia luogo a incidenze dirette a livello transnazionale o mondiale queste vanno affrontate nei MEA, come si è osservato in precedenza.

La Commissione si chiede se, in un caso del genere, un paese non possa, a condizioni rigorose, adottare comunque provvedimenti commerciali nei confronti di un «contravventore» che violi il principio 2 della dichiarazione di Rio sull'impegno di non arrecare danni

a terzi, qualora si rischino gravissime ripercussioni per l'ambiente del paese interessato, oppure quando siano in gioco problemi ambientali su scala mondiale. La Commissione non intende escludere del tutto tali situazioni e dichiara che misure commerciali del genere devono essere (fra l'altro) opportunamente documentate sotto il profilo scientifico. Per quanto nell'insieme si possa convenire con la Commissione che siffatti provvedimenti sono ammissibili solo in casi del tutto eccezionali, è opportuno richiamare nuovamente l'attenzione sul fatto che questo principio della prova scientifica può essere in contrasto con il principio della precauzione (vedere anche il punto 4.4.2.1). Dei provvedimenti dovrebbero essere ammissibili anche in casi riguardanti il benessere degli animali.

4.4.3. Nuovi strumenti della politica ambientale, fra cui i programmi dell'eco-label

4.4.3.1. Un problema particolare è quello dei programmi volontari di eco-label (marchio di qualità ecologica) basati sull'approccio detto «valutazione del ciclo di vita» (LCA). Quest'impostazione «dalla culla alla tomba» impone requisiti anche ai PPM che non hanno alcuna incidenza sul prodotto considerato nel paese importatore. I requisiti dettati da considerazioni ambientali che possono essere molto sensate per il paese importatore, possono d'altro canto presentare un'importanza ridotta o nulla per il paese esportatore sotto il profilo degli obiettivi ambientali che questo si propone (vedere anche il punto 3.1).

4.4.3.2. Le opinioni divergono sul quesito se siffatti programmi di eco-label rientrino interamente nel disposto dell'accordo relativo agli ostacoli tecnici agli scambi, visto che questi programmi di etichettatura sono volontari. Non è necessario richiedere alcun marchio ambientale per il proprio prodotto, e i prodotti che non soddisfano ai requisiti dell'etichettatura ambientale non sono esclusi dai mercati. Non è peraltro chiaro se l'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi sia applicabile ai PPM non legati ai prodotti dell'etichettatura volontaria. Non si può negare che marchi ambientali di successo possano influire sugli scambi⁽²⁾, e nemmeno che le autorità, fra cui quelle dell'UE, esercitino una certa influenza sulla scelta di gruppi di prodotti e sulla definizione di criteri per l'assegnazione di tali marchi.

4.4.3.3. Un altro problema è che nei vari paesi le opinioni divergono quanto al modo di determinare i requisiti ambientali. Nell'UE si preferiscono nettamente i marchi i cui requisiti vengono fissati da organi indipendenti e neutrali designati come marchi di tipo I dall'ISO. Negli Stati Uniti c'è invece una decisa prefe-

⁽¹⁾ Vedere ad es. la posizione assunta dall'UE nel dibattito con gli Stati Uniti sulle importazioni di carni ottenute somministrando ormoni.

⁽²⁾ La cosa non si verifica ancora né nell'Unione europea né altrove.

renza per i marchi assegnati ai prodotti direttamente dai loro produttori (tipo II), oppure per sistemi che si limitano a fornire informazioni tecniche sui prodotti lasciando che i consumatori determinino da sé quale prodotto arreca maggiori danni all'ambiente (tipo III). La trasparenza di questi ultimi marchi lascia a desiderare.

Il Comitato è consapevole che l'informazione offerta dal III tipo di marchi è la più completa e quindi anche la più obiettiva. Idealmente questa soluzione lascia ai consumatori la massima facoltà di giudicare da sé la tollerabilità ambientale di un prodotto. Una tale presentazione trascura tuttavia le reali possibilità che gli stessi consumatori hanno di farsi un giudizio «equilibrato» di queste informazioni tecniche, spesso di difficile comprensione, e il «tempo» che sono disposti a dedicare per farsi questa opinione. Per queste ragioni il Comitato preferisce i marchi del tipo I, visto che, rispetto agli altri tipi di marchi, offrono ai consumatori, in modo efficace, un maggior numero d'informazioni obiettive. Il consumatore può permettersi di accettare una tale soluzione grazie allo status d'integrità e d'indipendenza di cui godono gli organismi europei preposti all'etichettatura ambientale.

4.4.3.4. Viste le ambiguità segnalate in precedenza e le possibili turbative degli scambi, il Comitato giudica opportuni dei provvedimenti. Al riguardo esiste in linea di massima un'alternativa: o mettere a punto un codice di comportamento, oppure far rientrare questi marchi nel regime dell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi⁽¹⁾. A questo stadio il Comitato intende limitarsi a definire i requisiti che dovranno essere soddisfatti per il conferimento di marchi ecologici.

Anzitutto, non si deve distinguere fra i marchi conferiti dalle autorità (come avviene nell'UE con l'ecolabel e in Scandinavia con il «cigno») e i marchi non apposti da autorità (com'è il caso del marchio ambientale olandese). In secondo luogo deve restare possibile il conferimento del marchio in base al ciclo di vita (LCA: life-cycle assessment), però in base ad un approccio pragmatico, visto che numerosi elementi degli LCA non offrono risultati chiari e generalmente riproducibili. Al tempo stesso si possono sottoscrivere gli inviti ad assicurare la trasparenza dei sistemi relativi ai marchi. A giudizio del Comitato occorre fare tutto il necessario per concertare a livello nazionale i requisiti destinati ad assicurare la trasparenza, in modo che i produttori interessati ottengano più agevolmente informazioni sui requisiti da soddisfare e su un eventuale input da fornire nella definizione dei criteri. L'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi può fungere da modello nello stabilire le condizioni per assicurare la trasparenza. Devono inoltre sussistere sufficienti possibilità di ricorso per quanti si considerino ingannati da questi marchi. In questo modo si può anche evitare per quanto possibile che vengano previsti requisiti nell'intento di assicurare ai produttori

nazionali un protezionismo mascherato. Essi devono risultare inoltre accettabili sotto il profilo ambientale e, ove possibile, basarsi sulle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili.

È un pericolo potenziale quando la quota dei prodotti fabbricati nel territorio dell'organismo preposto all'assegnazione dei marchi è ridotta rispetto alla quantità delle importazioni di prodotti simili. Visto che i marchi sono istituiti essenzialmente per risolvere problemi ambientali propri, in una tale situazione vi è un minore incentivo a imporre requisiti rigorosi a PPM non legati a prodotti che presentano una rilevanza scarsa o nulla per il mercato d'origine degli esportatori.

Per l'avvenire, nell'Unione europea sarà indispensabile rafforzare l'ecolabel. A tal fine è necessario adoperarsi per un'armonizzazione quanto più ampia possibile dei requisiti dei diversi programmi nazionali esistenti nell'EU in materia di marchi ambientali. Da ultimo queste iniziative porteranno alla messa a punto di marchi nazionali unicamente per i prodotti aventi rilevanza a livello nazionale. Nell'EU, per la definizione dei criteri ambientali dovrà essere rafforzata la posizione degli organismi competenti rispetto a quella della Commissione⁽²⁾.

4.4.3.5. È pure importante che gli organismi responsabili della fissazione dei criteri tengano conto a sufficienza degli interessi e delle possibilità dei produttori di paesi in via di sviluppo e dei paesi con un'economia in transizione (vedere anche il punto 4.3). Non sarà tuttavia sempre possibile che i sistemi basati sul ciclo di vita (LCA) prendano abbastanza in considerazione i desideri, di per sé ragionevoli, espressi da tali paesi: in effetti, la credibilità del marchio potrebbe essere contestata qualora, fermo restando quanto detto al punto 4.4.3.4, vengano previsti requisiti troppo «indulgenti» per i PPM non legati ai prodotti. Né sembra possibile un approccio differenziato, con requisiti meno rigorosi, che consenta ai prodotti di tali paesi di conseguire il marchio.

Il problema della credibilità è imputabile al fatto che il consumatore desidera acquistare i prodotti muniti di marchio solo perché risponderebbero a criteri ambientali più severi. In altre parole, un consumatore non ritiene «simile» un prodotto fabbricato osservando norme PPM non legate ai prodotti che siano meno rigorose di quelle di un altro prodotto identico sotto il profilo della composizione e delle caratteristiche. Inoltre, visto che l'obiettivo della liberalizzazione degli scambi sta proprio nell'offrire ai consumatori possibilità di scelta più ampie, e non già più limitate, un regime aperto di scambi deve appunto adoperarsi per offrire ai consumatori queste possibilità di scelta che essi auspicano.

⁽¹⁾ Per parte sua l'UNICE propende per l'applicazione dell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi.

⁽²⁾ Vedere anche il parere sulle priorità per la politica dei consumatori, punti 2.7.5-2.7.7 (GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 14).

4.4.4. Strumenti economici

Il Comitato può convenire con la Commissione sulla necessità di chiarire meglio se le regole in materia d'imposizione all'importazione e all'esportazione consentano effettivamente la scelta più efficace in tema di strumenti fiscali.

4.4.5. Composizione delle controversie relative a provvedimenti ambientali

Si può inoltre convenire con la Commissione sulla necessità di mettere a punto meccanismi idonei per la composizione delle controversie per MEA nuovi e già in vigore. In proposito è opportuno raccomandare che eventuali controversie vengano trattate con la massima trasparenza possibile, consentendo alle organizzazioni non governative di parteciparvi, visto l'interesse che tali questioni presentano per la collettività.

La nuova regolamentazione dell'OMC per la composizione delle controversie consente di non restringere la scelta dei membri del panel unicamente fra i diplomatici e gli avvocati del GATT. Con questa nuova opportunità non è stata ancora maturata un'esperienza sufficiente per dare sin d'ora un giudizio in proposito. Il Comitato auspica in ogni modo che essa venga sfruttata quando siano in gioco (importanti) provvedimenti ambientali. Un tale auspicio è tanto più opportuno ora che nel preambolo dell'Accordo OMC figura la nozione di sviluppo sostenibile. Occorre tener conto anche dell'esperienza acquisita con altre discipline. Nei casi loro sottoposti i panel dovrebbero ricorrere ad esperti scientifici, tecnici e ambientali e tener conto delle loro idee⁽¹⁾.

4.4.6. Il commercio di sostanze pericolose e il problema delle merci vietate sul mercato interno

Il Comitato può condividere il suggerimento della Commissione secondo cui l'OMC dovrebbe creare un sistema di notifica per gli scambi relativi a beni vietati sul mercato interno che non siano contemplati da accordi internazionali già in vigore e per le esportazioni di membri dell'OMC che non abbiano sottoscritto tali accordi.

Il Comitato giudica peraltro opportuno precisare meglio la decisione della Conferenza dei firmatari dell'Accordo di Basilea⁽²⁾ adottata, per iniziativa dei paesi ricchi, nel 1995 nell'intento di vietare gli scambi di qualsiasi rifiuto destinato all'eliminazione definitiva o allo smaltimento, trattamento e riciclaggio tra paesi membri e non membri

dell'OCSE. Si tratta di una misura abbastanza rudimentale per evitare che paesi in via di sviluppo si trovino a dover risolvere i problemi dei rifiuti dei paesi ricchi. Ancora recentemente il Comitato si è pronunciato con notevoli riserve in merito all'Accordo di Basilea e ad altre regolamentazioni nel quadro della proposta della Commissione per un «Regolamento relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio»⁽³⁾. Il Comitato rimanda alle idee formulate in tale occasione. Confida che vengano ora adottate sollecitamente disposizioni più incisive di quelle previste dalle decisioni del 1995, e ciò dal punto di vista sia degli obiettivi di una politica ambientale efficace, sia di una politica commerciale a livello internazionale.

4.5. Portare avanti il dibattito sugli scambi internazionali e il dibattito sull'ambiente

4.5.1. Il Comitato è pienamente d'accordo con la Commissione sui compiti e sui metodi di lavoro del CTE. I lavori di quest'ultimo devono perseguire risultati concreti, avere un'impostazione equilibrata ed essere aperti ai contributi sia di esperti ambientali sia di altre organizzazioni internazionali. Il Comitato sottoscrive il desiderio della Commissione per una maggiore trasparenza nei lavori del CTE e constata che i suoi lavori potrebbero effettivamente beneficiare degli apporti delle organizzazioni non governative, come le ONG per l'ambiente, le organizzazioni delle imprese, le organizzazioni sindacali e dei consumatori.

Il Comitato è pure d'accordo con la Commissione sul fatto che tali contatti, per i quali deve essere ancora creata una migliore infrastruttura, non possono sostituirsi al dialogo a livello nazionale. La Commissione deve tener presente che col tempo sono sorte organizzazioni non governative che operano a livello internazionale. Il CTE, ma anche gli altri organismi multilaterali pubblici, devono essere gli interlocutori naturali di queste organizzazioni.

4.5.2. In linea con le preoccupazioni espresse in precedenza circa le conseguenze che una politica ambientale carente e i progressi nella liberalizzazione degli scambi possono avere per l'ambiente, il Comitato appoggia vivamente l'idea della Commissione secondo cui nel quadro del suo programma di lavoro il CTE dovrebbe esaminare anche le incidenze negative della liberalizzazione degli scambi sull'ambiente. Il Comitato aveva già richiamato l'attenzione sull'importanza di rafforzare la collaborazione con le altre organizzazioni internazionali.

Pur essendo d'accordo sui compiti che la Commissione prefigura per queste organizzazioni internazionali, il Comitato desidera formulare i seguenti rilievi. Esso è convinto della necessità di organizzazioni ambientali a

(1) Vedere anche OECD, Report on Trade and Environment to the OECD (ministerial) Council, pag. 31, Parigi, 1995.

(2) Riguardo al controllo dei trasporti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e al loro smaltimento, 1989.

(3) Cfr. i punti 2.3-2.5 di questo parere adottato all'unanimità (GU n. C 18 del 22. 1. 1996, 96/C 18/04).

livello internazionale che siano autorevoli e generalmente riconosciute, in grado di fungere da contraltare naturale dell'OMC. Sinora le competenze relative alle diverse questioni ambientali a livello internazionale sono apparse frazionate, per cui non era nemmeno chiaro quale organizzazione dovesse prendere l'iniziativa oppure dovesse fungere da interlocutore per occuparsi dei problemi ambientali nell'interfaccia commercio/ambiente. Per una tale funzione sembra maggiormente idoneo un organismo «autonomo». D'altro canto il Comitato non ritiene opportuno istituire una nuova organizzazione per conseguire tali obiettivi: a suo giudizio si presterebbe meglio un organismo esistente, ad esempio l'UNEP. Il Comitato è peraltro consapevole delle limitate possibilità di cui un organo delle Nazioni Unite dispone per agire con la necessaria energia. Confida tuttavia che l'UNEP, cosciente di quanto è in gioco, sia in grado di trasformarsi in un organismo efficiente per l'assolvimento di questi compiti.

4.5.3. Il Comitato sottoscrive infine la preoccupazione della Commissione secondo cui l'agenda ambientale è troppo fitta e richiede la determinazione di priorità. Il Comitato conviene con la Commissione sulla necessità di assegnare la massima priorità all'inserimento dei

MEA nel sistema di scambi multilaterali. È sorpreso della grave priorità che la Commissione riconosce ad un tema come quello dell'ecolabel, considerato il carattere marginale che tali marchi hanno attualmente nei flussi degli scambi internazionali. Per ora basta additare la direzione in cui i miglioramenti vanno ricercati.

Il Comitato auspicherebbe che invece si prestasse maggiore attenzione all'invito, al quale si è accennato in precedenza, rivolto dai ministri dell'ambiente del G7 affinché si approfondisca il rapporto che intercorre tra regole commerciali e principi ambientali, fra cui, segnatamente, il principio «chi inquina paga» e il principio della precauzione. Ciò favorisce la consapevolezza dei costi ambientali effettivi e delle scelte che devono essere compiute nel contesto ambientale come base per addivenire ad un'efficace formulazione e attuazione della politica ambientale (a livello internazionale). È la soluzione di questi problemi, che naturalmente vanno dibattuti in numerosi contesti, e quindi non limitatamente all'agenda del CTE, che potrà avvalorare in maniera significativa la tesi della Commissione secondo cui la politica ambientale e la politica commerciale possono sostenersi reciprocamente per promuovere uno sviluppo sostenibile.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alle «Implicazioni per il mercato della legislazione e delle regolamentazioni necessarie per la transizione alla moneta unica»

(97/C 56/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 settembre 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alle «Implicazioni per il mercato della legislazione e delle regolamentazioni necessarie per la transizione alla moneta unica».

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 ottobre 1996, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Umberto Burani.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. Con l'approssimarsi delle scadenze previste dal Trattato per la realizzazione dell'UEM, i lavori preparatori stanno alacremente procedendo in diversi campi che richiedono l'intervento delle autorità europee. Secondo il programma tracciato dal «Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica»⁽¹⁾, la Commissione, d'intesa con l'Istituto monetario europeo, sta predisponendo un progetto di Regolamento del Consiglio volto a creare l'infrastruttura giuridica per l'uso dell'Euro. I lavori della Commissione dovrebbero essere completati entro la fine del 1996.

1.2. Il presente parere del Comitato fa seguito a quello adottato nell'ottobre 1995 in merito al «Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica»⁽²⁾ e a quello d'iniziativa adottato nel settembre 1996 in merito a «Gli effetti dell'Unione economica e monetaria: Aspetti economici e sociali della convergenza e sensibilizzazione alla moneta unica». Considerazioni di carattere formale a parte, il Comitato economico e sociale stima sia suo preciso compito e dovere di collaborare alla redazione di un progetto di legislazione che sia non soltanto coerente con l'esigenza di creare una solida infrastruttura giuridica della moneta unica, ma anche rispettoso delle necessità del mercato. È necessario, soprattutto, che il passaggio avvenga con la massima semplicità possibile, senza intralci di carattere burocratico o procedurale, e per quanto possibile nel rispetto degli usi e delle abitudini di ciascun mercato.

1.3. Non sono ancora stati pubblicati documenti ufficiali, né dalla Commissione né dall'Istituto monetario europeo. Le considerazioni espresse dal Comitato si basano quindi sulla conoscenza di documenti di lavoro

e di orientamenti che si stanno gradualmente concretando in varie sedi. L'ultimo documento della Commissione sul quale i commenti sono basati è del 27 luglio; successive modifiche sono state prese in considerazione, nei limiti dei tempi di lavoro e delle procedure del Comitato economico e sociale.

2. Commenti generali

2.1. Non è ancora chiaro quale sarà il fondamento giuridico della regolamentazione. Per il Comitato, è importante che le norme entrino in vigore nei tempi stabiliti e valgano nei confronti di tutti i paesi membri, partecipanti o meno all'UEM.

2.2. Il Comitato si compiace di constatare che molte delle proposte formulate nel suo parere del 26 ottobre 1995 trovano accoglimento nei lavori preliminari della Commissione; d'altra parte, rileva che taluni aspetti di rilevante importanza — che saranno ricordati nel corso del presente parere — non sembrano essere stati presi in considerazione.

2.3. Uno degli aspetti che il Comitato aveva messo in particolare evidenza riguardava i contratti stipulati fra residenti di paesi a moneta unica, fra residenti di paesi a moneta unica e residenti di paesi a derogazione, e infine fra residenti di paesi a moneta unica e residenti di paesi terzi, e regolati secondo la legge di paesi a derogazione o di paesi terzi⁽³⁾. In senso lato, tali contratti

⁽¹⁾ Doc. COM(95) 333 def. del 31. 5. 1995.

⁽²⁾ GU n. C 18 del 22. 1. 1996.

⁽³⁾ Parere del Comitato citato (nota 2), punti 7.4, 7.5 e 7.6. I contratti fra residenti di paesi a moneta unica e residenti di paesi a derogazione non dovrebbero porre problemi di sorta, essendo evidente che il regolamento del Consiglio sarà valido per tutti i paesi dell'UE senza distinzioni.

includono le emissioni di valori mobiliari e i tassi di rendimento dei titoli a reddito fisso, specie se quotati in borse dei paesi terzi. Il Comitato aveva sollecitato la Commissione e l'IME «affinché, attraverso contatti ufficiali, il mercato possa ottenere l'assicurazione che (in materia di rispetto delle norme contrattuali) nessuna turbativa sui mercati europei e dei paesi terzi deriverà dall'introduzione della moneta unica».

2.4. Il Comitato è lieto di constatare che il suggerimento è stato raccolto, almeno per quanto riguarda i mercati mobiliari e monetari. I contatti della Commissione con l'IPMA (International Primary Market Association) e con l'ISDA (International Swaps and Derivatives Association) stanno portando alla decisione — che dovrebbe diventare definitiva fra breve — di accettare ufficialmente la conversione dell'ECU in Euro al tasso di uno a uno. Altri passi — probabilmente nei confronti dei Governi di paesi terzi e/o dell'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) — saranno peraltro necessari per fare in modo che venga assicurata la continuità dei contratti stipulati con residenti di paesi terzi.

2.5. È evidente che nessuna legislazione, nazionale o europea, può avere una portata extraterritoriale. È tuttavia essenziale che venga comunque data una certezza agli operatori economici con i paesi terzi che tanto la pacifica accettazione dell'Euro quanto la validità e la continuità dei contratti saranno in qualche modo garantiti. In materia è il caso di osservare che, mentre il diritto internazionale riconosce il diritto di un paese di cambiare il valore e la denominazione della propria moneta, meno evidente è il riconoscimento automatico del diritto — valido erga omnes — di fissare per legge i tassi di conversione fra diverse monete.

3. Sostituzione dell'Euro all'ECU e alle monete nazionali

3.1. Il regolamento confermerà le decisioni già adottate dal Consiglio: a partire dal 1° gennaio 1999, l'Euro diverrà la moneta degli Stati partecipanti, e le monete nazionali con le loro suddivisioni diverranno frazioni della moneta unica, ai tassi di conversione che verranno stabiliti. L'unità monetaria «Euro» sarà suddivisa in centesimi. Questa disposizione consente di realizzare un'equivalenza automatica fra l'Euro e le monete partecipanti. Altre disposizioni, già conosciute e che non richiedono particolari commenti, riguardano:

— la scelta dell'Euro come unità di conto della Banca Centrale Europea (BCE) e delle banche centrali dei paesi partecipanti;

— in tutti gli strumenti legali⁽¹⁾, il riferimento (esplicito o implicito) all'ECU sarà sostituito dal riferimento all'Euro, rimanendo confermato che il cambio sarà di un ECU contro un Euro.

3.2. Per quanto riguarda la continuità dei contratti, il regolamento del Consiglio sancisce il principio secondo il quale l'introduzione dell'Euro non potrà avere l'effetto di modificare i termini dei contratti, né conferire alcun diritto ad una delle parti di modificarli o di recedere dal contratto.

