

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 aprile 1997	
97/C 206/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde della Commissione europea: Politiche future in materia di inquinamento acustico»	1
97/C 206/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione «L'attuazione della normativa comunitaria in materia d'ambiente»	7
97/C 206/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana» . . .	10
97/C 206/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sul progetto pilota SLIM — Semplificazione legislativa per il mercato interno»	14
97/C 206/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture»	17
97/C 206/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco: strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie»	23

IT

Prezzo: 30 ECU

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

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
97/C 206/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 94/58/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare»	29
97/C 206/08	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Settima relazione annuale sui fondi strutturali 1995»	34
97/C 206/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul tema “Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili” (Libro verde per una strategia comunitaria)»	41
97/C 206/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente la Lotta contro <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith»	57
97/C 206/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1765/92 che istituisce un regime di sostegno ai coltivatori di taluni seminativi»	59
97/C 206/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce le regole generali di applicazione delle azioni intese a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele»	60
97/C 206/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per una maggiore sensibilizzazione degli operatori del diritto al diritto comunitario (Azione Robert Schuman)»	63
97/C 206/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Impatto ed efficacia del mercato unico»	65
97/C 206/15	Parere del Comitato economico e sociale riguardante «I problemi delle PMI nelle relazioni commerciali transfrontaliere, ivi compresa la conformità ai requisiti tecnici»	70
97/C 206/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Primo rapporto sulla coesione»	78
97/C 206/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Comunicazione della Commissione «Le industrie nucleari dell'Unione europea» (Programma indicativo nucleare ai sensi dell'articolo 40 del Trattato Euratom)	88
97/C 206/18	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Relazione economica annuale 1997 — Crescita, occupazione e convergenza sulla via dell'UEM»	104
97/C 206/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri»	111

97/C 206/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla futura strategia per il controllo delle emissioni atmosferiche causate dal trasporto su strada alla luce dei risultati del programma auto/oil», — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della Direttiva 93/12/CEE del Consiglio», e — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione delle Direttive del Consiglio 70/156/CEE e 70/220/CEE»	113
97/C 206/21	Parere del Comitato economico e sociale su «L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo»	117
97/C 206/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio concernente l'Organizzazione della cooperazione su obiettivi comunitari concordati in materia di energia»	123
97/C 206/23	Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Situazione e problemi della silvicoltura nell'Unione europea e possibilità di sviluppo delle politiche forestali»	128

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde della Commissione europea: Politiche future in materia di inquinamento acustico»

(97/C 206/01)

La Commissione, in data 12 novembre 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 di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Boisserée, in data 1° aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria con 93 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In apertura del Libro verde la Commissione constata che:

«L'inquinamento acustico prodotto dal traffico, dall'industria e dalle attività ricreative costituisce uno dei principali problemi ambientali a livello locale in Europa e suscita sempre più reazioni da parte della popolazione. Tuttavia tale problematica è spesso considerata meno importante di altre relative all'ambiente, quali per esempio l'inquinamento atmosferico e delle acque.»

L'obiettivo del Libro verde è attribuire alla riduzione dell'inquinamento acustico una maggiore valenza politica.

1.2. Nella parte introduttiva del Libro verde la Commissione si riferisce al Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente, del marzo 1992⁽¹⁾, che annuncia misure in materia di inquinamento acustico e contiene in parte anche concreti obiettivi (v. Allegato al Libro verde). In una proposta di revisione di tale programma, del gennaio 1996⁽²⁾, la Commissione annuncia un piano

d'azione, destinato a contenere le misure intese a realizzare detti obiettivi; in tale piano di azione la Commissione intende concentrarsi sulle misure riguardanti i «prodotti» da cui provengono le emissioni sonore, emanando disposizioni a livello comunitario.

La Commissione intende preparare detto piano di azione per mezzo del Libro verde.

Il Libro verde deve costituire una base per la discussione politica e tecnica sulla portata e la durata del piano di azione, nonché sugli strumenti per la sua attuazione.