4. Disposizioni valide per il periodo transitorio

4.1. Il regolamento introduce la nozione di «periodo transitorio», corrispondente alla «Fase B» del Libro verde o, secondo la terminologia del Trattato⁽²⁾, alla «Terza fase»; in pratica, essa copre un periodo di tre anni, dalla data di partenza effettiva dell'UEM (1° gennaio 1999) fino al giorno precedente quello del cambiamento finale nella moneta unica (31 dicembre 2001).

4.2. Un orientamento che stava profilandosi, e che sembra ora abbandonato, è quello secondo il quale la terza fase potrebbe avere una durata più breve qualora le circostanze lo consentano. Il Comitato aveva preso in considerazione questa eventualità, già ventilata nel Libro verde, e aveva espresso la propria decisa opposizione⁽³⁾ ad ogni variazione dei programmi prestabiliti. La durata delle varie fasi dovrebbe essere decisa dal Consiglio al più tardi il 30 giugno 1998; questa decisione deve stabilire anche che essa non sarà oggetto di ulteriori modifiche. Il mercato ha bisogno di certezze per poter programmare le numerose, complesse e costose trasformazioni che si renderanno necessarie.

4.3. Sono chiari i motivi che indurrebbero a considerare la possibilità di ridurre la durata della terza fase: essa è stata infatti determinata in funzione dei tempi necessari alle banche centrali per mettere in circolazione le nuove banconote e monete. Sembra che i tempi potrebbero essere abbreviati se le banche centrali saranno in grado di accelerare la preparazione. Il mercato potrebbe forse adeguarsi (ma come ipotesi tutta da verificare) ad un periodo più breve, ma sempre alla condizione che la sua durata una volta stabilita non sia più modificabile.

4.4. Fra le disposizioni degne di nota, valide per il periodo transitorio, è quella secondo la quale l'euro sarà suddiviso, secondo i tassi di conversione, in unità di

(1) Di particolare interesse è l'intenzione di definire la nozione di «strumenti legali»: leggi, regolamenti, atti amministrativi, decisioni giudiziarie, contratti, strumenti di pagamento diversi dalle banconote o monete, e altri strumenti con effetti legali.

(2) Articolo 109 J 4.

(3) Parere del Comitato citato (nota 2, pag. 65), punti 5.1.2 e 5.3.2.

moneta nazionale, le quali manterranno le attuali suddivisioni. Le leggi monetarie dei singoli paesi rimarranno in vigore, con l'osservanza delle disposizioni del regolamento del Consiglio. Queste norme non evocano alcun particolare commento.

4.5. *La regola «nessun obbligo, nessun divieto»*

4.5.1. Il Libro verde aveva evidenziato come l'utilizzo dell'Euro per le necessità correnti del mercato nel periodo di transizione avrebbe dovuto essere facoltativo. Il Comitato aveva insistito affinché questo principio venisse accolto senza deviazioni, sottolineando che deve rimanere «facoltativa per ciascun contraente l'accettazione di pagamenti in moneta diversa da quella nazionale». Tale libertà di decisione al mercato, comunemente riassunta nella dizione «nessun obbligo, nessun divieto» era stata accolta dal Consiglio di Madrid. Non risulta da alcun documento o comunicazione che essa sia stata messa in causa.

4.5.2. Il regolamento sembrerebbe, a prima vista, ispirarsi a questo concetto. La norma di base stabilisce infatti che gli strumenti legali stipulanti l'uso della moneta nazionale o dell'Euro dovranno infatti trovare esecuzione nella moneta prescelta, salvo diversa pattuizione da parte dei contraenti. In altri termini, sarà la volontà delle parti a determinare in quale moneta il contratto sarà eseguito. Il Comitato non può che essere d'accordo su una misura che esso stesso aveva sollecitato.

4.5.3. Allo stato attuale, il regolamento prevede peraltro una deroga: qualsiasi debito pagabile con un accredito nel conto del creditore, ed espresso in Euro o in moneta nazionale, potrà essere estinto nell'una o nell'altra delle due monete, a scelta del debitore. Il creditore riceverà l'importo nella moneta del proprio conto, con conversione ai tassi fissi.

4.5.4. La cosiddetta «deroga» è evidentemente di tale portata da diventare la regola principale. Per assurdo, la deroga riguarderebbe semmai le sole transazioni in contanti: essa diventa infatti senza significato in quanto, non esistendo ancora l'Euro-biglietto, tali transazioni non possono che essere regolate in moneta nazionale. Il principio del «nessun obbligo, nessun divieto» viene pertanto in pratica abbandonato e sostituito dal principio opposto: «scelta del debitore, obbligo del creditore».

4.5.5. Qualora il predetto principio venisse definitivamente accolto, dovrà essere giuridicamente risolto il conflitto che verrà a verificarsi qualora il creditore non fosse in grado di accogliere un pagamento in Euro. A titolo di esempio, si pensi alla situazione del commercio

al dettaglio e delle aziende di servizi, posti di fronte alla richiesta di regolare in Euro le transazioni con carte di pagamento, che vengono perfezionate con un accredito nel conto del venditore. Qualora i terminali e le attrezzature di cassa non fossero ancora in grado di trattare la nuova moneta (o di lavorare in due monete) le transazioni diverrebbero impossibili.

4.5.6. Come considerazione di carattere generale, la facoltà di scelta lasciata al creditore si traduce, sin dall'inizio del periodo, in un obbligo per le aziende e particolarmente per il settore bancario e finanziario di effettuare innumerevoli operazioni di conversione o di tenere una doppia contabilità per tutta la durata del periodo, cosa che lo stesso Libro verde considerava come sconsigliabile sotto il profilo tecnico ed economico.

4.5.7. Le ragioni che stanno alla base della norma in questione sono peraltro perfettamente valide; è soltanto la sua redazione che non appare felice e che deve essere riveduta nella sua formulazione. Prendendo atto della situazione reale — verificata dalla Commissione nel corso di numerosi incontri con le aziende — si è preso atto del fatto che il mercato non potrà che adattarsi alla moneta unica in modo graduale; la tenuta di conti in due monete si rivela costosa e spesso — particolarmente all'inizio del periodo — di impossibile attuazione. La norma vuole tenere conto di questo stato di fatto, ma le sue conseguenze possono andare oltre le intenzioni.

4.5.8. Tenuto conto di quanto sopra, il Comitato suggerisce di eliminare la norma di cui al punto 4.5.3, sostituendola con un'altra norma che preveda che i debiti monetari pagabili con accredito su un conto del creditore possono essere pagati dal debitore indistintamente in Euro o in moneta nazionale, sotto condizione dell'accordo del creditore e dell'istituzione finanziaria che detiene il conto. Solo in tale modo il principio «nessun obbligo, nessun divieto» — che deve valere per tutti gli operatori — viene rispettato ed è aderente alla realtà pratica.

4.6. *I mercati organizzati*

4.6. Il passaggio graduale alla moneta unica implica per le istituzioni finanziarie la programmazione di misure tecniche ed organizzative di carattere interno. Occorre peraltro tener conto del fatto che il settore finanziario opera in stretta interdipendenza: ciascuna istituzione intrattiene rapporti con le altre in base a ben definite regole, fondamentali per il funzionamento dei sistemi. La legislazione in corso di esame prende in considerazione il concetto di «mercati organizzati» e stabilisce le regole necessarie per evitare turbative nella fase di passaggio dalla moneta nazionale alla moneta unica.

4.6.2. Per «mercati organizzati» il regolamento intende «i mercati creati per il regolare scambio, la

compensazione o il regolamento degli strumenti finanziari elencati nella Sezione B dell'allegato alla Direttiva 93/22/CEE sui servizi d'investimento, e includendo i sistemi per il regolare scambio, la compensazione o il regolamento di strumenti di pagamento».

4.6.3. Ciascun mercato organizzato avrà tutto l'interesse ad effettuare il passaggio alla moneta unica nel modo più celere, ma nel contempo non potrà prescindere dalla considerazione della capacità dei singoli membri ad adeguarsi alle nuove regole in maniera ordinata e, soprattutto, coordinata. In vista di tale esigenza il regolamento del Consiglio prevederebbe una disposizione in base alla quale gli Stati membri dovranno prendere le opportune disposizioni per permettere ai mercati organizzati di adottare le decisioni necessarie per la transizione dalla moneta nazionale alla moneta unica.

4.6.4. Il Comitato non può che essere d'accordo su una misura che si ispira ad un necessario pragmatismo ed alla considerazione delle situazioni nelle quali ciascun mercato organizzato nazionale si trova ad operare. Resta aperta, peraltro, la questione dei mercati organizzati internazionali, la cui base operativa si trova in uno Stato membro — non necessariamente partecipante all'Unione monetaria — ma i cui membri appartengono anche ad altri Stati membri, partecipanti o meno all'UME. Il Comitato chiede che una specifica norma venga emanata a questo riguardo.

4.6.5. Esso ritiene che:

- le regole adottate da un mercato organizzato in base alle disposizioni emanate dallo Stato membro nel quale il mercato organizzato ha sede, valgono nei confronti di tutti i membri, residenti o meno nell'Unione europea;
- qualora la sede di un mercato organizzato si trovi in uno Stato non partecipante all'UME, ma i cui membri abbiano sede in paesi partecipanti, lo Stato membro in questione dovrà evitare di adottare misure che siano di ostacolo all'utilizzo volontario dell'Euro.

4.7. Disposizioni legali da emanare dagli Stati membri

4.7.1. Il regolamento in corso di esame sembra voler lasciare agli Stati membri un'ampia libertà di azione nei confronti dei propri mercati. Il rispetto delle esigenze nazionali deve tuttavia trovare un temperamento nell'osservanza dei principi comuni necessari per assicurare una transizione armonizzata nei diversi paesi. Il Comitato manifesta il proprio consenso a tale approccio, ma nel contempo attira l'attenzione sulla necessità, già evocata al precedente punto 4.6.4, di prendere esplicitamente in considerazione anche i casi nei quali le norme nazionali possono riguardare istituzioni o mercati organizzati di altri Stati membri.

4.7.2. Una norma di carattere generale è che le regolamentazioni nazionali devono rispettare il calendario delle scadenze che sarà stabilito dal Consiglio. Ad avviso del Comitato, tale norma è necessaria ma, probabilmente, non sufficiente: un certo coordinamento di azioni sarà indispensabile per evitare troppo marcate discordanze nei tempi di attuazione delle misure adottate in ciascun paese.

4.7.3. La necessità di coordinamento del quale si parla al punto precedente diventa ancor più evidente se si tiene conto che gli Stati membri dovranno prendere le misure necessarie per ridenominare in Euro i titoli del debito pubblico in circolazione. Inoltre, gli Stati membri dovranno permettere agli organi direttivi dei mercati organizzati di prendere le decisioni necessarie per l'adozione dell'Euro come unità di conto. Anche in questo caso, una discordanza troppo marcata nei tempi di attuazione di tali misure nei vari paesi e nei diversi mercati è suscettibile di provocare turbamenti nei mercati.

4.7.4. Le disposizioni legali nazionali che permettono o impongono il netting, la compensazione o altre tecniche di effetto similare dovranno applicarsi alle obbligazioni di carattere monetario espresse in Euro o in moneta nazionale. La conversione sarà fatta sulla base delle parità fisse. Altrettanto dicasi per la presentazione dei bilanci delle aziende. Queste regole sono in linea con le norme del Trattato e non evocano alcun particolare commento.

4.7.5. Rimane inoltre confermato che le banconote e monete nazionali manterranno il loro carattere di mezzo di pagamento liberatorio soltanto nei limiti territoriali attuali, rimanendo soggette alle rispettive leggi monetarie nazionali. Il Comitato prende atto della decisione, che si ispira al rispetto del Trattato.

5. Gli arrotondamenti nella conversione delle cifre

5.1. Una regola fondamentale che il regolamento del Consiglio dovrebbe sancire riguarda il numero di cifre decimali da utilizzare nell'effettuare le conversioni. La Commissione sarebbe orientata alle seguenti regole di conversione:

- a) i tassi di conversione verranno calcolati con sei cifre significative e non saranno soggetti ad arrotondamenti;
- b) gli importi monetari da pagare o da calcolare quando si effettua una conversione dalla moneta nazionale in Euro saranno arrotondati al centesimo più prossimo; per la conversione dall'Euro alla moneta nazionale, l'arrotondamento avverrà alla più vicina suddivisione decimale o unità, secondo le pratiche nazionali. Se l'applicazione della regola dà luogo ad un risultato esattamente a metà strada, la somma sarà arrotondata al centesimo o all'unità superiore, secondo i casi.

5.1.1. Tali regole sono semplici e rispondono sia alla logica che alla pratica di precedenti esperienze, in particolare quella della decimalizzazione della sterlina.

Insorgono peraltro diversi problemi di carattere giuridico ed applicativo, alcuni dei quali già allo studio della Commissione e dell'IME.

5.2. Dovrebbe essere espressamente stabilito, per quanto ovvio, che per le aziende — ed in particolare per le istituzioni finanziarie — vale la regola che ogni singolo importo sarà convertito con calcoli basati su sei cifre significative, ed arrotondato secondo le regole di cui al punto b. In tal caso, il totale di numerose cifre in moneta nazionale, convertito in Euro, potrà non corrispondere esattamente al totale in Euro dei singoli importi convertiti. Calcoli eseguiti come prova su alcune decine di addendi confermano peraltro la legge dei grandi numeri: ai fini pratici le differenze sono trascurabili in quanto gli arrotondamenti in più o in meno si compensano a vicenda.

5.3. Consegue da quanto sopra che i calcoli con sei cifre significative con successivo arrotondamento secondo le norme previste non comportano né danni né benefici apprezzabili. In altri termini, le regole di conversione sono « neutre » nei confronti del mercato e dei singoli attori. Il Comitato esprime il suo consenso all'adozione di tali regole in modo uniforme per tutti gli Stati membri.

5.4. Occorre tuttavia tener presente che numerosi mercati organizzati potranno adottare rapidamente l'Euro come moneta di conto, permettendo ai loro membri di mantenere la moneta nazionale nei confronti delle proprie controparti. In tal caso, gli importi calcolati in moneta nazionale dai membri saranno convertiti in Euro dal mercato organizzato, e quindi riconvertiti in moneta nazionale per la registrazione delle operazioni di liquidazione o di clearing. Il caso diventa ulteriormente complesso quando gli importi in entrata e in uscita sono in due diverse monete, entrambi partecipanti all'UEM. Per il funzionamento del sistema è peraltro imperativo che esattamente la stessa somma sia calcolata in entrata e in uscita ai fini della concordanza contabile delle operazioni. Tale concordanza è praticamente impossibile da ottenere, specie se le cifre in gioco sono importanti.

5.5. Il Comitato esprime l'avviso che regole uniformi dovranno essere adottate per assicurare la concordanza contabile delle operazioni. I mercati organizzati dovrebbero quindi essere lasciati liberi di fissare regole in materia, valide per tutti i loro membri. In alternativa, esse dovrebbero essere fissate dal regolamento del Consiglio. Tale soluzione non sembra peraltro di facile adozione in quanto essa non potrebbe tener conto delle diverse caratteristiche e delle molteplici esigenze dei mercati organizzati nazionali ed internazionali.

5.6. Una constatazione di non secondaria importanza emerge a questo punto: le operazioni di conversione con

sei cifre significative e quelle di arrotondamento sono agevoli per i computer e per i personal computer (PC) adeguatamente programmati. Lo stesso non può dirsi per le calcolatrici da ufficio, scriventi o con schermo digitale, per i registratori di cassa con programmi di conversione incorporati, nonché per le calcolatrici tascabili: la limitata capienza dei caratteri numerici disponibili (normalmente di un massimo di 12 caratteri) rende impossibile qualunque calcolo. Questo significa che gli operatori non dotati di elaboratori elettronici o di PC dovranno sostituire le loro attrezzature attuali, non adattabili alle nuove esigenze, con apparecchiature del tutto nuove. Lo stesso dicasi per i consumatori che volessero verificare la concordanza dei prezzi con le normali calcolatrici tascabili.

5.7. La sostituzione di calcolatrici da ufficio, registratori di cassa e calcolatrici tascabili con analoghi dispositivi adattati alle nuove esigenze potrebbe costituire un nuovo, interessante mercato per i costruttori. Non è possibile sapere quanti di tali equipaggiamenti siano in circolazione, ma si può pensare a alcune decine di milioni di unità come stima di larga massima. D'altra parte l'onere della sostituzione costituirebbe per il mercato e per i cittadini un costo aggiuntivo del passaggio alla moneta unica, di entità globale certamente non trascurabile.

5.8. Le precedenti considerazioni evocano problemi che il legislatore non può né ignorare né sottovalutare. I consumatori, così come le aziende di commercio al dettaglio e di servizi, hanno bisogno di regole chiare, semplici da mettere in pratica e da controllare, ispirate a criteri di equità per entrambe le parti in causa. La regola delle « sei cifre significative » con conseguenti arrotondamenti non è certamente alla portata di tutti. Esiste il rischio, nient'affatto teorico, di provocare una resistenza alla moneta unica da parte dei cittadini proprio quando le campagne in corso e previste tendono a favorirne l'accettazione. Il Comitato suggerisce un'attenta considerazione di queste esigenze, con l'adozione di regole adattate alle esigenze del mercato.

5.9. Il regolamento del Consiglio dovrebbe pertanto includere uno specifico riferimento al commercio al dettaglio ed i servizi; in base al principio della sussidiarietà, gli Stati membri dovrebbero quindi emanare apposite regole semplificate per la conversione in Euro della propria moneta.

5.10. Un ulteriore commento è necessario per quanto riguarda la conversione delle monete partecipanti fra di loro: secondo l'articolo 109 L (4) del Trattato, il Consiglio stabilirà soltanto il tasso di conversione di ogni singola moneta partecipante in Euro, ma non quello di conversione di ciascuna moneta in ciascuna delle altre monete. Il regolamento prevede che tale conversione sarà fatta in base ad un algoritmo costituito dalla conversione dell'importo originale in Euro, con almeno tre cifre decimali, e dalla riconversione di quest'ultimo

importo nell'altra moneta nazionale. Visto che i tassi di conversione delle monete nazionali sono fissi, non si vede per quale ragione non sia il Consiglio stesso — o la BCE con opportuna delega — a determinare ed imporre i tassi di conversione reciproci delle diverse monete, calcolati appunto sulla base dell'algoritmo prescritto.

6. Banconote e monete in Euro

6.1. Corso legale dell'Euro e delle monete nazionali

6.1.1. Il regolamento prevede che le banconote in Euro saranno emesse — o, per meglio dire, messe in circolazione — alla fine del periodo transitorio dalla BCE e dalle banche centrali dei paesi partecipanti. Secondo il regolamento, esse dovrebbero essere le sole banconote con potere liberatorio in tali paesi. Le stesse regole varrebbero per le monete, con la riserva che nessuno potrà essere obbligato ad accettare più di cinquanta pezzi per ogni singolo pagamento.

6.1.2. Le «Disposizioni finali» del regolamento prevederebbero che le banconote e le monete nazionali cesseranno di avere potere liberatorio sei mesi dopo la fine del periodo transitorio. Tale periodo potrebbe essere abbreviato, in ciascun paese, con legge da emanarsi dagli Stati membri.

6.1.3. Il fatto che le banconote e monete in Euro avranno corso legale ad iniziare dalla fine del periodo transitorio — in pratica, il 1° gennaio 2002 — e che le banconote e monete nazionali cesseranno di avere corso legale sei mesi dopo — e cioè il 30 giugno 2002 — significa che per un periodo massimo di sei mesi (che potrebbe essere più breve in taluni paesi) esisteranno due diverse espressioni della moneta a corso legale: l'Euro per tutti i paesi partecipanti e la moneta nazionale — suddivisione dell'Euro, v. 3.1 — valida soltanto nel rispettivo paese di emissione.

6.1.4. Anche se dal punto di vista giuridico la situazione di cui al punto precedente è ineccepibile, nella pratica il pubblico sarà portato a considerare l'Euro e la moneta nazionale come due diverse monete a corso legale. Il caso ha qualche precedente: la sterlina scozzese, il franco belga ed il franco lussemburghese, con la differenza che tali monete continuano a circolare senza una scadenza. Al fine di evitare turbative, il mercato dovrà essere chiaramente informato che le due diverse monete hanno pari valore legale. In tal modo non vi dovrebbero essere, nei primi giorni di emissione, pressioni sugli sportelli delle banche centrali e delle banche da parte di cittadini che vorrebbero cambiare immediatamente la moneta nazionale in Euro. Tutti i paesi hanno esperienze di

cambio di banconote e monete nazionali di tipo nuovo contro le analoghe che vengono ritirate dalla circolazione, senza che si siano verificati inconvenienti.

6.2. Contraffazioni e falsificazioni

6.2.1. Secondo un orientamento che si sta profilando, il regolamento del Consiglio si limiterebbe ad obbligare gli Stati membri a prevedere adeguate sanzioni contro la contraffazione e la falsificazione delle banconote. Il Comitato ricorda in proposito che il Libro verde al punto 136 aveva affermato che «spetterebbe alla Commissione, in collaborazione con il SEBC, presentare proposte legislative [sulla] tutela giuridica delle banconote contro le falsificazioni...». Il Libro verde — e a quanto sembra il regolamento del Consiglio — hanno tuttavia ommesso di considerare che anche la messa in circolazione di moneta falsa deve essere prevista nella legislazione.

6.2.2. In precedenza si era quindi correttamente percepita la necessità che la tutela di un patrimonio comune, la moneta unica, non può essere lasciata all'iniziativa dei singoli Stati membri. Se è vero che la legislazione penale rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri, non è meno vero che l'interesse comune non può essere difeso in modo diverso da paese a paese. È questo un caso ove il principio della sussidiarietà non può essere invocato, nemmeno ricorrendo all'argomento della legislazione penale.

6.2.3. Il Comitato economico e sociale ritiene indispensabile che la Commissione e il Consiglio trovino una soluzione giuridicamente valida per proteggere adeguatamente la moneta unica con misure che tutti gli Stati partecipanti dovrebbero obbligatoriamente adottare. Soluzioni puramente «nazionali» non sarebbero sufficienti e potrebbero rivelarsi controproducenti: i paesi con leggi meno rigide diverrebbero il ricettacolo di falsari e di spacciatori.

6.2.4. Una soluzione era stata suggerita dal Comitato nel suo parere sul Libro verde (punti da 7.10 a 7.14) e viene qui riproposta: l'adozione di un approccio innovativo e politicamente accettabile da tutti gli Stati membri. Si dovrebbero considerare le misure contro la contraffazione e la falsificazione della moneta unica come una fase della lotta alla criminalità organizzata: in pratica, la stessa ottica adottata con la direttiva sul riciclaggio del denaro. Il Comitato aveva messo in evidenza un fatto, che d'altra parte è ben noto alle polizie di tutto il mondo: questi reati non sono mai commessi da individui isolati. La contraffazione e la falsificazione (così come la messa in circolazione) di biglietti di banca — e anche di monete — sono monopolio di organizzazioni criminali, quasi sempre internazionali, dotate di larghi mezzi e spesso collegate con altre organizzazioni per lo spaccio della droga e per il riciclaggio del denaro.

6.2.5. Il Comitato aveva anche proposto che la nuova legislazione avesse una portata globale, includendo nella

legislazione la considerazione dei mezzi sostitutivi o rappresentativi della moneta (carte di pagamento, carte prepagate, travellers' cheques, ecc.). Tali mezzi costituiscono oggi una parte considerevole della circolazione fiduciaria, e la loro accettazione si basa appunto sulla fiducia che il pubblico ripone in essi. Anch'essi contribuiscono ad alimentare di nuova forza le organizzazioni

criminali internazionali. Anche se, evidentemente, le pene previste per i reati contro il patrimonio privato non possono essere le stesse di quelle comminate per reati contro il patrimonio pubblico, il tipo di reato rimane lo stesso nei suoi effetti sociali: una crescente minaccia per la collettività ed un rafforzamento della criminalità organizzata.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla revisione del regolamento sulle concentrazioni»,
- alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese», e
- alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio del 21 dicembre 1989 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese — articoli 87 e 235»

(97/C 56/13)

Il Consiglio, in data 8 ottobre 1996, 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 e alle proposte di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha designato Bagliano relatore generale, incaricandolo d'elaborare il presente parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 70 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La «comunicazione» della Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo, ha per oggetto due «proposte» di regolamento per la modifica del Regolamento n. 4064 del 21 dicembre 1989:

- a) la prima «proposta» ha la sua base giuridica nell'articolo 1, paragrafo 3 del Regolamento n. 4064, che prevede (entro il 1993, termine prorogato alla fine del 1996) la revisione delle «soglie» di fatturato per la definizione della «dimensione comunitaria» di una operazione di concentrazione e quindi del campo di applicazione del regolamento stesso;
- b) la seconda «proposta» si basa sugli articoli 235 e 87 del Trattato di Roma, che legittimano la Commis-

sione e il Consiglio ad adottare regolamenti o direttive per l'applicazione dei principi in materia di concorrenza. Questa seconda «proposta» riguarda altri aspetti del Regolamento n. 4064 (rapporti di delega e collaborazione con le Autorità degli Stati membri, imprese comuni, e altri miglioramenti procedurali).

1.2. La fase preliminare per la «revisione» del Regolamento n. 4064 sembra così giunta finalmente al termine. Questa «comunicazione» è infatti il risultato di un lungo e ampio dibattito, riassunto nel Libro verde del 31 gennaio di quest'anno, sul quale il Comitato economico e sociale ha adottato un «parere» il 10 luglio scorso. Questo grosso e lungo sforzo della Commissione merita senz'altro riconoscimento e plauso.

1.3. Si tratta ora di valutare le scelte fatte dalla Commissione fra le varie opzioni descritte nel Libro verde, anche alla luce delle indicazioni del Comitato sia nel citato «parere» di quest'anno sia in due «pareri» precedenti, del 1994 e del 1995⁽¹⁾.

2. Proposta di regolamento di «modifica» del Regolamento (CEE) n. 4064/89 ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3 del regolamento stesso

2.1. La Commissione propone di abbassare le «soglie» da 5 a 3 miliardi di ECU (fatturato mondiale) e da 250 a 150 milioni di ECU (fatturato comunitario) per definire di «dimensione comunitaria» una concentrazione.

Il Comitato è d'accordo.

Trattasi di una soluzione intermedia e realistica che esso stesso aveva suggerito (le minori soglie preconizzate all'origine erano rispettivamente di 2 miliardi e di 100 milioni). Con questa «modifica» un maggior numero di concentrazioni, «aventi significativi effetti transfrontalieri», rientrerà nella definizione di «dimensione comunitaria» e quindi nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 4064, cioè sotto un'unica giurisdizione comunitaria, con tutti i conseguenti vantaggi dello «sportello unico».

2.2. La regola dei «due terzi» — che esclude in ogni caso l'applicazione del Regolamento n. 4064 quando le imprese interessate realizzano nella Comunità, all'interno di un solo e medesimo Stato membro, oltre i «due terzi» del fatturato totale — non è oggetto di modifica.

La Commissione ritiene infatti che la sua eventuale soppressione (o anche riduzione) farebbe rientrare «probabilmente, nel campo di applicazione del regolamento, casi aventi principalmente impatto nazionale».

Il Comitato aveva espresso parere diverso argomentando che «l'alto tasso di nazionalità del fatturato non sempre è indice di per sé sufficiente per definire irrilevante, a livello comunitario, una concentrazione». Tuttavia si deve riconoscere che una Autorità nazionale è nella migliore posizione per valutare l'impatto sulla struttura del mercato di una concentrazione con queste caratteristiche, e quindi la sua competenza appare giustificata dal principio di sussidiarietà.

È d'altra parte vero che, abolendo la regola dei «due terzi», la quantità del lavoro da svolgere aumenterebbe in qualche misura, con il rischio di comprometterne, forse, l'efficienza e l'efficacia. Pertanto, il Comitato non intende insistere, volendo in primo luogo privilegiare la qualità del lavoro della Commissione unitamente al rispetto del principio di sussidiarietà.

2.2.1. Inoltre la Commissione propone di considerare di «dimensione comunitaria» anche le concentrazioni soggette a notifiche nazionali in almeno tre Stati membri (notifiche multiple) quando il fatturato totale si colloca fra i 3 e i 2 miliardi di ECU e quello comunitario fra i 150 e i 100 milioni di ECU (ferma restando la regola dei «due terzi») previa però una «verifica» a livello degli Stati membri.

Quella che nel Libro verde era un'ipotesi alternativa alla riduzione generalizzata delle «soglie» ora invece si additiona ad essa ampliando ulteriormente il campo di applicazione del regolamento.

2.2.2. Adeguati aggiustamenti procedurali sono proposti pertanto dalla Commissione per costruire un «meccanismo» che consenta di verificare se le soglie nazionali sono superate (o altri criteri soddisfatti).

Gli Stati membri interessati hanno due settimane di tempo per reagire all'informazione, da parte della Commissione, delle notifiche ricevute, allo scopo di confermare, o meno, il superamento delle «soglie» nazionali. Da qui l'allungamento di due settimane dei termini sia per le risposte degli Stati sia per la chiusura della prima fase.

A questo proposito il Comitato esprime qualche riserva.

2.2.2.1. In primo luogo una concentrazione soggetta a notifiche in più Stati membri può avere però effetti rilevanti soltanto in uno Stato, e marginali negli altri, e per il principio di sussidiarietà dovrebbe essere l'Autorità nazionale più coinvolta quella in grado di esercitare valutazione e controllo più efficaci. Il criterio, meramente formale e quantitativo, della pluralità di notifiche non può essere di per sé sufficiente a far scattare una presunta competenza comunitaria, ed è appunto per questo che la Commissione prevede un «meccanismo» di verifica a livello nazionale.

In secondo luogo, per realizzare questa «verifica» la Commissione propone un «meccanismo» che condiziona la competenza comunitaria non solo alle normative nazionali ma all'interpretazione che di esse le Autorità nazionali daranno nei singoli casi.

2.2.2.2. In base a queste considerazioni il Comitato propone pertanto di considerare l'ipotesi di adottare un parametro diverso da quello del «numero» di notifiche (in più Stati membri, di una operazione di concentrazione). Al riguardo ritiene che il «fatturato» (realizzato individualmente da almeno due parti in ciascuno degli Stati membri — almeno due — interessati dalla concentrazione) al di sopra di una determinata «soglia» può costituire un «parametro» oggettivo, ed autonomo (cioè non bisognoso di alcun meccanismo di rinvio agli ordinamenti nazionali) più idoneo.

Nel «parere» sul Libro Verde, il Comitato aveva raccomandato «procedure rapide, formulari semplici, termini abbreviati», anche per mantenere i costi effettivamente

⁽¹⁾ Pareri del Comitato (relatore: Petersen), GU n. C 388 del 31. 12. 1994 e GU n. C 18 del 22. 1. 1996.

al di sotto dei livelli previsti per una notificazione a più Stati. Il «meccanismo» procedurale, proposto dalla Commissione, per attrarre nella competenza comunitaria le operazioni di concentrazioni soggette a «notifiche multiple», non sembra né pratico, perché più lento, burocratico e costoso, né giuridicamente corretto perché non tiene conto del principio della sussidiarietà e della proporzionalità.

2.2.3. Per quanto riguarda il numero degli Stati membri, nel parere sul Libro Verde il Comitato aveva invece osservato che non vi sono ragioni per limitare la presunzione di «effetti transfrontalieri significativi» soltanto quando le «notifiche multiple» di una stessa concentrazione interessano «almeno 3 Stati». La Commissione, pur ammettendo che anche un'operazione che rientra nella giurisdizione di 2 Autorità nazionali comporterà probabilmente, in linea di massima, elementi «transfrontalieri», ritiene però che «è presumibile che i problemi derivanti dalla duplice notifica possono essere in gran parte risolti attraverso un coordinamento bilaterale». Il Comitato non ritiene convincente questa motivazione. Non si tratta di «coordinamento», più o meno efficace, quanto di contribuire «a creare condizioni di parità in ambito comunitario sotto il profilo della concorrenza», come del resto si afferma al quarto «considerando» della proposta stessa di regolamento di modifica. In questo «considerando» si riconosce inoltre che «... l'obbligo di notificare la medesima operazione a più autorità nazionali competenti compromette la certezza del diritto e ... può infine sfociare in valutazioni divergenti».

È un problema quindi non tanto di coordinamento tra amministrazioni nazionali quanto e soprattutto di garantire i vantaggi dello «sportello unico».

3. Proposta di regolamento di «modifica» del Regolamento n. 4064/89 ai sensi degli articoli 87 e 235 del Trattato di Roma

3.1. In questa seconda «proposta» di regolamento di «modifica» la Commissione affronta in particolare il problema delle «imprese comuni» e del calcolo del fatturato degli enti creditizi e finanziari e adotta inoltre alcuni miglioramenti procedurali fra i quali i rapporti di delega e collaborazione con gli Stati membri e gli impegni assunti nella «prima fase».

3.1.1. Imprese comuni. La modifica, che la Commissione propone, amplia il concetto di «concentrazione» — definito all'articolo 3 del Regolamento n. 4064 — per includere tutte le imprese comuni a pieno titolo, cioè anche quelle aventi natura di «cooperazione», oggi esclusi, che verrebbero così a beneficiare dei vantaggi,

di merito e di procedura, del Regolamento n. 4064. Ove però vi fossero effetti di «coordinamento» del comportamento concorrenziale tra imprese fondatrici, che rimangono indipendenti, o tra queste e l'impresa comune, la Commissione — sempre nell'ambito della procedura del Regolamento n. 4064 — ha la facoltà di applicare «i criteri di cui all'articolo 85.1 e 3 del Trattato al fine di stabilire se l'operazione sia compatibile o meno col mercato comune».

3.1.2. Questa soluzione di applicare ad una medesima operazione, sia i criteri di valutazione dell'articolo 2 del Regolamento n. 4064 sia i criteri dell'articolo 85.1 e 3 del Trattato, tra loro in verità profondamente diversi, desta serie perplessità. È una commistione di criteri, e finalità, che non giova alla chiarezza e certezza del quadro giuridico di riferimento.

Consapevole della complessità del problema, e vista l'urgenza, il Comitato aveva suggerito una soluzione soltanto procedurale (Regolamento «ad hoc»).

3.1.3. In ogni caso, tuttavia, l'impostazione proposta dalla Commissione non risolve i problemi procedurali di tutte le imprese comuni di natura cooperativa.

Infatti, non soltanto le imprese comuni «a pieno titolo» (full-functions), prese in considerazione dalla Commissione, hanno conseguenze strutturali, irreversibili, sulle imprese stesse e/o sul mercato. Le i.c., cooperative, full-functions, sono forse la parte non maggiore delle i.c. strutturali, e non necessariamente le più significative. Numerosi sono gli esempi nelle Relazioni annuali sulla politica di concorrenza, degli anni passati, dove sono descritti casi di applicazione dell'articolo 85.3 a i.c. — non full-functions, per produzioni congiunte, costruzione di un nuovo stabilimento (ingenti investimenti) per fabbricazione di un prodotto nuovo, messa in comune di conoscenze, ecc.

Il Comitato ritiene che un Regolamento «ad hoc» potrebbe meglio risolvere i problemi procedurali di questa ampia categoria di imprese comuni, strutturali, «non a pieno titolo».

3.2. Il Comitato concorda che le altre modifiche del Regolamento (CEE) n. 4064/89, con particolare riguardo ai rapporti di collaborazione con gli Stati membri, al metodo di calcolo del fatturato degli enti creditizi e finanziari, e agli impegni della prima fase, sono in linea con le indicazioni date nel «parere» sul Libro verde.

Il Comitato non può tuttavia nascondere perplessità e preoccupazione per l'intenzione della Commissione di prendere «in considerazione l'eventualità di riscuotere... tasse di registro. Sulla base di 200 notifiche circa l'anno, le entrate potenziali sarebbero pari a 1 200 000 ECU (base: 6 000 ECU per notifica)». Ciò è detto nella «scheda finanziaria», che in verità non è un documento ufficiale di

«proposta» e non obbedisce quindi al criterio di «trasparenza» che deve presiedere la formazione delle norme.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato economico e sociale:

- si rende conto del grande sforzo propositivo della Commissione, per migliorare l'applicazione del Regolamento di controllo delle concentrazioni, che peraltro ha dato finora risultati molto apprezzabili;
- conferma senz'altro la propria attitudine favorevole all'abbassamento delle «soglie» a 3 miliardi e a

150 milioni di ECU, ma ha notevoli dubbi sulla validità del sistema proposto per allargare il campo di applicazione del Regolamento alle «notifiche plurime»;

- ritiene che la soluzione adottata per le «imprese comuni» non risolve il problema della certezza giuridica e della parità di trattamento di tutte le imprese comuni di «natura cooperativa»;
- è d'accordo con tutte le altre «modifiche» già preconizzate nel Libro verde.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 74/150/CEE, 74/151/CEE, 74/152/CEE, 74/346/CEE, 74/347/CEE, 75/321/CEE, 75/322/CEE, 76/432/CEE, 76/763/CEE, 77/311/CEE, 77/537/CEE, 78/764/CEE, 78/933/CEE, 79/532/CEE, 79/533/CEE, 80/720/CEE, 86/297/CEE, 86/415/CEE, 89/173/CEE del Consiglio per quanto riguarda la velocità massima per costruzione dei trattori agricoli o forestali a ruote»⁽¹⁾

(97/C 56/14)

Il Consiglio, in data 14 giugno 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bagliano, in data 2 ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 67 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in esame ha lo scopo di modificare la «Direttiva quadro» 74/150/CEE, e le numerose direttive particolari, riguardanti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'«omologazione» dei trattori agricoli o forestali a ruote, per quanto riguarda la velocità massima.

1.2. La finalità è quella di creare un «sistema di omologazione unico» che consenta la libera circolazione dei trattori all'interno della Comunità.

1.3. Attualmente, l'omologazione comunitaria, che è ancora facoltativa, è riferita a trattori con velocità massima di 30 km/h. Poiché, invece, un numero sempre più elevato di trattori — agricoli o forestali — è progettato e costruito per una velocità massima superiore, il campo di applicazione del «sistema di omologazione unico» è andato sempre più restringendosi.

⁽¹⁾ GU n. C 186 del 26. 6. 1996, pag. 11.

1.4. La «modifica» — sostituire l'espressione «30 km/h» con l'espressione «40 km/h» (limite proposto dalla Commissione dopo aver consultato gli esperti dell'industria e degli Stati membri) — si rende quindi necessaria per raggiungere l'obiettivo dell'«omologazione comunitaria».

2. Osservazioni

2.1. La Commissione, con questa proposta di direttiva, prende atto della realtà. Infatti, la legislazione comunitaria copre attualmente il 15 % del parco.

2.2. Soltanto tre Paesi (Belgio, Francia, Svezia) infatti vietano formalmente velocità superiori ai 30 km/h, anche se gli utilizzatori chiedono però che i trattori possano comunque essere modificati, dopo la consegna, con alcune operazioni per raggiungere i 40 km/h. Nel Regno Unito, anche se il limite ufficiale è di 30 km/h, tutti i trattori venduti sono capaci di 40 km/h: ciò è lasciato alla discrezione dell'utilizzatore. In un altro Stato membro (Germania) già si punta oltre i 40 km/h. Per quanto riguarda i costruttori già si progettano comunque trattori per impieghi i più diversi, richiesti dagli utilizzatori, prevedendo assai in grado di sopportare velocità superiori ai 30 km/h.

2.2.1. Dal punto di vista degli utilizzatori la velocità del trattore ha acquistato sempre maggiore rilevanza nel complesso delle prestazioni richieste. L'utilizzo del trattore per spostamenti o trasporto conta oggi per il 40 % della sua utilizzazione totale. E si prevede che tale tempo aumenterà anche a causa del processo di ristrutturazione (sia delle attività agricole sia delle stesse imprese) che porterà ad un aumento della superficie media complessiva delle aziende agricole, dove però le singole parti (campi) non sempre saranno vicine. Ne consegue che la velocità del trattore può accrescere la rentabilità. Le esigenze delle moderne aziende agricole impongono spostamenti più rapidi sia dei macchinari, sia dei prodotti all'interno dell'area complessiva dell'azienda agricola. Il trattore, infatti, trasporta non soltanto macchine agricole ma anche i prodotti, e per alcune coltivazioni (barbabietole, per es.) il trasporto è fondamentale.

2.3. La situazione esistente è molto variegata, e i Costruttori sono costretti a produrre trattori con differenti «specifiche» (allestimenti) per ogni singolo mercato

dell'Unione europea. Il 30 % dei costi di investimento è dovuto proprio ai differenti criteri di omologazione nei singoli Stati membri. Un'armonizzazione — che rifletta maggiormente la situazione reale attuale — è dunque necessaria perché è il presupposto stesso di un efficace sistema di omologazione comunitaria evitando così che i costruttori siano obbligati a progettare «versioni» di trattori «ad hoc», a seconda dei Paesi di destinazione, con ovvio aumento di costi.

2.3.1. Il problema della velocità dei trattori richiama quello della sicurezza. La sicurezza, inoltre, è collegata all'efficienza e adeguatezza del sistema frenante: aumentando il limite massimo di velocità si devono ovviamente modificare le prescrizioni tecniche. A questo riguardo il Comitato invita la Commissione ad adottare senza indugio la relativa direttiva di adeguamento al progresso tecnico.

2.4. Il Comitato, constatando peraltro la continua evoluzione sia delle prestazioni sia delle modalità di utilizzo dei trattori, invita la Commissione a tener conto di ciò nella prossima modifica della «Direttiva quadro», prevedendo senz'altro anche trattori con velocità massima superiore ai 40 km/h. Ciò, naturalmente, andrà accompagnato da adeguate norme in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente. Nel fissare la velocità massima dei trattori, si deve tener conto del fatto che spesso i trattori sono guidati da giovani (dai 16 anni), privi di un buon addestramento. Il Comitato auspica che gli Stati membri adottino le misure appropriate concernenti l'utilizzo di tali veicoli in particolare in materia di formazione dei conducenti.

2.5. Per quanto riguarda la «codificazione» della legislazione europea nel settore delle caratteristiche di costruzione dei trattori agricoli, il Comitato ritiene che il processo in questa direzione debba continuare per conseguire un quadro legislativo completo, trasparente e di agevole applicazione.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato è favorevole alla proposta di «modifica» riguardante il limite massimo di velocità dei trattori agricoli o forestali, ma raccomanda alla Commissione le ulteriori iniziative indicate al paragrafo 2.4.

3.2. Il Comitato raccomanda altresì un consolidamento delle norme ai fini di una maggiore trasparenza.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul «Libro verde — Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori»

(97/C 56/15)

La Commissione, in data 29 maggio 1996, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori».

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 Pellarini in data 1° ottobre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 31 ottobre 1996, nel corso della 339^a sessione plenaria, con 63 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. I servizi finanziari hanno acquistato negli ultimi anni un ruolo fondamentale nella vita del singolo consumatore e delle famiglie. E di pari passo è andata moltiplicandosi l'offerta di prestazioni: dal pagamento delle bollette al mutuo per l'acquisto della casa, dall'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile auto alla carta di credito, fino alla previdenza integrativa e alle polizze sanitarie. Molte forme di pagamento ormai non possono essere fatte che attraverso una operazione bancaria.

1.2. Ciò però ha comportato anche una crescita delle problematiche inerenti le modalità di offerta e di svolgimento di questi servizi, la tutela dei diritti dell'utente e di conseguenza anche il relativo contenzioso. I contratti per molti servizi finanziari sono necessariamente complessi e non facilmente comprensibili dal consumatore.

1.3. La realizzazione del mercato unico deve offrire al consumatore la possibilità di scegliere tra vari fornitori e vari servizi, attraverso un'informazione trasparente e completa sulle condizioni applicate, che dia allo stesso consumatore la possibilità di effettuare confronti. Ma la maggiore possibilità di scelta significa anche maggiori difficoltà di orientamento e più grande necessità di trasparenza e informazione.

1.4. Per le imprese che prestano questi servizi, da una parte c'è l'ampliamento del mercato, che moltiplica le opportunità di espansione, dall'altra c'è però anche una concorrenza più forte in ciascun Paese.

1.5. L'adozione della moneta unica porterà necessariamente anche a profondi cambiamenti nelle condizioni di concessione del credito e di remunerazione del risparmio. Sarebbe opportuno tener conto anche di questo futuro molto prossimo, che comporterà una maggiore uniformità di regole e condizioni nei servizi finanziari.

1.6. La proposta fatta dai commissari competenti per un Libro verde sui servizi finanziari e i consumatori

prende quindi le mosse da problemi già esistenti, che con l'attuazione del mercato unico sono diventati più urgenti, più complessi e hanno assunto nuove caratterizzazioni.

2. I contenuti del Libro verde

2.1. La prima parte del Libro verde riassume i contenuti delle circa 50 direttive riguardanti i servizi finanziari. L'obiettivo di un mercato unico in questa materia, secondo il giudizio della Commissione, «è stato ormai in gran parte realizzato»⁽¹⁾.

2.2. Tale mercato unico si fonda sul principio del controllo da parte del paese d'origine e del riconoscimento reciproco. Quindi «i prestatori di servizi finanziari possono operare liberamente in tutta l'Unione Europea»⁽¹⁾.

2.3. Gli effetti di questa libera prestazione dovrebbero essere un aumento di concorrenza, maggiori economie di scala, più ampia scelta per i consumatori. Già è aumentata la disponibilità di nuovi prodotti e di nuove modalità.

2.3.1. Lo studio in corso da parte della Commissione sull'impatto del mercato unico, che riguarderà anche i servizi finanziari, permetterà nei prossimi mesi una più approfondita valutazione di questi effetti. In particolare sarà interessante vedere l'impatto del mercato unico sui prezzi dei vari servizi e prodotti e sulle conseguenti scelte dei consumatori.