2. Valutazione generale del Libro verde

2.1. La riduzione dell'inquinamento acustico dev'essere parte integrante della politica ambientale. La Commissione segnala che una parte considerevole della popolazione europea è esposta a livelli di rumore che gli esperti considerano inaccettabili sotto il profilo sanitario. Sondaggi effettuati dalla Commissione e in taluni Stati membri confermano che al problema sono interessati vasti gruppi della popolazione, in particolare nelle grandi città e negli agglomerati urbani. Le proteste della popolazione contro l'inquinamento acustico sono aumentate negli ultimi anni. Ciò è dovuto principalmente al fatto che il numero delle fonti di rumore (ad esempio

(1) COM(92) 23 def — GU n. C 138 del 17. 5. 1993.

(2) GU n. C 140 dell'11. 5. 1996.

il traffico stradale) è cresciuto e tale incremento ha annullato i miglioramenti tecnici conseguiti dalla lotta contro l'inquinamento acustico. La Commissione stima a più di 80 milioni il numero di persone esposte a livelli sonori inaccettabili.

Tale stima è considerata corretta per quanto riguarda l'ordine di grandezza.

2.2. A torto, la politica ambientale della Comunità si è occupata della riduzione dell'inquinamento acustico solo sporadicamente e concentrandosi unicamente su alcune, sia pure importanti, fonti di rumore, spesso senza considerare l'importanza di tali fonti per il livello di rumore globale cui sono esposte le persone coinvolte. Il Comitato considera pertanto opportuno sviluppare a livello europeo una nuova strategia globale di riduzione dell'inquinamento acustico, che rimedi alle lacune e all'incompletezza delle normative e delle valutazioni precedenti, e tenga conto del nuovo stato delle conoscenze e dello sviluppo tecnologico. Occorrerebbe approntare senza indugio le misure necessarie. Il Comitato si attende che la presentazione del Libro verde non comporti un ritardo di tale programma.

2.3. Il Comitato esprime il proprio sostanziale compiacimento per il contenuto del Libro verde.

Pur tenendo conto del principio di sussidiarietà, la competenza della Comunità in materia è incontestabile.

— Le misure di tutela della salute umana rientrano direttamente tra gli obiettivi dell'articolo 130 R del Trattato CE, che prevede l'adozione di misure finalizzate ad «un elevato livello di tutela».

— Le misure di riduzione del rumore e di protezione contro l'inquinamento acustico (compresa la pianificazione di infrastrutture di trasporto e di zone residenziali) hanno conseguenze di natura economica; livelli di tutela e misure differenti potrebbero causare distorsioni di concorrenza nel mercato interno; anche ciò giustifica un'azione a livello comunitario.

— La necessità che normative o convenzioni siano adottate a livello comunitario vale anche per le procedure di valutazione e di misurazione, poiché solo così è possibile stabilire in modo uniforme se è stato raggiunto il livello di protezione richiesto dall'articolo 130 R.

— Il programma presentato nel Libro verde non si limita tuttavia alla normativa comunitaria, ma comprende anche il coordinamento delle misure degli Stati membri e delle amministrazioni locali; ciò è conforme al Quinto programma di azione a favore dell'ambiente, che è rivolto ai vari attori della politica ambientale. Il programma dovrà dunque essere attuato anche per mezzo di raccomandazioni agli Stati membri (art. 189 del Trattato CE).

— Non si può garantire l'applicazione delle disposizioni relative alla riduzione del rumore se non si prevedono sanzioni per chi non rispetta gli obblighi di legge.

— Il Comitato suggerisce di raccomandare agli Stati membri di adottare adeguate sanzioni penali e/o regolamentari nel contesto della realizzazione del previsto programma di azione. Nella prospettiva dell'armonizzazione a livello europeo si rinvia al progetto di convenzione sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, elaborato dal Consiglio d'Europa ⁽¹⁾.

2.4. Il Comitato si è più volte occupato dell'inquinamento acustico nell'ambito dei suoi pareri in materia di politica ambientale:

— parere del 13 maggio 1987 in merito al Quarto programma di azione a favore dell'ambiente ⁽²⁾;

— parere del 1° luglio 1992 in merito al Quinto programma di azione a favore dell'ambiente ⁽³⁾; pareri del 24 e 25 ottobre 1995 ⁽⁴⁾ e del 29 maggio 1996 ⁽⁵⁾ sulla revisione del Programma di azione;

— parere del 3 luglio 1991 in merito al Libro verde sull'ambiente urbano ⁽⁶⁾.

In tali pareri si chiedono misure comunitarie più o meno concrete di riduzione dell'inquinamento acustico.