2.4. Secondo la Commissione, la normativa che ha regolato finora i servizi finanziari è stata rigorosa, con norme «minime» di vasta portata, con l'obiettivo di assicurare le condizioni necessarie per la libera circolazione e quindi anche, come effetto, di aumentare la tutela del consumatore.

⁽¹⁾ Libro verde «Servizi finanziari — Come soddisfare le aspettative dei consumatori» (doc. COM(96) 209 def.), pag. 3.

2.5. Il Libro verde descrive poi più dettagliatamente, le normative riguardanti l'informazione, la protezione giuridica e i mezzi di ricorso dei consumatori.

2.6. Per quanto riguarda l'informazione, se ne riconosce l'importanza essenziale per una scelta consapevole del prodotto o del servizio. Quindi vengono specificati i contenuti e le modalità informative necessarie nel settore creditizio, in quello assicurativo e nel settore dei valori e dei mercati mobiliari.

2.7. Quanto alla tutela giuridica, si fa riferimento alla possibilità dei Paesi ospitanti di «imporre il rispetto di norme introdotte a tutela dell'interesse generale»⁽¹⁾.

2.7.1. Si richiama poi anche la Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali. Viene segnalato il fatto che potrebbe crearsi un conflitto tra quanto previsto da questa Convenzione, che privilegia la scelta della legge del Paese di residenza del consumatore, e il principio del riconoscimento reciproco applicato nel mercato unico, che prevede l'applicazione del diritto del prestatore dei servizi.

2.8. Circa i sistemi di ricorso, per il sistema creditizio si ricorda l'esistenza del «diritto ad un indennizzo attraverso un'azione giudiziaria nei confronti del sistema di garanzia dei depositi»⁽²⁾. Per il credito al consumo, è possibile promuovere un'azione contro chi ha concesso il credito.

2.9. Infine, il Libro verde nella prima parte espone altre norme che devono garantire l'affidabilità delle imprese dei servizi finanziari e la loro solidità. Si ricorda che, in base ai principi del mercato unico e alla sentenza «Cassis de Dijon», «ogni servizio finanziario che, prestato legalmente nel paese d'origine, goda del riconoscimento reciproco può essere offerto nel paese ospitante (...) anche se il servizio in questione non esiste in quest'ultimo paese o gli enti finanziari nazionali non lo offrono»⁽³⁾.

2.10. Nella seconda parte del Libro verde, si analizzano i problemi già emersi, come la discriminazione verso i non residenti, le restrizioni alla libera prestazione di servizi finanziari negli Stati dell'UE, la carenza di informazioni, l'assenza di armonizzazione fiscale.

2.11. La Commissione premette che ancora c'è molto da verificare, sia perché c'è scarsa esperienza del mercato unico, sia perché non tutte le direttive sono state applicate dagli Stati membri.

2.12. Circa i rifiuti di prestazione dei servizi ai non residenti, si segnala l'impossibilità per il diritto comunitario di imporre l'accettazione dei clienti.

2.13. Anche la limitazione dell'offerta nei vari Paesi, provocata dall'applicazione del principio dell'interesse generale, costituisce un problema. Secondo il Libro verde «occorre dimostrare la proporzionalità di tali restrizioni rispetto allo scopo che si prefiggono»⁽⁴⁾.

2.14. In molti casi, è la mancanza o insufficienza di informazione a causare insoddisfazione e a volte induce in errore i consumatori nella scelta di servizi finanziari. Ciò accade soprattutto per i servizi più complessi, come i crediti ipotecari o al consumo, su base transfrontaliera.

2.15. Per le carte di credito, c'è la questione della responsabilità di pagamento per operazioni successive al furto o smarrimento, e la richiesta di maggiore trasparenza nelle condizioni d'impiego in altri paesi.

2.16. Un problema importante è costituito anche dagli intermediari non soggetti a regolamentazione, che offrono condizioni molto attraenti in Paesi esteri.

2.17. Una questione molto sentita è anche quella della mancanza di armonizzazione tributaria, che produce distorsione nella concorrenza e provoca movimenti finanziari rilevanti.

2.18. Ci sono poi alcuni problemi specifici riguardanti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per gli autoveicoli che viaggiano in un altro Paese. La copertura della cosiddetta «carta verde» non si estende ai danni causati al veicolo estero da un veicolo nazionale e ciò provoca ritardi e difficoltà nel portare avanti il procedimento. La Commissione sta esaminando anche la compatibilità dei sistemi di tariffazione uniforme obbligatoria, tipo «bonus-malus», con la normativa comunitaria.

2.19. Nella terza parte del Libro verde, si espongono sinteticamente le normative in corso di definizione o di approvazione. In particolare si fa riferimento alla normativa sulle vendite a distanza dei prodotti finanziari, che per la sua specificità è stata incorporata dalla direttiva sulle vendite a distanza in generale.

(1) Libro verde «Servizi finanziari — Come soddisfare le aspettative dei consumatori» (doc. COM(96) 209 def.), pag. 4.

(2) *Ibidem*, pag. 6.

(3) *Ibidem*, pag. 7.

(4) *Ibidem*, pag. 9.

È prevista particolare attenzione all'informazione, alla possibilità di una conferma scritta e alla possibilità di recesso con un periodo di ripensamento.

2.20. La complessità dei problemi della vendita a distanza è cresciuta anche con la utilizzazione delle tecnologie telematiche e la negoziazione computerizzata. Quando questi sistemi, attualmente utilizzati a livello nazionale, si espanderanno a livello internazionale, sorgeranno nuovi problemi che devono essere previsti e studiati, per garantire un livello di garanzia pari alla vendita a distanza degli altri prodotti.

3. Osservazioni generali

3.1. Alla discussione e all'approfondimento delle questioni trattate nel Libro verde hanno dato importanti contributi i rappresentanti delle associazioni dei consumatori e delle associazioni bancarie, assicurative e finanziarie, che sono stati invitati ad una audizione svoltasi il 15 luglio 1996⁽¹⁾ nella sede del Comitato economico e sociale. Tra gli osservatori erano presenti anche rappresentanti provenienti dai PECO.

3.2. Il Libro verde, pur esponendo ampiamente molti problemi relativi ai servizi finanziari, sembra risentire della causa prossima della sua stesura e cioè la proposta di direttiva sulla tutela dei consumatori per le vendite a distanza. In effetti, nella terza parte che riguarda le prospettive di intervento comunitario, si parla soltanto delle ipotesi riguardanti la vendita a distanza di servizi finanziari. Se si limitasse a questo, il Libro verde sarebbe fortemente impoverito e non troverebbe alcuna giustificazione la sua titolazione che sembra comprendere «tutte» le aspettative dei consumatori.

3.2.1. Il CES ribadisce invece che il Libro verde predisposto dalla Commissione rappresenta un'importante occasione di approfondimento e analisi dei problemi e degli ostacoli esistenti, per definire una migliore tutela dell'utente di servizi finanziari e per facilitare una maggiore diffusione dei servizi finanziari transfrontalieri.

3.2.2. D'altra parte questa protezione è stata inserita dal Commissario competente tra le dieci priorità proposte alla Commissione in materia di consumo con il documento dello scorso ottobre 1995⁽²⁾; è da ricordare anche il fatto che il 1996 è stato dedicato al consumatore.

3.2.3. La conoscenza ancora limitata del funzionamento del mercato interno, riconosciuta in primo luogo dalla stessa Commissione⁽³⁾, permette di individuare solo alcuni problemi già emersi, ma questi sono già sufficienti per una prima analisi e per gli eventuali interventi a livello comunitario.

3.2.4. Il Libro verde quindi non vuole essere esaustivo delle questioni riguardanti i servizi finanziari, ma secondo gli intendimenti della Commissione ha l'obiettivo di aprire un ampio dibattito con le associazioni di categoria di banche e assicurazioni, con le associazioni dei consumatori e la stampa specializzata.

3.2.5. Questo dibattito avrà un'importante occasione di confronto e di sintesi nell'audizione organizzata dalla Commissione nel novembre 1996, alla quale parteciperà anche una rappresentanza del CES.

3.2.6. È in questa ottica che va collocato il documento presentato dalle DG XV e XXIV della Commissione, un testo denso di notizie, considerazioni, problematiche aperte; ma potremmo dire soprattutto di interrogativi e contraddizioni.

3.3. La protezione degli interessi economici del consumatore non deve essere secondaria alla realizzazione del mercato interno. Nel Libro verde si afferma, a proposito della regolamentazione esistente sui servizi finanziari, che «tale regolamentazione, mirante principalmente a creare le condizioni necessarie per la libera circolazione dei servizi finanziari, ha avuto per effetto anche di aumentare la tutela del consumatore»⁽⁴⁾. La Commissione intende evidentemente riferirsi alla regolamentazione prudenziale, che mira ad assicurare la stabilità del settore finanziario e regola quindi i rapporti fra quest'ultimo e le autorità di controllo. Il consumatore è quindi indirettamente protetto, in quanto la sicurezza dei depositi e degli investimenti dipende dalla solidità del settore.

3.3.1. Nell'impostazione del Libro verde la protezione degli interessi economici del consumatore sembra secondaria e conseguente soprattutto alla realizzazione del mercato interno. In questo senso si esprimono anche vari documenti della Commissione, in particolare la citata comunicazione sulle «Priorità della politica a favore dei consumatori (1996-1998)»⁽⁵⁾.

3.3.2. Questa ottica va modificata, in quanto è di pari importanza che venga perseguito un adeguato ritorno positivo per i consumatori, in termini di convenienza e di qualità dei servizi. Il mercato unico non deve essere vantaggioso soltanto per i produttori di merci e servizi, estraneo se non contrapposto alle esigenze del

⁽¹⁾ La sintesi degli interventi è contenuta nel documento CES 802/96 allegato, allegato al parere della Sezione.

⁽²⁾ Doc. COM(95) 519 def.

⁽³⁾ Libro verde «Servizi finanziari — Come soddisfare le aspettative dei consumatori» (doc. COM(96) 209 def.), Sintesi, pag. 1.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, parte I, pag. 3.

⁽⁵⁾ Doc. COM(95) 519 def. — GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 14.

cittadino. Ciò renderebbe più difficile l'accettazione dei sacrifici necessari per la realizzazione dell'UEM e la stessa identificazione del cittadino con le idealità dell'Unione europea.

3.3.3. Le esigenze del consumatore meritano pari attenzione di quelle delle aziende, che d'altra parte hanno tutto l'interesse ad adeguare i contenuti e le modalità di erogazione dei servizi per una soddisfazione ottimale del cliente.

3.3.4. D'altra parte la rilevanza di questa tutela degli utenti è riconosciuta anche dal Trattato dell'Unione, che all'articolo 129 a) chiede alla Comunità di contribuire al «conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori».

3.4. Quindi va sempre tenuta presente la non facile posizione del consumatore di fronte alla complessità di molti servizi finanziari nonché della normativa in materia. Sarebbe opportuno che la Commissione predisponesse una pubblicazione di larga diffusione che permetta una facile comprensione delle norme più importanti contenute nelle 50 direttive in materia finanziaria.

3.4.1. Ciò significa che la tutela dell'utente deve costituire per il legislatore nazionale e comunitario un «prius» giuridico e politico al quale devono essere orientate le scelte normative. Non si può lasciare alla spontaneità dei meccanismi innescati dal mercato unico questa tutela, come sembra ipotizzare il Libro verde. Ciò non significa necessariamente una moltiplicazione normativa ma un costante orientamento alla tutela del consumatore nella produzione legislativa sui servizi finanziari.

3.4.2. Bisogna tener conto anche del fatto che attualmente gran parte della legislazione comunitaria sui servizi finanziari rinvia alla normativa nazionale.

3.4.3. Per definire una protezione complessiva e forte degli interessi economici dell'utente di servizi finanziari, sono possibili due linee alternative, che la Commissione dovrebbe esaminare: una direttiva orizzontale, che stabilisca regole comuni per i servizi finanziari destinati all'utenza familiare e, se necessario, regole specifiche nelle direttive settoriali; oppure il mantenimento della situazione attuale, in cui la Comunità continua a legiferare con direttive specifiche, ma con l'obiettivo di trattare tutti i prodotti finanziari in modo equivalente in materia di protezione degli interessi economici del consumatore.

3.4.4. Sono certamente utili e vanno incoraggiati anche i codici di condotta adottati dalle associazioni delle imprese, spontaneamente o su sollecitazione e in accordo con le associazioni dei consumatori. Ma un

quadro giuridico di base è necessario sia per una tutela più efficace, sia per una concorrenza più trasparente con parità di condizioni per le imprese in tutta la Comunità.

3.4.5. Le aziende potrebbero impostare la loro azione su regole precise che sanno essere valide per tutti gli altri; i consumatori avrebbero certezze nell'acquisto di servizi transfrontalieri.

3.5. L'armonizzazione comunitaria dovrebbe riguardare principalmente tre aspetti: la trasparenza del mercato e l'informazione del consumatore, le condizioni contrattuali, il diritto del consumatore a presentare un ricorso.

3.5.1. Circa la trasparenza e l'informazione soprattutto per i servizi più complessi e compatibilmente con gli aspetti tecnici, si deve prevedere l'obbligo di informare il consumatore prima dell'acquisto, con la descrizione delle componenti del servizio finanziario, le indicazioni di tutti i costi, seguendo le regole applicabili nelle prassi commerciali.

3.5.2. Per quanto riguarda il contratto, questo deve essere in forma scritta, firmato dal cliente e messo a sua disposizione. Il testo conterrà l'esplicita menzione delle clausole contrattuali obbligatorie e la soppressione delle clausole abusive e vessatorie.

3.5.3. Il consumatore deve avere sempre il diritto di ricorso, che può essere esercitato in vari modi. Anzitutto ogni fornitore di servizi finanziari deve stabilire una procedura interna per gestire i reclami, facendola conoscere al cliente al momento dell'acquisto del servizio.

3.5.4. Oltre al ricorso per via giudiziaria, ci sono due sistemi di composizione delle controversie. Il primo prevede che i fornitori di servizi e gli utenti siano rappresentati, sotto la presidenza di un soggetto indipendente.

3.5.5. L'altro sistema è quello noto dell'ombudsman, che in alcuni Paesi opera da parecchi anni con risultati positivi.

3.6. Ci sono inoltre problemi, come quello della diversa imposizione fiscale su alcuni prodotti e servizi, che dipendono strettamente dalle scelte di politica economica e finanziaria di ciascun Stato membro.

3.6.1. D'altra parte, i diversi trattamenti fiscali creano distorsioni che con la realizzazione del mercato unico non possono essere ignorate e devono essere prese in considerazione. E, come viene ricordato nel Libro verde, «finché tale materia richiederà il voto unanime del Consiglio, vi saranno poche probabilità di eliminare tali ostacoli di natura fiscale al funzionamento del mercato

unico per i servizi finanziari»⁽¹⁾. Ma ciò non può giustificare atteggiamenti rinunciatari o fungere da alibi per non intervenire in alcun modo.

3.7. Un altro problema rilevante è costituito dalla definizione dell'interesse generale, preso in considerazione da ogni Stato membro per limitare l'offerta di servizi finanziari. Il problema della tutela giuridica è anch'esso di assoluta rilevanza. Il Libro verde lo pone nel paragrafo dedicato alla questione nella prima parte, richiamando la Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 e la giurisprudenza della Corte di giustizia. Ma c'è la necessità di una più precisa definizione del concetto di «interesse generale», per evitare che venga utilizzato semplicemente a scopi protezionistici e certo a scapito della libertà di scelta del consumatore.

3.7.1. Il Libro Verde rileva che «I Paesi ospitanti possono continuare ad imporre norme nazionali di interesse generale. Tali norme possono ridurre in misura significativa la gamma di servizi offerti. La limitazione dell'offerta provocata dall'applicazione del principio dell'interesse generale costituisce causa di preoccupazione»⁽²⁾.

3.7.2. La Commissione cita nel Libro verde la convenzione di Roma del 19 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali⁽³⁾, che contiene norme specifiche concernenti ogni tipo di contratto concluso con i consumatori. Questa convenzione prevede, nei contratti conclusi dai consumatori, la competenza dei tribunali dello Stato in cui è domiciliato il consumatore quando l'azione è stata intentata dall'altra parte contraente, mentre invece il consumatore può scegliere di portare l'altra parte davanti al tribunale del paese in cui quella opera o in cui egli stesso è domiciliato.

3.7.3. La Commissione segnala che la possibilità di applicare la legge dello Stato di residenza del consumatore «potrebbe creare un conflitto con il principio del riconoscimento reciproco applicato nell'ambito del mercato unico, secondo il quale si tende ad applicare il diritto del prestatore di servizi»⁽³⁾. In caso di conflitto «la legge del paese del consumatore può prevalere su quella del prestatore di servizi purché rispetti i criteri stabiliti dalla Corte di giustizia in materia di interesse generale»⁽³⁾. Altrimenti prevale il diritto del paese di chi presta il servizio.

3.7.4. Indubbiamente questi principi non offrono alcuna certezza giuridica e rinviano a lunghe e costose azioni giudiziarie l'eventuale contenzioso. Il Libro verde sembra accettare questo stato di cose senza metterlo in discussione.

3.7.5. Il CES invece considera questo sistema assolutamente insoddisfacente e avanza dei suggerimenti per un possibile superamento.

3.7.6. Una prima soluzione, che consiste nell'armonizzazione delle disposizioni di interesse generale applicabili ai contratti conclusi dai consumatori, è difficile e di lunga lena. Ciò anzitutto perché il diritto delle obbligazioni nei diversi Stati membri non è armonizzato.

3.7.7. È necessario trovare soluzioni per l'immediato in attesa di una futura legislazione omogenea e il CES suggerisce alcuni motivi di considerazione.

3.7.8. Le difficoltà nascono dal fatto che il concetto di «interesse generale» è definito soltanto a livello concettuale e può cambiare da Paese a Paese e tra questi e la Corte di giustizia.

3.7.9. Bisogna quindi fare anzitutto una distinzione tra il diritto pubblico amministrativo e il diritto privato delle obbligazioni. Nel primo sono comprese anche le disposizioni relative agli scambi economici e alle «pratiche commerciali». Di queste ultime fanno parte indubbiamente anche quelle che proteggono i consumatori.

3.7.10. Le due direttive bancarie e le altre connesse sono fondate sull'articolo 57, § 2 del Trattato, così come anche le direttive in materia assicurativa. Queste direttive regolano l'esercizio delle attività di credito e di assicurazione. In pratica si tratta del controllo dell'operatore economico, della sua capacità di esercitare una attività regolamentata, e del controllo permanente sul rispetto delle regole prudenziali che il carattere specifico di queste attività esige.

3.7.11. In ciò che concerne questo ambito molto preciso della correttezza economica, gli Stati membri non hanno più la possibilità di invocare l'interesse generale, tranne che rispetto a disposizioni di correttezza economica estranee al controllo dell'operatore economico. Si tratta cioè delle disposizioni legali sull'organizzazione dell'economia, sulla distribuzione, la produzione o la fruizione di un servizio.

3.7.12. Esaminiamo il problema dal punto di vista del diritto delle obbligazioni e in particolare il modo di organizzare la protezione degli interessi economici dei consumatori. La convenzione di Roma tende, nell'ambito del diritto internazionale privato, all'unificazione delle regole sui conflitti di leggi nella Comunità europea. Lo scopo è quello di introdurre nel diritto nazionale degli Stati membri un insieme di regole uniformi sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

(1) Libro verde «Servizi finanziari — Come soddisfare le aspettative dei consumatori» (doc. COM(96) 209 def.), pag. 12.

(2) *Ibidem*, pag. 9.

(3) *Ibidem*, pag. 5.

3.7.13. Per ciò che concerne un contratto concluso con un consumatore, la legge applicabile è quella del paese nel quale il consumatore risiede abitualmente e ciò in virtù dell'articolo 5 della convenzione di Roma.

3.7.14. Tutti i contratti di credito al consumo non rispondono necessariamente alle condizioni dell'articolo 5 della convenzione di Roma, né alle condizioni analoghe dell'articolo 13 della convenzione di Bruxelles. Sarà così se la conclusione del contratto non è stata preceduta nel paese da una proposta speciale o da una pubblicità e, in generale, se il consumatore si è spostato egli stesso in un altro paese per contrattare il prezzo.

3.7.15. Tuttavia non è certo che il consumatore possa, in questa ipotesi, vedersi privato del beneficio della legislazione che gli può essere applicata nel paese di residenza, legislazione per ipotesi più favorevole ai suoi interessi. In sostanza, se competente a giudicare è il giudice del paese di residenza del consumatore, andranno applicate anche le leggi dello stesso paese.

3.7.16. Ciò che precede è funzionale ad una soluzione chiara e soddisfacente per tutte le parti: il consumatore beneficia della protezione della legislazione del paese di residenza, il prestatore di servizi sa quale è la legge che deve applicare.

3.7.17. Purtroppo la Commissione non accetta questa soluzione chiara e semplice, poiché «considera che l'applicazione dei principi di determinazione della legge applicabile sulla base della convenzione di Roma può eventualmente entrare in conflitto con il principio del riconoscimento reciproco delle attività bancarie, pietra angolare della seconda direttiva»⁽¹⁾.

3.7.18. Il Comitato non condivide questa affermazione. Le regole della convenzione di Roma non possono entrare in conflitto con il principio del riconoscimento reciproco. Si tratta di due campi differenti. Il principio del riconoscimento reciproco non si applica che al campo del diritto pubblico economico e non al diritto delle obbligazioni, specialmente riguardo a disposizioni che tendono ad assicurare la protezione degli interessi economici dei consumatori.

4. Osservazioni particolari

4.1. Se si eccettua il credito al consumo, l'attuale legislazione comunitaria sui servizi bancari e assicurativi offre una tutela apprezzabile agli utenti di servizi complessi e sofisticati (borsa, valori mobiliari, garanzie di deposito), mentre per gli «utenti familiari» la tutela è affidata più a provvedimenti estemporanei che ad un quadro complessivo e ben definito di garanzie.

4.1.1. Questo Libro verde è finalizzato esplicitamente alla protezione degli interessi economici del consumatore singolo. Occorre quindi fare una netta distinzione tra i servizi finanziari utilizzati dai grandi utenti (credito alle imprese, contratti di riassicurazione, ecc.) e quelli degli utenti «familiari» che costituiscono oggetto di questo parere.

4.1.2. «Un servizio bancario di base (conto corrente e deposito a risparmio) dovrebbe essere assicurato ad ogni cittadino, a condizione che gli oneri non ricadano sugli altri cittadini. La banca è infatti un servizio al pubblico, non un servizio pubblico. Per quanto riguarda i non residenti, essi dovrebbero poter usufruire almeno dei servizi di base, senza discriminazioni di trattamento e di costo nei confronti dei residenti.»

4.1.3. Gli accordi interbancari (come il sistema Eurochèque) e gli accordi di cooperazione tra le assicurazioni sono ampiamente esentati dalla regolamentazione comunitaria della concorrenza. Il risultato è che la concorrenza tra le tariffe è debole.

4.1.4. È importante individuare una griglia di base per i servizi finanziari più diffusi, in modo da permettere al cliente un facile e immediato confronto di convenienza. Questa griglia potrebbe essere individuata con l'aiuto delle associazioni delle imprese e dei consumatori.

4.1.5. Ancor meglio sarebbe poter scegliere tra vari fornitori sulla base del confronto della loro attitudine globale a servire il cliente (qualità dei servizi, migliore informazione e trasparenza, livello dei prezzi, ecc.).

4.2. Per quanto riguarda in particolare i servizi finanziari venduti a distanza, dovrebbe essere applicata una regolamentazione equivalente a quella prevista dalla direttiva orizzontale in materia di contratti a distanza. Occorrerà prestare peraltro attenzione a non arrecare danno al consumatore con una regolamentazione troppo generica: un periodo di riflessione male si adatta a servizi che richiedono un'esecuzione immediata, come nel caso di acquisto o vendita di titoli, o di concessione di credito quando il consumatore ne abbia urgenza.

4.2.1. Sono sempre più diffuse e lo saranno ancora di più nei prossimi anni, le vendite per via telematica (Internet, ad esempio). Data la particolarità del mezzo, questo tipo di transazioni meritano un'attenzione particolare nell'ambito della regolamentazione della vendita di servizi finanziari a distanza.

4.2.2. Circa le vendite televisive di prodotti finanziari, vanno regolamentate severamente, soprattutto se vengono fatte da intermediari non autorizzati.

(1) Comunicazione alla GU n. C 291 del 4. 11. 1995, pag. 19.

4.2.3. La Commissione potrebbe esaminare l'opportunità di approfondire, all'interno delle analisi sulla società dell'informazione, i problemi relativi alle nuove forme di mercato telematico e televisivo.

4.3. Grande attenzione deve essere rivolta, data la loro complessità, alle polizze di pensione integrativa e alle polizze sanitarie. Il ripensamento del sistema di «welfare», in atto in tutti i Paesi dell'Unione, ha già aperto e continuerà ad offrire nei prossimi anni spazi enormi a questi tipi di servizi, che però attualmente sono tra quelli più soggetti a scarsa trasparenza.

4.3.1. Per quanto riguarda le prime, al cliente va anzitutto prospettata un'ipotesi di rendita realistica, senza proiezioni che poi molto spesso si rivelano assolutamente illusorie. L'informazione deve poi essere molto chiara sulle modalità e i costi di ritiro dal contratto, sulle conseguenze per gli eredi in caso di morte dei titolari, sui vantaggi e i costi fiscali.

4.3.2. Per le polizze sanitarie, vanno comunicate dettagliatamente al cliente all'atto della stipula, tutte le esclusioni di intervento assicurativo e le franchigie. Inoltre, vanno limitati al massimo i casi in cui le imprese possono disdire unilateralmente il contratto. Soprattutto, dovrebbe essere assolutamente vietata la disdetta in caso di malattia grave sopravvenuta.

4.4. Sul credito ipotecario, si dovrebbe favorire la circolazione e la trasparenza del mercato, stabilendo norme comunitarie sulle modalità e i contenuti dell'informazione, i tassi, le forme di garanzia, ecc. Anche su questo importante tema la Commissione dovrebbe esaminare la possibilità di una direttiva specifica.

4.5. Anche sulle assicurazioni la Commissione dovrebbe esaminare la possibilità di emanare una direttiva ad esempio di quelle bancarie, in modo da assicurare una protezione minima di base a tutti gli assicurati.

4.6. La questione dell'usura è diventata di grande rilevanza negli ultimi anni in diversi Stati. Su questa delicata questione, che assume caratteri sociali rilevanti, come su quella dell'eccessivo indebitamento, non c'è alcuna regolamentazione a livello comunitario. Il Comitato ribadisce l'osservazione formulata nel parere del 1992 su «Il consumatore e il mercato interno» e cioè che la Comunità non ha agito in tal senso, mentre la problematica ha una dimensione comunitaria⁽¹⁾. Il CES ricorda altresì alla Commissione che il Consiglio attribuisce priorità all'«esame del problema dell'eccessivo

vo indebitamento dei consumatori»⁽²⁾. Ora sollecita nuovamente la Commissione ad indicare quale azione sia auspicabile, a livello della Comunità, per contribuire alla soluzione del problema dell'indebitamento. Infine chiede alla Commissione che, al momento di prendere posizione, si riferisca allo studio che l'Istituto di diritto e politica dell'Università di Leida ha elaborato proprio su incarico della Commissione nel 1992⁽³⁾.

4.7. Anche i mezzi di pagamento necessitano di maggiore attenzione. Per quanto riguarda gli chèques, ad esempio, si dovrebbe studiare il modo di abolire la data-valuta, fonte di molti abusi e di nessuna certezza. Quanto alla scarsa osservanza della Raccomandazione sui pagamenti elettronici⁽⁴⁾ si rimanda alla posizione assunta dal CES ancora di recente⁽⁵⁾.

5. Conclusioni

5.1. Il CES esprime apprezzamento per l'iniziativa del Libro verde, che può costituire effettivamente una prima importante occasione di approfondimento per tutte le problematiche inerenti ad una migliore soddisfazione dei consumatori di servizi finanziari.

5.2. Un primo impegno importante che la Commissione dovrebbe assumere è quello di redigere un Libro bianco sui servizi finanziari e consumatori, in cui sono individuati i diritti da proteggere e gli strumenti di tutela. Tra i primi certamente dovranno esserci il diritto all'accesso, una informazione completa ed esauriente, la trasparenza del servizio, le possibilità di ricorso.

5.3. In questa ottica, la conoscenza limitata degli effetti del mercato interno è di particolare rilevanza e va al più presto superata. Per interventi più mirati ed efficaci, è necessario disporre di informazioni sulle cause più ricorrenti del contenzioso nei vari servizi. Sarebbe quindi opportuno predisporre, in collaborazione con le associazioni di categoria e con le associazioni dei consumatori, un'ampia indagine sul contenzioso relativo

⁽¹⁾ Parere del 26. 11. 1992; GU n. C 19 del 25. 1. 1993, pag. 22.

⁽²⁾ Risoluzione del Consiglio del 13. 7. 1992, GU n. C 186 del 23. 7. 1992.

⁽³⁾ V. anche paragrafo 377 della Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva 87/102/CEE, COM(95) 117 def.

⁽⁴⁾ 88/590/CEE del 17. 11. 1988.

⁽⁵⁾ Punto 2.3.3 del parere sulle priorità della «Politica a favore dei consumatori (1996-1998)», GU n. C 295 del 7. 10. 1996, pag. 64.

ai servizi finanziari. Ciò permetterebbe anche di individuare le priorità sulle quali intervenire a livello comunitario.

Questa analisi va fatta in tempi brevi e senza che ciò blocchi la decisione di interventi immediati.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Gli obblighi di pubblico servizio nel mercato interno dell'energia»

(97/C 56/16)

Il Comitato economico e sociale, ha deciso il 25 aprile 1996, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Gli obblighi di pubblico servizio nel mercato interno dell'energia».

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernandez Bataller in data 13 settembre 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, con 45 voti favorevoli, 10 contrari e 5 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Vi sono esigenze di interesse pubblico che, a causa delle loro specificità e dei limiti di efficacia intrinseci del mercato, richiedono disposizioni particolari. Ciascun Stato europeo, in funzione della propria storia, geografia, tradizioni, ha trovato soluzioni diverse che nondimeno, al di là delle apparenze, tengono conto di preoccupazioni comuni o analoghe.

1.1.1. Specialmente nel settore dell'elettricità, la presenza dei pubblici poteri, attraverso l'attività di regolazione, è necessaria, tra gli altri, per i seguenti motivi:

- a) l'elettricità costituisce un servizio essenziale di base ed è un bene di prima necessità il cui approvvigionamento va garantito in ogni momento;
- b) alcuni dei segmenti del sistema elettrico costituiscono un monopolio naturale.

1.1.2. I servizi essenziali, come l'energia, comportano spesso costosi investimenti che diventano redditizi solo a media o lunga scadenza e se consentono economie di scala. Questi fattori, caratteristici delle infrastrutture a forma di rete, giustificano in determinate circostanze l'assegnazione di diritti speciali o esclusivi, necessari per

controbilanciare una mancanza di libera concorrenza e l'assunzione di certi obblighi concreti da parte delle imprese.

1.2. La creazione del mercato interno dell'energia rappresenta un obiettivo fondamentale della Comunità. La creazione del mercato interno nel settore dell'elettricità è particolarmente importante per razionalizzare la produzione, la trasmissione e la distribuzione, rafforzando la sicurezza dell'approvvigionamento comunitario, e garantire condizioni di acquisto uguali per tutti gli utenti evitando in questo modo distorsioni di concorrenza tra le industrie consumatrici.

1.2.1. D'altra parte, il calore e la luce sono due necessità fondamentali per l'uomo ed è per questo che le forze del mercato devono garantirne la regolare disponibilità a prezzi ragionevoli per la collettività.

1.3. Il settore dell'elettricità è un tipico esempio della incapacità del mercato, in certe situazioni, di allocare le risorse in maniera efficiente. A tale riguardo è opportuno sottolineare che alcune delle attività collegate alla fornitura di energia elettrica (distribuzione e trasporto) costituiscono monopoli naturali data l'esistenza di rendimenti crescenti di scala per livelli significativi di domanda.

1.3.1. Sarebbe pertanto necessario differenziare tra i segmenti del sistema elettrico a seconda che siano

soggetti o meno alla concorrenza. Pertanto, posto che l'obiettivo finale, è che le imprese forniscano servizi ai consumatori nel miglior modo possibile, si possono trovare soluzioni, che rientrano in una logica di mercato, aprendo alla concorrenza la produzione e vendita di energia, regolando l'accesso alla rete elettrica in condizioni non discriminatorie, mentre il trasporto e la distribuzione sarebbero controllati in un regime di monopolio naturale.

1.4. Obiettivo del presente parere è pertanto fissare degli orientamenti minimi che garantiscano, nei limiti del possibile, un equilibrio tra:

- una maggiore apertura del settore energetico alla concorrenza, nelle fasi in cui tale apertura risulti possibile;
- l'osservanza degli obblighi di pubblico servizio in taluni Stati membri, tra i quali la prestazione di un servizio universale di base, la garanzia del rispetto dei diritti sociali ed il mantenimento degli obiettivi di coesione economica e sociale che implica il soddisfacimento di tali obblighi. In definitiva, la prestazione dei servizi pubblici agli utenti fa parte dei diritti del cittadino.

1.4.1. In determinate occasioni, il soddisfacimento degli obblighi di pubblico servizio comporterà l'esercizio di diritti speciali o esclusivi; in tali casi alle imprese interessate si applicheranno le norme sulla concorrenza nella misura in cui ciò non impedisca di fatto o di diritto l'adempimento del compito specifico loro assegnato, conformemente al disposto dell'articolo 90, secondo paragrafo, del Trattato.

1.5. Nel parere su «La politica energetica comunitaria»⁽¹⁾, il Comitato ha riconosciuto quanto segue:

«La definizione comune degli obblighi di servizio pubblico nei settori dell'elettricità e del gas comprenderà l'obbligo generale di erogazione entro i limiti dettati dalla praticabilità e dall'adeguatezza e un sistema di perequazione dei prezzi che devono essere stabiliti, sulla base della dimensione fissata, per i gruppi di consumatori che non abbiano rinunciato a tale diritto.»

Affermava inoltre che:

«Il Comitato esprime la sua posizione favorevole all'istituzione di tali obblighi di servizio pubblico da parte di tutti gli Stati membri.»

1.6. Il Consiglio europeo di Cannes ha sottolineato la compatibilità delle «missioni di interesse economico generale che si impongono in Europa, in particolare per quanto attiene ad un assetto territoriale equilibrato, alla parità di trattamento tra i cittadini — compresa la parità

dei diritti e delle opportunità fra l'uomo e la donna —, alla qualità e alla continuità dei servizi al consumatore nonché alla salvaguardia degli interessi strategici a lungo termine».

1.7. È inoltre necessario segnalare che la proposta modificata di direttiva concernente norme comuni per il mercato interno dell'elettricità contiene un riferimento agli obblighi di pubblico servizio, in merito al quale il Consiglio ha raggiunto all'unanimità un accordo politico che ha dato luogo alla posizione comune recentemente adottata.

1.7.1. La proposta prevede, all'articolo 3, la possibilità che gli Stati membri impongano alle imprese elettriche conformemente al disposto del Trattato, in particolare l'articolo 90, obblighi di servizio pubblico d'interesse generale che possono riguardare la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo dei rifornimenti, nonché la protezione dell'ambiente. Tali obblighi, come pure la loro revisione, dovranno essere trasparenti, non discriminatori, controllabili e oggetto di notifica alla Commissione europea.

1.7.2. È inoltre prevista la possibilità che gli Stati membri rinuncino (sulla base dell'articolo 90 del Trattato) ad applicare gli articoli 5, 6, 17, 18 e 20 di detta proposta (relativi all'organizzazione della produzione, l'accesso alle reti e la creazione di linee dirette) quando ciò potrebbe ostacolare l'adempimento, di fatto o di diritto, degli obblighi d'interesse generale imposti alle imprese di elettricità, sempre che questo non abbia conseguenze per lo sviluppo degli scambi contrarie agli interessi della Comunità.

1.7.3. Si dà anche la facoltà agli Stati membri di imporre alle imprese di distribuzione l'obbligo di fornire elettricità a clienti di una zona determinata e la tariffa di tale fornitura potrà essere imposta per conseguire la parità di trattamento di tali clienti.

1.7.4. La proposta di direttiva dà la facoltà agli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di prevedere l'applicazione di una pianificazione a lungo termine come strumento per adempiere gli obblighi di pubblico servizio.

1.7.5. La posizione comune raggiunta sulla proposta di direttiva, rappresenta un passo significativo nell'istituzione del mercato interno dell'elettricità, in quanto contiene norme che introdurranno un'apertura progressiva del settore, che si concretizzano negli aspetti seguenti: apertura alla concorrenza nella produzione, introduzione di un gestore della rete indipendente, coesistenza di un sistema di acquirente unico e un sistema d'accesso di terzi alla rete negoziato, apertura

(1) GU n. C 393 del 31. 12. 1994, pag. 95.

del mercato omogenea e progressiva ai consumatori finali a partire da un certo livello di consumo, possibile apertura ai distributori e separazione contabile delle attività di produzione, trasporto e distribuzione dell'elettricità da parte delle imprese elettriche.

2. L'interesse pubblico come oggetto di tutela

2.1. In tutti gli Stati membri dell'Unione europea esiste una normativa che disciplina i servizi di pubblica utilità che, con maggiore o minore intensità, intende regolare le attività con le quali i poteri pubblici pongono sotto il loro controllo una o varie imprese in settori strategici o che forniscano beni definiti essenziali, nella maggioranza dei casi. Tale intervento è finalizzato alla tutela dell'interesse pubblico, specie, quella degli utenti del servizio (cfr. il concetto di «Daseinsvorsorge» nella normativa germanica, quello di «public utility» in quella di origine anglosassone ed il concetto di «servizio pubblico» nella normativa di origine latina).

2.1.1. A livello sia nazionale che comunitario, si parla indistintamente di servizi d'interesse economico generale, servizi pubblici e servizio universale, il che determina, a volte, certe confusioni, per cui sarebbe opportuno che, a livello comunitario, la Commissione procedesse a chiarire o delimitare questi tre concetti.

2.2. In ogni caso, i servizi di utilità pubblica degli Stati membri dell'Unione europea si caratterizzano, in maggior o minor misura, in base a:

- a) le esigenze alle quali rispondono. La loro origine sta in un'esigenza riconosciuta dalla collettività e alla quale l'iniziativa privata non può sempre far fronte. Tale esigenza può essere collegata alle libertà fondamentali o all'esistenza di motivi basati sulla solidarietà;
- b) le prerogative degli utenti o clienti. L'utente è titolare di diritti e, in tal senso, può avanzare delle pretese che il mercato non soddisfa spontaneamente;
- c) gli obiettivi che le vengono assegnati consistono nel soddisfacimento delle necessità sociali di tutti i membri della collettività, nessuno escluso, né per motivi fisici, né economici o di altra natura; la promozione di un uso efficace ed equilibrato del territorio e delle risorse naturali; l'interesse pubblico può farsi carico di un servizio che il funzionamento del mercato non può fornire;
- d) le autorità che portano avanti tali obiettivi, che definiscono un regime di rifornimento — nei casi in cui risulti necessario — che garantisca le condizioni in base alle quali il servizio dev'essere assicurato.

2.3. Esistono alcuni principi generali comuni di funzionamento applicabili all'insieme di servizi di utilità pubblica e che sono quello di proporzionalità, quello di continuità, quello di parità di accesso (equità), quello di adeguamento (o flessibilità), quello di universalità, quello di partecipazione degli utenti o clienti e quello della fissazione di livelli minimi di qualità del servizio.

2.4. Il mercato è in genere indifferente agli obiettivi di solidarietà, coesione o uguaglianza che alcune compensazioni tariffarie potrebbero invece contribuire a raggiungere. L'emarginazione o l'esclusione di alcuni gruppi sociali da determinati servizi essenziali per la vita quotidiana può causare delle difficoltà. Servizi di utilità pubblica adeguati e a prezzi ragionevoli contribuiranno a facilitare l'inserimento dei cittadini svantaggiati.

2.4.1. In pratica nei settori del gas e dell'elettricità gli obiettivi di concorrenza debbono conciliarsi per quanto possibile con la sicurezza dell'approvvigionamento e le esigenze sociali, attraverso l'intervento dei pubblici poteri che possono intervenire regolando, in determinati aspetti, l'azione delle imprese che vi operano per garantire la tutela dell'interesse pubblico, specie in relazione all'approvvigionamento o all'uso della rete di trasporto o della rete di distribuzione. Vanno tuttavia applicati, conformemente alle norme comuni per il mercato interno dell'elettricità, i principi della trasparenza e della contabilità separata.

2.5. Il sistema economico dell'Unione europea corrisponde ad un modello di libero mercato che non è retto unicamente dal gioco spontaneo dei suoi propri meccanismi, in quanto si tratta di un sistema stabilito a livello giuridico e rigidamente disciplinato da un diritto derivato applicato, in certi casi, dalle stesse autorità comunitarie.

2.6. La concezione tradizionale del servizio pubblico legato al monopolio o all'obbligo di titolarità da parte dei pubblici poteri di determinati servizi, della loro gestione e direzione dovrebbe essere aggiornata sulla base delle norme del diritto comunitario e cercando in particolare di renderla compatibile, nei limiti del possibile, con le regole di concorrenza.

2.7. Questa nozione di servizio pubblico non dovrebbe in alcun modo pregiudicare il regime giuridico specifico delle imprese che forniscono servizi in ciascuno Stato membro, perché risulterebbe contrario all'articolo 222 del Trattato. Ciascuno Stato membro ha la facoltà di decidere, sulla base del principio di sussidiarietà e nel rispetto delle norme del Trattato, che forma dare all'organizzazione di tali servizi.

3. Gli obblighi di servizio pubblico nei settori dell'elettricità e del gas naturale

3.1. D'ora in poi si utilizzerà l'espressione «obblighi di pubblico servizio», per uniformarsi ai concetti utilizzati

nella proposta di direttiva sulle norme comuni per il mercato interno dell'elettricità.

3.2. Tenendo conto delle diverse normative vigenti nei vari Stati membri, per i servizi volti al rifornimento di gas ed elettricità e delle varie motivazioni che possono spingere i governi ad avvalersi del concetto di servizio pubblico più adeguato dal punto di vista organizzativo, il Comitato giudica opportuno stabilire a livello comunitario dei criteri minimi in base ai quali gli Stati membri impongano, se del caso, determinati obblighi di servizio pubblico alle imprese erogatrici di gas ed elettricità.

3.3. Quest'armonizzazione è resa necessaria dalla creazione del mercato interno in questi settori energetici si da offrire un quadro adeguato per integrare le imprese erogatrici nel funzionamento del mercato senza intralciare la realizzazione della legittima missione loro affidata dagli Stati membri affinché portino avanti e salvaguardino il pubblico interesse.

3.3.1. L'obiettivo — che potrebbe essere raggiunto anche rendendo più cogente la disposizione dell'articolo 3 della direttiva sul mercato interno — deve essere quello di evitare che attraverso interpretazioni «elastiche» di certi principi, possano essere introdotti vincoli e ostacoli che rimettano in discussione le «aperture» assicurate da detta direttiva.

3.4. L'obbligo principale imposto agli enti erogatori di elettricità e di gas, che è poi anche la loro ragion d'essere, è di fornire rispettivamente energia elettrica e gas naturale; da ciò discende una serie di obblighi secondari che fissano le modalità di adempimento dell'obbligo principale.

3.4.1. Garanzia di regolarità e di affidabilità dell'approvvigionamento, il che impone di mantenere le reti di distribuzione in condizioni adeguate di conservazione e idoneità tecnica e di assicurare un equilibrio permanente tra l'offerta e la domanda;

3.4.2. Mantenimento di determinati livelli di qualità. A tale proposito e conformemente al principio di sussidiarietà, ciascuno Stato membro dovrà stabilire i propri obiettivi nazionali specifici che dovranno essere soggetti a controllo per garantire la trasparenza. Ciascuno Stato membro dovrà poi pubblicare i risultati del funzionamento del servizio e dell'adempimento degli obiettivi di qualità. La trasparenza che ne deriverà sarà garantita solo se tale adempimento sarà sottoposto a controllo, sorveglianza o, se necessario, a sanzione da parte dell'amministrazione competente di ciascuno Stato membro.

3.4.3. Prestazione del servizio universale nel settore elettrico. Questo richiederà il potenziamento degli

impianti di distribuzione qualora risulti necessario per venire incontro a nuove richieste di rifornimento, in quanto l'approvvigionamento è un servizio obbligatorio anche quando non è un'operazione redditizia a livello individuale.

3.4.3.1. In merito alla prestazione del servizio in zone meno sviluppate o scarsamente popolate, occorre che lo sviluppo di reti nazionali avvenga conformemente alle politiche regionali e attraverso i Fondi strutturali.

3.4.4. Fissazione di tariffe ragionevoli e comparabili per gli utenti a seconda delle categorie. Tariffe uniformi potranno essere mantenute nei settori non aperti alla concorrenza. Man mano che quest'ultima sarà introdotta, i prezzi saranno fissati tenendo conto dell'evoluzione del mercato; questo tuttavia non impedirà che gli Stati membri fissino un prezzo massimo o l'eventuale introduzione di una tariffa sociale, in base al controllo dei poteri pubblici nazionali.

3.4.5. Garantire la protezione dell'ambiente. La creazione di mercati competitivi non deve implicare la scomparsa di politiche nazionali per la protezione dell'ambiente, l'efficienza energetica, la pianificazione razionale delle risorse, la diversità delle risorse e l'innovazione tecnologica. La garanzia della tutela ambientale e l'efficienza energetica devono costituire un elemento essenziale di questo quadro regolamentare.