3. Osservazioni sui singoli capitoli del Libro verde

3.1. *Armonizzazione dei metodi di rilevamento dell'inquinamento acustico e promozione del reciproco scambio di informazioni*

3.1.1. Il Comitato valuta in modo sostanzialmente positivo le misure proposte dalla Commissione per il rilevamento dell'inquinamento acustico e la promozione degli scambi di esperienze. Altrettanto vale per l'informazione del pubblico. Spesso il rumore è provocato per mera disattenzione (anche da parte degli utenti della strada) o per scarsa cura e manutenzione di apparecchiature; in tali casi delle campagne mirate di informazione possono essere utili. Si raccomanda vivamente una migliore collaborazione della Commissione e delle autorità degli Stati membri con le organizzazioni non governative che si occupano di lotta contro l'inquinamento acustico.

3.1.2. Il rilevamento dell'esposizione al rumore comprende la valutazione del rumore stesso. In questo campo è particolarmente importante un'armonizzazione.

⁽¹⁾ Conseil de l'Europe — CM 96/99.

⁽²⁾ GU n. C 180 dell'8. 7. 1987.

⁽³⁾ GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

⁽⁴⁾ GU n. C 18 del 22. 1. 1996.

⁽⁵⁾ GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

⁽⁶⁾ GU n. C 269 del 14. 10. 1991.

La Commissione si ripropone di emanare una direttiva quadro sulle procedure di misurazione del rumore, nonché per la valutazione dell'esposizione. Il Comitato giudica positivamente tale proposito. In Europa la procedura di misurazione è già ampiamente armonizzata. La Commissione osserva inoltre che vi è consenso generale sui livelli di rumore accettabili per la collettività. Gli accordi esistenti potrebbero essere inseriti in tali direttive. Anche se le misure di riduzione dell'inquinamento acustico variano in funzione delle sorgenti e delle situazioni, i metodi di misurazione e valutazione dovrebbe comunque essere armonizzati.

3.1.3. La Commissione fa giustamente riferimento ai criteri dell'Organizzazione mondiale della sanità per quando riguarda le soglie di tolleranza. Il Comitato ritiene che allo stato attuale non vi siano migliori valori guida.

Si può peraltro ravvisare un problema nella distinzione tra le conseguenze del rumore per la salute (fisiologiche), da un lato, e il (semplice) disagio dall'altro. Vi sono tuttavia punti di contatto tra disagio e aspetti sanitari. La valutazione del disagio è difficile perché non è esente da elementi soggettivi (atteggiamento personale nei confronti della fonte di rumore e del suo ripetersi nel tempo). I criteri dell'OMS tentano di tener conto di questa problematica in sede di fissazione della normativa.

3.1.4. La Commissione menziona varie volte nel Libro verde l'importanza di mappe del rumore, sia come base per valutare la situazione, che per la pianificazione territoriale e per l'informazione del pubblico.

In linea di principio le mappe del rumore, quando si fondano su rilevamenti o calcoli concreti, consentono di pianificare ed informare. Tuttavia si dovrebbe tener conto delle seguenti condizioni generali, che derivano dalle esperienze fatte negli Stati membri:

- le mappe del rumore sono utili quando servono di base per progetti concreti di riduzione dell'inquinamento acustico;
- lo scopo delle mappe del rumore è raffigurare l'inquinamento acustico sul territorio, non fornire informazioni su determinati punti. Pertanto non è possibile trarre dalle mappe del rumore informazioni specifiche, ad esempio sulla valutazione dei terreni residenziali.

3.2. *Stabilire degli obiettivi e adottare dei provvedimenti atti a conseguirli*

3.2.1. La Commissione annuncia che stabilirà «in un secondo tempo» i valori obiettivo e le misure per raggiungerli. Il Quinto programma di azione (del 1992!) contiene già tali valori obiettivo (in parte corredati da un calendario) i quali tuttavia in genere non sono stati conseguiti. In base al principio della prevenzione, è urgente disporre di tali valori per i settori prioritari della riduzione dell'inquinamento acustico. La loro definizione non andrebbe pertanto rinviata.

3.2.2. Secondo il Libro verde, per ridurre le emissioni sonore si deve ricorrere non solo a misure regolamentari, ma anche a strumenti economici.