3.5. Gli Stati membri definiranno nell'ambito di tali criteri gli obblighi di servizio pubblico che decideranno d'imporre alle imprese erogatrici e senza pregiudizio della pianificazione di lungo periodo. Tali misure dovranno comunque essere adeguate e non dar luogo ad una discriminazione arbitraria né, se possibile, ad una limitazione della concorrenza.

3.5.1. Inoltre, per garantire la trasparenza e la certezza giuridica, gli Stati membri comunicheranno tali obblighi alla Commissione, la quale potrà esaminare la conformità delle norme nazionali alle disposizioni del Trattato.

3.5.2. Il Comitato si rende conto che in taluni Stati membri esistono altre esigenze imposte alle imprese operanti in questo settore, esigenze che riguardano altre fasi del processo energetico a monte di quella dell'erogazione di elettricità e gas, che possono anche provocare distorsioni della libera concorrenza. Tra queste possono essere annoverati gli obblighi derivanti dalla pianificazione energetica nazionale come quelli relativi all'uso delle fonti di energia nazionali, le fonti rinnovabili di energia, gli investimenti nel campo della R e S, la coesione economica e sociale e via dicendo.

4. Creazione di un quadro giuridico fondamentale

4.1. La futura approvazione della proposta modificata di direttiva su norme comuni per il mercato interno dell'elettricità comporterà l'esigenza di conciliare in

modo equilibrato le regole della libera concorrenza con il rispetto degli obblighi di servizio pubblico. Questo renderà pertanto necessaria l'introduzione di un quadro giuridico o fondamentale che stabilisca le regole del gioco, al quale possano fare riferimento se possibile tutti gli operatori economici e che sarà definito dagli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà.

4.1.1. Questa normativa deve essere intesa a garantire il funzionamento del mercato attraverso la libera concorrenza, l'efficienza tecnica del sistema e la protezione dei consumatori. Esso dovrà altresì assicurare i diritti sociali fondamentali, per lo meno al livello attuale, nonché la coesione economica e sociale.

4.1.2. Gli obiettivi di tale quadro giuridico fondamentale sono i seguenti:

4.1.2.1. Lo sviluppo di una struttura industriale competitiva accompagnata dalla riduzione dei prezzi al consumo, il soddisfacimento delle esigenze dei consumatori in materia di servizi energetici ad un costo adeguato e non discriminatorio, e il contemporaneo mantenimento della sicurezza e dell'affidabilità della prestazione del servizio, con ripercussioni ambientali minime.

4.1.2.2. La promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un'adeguata protezione sociale, il dialogo sociale cui partecipino tutti gli interlocutori, lo sviluppo delle risorse umane per raggiungere un livello occupazionale che si mantenga costantemente elevato e la lotta contro l'esclusione sociale.

4.1.3. Saranno gli Stati membri, a valutare l'opportunità di introdurre obblighi aggiuntivi ai servizi nonché a fissare obiettivi di copertura geografica a livello nazionale che siano proporzionalmente adeguati, non discriminatori, imposti in modo trasparente e compatibili con le disposizioni del Trattato.

4.2. Il quadro giuridico fondamentale dovrà basarsi sui seguenti principi:

4.2.1. Innanzitutto, l'osservanza delle disposizioni dei Trattati comunitari, il che implica, tra l'altro la necessità di rispettare:

- il principio di non discriminazione;
- le norme sulla concorrenza;
- la realizzazione del mercato interno;
- il principio di trasparenza;
- il rafforzamento della coesione sociale e territoriale;
- un elevato livello di occupazione e sicurezza sociale;
- e, in definitiva, un più alto tenore di vita e una migliore qualità della vita di tutti i cittadini.

4.2.2. Dovranno inoltre essere riconosciute alcune libertà fondamentali:

- a) libera circolazione dei prodotti energetici, eliminando per quanto possibile i diritti esclusivi d'importazione e d'esportazione;
- b) libero accesso all'attività: il settore dovrà rimanere aperto all'iniziativa privata sopprimendo fin dove possibile i diritti esclusivi, cosa che determinerà un'ampia offerta nella prestazione dei servizi. L'arrivo di operatori potrà essere soggetto a sistemi di licitazione o di autorizzazioni regolamentate, a condizione che vengano soddisfatti taluni requisiti di trasparenza e certi obiettivi tra i quali potrà essere incluso l'adempimento degli obblighi di pubblico servizio;
- c) libero accesso alla rete. La concessione dei diritti di accesso e le loro condizioni devono essere definite conformemente al principio di sussidiarietà dagli Stati membri, mediante la formula di accesso negoziato alla rete oppure mediante la formula dell'acquirente unico;
- d) libertà di contrattazione, corrispondente all'apertura del mercato, e di formazione competitiva dei prezzi, senza pregiudizio dell'esercizio della potestà amministrativa di ordinamento e controllo dei prezzi a seconda di ciascuno Stato membro con la finalità di regolare il mercato e mettere in atto una certa politica economica;
- e) libertà d'investimento. Dovranno essere le imprese a decidere gli investimenti da effettuare in un ambiente competitivo e ad assumersene i rischi commerciali. Gli Stati membri potranno optare tra un sistema di autorizzazione o un sistema di licitazione che dovranno seguire criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori.

4.2.3. Gli obblighi di servizio pubblico dovranno essere rispettati.

4.2.4. La protezione dei diritti del consumatore

4.2.4.1. Il quadro giuridico dovrà tutelare i diritti del consumatore, tra i quali un'informazione trasparente e adeguata sul servizio fornito e sulle condizioni di approvvigionamento, le tariffe più convenienti, le caratteristiche tecniche, nonché un servizio alla clientela di elevata qualità.

4.2.4.2. Dovrà essere prevista la rappresentanza dei consumatori di fronte all'amministrazione competente, la loro partecipazione alla presa di decisioni che li riguardano tramite detti rappresentanti e l'esistenza di procedure rapide e poco onerose per la risoluzione delle controversie.

4.2.4.3. Per garantire l'accessibilità globale dei servizi sarebbe opportuno applicare «tariffe speciali o destinate a determinate categorie di utenti» che permettano un

accesso più agevole al servizio universale a persone o a gruppi di persone con esigenze particolari. Vanno garantiti adeguati regimi a carattere sociale a beneficio delle persone con reddito basso, degli anziani e dei disabili, con l'ulteriore sostegno finanziario a carico del regime di sicurezza sociale o fiscale dei singoli Stati membri.

4.3. Al servizio di succitati principi vanno segnalati i seguenti strumenti:

4.3.1. Contabilità separata. In tal senso, sarà necessario separare nella contabilità le attività di produzione, trasmissione, distribuzione e rifornimento al cliente finale.

4.3.2. Regime dei prezzi: è necessaria, in ogni caso, la trasparenza nella fissazione dei prezzi. È opportuno, a questo proposito, stabilire in ciascuno Stato membro, un modello ufficiale di fattura dei consumi energetici.

4.3.3. Separazione delle funzioni regolamentatrici e quelle operative. Conformemente al principio di sussidiarietà ciascuno Stato membro potrà stabilire in base alle proprie norme costituzionali un controllo delle attività del settore che dovrà essere svolto con obiettività e trasparenza, che potrà essere esercitato, tra l'altro, mediante la vigilanza sugli operatori perché si comportino in modo da non falsare la concorrenza, l'elaborazione di norme specifiche per gli operatori del mercato, la vigilanza sul rispetto degli obblighi di servizio pubblico imposti alle imprese, la garanzia di tutela degli utenti del servizio, specialmente in materia di tariffe e qualità, e la creazione di contatti con rappresentanti dei consumatori a livello nazionale e regionale e con le organizzazioni socioprofessionali rappresentative al fine di raccogliere i reclami degli utenti in materia di servizi, tariffe, obblighi di servizio pubblico nonché di risolvere gli eventuali conflitti.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato economico e sociale ribadisce che la creazione del mercato interno dell'energia è uno dei pilastri della politica energetica comunitaria.

5.2. Il Comitato riconosce l'importanza dell'approvvigionamento di gas ed elettricità per tutti i cittadini, ragion per cui l'efficienza economica dev'essere subordinata al soddisfacimento di un interesse collettivo com'è il rifornimento regolare e continuo di questi prodotti, un obiettivo irrinunciabile dal punto di vista sociale.

5.3. Per questo motivo, il Comitato segnala la necessità di definire dei criteri minimi a livello comunitario che siano di riferimento a tutte le imprese che forniscono questi servizi essenziali, il che renderà possibile introdurre una maggiore e migliore concorrenza e conseguire gli obiettivi economici e sociali del mercato interno dell'elettricità e del gas.

5.4. Ribadisce inoltre la necessità che in tale quadro giuridico venga messa in risalto, la ricerca del migliore equilibrio possibile tra le regole di concorrenza e il rispetto e adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

5.5. Per rispettare gli obblighi di pubblico servizio nel settore dell'energia in un ambiente competitivo è necessario che gli Stati membri stabiliscano a livello legislativo criteri minimi per la loro definizione, al fine di dare agli operatori un quadro giuridico fondamentale. Gli Stati membri dovranno imporre gli obblighi in modo trasparente e non discriminatorio, conformemente alla normativa comunitaria e gli obblighi dovranno esser comunicati alla Commissione.

5.6. Fermo restando quanto precede e dato che i pubblici servizi garantiscono l'esercizio dei diritti sociali fondamentali e la coesione economica e sociale, il Comitato, allineandosi sulla posizione del Parlamento europeo, invita la Commissione, affinché nell'ambito del processo di revisione dei Trattati realizzato sulla base della Conferenza intergovernativa, si inseriscano nel Trattato il concetto di servizio pubblico e i principi che ne sono alla base, oppure si adotti una «Carta dei servizi pubblici» da allegare al Trattato stesso che, grazie al suo valore interpretativo, assicuri all'ordinamento comunitario maggiore trasparenza e sicurezza.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti al parere del Comitato economico e sociale sono stati respinti nel corso del dibattito:

Emendamenti proposti da Beale e Walker**Punto 2.4.1**

Sopprimere «nei settori del gas» e modificare come segue: «In pratica nel settore dell'elettricità ...»

Pagina 5 — punto 3

Sopprimere «nei settori» e «e del gas naturale» e modificare come segue: «Gli obblighi di servizio pubblico nel settore dell'elettricità».

Pagina 5 — punto 3.4

Sopprimere i termini «gas ed» alla 2^a e alla 5^a riga.

Punto 3.4

Sopprimere «e di gas» alla prima riga e «rispettivamente» nonché «e del gas naturale» alla seconda riga.

Punto 5.2

Sopprimere «gas ed».

Motivazione

Il parere e l'allegato si riferiscono esclusivamente all'elettricità, come pure la proposta di direttiva citata al punto 1.7 del parere medesimo. L'erogazione pubblica di gas naturale andrebbe esaminata separatamente, per motivi d'ordine pratico e giuridico.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 14, voti contrari: 34, astensioni: 3.

Emendamento proposto da Aspinall**Punto 5.6**

Cancellare.

Motivazione

Non ha niente a che vedere con gli obblighi di pubblico servizio nel mercato interno dell'elettricità. Non è un argomento che merita di essere dibattuto in questo dossier. Va inoltre ben al di là del contesto del parere d'iniziativa all'esame e dovrebbe essere analizzato molto più in profondità per poter capire pienamente le implicazioni di una tale politica non solo sull'elettricità ma anche sul gas, sul petrolio, sul carbone, sulle energie rinnovabili, sulle telecomunicazioni e sul trasporto ferroviario ed aereo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 21, voti contrari: 41, astensioni: 2.

Emendamento proposto da Panero Florez**Punto 5.6**

Depennare.

Motivazione

La Commissione europea ha appena presentato una comunicazione sui servizi d'interesse generale nell'Unione europea, sulla quale il Comitato probabilmente formulerà un parere.

Pertanto, prima di decidere della forma giuridica che devono assumere nel Trattato i servizi d'interesse generale, sembra più prudente attendere che il Sottocomitato che sarà eventualmente incaricato di esaminare questa importante comunicazione abbia concluso i propri lavori che verteranno non solo sul settore energetico, bensì anche sui servizi postali, trasporti o telecomunicazioni.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 21, voti contrari: 41, astensioni: 2.

Emendamento proposto da Sirkeinen**Punto 5.6**

Sostituire con quanto segue: «L'energia è uno dei settori in merito ai quali ha attualmente luogo una discussione di principio per stabilire quali siano le esigenze sociali che i pubblici servizi sono tenuti a soddisfare in una libera economia di mercato. La questione delle misure da adottare nell'ambito della conferenza governativa, emersa da tale discussione, è uno dei problemi che il Comitato dovrebbe trattare in un successivo parere sulla comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse pubblico in Europa.»

Motivazione

Al punto 5.6.3 non si fa riferimento in modo particolare al settore dell'energia bensì ad una situazione più generale; il Comitato non dovrebbe pertanto trattare questo argomento solo in collegamento con un solo settore pubblico o unicamente dal punto di vista di questo settore specifico.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27, voti contrari: 35, astensioni: 3.

Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Le relazioni tra l'Unione europea e Cuba»

(97/C 56/17)

Il Consiglio, in data 23 novembre 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Le relazioni tra l'Unione europea e Cuba».

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 Baeza Sanjuan, in data 15 luglio 1996.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 ottobre 1996, nel corso della 339ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Cuba fu l'ultima grande colonia europea in America latina a conseguire l'indipendenza (nel 1898). Dal 1898 al 1909 Cuba venne amministrata dagli Stati Uniti, il cui governo impose l'introduzione nella costituzione cubana del diritto statunitense ad intervenire nell'isola (emendamento Piatt, 1902). L'economia e la politica di Cuba furono sottoposte ad una forte influenza statunitense sino al trionfo della rivoluzione del 1959.

1.2. A partire dal 1959 Cuba tentò di rendere indipendenti le proprie relazioni con l'estero esplorando un percorso di sviluppo economico autonomo, il che provocò l'inizio dello scontro con gli Stati Uniti, da cui sarebbero derivate conseguenze enormi. A partire da questo momento vennero concretizzandosi le relazioni privilegiate di Cuba con l'Unione sovietica ed i paesi del cosiddetto socialismo reale. Dal 1960 iniziarono a definirsi gli altri connotati del singolare modello cubano: mancanza di democrazia politica, centralizzazione economica ed elevati livelli di protezione sociale rispetto al contesto geopolitico.

2. La crisi del modello economico cubano

2.1. Lo stretto vincolo di Cuba con i paesi del blocco del socialismo reale ne condizionò in ampia misura la specializzazione internazionale e la dinamica della crescita economica. L'adesione a tale blocco permise d'eludere una parte notevole dei condizionamenti imposti dal mercato internazionale. In tal modo, sino al 1989, Cuba poté disporre d'una domanda artificiosa, di prezzi elevati per la sua produzione di zucchero, di garanzie commerciali, di un finanziamento privilegiato e degli aiuti internazionali provenienti dai paesi del COMECON.

2.2. All'inverso, la concentrazione del suo commercio con l'estero (l'85 % circa del valore degli scambi commerciali proveniva dal COMECON e più del 50 % dall'Unione sovietica), la dipendenza da input industriali ed energetici esterni ed una notevole specializzazione (imposta dal COMECON) dei prodotti destinati all'esportazione (fondamentalmente zucchero, tabacco, nichel e, su scala minore, agrumi e prodotti della pesca), resero l'economia cubana estremamente vulnerabile. Gli aiuti provenienti dai paesi dell'Est europeo servirono, para-

dossalmente, a mascherare la scarsa efficienza e la disorganizzazione di vari settori dell'economia.

2.3. La crisi cubana attuale è in gran parte la conseguenza del fallimento del modello d'inserimento internazionale adottato dalla sua economia sin dal principio degli anni sessanta. Il rapido sgretolamento del blocco dell'Est colpì severamente l'economia cubana che perse brutalmente e contemporaneamente i trasferimenti internazionali cui era abituata, i mercati verso i quali erano orientate le sue esportazioni e i fornitori dei suoi input di base (nel 1992 gli scambi con i paesi ex-socialisti europei rappresentavano appena il 7 % dei valori tradizionali).

2.4. Le carenze energetiche, cui s'aggiungeva la mancanza di scorte, colpirono gravemente i trasporti e contribuirono a ridurre dell'85 % la capacità industriale esistente. Gli introiti provenienti dalle esportazioni crollarono dai 5 324 milioni di dollari del 1989 ai 1 800 milioni del 1993; le capacità di importazione dagli 8 miliardi di dollari del 1989 ai 2 200 milioni del 1992, il prodotto interno lordo (PIL) registrò un ulteriore calo del 35 % tra il 1989 ed il 1992. Nel contempo la considerevole riduzione nel raccolto della canna da zucchero (4 milioni di tonnellate nel 1993/1994 rispetto ai 7,1 milioni di tonnellate del 1991/1992) privò Cuba di 500 milioni di dollari di introiti, aggravandone la crisi di liquidità.

2.5. Il crollo delle importazioni, a partire dal 1990, determinò una contrazione dell'offerta aggregata, mentre la conseguente carenza di input intermedi provocò una grave diminuzione della produzione interna di beni e servizi. In una situazione nella quale l'intera popolazione attiva era occupata nel settore statale, la produttività del lavoro precipitò al minimo, e per sostenere i salari nominali il governo dovette razionare i consumi. Dato che i cubani non potevano spendere legalmente tutti i propri introiti, si creò un mercato parallelo (illegale) di beni e di servizi, alimentato da storni fraudolenti di una parte della produzione dello Stato. Con i prezzi del mercato ufficiale congelati, quelli del mercato parallelo aumentarono astronomicamente, ed il quadro generale del biennio 1990/1991 fu nettamente inflazionistico.

2.6. L'industria turistica introdusse un fattore di dinamismo nel processo. Grazie alla protezione offerta

dalla legge del 1982 sugli investimenti stranieri, la sua espansione permise un impiego produttivo di parte della mano d'opera e mise a disposizione del governo valuta convertibile. Conformemente alla legislazione cubana l'impiego di mano d'opera non poteva venir gestito direttamente dagli investitori stranieri, i quali dovevano contrattare il personale richiesto con le autorità, che fungevano da ufficio di collocamento. Le imprese turistiche, non potendo incentivare il personale pagandolo in contanti, furono costrette a farlo mediante compensi in natura, avvalendosi delle attrezzature utilizzate correntemente nei propri impianti (utensili di cucina, articoli per la pulizia, ecc.), cui si possono aggiungere articoli importati dai turisti, come vestiti, articoli di profumeria, ecc. Apparve così un flusso crescente di importazioni invisibili, che si rovesciò sul mercato parallelo.

2.7. Preoccupato per il quadro inflazionistico e per la mancanza di elasticità dei suoi strumenti di politica economica, il governo continuò a restringere rigorosamente l'offerta monetaria. L'aumento delle transazioni, favorito dalle importazioni invisibili connesse al settore turistico, aprì la strada ad un quadro di deflazione generale, che assunse proporzioni allarmanti nei primi mesi del 1993, con un collasso pressoché totale degli scambi in moneta e l'espansione di un'economia basata sul baratto, con costi elevatissimi di transazione, nella quale i cubani impiegavano la maggior parte del proprio tempo.

3. Situazione sociale e del lavoro

3.1. Una parte consistente di analisti politici pronosticarono che la disperata situazione economica avrebbe ben presto provocato un'esplosione sociale, che avrebbe posto fine al regime cubano. Senza voler minimizzare l'importanza dell'occupazione delle ambasciate nel 1991 o la crisi dei «boat people» del 1994, le previsioni non corrisposero minimamente alla realtà, in quanto vi era il timore di perdere gli elevati livelli di protezione sociale, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità, che hanno sempre rappresentato una delle principali caratteristiche della rivoluzione cubana.

3.2. L'assistenza sanitaria è gratuita, ivi compresa — fino a un anno fa — la chirurgia estetica. A Cuba c'è un medico ogni 240 abitanti, con un sistema sanitario che copre le aree rurali, una mortalità infantile del 9,4 per mille, una durata media della vita di 76 anni e il 95 % dei bambini sottoposti a vaccinazione. Questi parametri collocano Cuba in una posizione eccezionale tra i paesi in via di sviluppo. La crisi economica ha comunque ridotto considerevolmente la disponibilità di medicinali e reso più difficili le cure ospedaliere.

3.3. Nel settore dell'istruzione, il 94 % dei cubani sa leggere e scrivere, il 50 % ha completato studi secondari, il 20 % studi di formazione professionale ed il 10 % possiede una laurea. Si può quindi dire che la società cubana sia tra le più istruite nei paesi in via di sviluppo.

3.4. La donna cubana gode d'una notevole partecipazione nella vita sociale, economica e culturale del paese,

grazie alla legislazione vigente nell'isola e grazie all'estesa e precoce scolarizzazione. Il 41 % dei lavoratori sono donne, le quali sono maggioritarie nel settore dell'istruzione e in quello sanitario. Sono donne anche il 23 % dei membri dell'Assemblea nazionale del potere popolare. La Federazione delle Donne Cubane (FMC) ha tuttavia recentemente denunciato il fatto che le donne continuano ad occuparsi soprattutto dei lavori domestici e che sono gli uomini a possedere gli incarichi di maggior responsabilità nelle imprese, ivi comprese quelle nelle quali sono in minoranza rispetto alle donne. Desta inoltre molta preoccupazione l'aumento della prostituzione, che va di pari passo con l'incremento dei visitatori. Il Comitato ricorda quanto detto circa la necessità che gli Stati membri adottino norme che permettano loro di perseguire i propri cittadini che praticano turismo sessuale che coinvolge minorenni. In tal senso il Comitato esprime soddisfazione per la dichiarazione del «Congresso mondiale contro il commercio sessuale e lo sfruttamento dell'infanzia» (28 agosto 1996), adottata all'unanimità da 1 301 rappresentanti di 125 paesi.

3.5. Un altro fattore fondamentale di stabilità politica risiede nel forte nazionalismo di una parte considerevole della popolazione cubana la quale, pur essendo critica nei confronti del proprio regime politico, respinge qualsiasi soluzione che possa venir interpretata come una menomazione della sovranità nazionale. Non va neppure sottovalutata in tale contesto la metodica repressione delle attività apertamente contrarie alla politica governativa.

3.6. Al contrario di quanto avviene in campo economico, è difficile raccogliere dati che permettano di definire con precisione l'attuale situazione occupazionale a Cuba. Si può ciononostante asserire che il numero di occupati è passato dai 2,5 milioni del 1975 ai 4,5 milioni del 1994. Il tasso ufficiale di disoccupazione è del 3,5 % della popolazione attiva, ma la disoccupazione nascosta supera di molto tale cifra.

3.7. Il mercato del lavoro risulta notevolmente compartimentato.

3.7.1. I lavoratori assunti da imprese statali, provinciali o locali si sentono in maggioranza demotivati a seguito del prolungarsi della crisi, che ostacola la continuità della produzione in diversi settori. La scarsa consistenza del peso cubano per accedere ai beni di consumo contribuisce anch'essa alla demotivazione; ne consegue che i professionisti più qualificati abbandonano le proprie responsabilità, alla ricerca di un'occupazione che permetta loro di ottenere valuta convertibile.

3.7.2. Gli imprenditori stranieri non possono assumere direttamente i lavoratori cubani, poiché debbono ricorrere ai servizi di un'azienda statale creata all'uopo. Questa situazione è stata ripetutamente criticata dagli imprenditori europei, che hanno altresì protestato per l'obbligo di pagare in dollari tale azienda, la quale invece paga i lavoratori in pesos. I cubani che lavorano per le imprese a capitale straniero godono di determinati vantaggi (parte del pagamento viene corrisposta in valuta convertibile o in natura) ma non possiedono

alcun diritto di negoziazione di fronte all'imprenditore o all'agenzia che li ha assunti; tale situazione potrebbe aggravarsi qualora venissero eventualmente istituite delle zone franche.

3.7.3. Nel 1993 vennero regolamentate le professioni indipendenti, liberalizzando l'esercizio di quasi duecento attività. Il risultato è stato significativo, dato che il numero dei lavoratori autonomi è passato dai 210 000 del 1988 a quasi 1 000 000 del 1995. Il settore del lavoro autonomo, caratterizzato da un eccezionale dinamismo, ha permesso di assorbire una notevole quantità di disoccupati o di sottoccupati, ed ha inoltre contribuito a ridurre il deficit pubblico. Il gruppo dei lavoratori autonomi può rappresentare l'embrione delle future PMI, quando e se verranno eliminati gli ostacoli legali che attualmente ne impediscono l'attività.

3.8. La confederazione dei lavoratori cubani (CTC) è l'unica centrale sindacale autorizzata a Cuba. Struttura fortemente vincolata all'apparato statale, il suo atteggiamento rispetto all'attuale processo di riforma è meno influente di quello dell'esercito o del Partito comunista. Non esiste possibilità di negoziazione collettiva, ed i salari sono determinati dal Comitato statale del lavoro e della sicurezza sociale. La costituzione cubana inoltre proibisce gli scioperi.

4. L'attuale processo di riforme economiche

4.1. La disintegrazione del blocco del socialismo reale ha spinto il governo cubano ad adottare una serie di riforme nel settore dell'economia. Le prime rientrano in un programma d'emergenza nazionale chiamato «Periodo speciale in tempo di pace» (1990), che prevedeva inter alia la possibilità d'interrompere totalmente i vincoli economici con l'esterno. Le misure di tale programma possono venir raggruppate lungo tre grandi direttrici:

- Riduzione e redistribuzione del consumo, assegnando a ciascuno quantità minime di prodotti e di servizi, con una drastica riduzione del consumo energetico.
- Concentrazione delle risorse nei settori tradizionali di esportazione (soprattutto nichel e zucchero) ed in tre programmi di lavoro destinati a garantire l'alimentazione della popolazione ed aumentare gli introiti in valuta convertibile: programma alimentare, programma di biotecnologia e d'industria farmaceutica e programma per il turismo.
- Razionalizzazione delle relazioni economiche con l'estero, favorendo una progressiva decentralizzazione del processo decisionale attraverso il sistema d'importazione e di esportazione, la ricerca di nuovi mercati, l'istituzione di forme alternative di accordo e rafforzando gli investimenti stranieri.

Gli scarsi risultati conseguiti con tali misure hanno spinto il governo cubano ad intraprendere una nuova serie di riforme più approfondite, destinate a superare le strozzature interne ed esterne dell'economia, che formano oggetto dei punti che seguono.

4.2. Convertibilità interna

4.2.1. Nell'agosto del 1993 il governo ha adottato la prima e più significativa delle sue decisioni di liberalizzazione economica, depenalizzando il possesso di valuta straniera da parte dei cittadini cubani (Decreto legge 140/93). La misura venne ufficialmente giustificata come il riconoscimento legale di una situazione di fatto e come possibilità di procurare introiti addizionali in valute convertibili per il governo, agevolando i trasferimenti dei cubani non residenti nell'isola verso i propri familiari a Cuba, e il loro utilizzo nei negozi per turisti creati dal governo stesso. Ma la portata della misura superò di gran lunga i modesti obiettivi succitati.

4.2.2. La tacita legalizzazione delle transazioni in valuta rese possibile una graduale espansione dell'offerta monetaria, che da allora ha assunto i connotati d'offerta «duale», in pesos cubani ed in dollari. I mercati paralleli ricevettero un apporto crescente di liquidità che li rianimò; apparve un mercato informale (benché legale) di valute, con un tasso di cambio del dollaro in pesos cubani (CUP) che differisce dalla parità ufficiale (stabilità sin dalla rivoluzione in 1 CUP = 1 dollaro) e che rappresenta un indicatore della massima importanza per orientare gli operatori economici nelle loro attività. Il pubblico, liberato dagli impegnativi sforzi richiesti dall'economia di baratto, ha potuto rivolgere l'attenzione alle attività produttive, superando poco a poco la fase di ristagno.

4.2.3. La cosiddetta «dollarizzazione» dell'economia cubana ha inoltre aumentato l'eguaglianza delle opportunità tra cubani, dato che al momento tutti possono liberamente scambiare valuta con i visitatori stranieri. Anche il governo ha tratto beneficio dall'istituzione d'un indicatore economico quale il tasso di cambio informale tra dollaro e pesos, dato che ciò permette di controllare fino a un certo punto le proprie azioni. Ad esempio il deprezzamento informale del tasso di cambio (giunto ai 120 CUP per dollaro nell'agosto 1994) è servito da pungolo per l'adozione di misure atte a rafforzare il CUP rispetto al dollaro.

4.2.4. In sintesi, dopo la depenalizzazione del possesso di valute convertibili, si constatò l'avvio di un'inversione di tendenza nell'economia cubana. A partire da tale misura il governo non può far marcia indietro nelle sue riforme di liberalizzazione senza provocare un celere deprezzamento del peso cubano rispetto al dollaro, né può sopprimere la dualità monetaria senza provocare un collasso deflazionistico comparabile a quello che si profilava nel 1993. Se è lecito avvertire con la massima fermezza le autorità cubane dell'arretramento che comporterebbe il cedere alla tentazione di sopprimere la

dualità monetaria prima che si sia completato il processo di liberalizzazione economica, non è certamente il caso di sottovalutare la riforma che ha condotto Cuba ad essere una delle poche economie del mondo in cui si verifica un fenomeno conosciuto tecnicamente come convertibilità interna della moneta. In prospettiva, la circolazione indistinta del peso e del dollaro rappresentano la garanzia più solida della liberalizzazione sinora portata avanti.

4.3. *Privatizzazione parziale dell'economia*

4.3.1. L'idea alla base della nuova politica economica e che rappresenta il nocciolo duro delle liberalizzazioni, può essere così riassunta: tenuto conto dell'offerta di dollari in circolazione nell'economia cubana (offerta relativamente poco elastica sul breve periodo), qualsiasi aumento delle transazioni interne richiederà liquidità aggiuntive che potranno essere fornite solo dai pesos cubani (la cui offerta è più elastica, data l'esistenza d'un notevole volume di risparmi sotto forma di depositi bancari). Ciò presuppone che il peso tenda a rivalutarsi rispetto al dollaro e ciò dovrebbe avvenire in una situazione nella quale il governo mantiene un controllo sufficiente dell'economia. Dati i limiti di cui soffre la produzione statale, per conseguire il succitato obiettivo macroeconomico, il governo non ha avuto altra soluzione che favorire le transazioni private.

4.3.2. È stato pertanto autorizzato il lavoro autonomo in un certo numero di professioni nell'industria e nei servizi (DL 141/93), e si è proceduto contemporaneamente ad una decentralizzazione della produzione agraria creando «unità basiche di produzione agricola e di allevamento», vale a dire cooperative rurali.

4.3.3. Il governo ha inoltre aumentato i prezzi di determinati beni di fornitura pubblica (maggio 1994) eliminando le «gratuidades» (gratuità), stabilendo il pagamento per l'accesso a qualsiasi servizio pubblico, salvo nei settori dell'istruzione e della sanità (luglio 1994) e fissando un meccanismo di riaggiustamento dell'organico del settore statale che prevede la costituzione di esuberanti di mano d'opera con lunghi periodi di sussidio (agosto 1994) che incoraggia l'abbandono del settore statale e l'attività autonoma nel settore privato.

4.3.4. Infine il governo ha ripristinato i «mercati contadini liberi» (questa la denominazione cubana) (DL 191/94), che erano stati aboliti nel 1989.

4.3.5. I «mercati contadini liberi» sono stati d'estrema importanza per lo sviluppo delle «unità basiche di produzione agricola e di allevamento» con le quali si voleva introdurre un'autonomia di gestione, accordando alle cooperative agricole, per un periodo di tempo indefinito, l'usufrutto della terra, la cui proprietà conti-

nua ad essere statale. All'inizio le unità basiche erano obbligate a vendere l'intera produzione allo Stato, ma dopo la creazione dei mercati agricoli e di allevamento le unità basiche possono contrattare un determinato volume della produzione con il governo e quindi vendere le proprie eccedenze sul mercato libero. Con quest'incentivo l'agricoltura cubana ha notevolmente migliorato la propria efficienza, favorendo l'accesso della popolazione ai suoi prodotti.

4.3.6. Come risultato di queste riforme volte ad una «privatizzazione» timida ed incompleta dell'economia cubana, il «peso» è riapparso nelle transazioni tra privati e circola ora indistintamente a fianco del dollaro, rispetto al quale si è sensibilmente rivalutato (all'inizio del 1996 il tasso informale di cambio era di 25 CUP per un dollaro, nel luglio 1996 era di 22 CUP per un dollaro).

4.4. *Riforma amministrativa dello Stato*

4.4.1. Riorganizzazione e semplificazione dell'apparato statale (DL 147/94) riducendone e accorpandone gli organi, allo scopo di ridurre la spesa pubblica.

4.4.2. Decentralizzazione di determinati settori ed aumento dell'autonomia delle imprese statali.

4.5. *Altre misure*

4.5.1. Merita sottolineare particolarmente lo sforzo delle autorità cubane per attirare capitali stranieri. A partire dal 1990 venne incoraggiata la costituzione di società miste, offrendo agli investitori la possibilità di rimpatriare gli utili senza restrizioni, con esenzione dal pagamento di dazi e dalle imposte sui profitti. Cuba beneficiava così di nuove tecnologie, nuovi mercati, incassando approssimativamente il 50% dei profitti delle imprese.

4.5.2. Nel settembre 1995 venne approvata una nuova legge (77/95) per la regolamentazione degli investimenti, che risponde a una parte delle principali aspirazioni degli investitori stranieri, tra cui la garanzia di non confiscazione dei beni. L'investitore può sottoscrivere la totalità del capitale dell'impresa che opererà a Cuba ed esercitare attività in tutti i settori, eccettuata la difesa, il settore sanitario e quello dell'istruzione.

4.5.3. Come già menzionato, il governo cubano ha scelto l'industria turistica come uno dei principali motori della trasformazione economica dell'isola. La recente ristrutturazione e specializzazione del settore ne sta favorendo la rapida espansione. Il turismo apporta attualmente una notevole quantità di valuta convertibile (600 milioni di dollari nel 1994) ed offre direttamente lavoro a 70 000 cubani. Il flusso annuo di visitatori ha superato i 750 000 nel 1995 e nel 1994 esistevano 145 imprese miste nel settore, con ditte europee, canadesi e latinoamericane. Sono importanti anche gli investimenti

canadesi nel settore del nichel e quelli spagnoli nel settore del tabacco. In questi settori la partecipazione di soci stranieri ha sempre coinciso con il miglioramento della distribuzione e della commercializzazione dei prodotti cubani.

4.5.4. Dopo quattro anni nei quali il calo annuale del PIL continuava a superare i 10 punti, si è delineata un'inversione di tendenza. Nel 1994 i risultati hanno iniziato a ritornare positivi, con una crescita dello 0,7 %, continuata con il 2,5 % nel 1995 e prevista del 5 % nel 1996.

5. Situazione politica e diritti dell'uomo

5.1. Dopo la destituzione di Fulgencio Batista, il comandante Fidel Castro detiene tutti i poteri nell'isola, riunendo su di sé la presidenza del Consiglio di Stato, la presidenza del Consiglio dei Ministri, la carica di Primo segretario del Partito Comunista Cubano (PCC) e di Comandante in capo delle Forze armate rivoluzionarie (FAR). Quest'accumulazione di cariche — senza effettivi meccanismi di controllo — si accompagna a una notevole attività politica e a una costante presenza pubblica che gli hanno permesso di conservare tuttora un importante carisma presso il popolo cubano.

5.2. Il sistema politico cubano è monopartitico e non riconosce alcun'altra organizzazione accanto al PCC. I principali organismi politico-amministrativi d'ambito statale sono:

- L'Assemblea Nazionale del Potere Popolare (ANPP): organo supremo della volontà popolare con poteri costituenti e legislativi. Si riunisce ufficialmente due volte all'anno.
- Il Consiglio di Stato: organo collegiale di massima rappresentanza nazionale ed internazionale. È eletto tra i deputati dell'Assemblea nazionale, che rappresenta tra le sessioni.
- Il Consiglio dei Ministri: i suoi membri sono designati dall'Assemblea nazionale su proposta del Presidente del Consiglio di Stato.

5.3. Sinora le riforme politiche hanno avuto dimensioni assai minori di quelle collaudate nell'ambito economico. La stragrande maggioranza degli osservatori è concorde nel ritenere che il regime cubano dovrà fare i conti con le conseguenze delle tensioni sociali e con i pericoli latenti in tutte le società che sperimentano modelli di trasformazione. La crisi sta rapidamente erodendo la credibilità interna del regime. Ciononostante dal 1991 sono state avviate alcune modifiche del sistema politico-istituzionale degne di rilievo.

5.4. Nel 1991 venne abolita la discriminazione per motivi religiosi, permettendo l'ingresso di credenti nel Partito comunista. Nel 1992 vennero riformati più della metà degli articoli della costituzione in vigore, permettendo l'elezione dell'Assemblea Nazionale del Potere Popolare (ANPP) mediante voto diretto e segreto ogni cinque anni.

Nel 1995 si svolsero elezioni municipali nelle quali i candidati vennero proposti da assemblee di quartiere alle quali potevano partecipare tutti gli abitanti senza alcuna restrizione. Il Parlamento europeo ha tuttavia segnalato che questa «democrazia partecipativa», come i cubani definiscono il proprio sistema politico, non garantisce pienamente il diritto d'associazione, espressione, opinione o manifestazione di correnti diverse da quelle integrate al partito unico⁽¹⁾, opinione condivisa dal Comitato economico e sociale.

5.5. Merita inoltre rilevare l'accesso alla Presidenza della ANPP di Ricardo Alarcón Quesada, ex Ministro degli Affari Esteri e figura di notevole prestigio a Cuba e all'estero. La sua nomina, accompagnata dall'arrivo di politici giovani alla direzione del Ministero degli Esteri ed alla Vicepresidenza del Consiglio dei Ministri, rafforza l'impressione che i riformisti moderati stiano prendendo il sopravvento nell'apparato statale e nel partito. Ciononostante non si può negare l'esistenza di gruppi influenti nell'apparato statale che intendono ostacolare o ritardare il processo di riforme avviato. La situazione politica cubana è pertanto caratterizzata da un dinamismo non esente da incertezze dovute alla lotta sotterranea tra riformisti ed immobilisti.

5.6. Un ulteriore elemento di cui tener conto è quello della coesione interna delle forze armate, tra le più potenti dell'America latina. Sinora non si sono mostrate crepe, e sono stati accettati sia i tagli considerevoli nel proprio bilancio, sia le misure adottate in campo economico, che influenzano anche le imprese gestite dalle forze armate.

5.7. Inoltre la riforma politica è determinata dall'assenza di un'opposizione interna massiccia ed omogenea. Va ricordato che gli oppositori desiderano in maggioranza una transizione graduale verso la democrazia, non essendo inclini alla violenza.

5.8. La maggior parte delle opposizioni politiche al regime si trovano al di fuori del territorio cubano, concentrate soprattutto nello Stato della Florida (USA), dove coesistono numerosi gruppi anticastristi. Vi si potrebbero distinguere i fautori di una riforma politica concertata con le autorità dell'isola e i sostenitori di una rottura radicale, senza scartare l'ipotesi d'un intervento armato. Va rilevato che negli ultimi anni si sono creati importanti canali di comunicazione tra il governo cubano e gli esiliati moderati. Nel 1993 il Ministro degli Affari Esteri cubano incontrò a New York 150 membri della comunità cubano-americana, incontro proseguito l'anno successivo nella conferenza «Nazione ed emigrazione», organizzata all'Avana in presenza di 225 esiliati. Nel 1994, a Madrid vi fu inoltre un incontro con i dirigenti di «Cambio Cubano», della «Comisión Cubana

(1) Risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra l'Unione europea e Cuba (introduzione, gennaio 1996).

de Derechos Humanos» e del «Comité cubano para la Democracia». Questi incontri hanno rappresentato un implicito riconoscimento, da parte del governo cubano, dell'esistenza dei gruppi d'opposizione che propugnano riforme politiche negoziate e che si dichiarano contrari all'embargo statunitense. Va rilevato tuttavia che, pur essendo riuscito a stabilire canali di dialogo con gli oppositori esiliati, il governo cubano non ha però realizzato uno sforzo analogo nei confronti dell'opposizione interna, che invece perseguita sistematicamente.

5.9. Va precisato che Cuba non ha ancora ratificato le principali convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo. Le libertà d'associazione e di espressione sono ancor lungi dai livelli esistenti negli Stati democratici, e il Comitato lo deplora profondamente. Esistono inoltre diverse centinaia di detenuti politici le cui condizioni di detenzione sono identiche a quelle dei prigionieri di diritto comune. Non è stato possibile dimostrare l'esistenza di maltrattamenti fisici dei detenuti in questione, ma sono state presentate denunce in merito a pressioni psicologiche cui sono stati sottoposti e all'atteggiamento parziale nel corso dei processi.

6. Le relazioni tra Cuba ed il NAFTA

6.1. Cuba e gli Stati Uniti

6.1.1. Buona parte delle principali decisioni adottate dai dirigenti cubani dopo il trionfo della rivoluzione sono state determinate dalla tensione costante che ha caratterizzato le relazioni con gli Stati Uniti. L'embargo statunitense, in vigore da più di trent'anni, ha gravemente colpito l'economia cubana. I continui tentativi di Washington di isolare, indebolire od abbattere il governo cubano sono stati l'argomento principale addotto dalle autorità dell'isola per rifiutare un'evoluzione politica più decisa e, più concretamente, la possibilità di accettare il pluripartitismo.

6.1.2. L'atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti di Cuba è rimasto praticamente immutato, nei contenuti e negli obiettivi, sin dalla sospensione delle relazioni nel 1960, quando venne imposto l'embargo commerciale, vennero sospesi gli aiuti e venne rescissa la quota d'importazione di zucchero cubano. Un ulteriore importante focolare di tensione politica è stato il mantenimento nell'isola — contro il desiderio delle sue autorità — della base militare statunitense di Guantánamo. Le relazioni tra i due paesi conobbero un lieve miglioramento solamente nel corso della presidenza di James Carter.

6.1.3. Le misure punitive statunitensi furono confermate dalla legge del 1992 per la democrazia a Cuba, più nota col nome di legge Torricelli, la quale assegna al Presidente degli Stati Uniti la facoltà di sanzionare i paesi che offrono assistenza a Cuba, proibisce alle filiali statunitensi all'estero di commerciare con Cuba (il valore di tali transazioni passò praticamente a zero, dai 718 milioni di dollari registrati nel 1991) ed impedisce alle navi che attraccano a Cuba di accedere ai porti degli

Stati Uniti per i sei mesi successivi. Quest'ultima misura colpisce in particolare la flotta greca, che trasporta l'85 % dei prodotti cubani per via marittima.

6.1.4. L'accesso alla Casa Bianca di Bill Clinton introdusse nuove sfumature nelle relazioni tra Cuba e gli Stati Uniti. Si cominciò a perseguire la preparazione di attacchi armati contro obiettivi cubani da parte di esiliati residenti in territorio statunitense. Agli aiuti umanitari vennero imposti meno vincoli di quanto avvenisse nel corso delle precedenti presidenze. Vennero parimenti ridotti i fondi destinati a finanziare le emissioni radio dirette verso l'isola realizzate dagli esiliati. Tuttavia il Presidente Clinton non considerò le riforme economiche in corso sufficienti per attenuare l'embargo.

6.1.5. L'atteggiamento statunitense è determinato in gran parte dall'influenza delle numerose comunità cubano-americane, nel complesso anticomuniste e conservatrici. La loro concentrazione elettorale (nella Florida e nel New Jersey), combinata con il potere economico ed organizzativo di alcune delle loro associazioni (specialmente l'Associazione Nazionale Cubano Americana) conferisce loro una notevole capacità di pressione politica. Questo scenario fa sì che la questione cubana a Washington possieda più i connotati d'una questione interna che quelli d'un problema di relazioni con l'estero. Solo questo può spiegare il fatto che gli Stati Uniti siano l'unico paese del Trattato NAFTA che continui a prevedere azioni punitive contro Cuba, che si sia opposto all'Europa per l'applicazione delle leggi Torricelli o Helms-Burton o che mantenga l'embargo commerciale contro Cuba, pur avendo abolito nel 1994 un analogo embargo che colpiva il Vietnam. Dopo la fine della guerra fredda non pochi analisti considerano l'embargo anacronistico e controproducente, poiché le sue conseguenze negative danneggiano la popolazione cubana e legittimano le tentazioni immobilistiche dei dirigenti cubani.

6.1.6. Non va tuttavia sottovalutato l'accordo di regolamentazione dei flussi migratori concluso tra Cuba e Stati Uniti nel 1994. Ma al di là dei suoi contenuti concreti, il fatto che per la prima volta in dieci anni si siano avuti colloqui diretti tra i due paesi lascia sperare nella possibilità d'ampliare il dialogo in futuro.

6.1.7. Negli ultimi tempi l'atteggiamento statunitense nei confronti di Cuba è evoluto ambigualmente. Mentre il dipartimento di Stato effettuava timidi gesti che dimostravano la volontà di procedere ad uno sviluppo delle relazioni⁽¹⁾, il Congresso sembrava puntare nella

⁽¹⁾ Secondo un discusso articolo del *New York Times* (17 maggio 1995) quest'atteggiamento risponderebbe alle conclusioni di una relazione elaborata dal Pentagono, stando alla quale Cuba avrebbe iniziato un processo di transizione nell'ambito del quale Fidel Castro svolgerebbe un ruolo d'importanza fondamentale. Gli interessi strategici degli Stati Uniti — sempre stando a tale relazione — esigono un appoggio alle riforme economiche e politiche anziché misure punitive.

direzione contraria. L'abbattimento di due aeroplani civili statunitensi, giustificato dal governo cubano adducendo una pretesa violazione dello spazio aereo dell'isola, modificò bruscamente la situazione. Il Presidente Clinton finì per firmare la «Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act of 1995» (più nota col nome di Legge Helms-Burton), cui in precedenza aveva opposto il veto.