3.2.3. Per strumenti economici si intendono comunemente tasse ed imposte proporzionali al volume delle emissioni sonore. Essi dovrebbero incentivare l'acquisto e l'impiego di apparecchiature più silenziose, cosa che il Comitato ritiene accettabile. Il Comitato respinge invece l'introduzione di misure fiscali volte in un certo modo a punire quanti emettono rumore o intesa come fonte di gettito per le amministrazioni pubbliche. Il ricorso agli strumenti economici non sostituisce l'emanazione di norme sui valori limite di emissione; il Comitato ritiene che i valori limite siano nel complesso più adatti delle misure fiscali per tutelare la popolazione.

3.2.4. Tra gli strumenti economici vanno annoverati anche i provvedimenti volti ad accrescere la responsabilità per i danni (anche alla salute!) dovuti all'inquinamento acustico. Il Comitato ha chiesto, già nel 1994, l'adozione di direttive o raccomandazioni che prevedessero a livello europeo una maggiore responsabilità ambientale⁽¹⁾. In linea di principio considera che le misure fiscali costituiscano uno strumento adeguato per promuovere lo sviluppo sostenibile⁽²⁾.

3.3. *Riduzione del rumore dovuto al traffico stradale*

3.3.1. Si conferma l'opportunità di occuparsi in via prioritaria del rumore causato dal traffico stradale. Anche le misure proposte appaiono adeguate. Nella misura in cui si riduce la rumorosità dei motori, aumenta l'importanza del rumore prodotto dall'interazione tra pneumatici e manto stradale. Tuttavia le misure intese a ridurre il rumore emesso dai veicoli (ad esempio misure riguardanti i pneumatici) non devono andare a discapito della sicurezza.

3.3.2. Per quanto riguarda la fiscalizzazione dei costi dell'inquinamento acustico, si rimanda al Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti (1995)⁽³⁾» e al relativo parere del Comitato⁽⁴⁾.

3.3.3. È importante integrare l'esame del livello sonoro nel controllo tecnico dei veicoli, ma quest'ultimo va effettuato in condizioni di funzionamento realistiche. Il rumore prodotto dai motocicli rappresenta un problema specifico, particolarmente importante negli agglomerati urbani a causa del gran numero di tali veicoli; al riguardo va evidenziata la necessità di misurare il livello sonoro in condizioni di impiego realistiche e tenendo conto della possibilità di modifiche tecniche durante l'utilizzazione. Occorre prevenire la manomissione dei silenziatori.

⁽¹⁾ GU n. C 133 del 16. 5. 1994.

⁽²⁾ GU n. C 155 del 21. 6. 1995; GU n. C 332 del 31. 12. 1990.

⁽³⁾ COM(95) 691 def.

⁽⁴⁾ GU n. C 56 del 24. 2. 1997.

3.3.4. La riduzione del rumore provocato dalla circolazione stradale pone una serie di problemi che andrebbero affrontati con la ricerca e lo sviluppo tecnologico:

- ricerca finalizzata al rilevamento, alla valutazione e alla riduzione del rumore provocato dal contatto dei pneumatici con il rivestimento stradale, tenendo conto dell'esigenza di sicurezza;
- promozione, con fondi comunitari, di rivestimenti stradali antirumore; tuttavia viene preso in considerazione solo il sostegno di progetti pilota nel quadro dello sviluppo tecnologico.

3.3.5. La Commissione accenna solo marginalmente all'importanza di una razionale gestione del traffico per ridurre il rumore dovuto al traffico stradale.

Occorrerebbe avviare delle ricerche sugli strumenti atti ad evitare una circolazione stradale inutile e molesta. Tra tali strumenti potrebbero figurare anche delle restrizioni per l'uso di determinati veicoli (ad esempio quelli non dotati di motori silenziosi) e in determinati orari.

La Commissione menziona, in tale contesto, anche i pedaggi stradali. Occorrerebbe analizzare attentamente i risultati di un provvedimento del genere, nella misura in cui venga sperimentato solo su determinate reti viarie.

3.4. Rumore ferroviario

3.4.1. Si approva la priorità data alle misure di valutazione e di riduzione del rumore ferroviario.

L'importanza di questo settore deriva anche dal fatto che la progettazione e la costruzione delle linee ferroviarie ad alta velocità (facenti parte del programma di reti europee dei trasporti) preoccupa la popolazione