6.1.8. La legge Helms-Burton internazionalizza l'embargo tramite disposizioni extraterritoriali destinate a dissuadere le imprese dei paesi terzi dal commerciare con Cuba. Nel contempo aggrava il contenzioso connesso alle espropriazioni dei beni nordamericani a Cuba. Il Parlamento europeo, nel corso della sessione plenaria del marzo 1996, ha condannato sia l'abbattimento degli aeroplani, sia le misure adottate dal Governo degli Stati Uniti. Analogamente, il Consiglio dell'Unione europea ha espresso profondo rammarico e grave disappunto per la legge Helms-Burton, contraria al diritto internazionale e lesiva dei diritti e degli interessi dell'Unione europea nell'ambito del commercio e degli investimenti con l'estero. Anche il Presidente Santer, nella riunione euro-statunitense del giugno 1996 ha criticato con fermezza la legge, osservando di non ritenere né giustificabile né efficace che un paese imponga ad altri le proprie tattiche e minacci gli amici con l'obiettivo di colpire gli avversari. La Commissione europea ha già rilevato gli effetti negativi per gli interessi europei derivati dall'applicazione della legge e le autorità statunitensi hanno recentemente diffuso una prima «lista nera» delle imprese europee con interessi a Cuba.

6.1.9. Il Consiglio dei Ministri degli esteri dell'Unione europea (riunitosi il 15 luglio 1996), ha condannato all'unanimità la legge Helms-Burton (condanna ribadita nel corso del Consiglio informale di Tralee, in Irlanda, l'8 settembre successivo) ed ha incaricato la Commissione europea d'elaborare una serie di possibili contromisure. La ferma risposta dell'Unione europea ha certamente influito sulla decisione del Presidente Clinton di posporre sino al mese di gennaio 1997 l'entrata in vigore delle disposizioni più pregiudizievoli della legge.

6.1.10. In data 29 ottobre 1996 il Consiglio Affari generali dell'UE ha raggiunto un accordo unanime per l'applicazione pratica di un regolamento e di un'«azione comune» in rapporto con le leggi Helms-Burton e D'Amato. Il regolamento — il cui testo era in corso di revisione presso i giuristi linguisti al momento dell'adozione del presente parere — comprende una serie di contromisure destinate a proteggere le imprese europee da eventuali disposizioni extraterritoriali degli Stati Uniti.

6.1.11. Il Comitato economico e sociale fa propria l'unanime condanna della legge Helms-Burton da parte di tutte le istituzioni dell'Unione europea e chiede che si mantenga una posizione ferma nei confronti di tale legge o di qualsiasi altra legge analoga (ad esempio la legge

D'Amato). Il Comitato dubita che tale legge possa essere efficace per raggiungere gli obiettivi che si prefigge, e ritiene che rappresenti un elemento di tensione del tutto superfluo nelle relazioni transatlantiche.

6.2. *Le relazioni di Cuba con il Canada e con il Messico*

6.2.1. Nonostante la reciproca ostilità che prevale nelle relazioni tra gli Stati Uniti e Cuba, gli altri Stati del NAFTA hanno notevolmente incrementato gli scambi economici con l'isola, contraddicendo i criteri che il loro comune socio vorrebbe imporre. Il Canada ed il Messico hanno inoltre intensificato il dialogo politico con l'Avana e hanno espresso la loro opposizione alla legge Helms-Burton.

6.2.2. Il Messico è l'unico paese latinoamericano che non sospese mai le proprie relazioni diplomatiche con Cuba. Il valore delle importazioni messicane dei prodotti dell'isola è decuplicato tra il 1988 ed il 1993. La sua partecipazione nei settori del petrolio e delle telecomunicazioni lo colloca al primo posto tra gli investitori stranieri.

6.2.3. Il Canada è uno dei maggiori partner commerciali, la fonte principale di introiti turistici (100 000 canadesi visitano Cuba ogni anno, il 20 % del totale) ed il maggior investitore nei settori minerario, del gas e della prospezione petrolifera.

7. *Cuba e l'America latina*

7.1. Le relazioni di Cuba nell'ambito dell'emisfero si sono notevolmente e celermente sviluppate sin dall'inizio degli anni '90. Particolarmente significativo è stato l'aumento degli scambi economici (tra i quali spiccano le esportazioni cubane di bovini e di prodotti farmaceutici) con il Venezuela, il Brasile, la Colombia, la Comunità dei Caraibi (CARICOM) e la Repubblica Dominicana.

7.2. L'aumento negli scambi economici è stato accompagnato da un rafforzamento delle relazioni politiche. Tutti i paesi succitati hanno adottato iniziative diverse per favorire un rapido inserimento di Cuba nell'ambito istituzionale regionale, per aiutarla a superare le gravi difficoltà economiche che attraversa e per contribuire alla realizzazione d'una transizione politica pacifica. I medesimi paesi hanno cercato di migliorare le relazioni cubano-statunitensi, cercando di favorire l'abolizione dell'embargo. Non va neppure dimenticato che nella riunione del giugno 1995 tutti i membri dell'Organizzazione degli Stati Americani, salvo ovviamente gli Stati Uniti, si pronunciarono contro la legge Helms-Burton. Cuba è divenuta recentemente un membro di pieno diritto dell'associazione degli Stati dei Caraibi che, con 200 milioni di abitanti ed un Prodotto interno lordo (PIL) di 500 000 milioni di dollari, sarà il quarto blocco economico mondiale, con dimensioni superiori a quelle di Mercosur.

7.3. Al di fuori dell'emisfero merita ricordare gli accordi stipulati da Cuba con la Cina, l'Iran ed il Vietnam, destinati a facilitare lo scambio di prodotti.

8. Cuba e l'Unione europea

8.1. Nell'Unione europea cresce la preoccupazione per la difficile situazione sociale ed economica che l'isola attraversa e si temono le ripercussioni che potrebbe avere un eventuale scoppio di violenza politica. Si tratta d'un sentimento animato da ragioni storiche, culturali ed umanitarie, cui s'aggiunge l'interesse di alcuni Stati membri a salvaguardare la stabilità dei Caraibi, area nella quale conservano territori (Regno Unito, Francia e Paesi Bassi). Tuttavia Cuba è l'unico Stato latinoamericano che non ha sinora firmato un accordo di cooperazione con l'Unione europea, nonostante il fatto che le sue relazioni economiche e politiche con la maggior parte degli Stati membri si siano notevolmente intensificate negli ultimi anni.

8.2. L'Unione europea è il primo partner commerciale di Cuba. L'Unione esporta soprattutto prodotti alimentari. Le esportazioni di Cuba (per lo più tabacco, nichel e prodotti della pesca) beneficiano quasi all'80 % dei Sistemi di preferenze generalizzate (SPG): uno dei tassi d'utilizzazione più alti dell'America latina.

8.3. L'assenza d'un quadro istituzionale per disciplinare le relazioni tra Cuba e l'Unione europea ha accresciuto l'importanza delle relazioni interstatali. La Spagna (che mantiene connessioni storiche e familiari assai strette con l'isola) è il maggior partner economico ed investitore dell'Unione europea a Cuba. Francia, Italia e Paesi Bassi sono altri tre grandi partner europei, con un volume commerciale che oscilla in ciascun caso tra il 10 % ed il 20 %. Merita considerare a parte il Regno Unito, che ha significativamente intensificato a partire dal 1994 i propri contatti politici con il Governo cubano⁽¹⁾. Gli investimenti britannici sono concentrati nei settori del turismo, della biotecnologia, della prospezione petrolifera e della commercializzazione dei prodotti agricoli.

8.4. Sino ai primi anni '90, l'attività delle ONG europee nei confronti di Cuba fu limitata dalla diffusa convinzione che nell'isola v'era poco spazio per attività non governative e che nell'America latina vi fossero altri paesi che avevano più bisogno di ricevere aiuti allo sviluppo. Negli ultimi anni, la partecipazione delle ONG europee nei progetti di cooperazione allo sviluppo nell'isola è cresciuta in maniera esponenziale. La maggior parte dei progetti realizzati rientra nei settori agroalimentare, dello sviluppo comunitario, sanitario, dell'istruzione, dell'ambiente e delle donne. L'attività delle ONG europee ha favorito la costituzione di associazioni

analoghe a Cuba, dando impulso a nuove forme di organizzazione della società civile e rafforzando la presenza dell'Europa nell'isola. A partire dal 1993 si sono svolti importanti incontri tra ONG europee e cubane, ad alcuni dei quali parteciparono anche ONG canadesi e statunitensi.

8.5. L'Unione europea è stata il principale (e praticamente unico) fornitore di aiuti ufficiali allo sviluppo e di aiuti umanitari. Tra il 1980 ed il 1992 l'Unione europea e gli Stati membri hanno coperto il 75 % della cooperazione con Cuba, con una media di 10 milioni di dollari l'anno⁽²⁾. Va ricordato che Cuba non può accedere ai fondi della Banca Interamericana di Sviluppo (BIS) poiché non fa parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA).

8.6. A partire dal 1993 la Commissione europea elaborò un programma di aiuti umanitari, realizzato con ECHO, destinato a migliorare la situazione degli strati più vulnerabili della popolazione (malati, bambini ed anziani). Gli aiuti vengono direttamente canalizzati tramite le ONG europee. Sia il Parlamento che la Commissione europea hanno sottolineato l'eccezionale efficacia di questo programma a Cuba, dove ha raggiunto l'ammontare di 14 milioni di ECU nel 1994 e di 15 milioni nel 1995.

8.7. Sempre con l'appoggio della Commissione europea sono state realizzate alcune interessanti iniziative di cooperazione economica destinate a sostenere le riforme in corso. Ad esempio, il programma di formazione di imprenditori in atto permette a 120 cubani di apprendere i principi dell'economia di mercato. Cuba beneficia inoltre del programma quadro di cooperazione industriale e di promozione degli investimenti (Al-Invest) e dei programmi di formazione accademica (ALFA), utilizzazione razionale dell'energia (Alure) e agevolazione degli investimenti (ECIP). È stata sottolineata l'importanza della conferenza che ha riunito il dicembre scorso all'Avana impresari europei, dirigenti economici e politici cubani e rappresentanti della Commissione e del Parlamento europeo. In tale occasione si discusse del ritmo e dell'ampiezza del processo di riforme economiche, delle modalità per promuovere la cooperazione imprenditoriale europeo-cubana e per identificare i settori più adatti alla cooperazione economica.

8.8. Nel giugno del 1995 la Commissione europea elaborò un documento⁽³⁾ secondo il quale, per avvenire pacificamente, la transizione economica e politica necessita che Cuba stabilisca nuovi vincoli internazionali. Nel

(1) Il 12 ottobre 1992 il Regno Unito ha approvato una legge che impedisce l'applicazione della legge Torricelli alle filiali delle imprese statunitensi situate in territorio britannico.

(2) Tale cifra è precedente al 1995 e riguarda un'Unione a dodici Stati membri. Se si aggiungesse la cooperazione offerta dall'Austria, dalla Svezia e dalla Finlandia si arriverebbe ad un ammontare totale superiore al 90 %.

(3) Comunicazione della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento europeo. Le relazioni tra l'Unione europea e Cuba, 28. 6. 1995, COM (95) 306.

documento si segnala inoltre il ruolo che l'Unione europea può svolgere in tale contesto. Nell'ottobre del 1995 il Consiglio dell'Unione asserì che l'obiettivo dell'Unione europea è favorire la transizione pacifica verso la democrazia e l'apertura economica a Cuba, rafforzando e approfondendo le proprie relazioni con tale paese.

8.9. Nel dicembre del 1995 il Vertice europeo di Madrid incaricò la Commissione di presentare un progetto di mandato per un accordo di cooperazione economica e commerciale nel primo semestre del 1996, che il Consiglio esaminerà alla luce dell'evoluzione della situazione politica ed economica a Cuba.

8.10. Il Parlamento europeo, nel gennaio del 1996, approvò una risoluzione nella quale sottolineava l'importante ruolo che l'Unione europea può svolgere nell'evoluzione politica di Cuba, sostenendo il succitato documento della Commissione.

8.11. Attualmente prosegue il dialogo tra la Commissione europea ed il governo cubano, come dimostra il viaggio all'Avana del Commissario Marin lo scorso marzo e la visita a Bruxelles, in maggio, del Viceministro cubano degli Affari esteri Isabel Allende. La Commissione europea ha tuttavia rinunciato a presentare un progetto di mandato di negoziazione nel corso della presidenza italiana, facendo notare che persistono alcune incertezze sulla continuità del processo di riforma a Cuba. Sia la Commissione europea che le autorità cubane insistono affinché cooperazione e dialogo continuino, e le due parti concordano nella volontà di giungere ad un accordo il prima possibile, senza tuttavia fissare delle scadenze che falserebbero le attuali relazioni.

9. Conclusioni

9.1. Dopo la dissoluzione del blocco dell'Est, Cuba sta cercando di ricomporre le proprie relazioni internazionali. L'Unione europea è probabilmente il partner che possiede le migliori condizioni economiche, politiche e culturali per reintegrare Cuba su scala internazionale, in maniera solida e pluralistica, condizione necessaria per facilitarne il processo di sviluppo. È stato dimostrato a sufficienza che i tentativi d'isolare internazionalmente Cuba non hanno contribuito a riformarne le strutture, rafforzando al contrario gli atteggiamenti più refrattari ai cambiamenti. Il consolidamento dei vincoli tra Cuba e l'Unione europea potrebbe inoltre contribuire a migliorare le relazioni cubane con gli Stati Uniti, diminuendo in tal modo la persistente tensione politica.

9.2. Cuba gode di una situazione geografica privilegiata, vicina agli Stati Uniti ed ai principali Stati dei Caraibi. Dispone inoltre di considerevoli infrastrutture — specialmente nel settore dei trasporti —, e di una delle forze lavoro meglio formate dell'intera America

latina. Tutti questi fattori, cui si aggiungono gli ancora ridotti investimenti stranieri e la sua caratteristica di mercato in espansione sul breve e sul medio periodo, rendono particolarmente indicato allacciare relazioni economiche con Cuba.

9.3. Sebbene non si possa negare la portata delle riforme avviate, numerosi settori dell'economia cubana continuano ad essere afflitti da importanti problemi strutturali. L'Unione europea potrebbe contribuire efficacemente alla modernizzazione dell'apparato produttivo cubano, essendo l'operatore internazionale con la maggiore esperienza nell'offrire assistenza e appoggio per la trasformazione di economie a forte centralizzazione.

9.4. La Commissione europea sta agevolando l'attività degli imprenditori e degli investitori europei a Cuba e contribuisce alla creazione di canali di comunicazione tra costoro e le autorità cubane. La Commissione favorisce altresì l'attività delle ONG europee nell'isola, con i risultati positivi esaminati in precedenza, sia nei programmi di aiuti umanitari che in quelli di cooperazione allo sviluppo. Il Comitato accoglie con favore queste iniziative, che esorta ad approfondire in futuro. Il Comitato auspicherebbe altresì che si favorisse la partecipazione degli imprenditori delle PMI — ivi comprese le cooperative —, dei lavoratori e degli agricoltori per contribuire in tal modo alla trasformazione in atto in direzione dell'economia di mercato, essendo convinto che relazioni del genere favoriscono un intervento più diretto sulle collettività che beneficiano della cooperazione e le ricadute positive sull'Europa.

9.5. L'Unione europea può quindi svolgere un ruolo di prim'ordine nel processo di riforma recentemente avviato a Cuba, che inoltre rafforzerebbe la sua presenza in America latina. La conclusione di un accordo di cooperazione economica e commerciale, basato sulla concessione reciproca di riduzioni dei dazi e completato da disposizioni di cooperazione allo sviluppo (destinato di preferenza a soddisfare le necessità di base delle fasce più sfavorite della popolazione), sembra essere il metodo più indicato per sistematizzare, incrementare e rendere più efficaci i vincoli esistenti tra l'Unione e l'isola. Né le autorità dell'isola né quelle degli ACP danno il proprio sostegno all'adesione di Cuba alla Convenzione di Lomé, che neppure la Commissione europea ritiene possa rappresentare il tipo di relazione più adeguato tra Cuba e l'Unione.

9.6. Per adempiere a quanto previsto nel Trattato sull'Unione europea e in conformità con quanto stipulato negli ultimi accordi di cooperazione sottoscritti dal Consiglio dell'Unione con paesi terzi, l'accordo di cooperazione tra l'Unione e Cuba dovrebbe poggiare sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, clausola applicabile in forma reciproca da entrambe le parti.

9.7. L'accordo di cooperazione dovrebbe avere l'obiettivo di contribuire alla modernizzazione economica dell'isola — senza che ciò debba indebolire la protezione sociale esistente — e facilitare la trasformazione dello Stato, rispettando la volontà del popolo cubano e l'ambito generale delle aree di intervento previste nel documento della Commissione europea «L'Unione europea e gli aspetti internazionali della politica dei diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht ed oltre»⁽¹⁾. Si potrebbero inoltre prevedere clausole di dialogo politico in funzione del grado di sviluppo delle riforme.

9.8. Il Comitato ritiene altresì che l'accordo di cooperazione debba favorire l'adozione di misure che garantiscano il diritto alla libertà di aderire a un sindacato e il diritto alla negoziazione collettiva, conformemente alle convenzioni 87 ed 98 dell'OIL.

9.9. Il Comitato ritiene auspicabile che venga presentato un mandato di negoziazione il prima possibile, nella convinzione che ciò contribuirebbe a rafforzare i settori più riformisti dell'amministrazione cubana, e che la sua conclusione aumenterebbe il benessere della popolazione. Non va inoltre sottovalutato l'importante contributo che la conclusione d'un accordo di cooperazione potrebbe fornire al consolidamento delle trasformazioni economiche e sociali suscettibili di facilitare a Cuba quella transizione pacifica, che la maggior parte degli analisti giudicano imminente ed inevitabile. Un accordo di cooperazione potrebbe infine rappresentare la risposta più adeguata ai tentativi di imporre all'Unione europea la legislazione di un paese terzo.

9.10. Nell'accordo di cooperazione potrebbero venir incluse, inter alia, le seguenti tematiche:

- Intensificazione degli scambi commerciali, favorendo l'accesso reciproco ai mercati. Nell'ambito della produzione agricola bisognerebbe tener conto della compatibilità delle misure doganali con la PAC e con le disposizioni dell'OMC. Si potrebbero includere nell'accordo il tabacco greggio, i sigari preparati manualmente, i prodotti della pesca, il rum ed i prodotti tropicali. Resterebbe escluso lo zucchero di canna — il principale prodotto cubano d'esportazione — per i precedenti accordi internazionali di compravendita stipulati dall'Unione europea.
- Incremento e protezione degli investimenti, per promuovere un clima favorevole e stabile per agevolare gli investimenti reciprocamente vantaggiosi, identificando le opportunità d'investimento, garantendo che non vi saranno confische dei beni, regolamentando il rimpatrio degli utili, i meccanismi di protezione degli eventuali reclami e le possibili compensazioni e definendo un sistema trasparente di partecipazione dei soci stranieri.

- Promozione dei contatti e della cooperazione tra gli operatori economici e sociali, volto allo sviluppo delle infrastrutture economiche e sociali. In tal senso sarebbe opportuno incentivare la formazione degli imprenditori, specialmente delle PMI, favorendone l'adeguamento alle innovazioni tecnologiche ed ai cambiamenti socioeconomici in corso. Bisognerebbe analogamente incoraggiare gli operatori economici e sociali a familiarizzarsi con i principi di base delle relazioni di lavoro nelle economie di mercato.

- Cooperazione scientifica e tecnica, sviluppando azioni congiunte che facilitino il trasferimento delle tecnologie, la cooperazione tra i settori industriali interessati e lo scambio di ricercatori. Tale cooperazione potrebbe essere particolarmente proficua nei settori della biotecnologia, dell'industria farmaceutica e della sanità.

- Cooperazione in materia di istruzione, specialmente per quanto riguarda la formazione professionale, privilegiando i nuovi settori economici emergenti del paese. In tale contesto andrebbe inclusa la promozione di accordi tra centri di formazione ed organismi responsabili dell'insegnamento.

- Stimolo alla collaborazione tra organismi di formazione ed altri organismi della società civile, che contribuisca a consolidare una formazione professionale continua, destinata a far fronte ai cambiamenti sociali ed economici, poggiando in particolare sugli aspetti tecnologici e su quelli inerenti a una nuova organizzazione ed una nuova gestione del lavoro.

- Cooperazione nel settore ambientale, prestando particolare attenzione alla protezione dell'ambiente urbano, alla tutela dell'ambiente marino e dei suoi sistemi ecologici, alla prevenzione dell'inquinamento industriale ed alla lotta contro l'inquinamento dovuto all'attività turistica. L'accordo dovrebbe prevedere la volontà di inserire una componente di «sviluppo sostenibile» a qualsiasi attività produttiva venga appoggiata dall'Unione europea.

- Cooperazione energetica, specialmente nello sviluppo d'un nuovo quadro regolamentare per il settore dell'energia, nell'ambito delle energie rinnovabili (residui delle canne da zucchero) e dell'approvvigionamento d'energia per le aree rurali. Andrà altresì favorito il trasferimento di tecnologia e l'incentivo alla partecipazione degli operatori economici e sociali d'entrambe le parti in progetti comuni di produzione d'energia o in infrastrutture destinate a distribuire l'energia.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, COM (95) 597 def, 22. 11. 1995.

- Incentivo alle joint-ventures per il trasporto marittimo.
- Cooperazione per la trasformazione delle strutture agricole cubane, offrendo assistenza tecnica, formazione ed aiuti materiali per diversificare la produzione ed aumentare la produttività dei terreni, allo scopo di garantire la sicurezza alimentare.
- Promozione di programmi e di azioni comuni nell'ambito della pesca e dell'acquacoltura, ivi comprese la ricerca, le nuove tecnologie e la commercializzazione, allo scopo di garantire la sicurezza alimentare a Cuba e di promuovere le esportazioni.
- Promozione del turismo, rafforzando lo scambio di esperienze.
- Cooperazione doganale, soprattutto nei programmi di lotta al traffico di stupefacenti.
- Partecipazione al programma di sicurezza alimentare grazie ad azioni d'aiuto alimentare attraverso fondi di contropartita.

9.11. Se l'evoluzione politica lo permetterà verranno senz'altro intensificate le relazioni tra gli interlocutori economici e sociali europei e gli operatori socioeconomici cubani emergenti. Il Comitato può svolgere in tale processo un ruolo importante contribuendo, grazie alla propria esperienza, a rafforzare la strutturazione della società civile dell'isola e creando legami che favoriscano la presenza europea in un'area le cui prospettive di sviluppo sono evidenti.

Bruxelles, 31 ottobre 1996.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS
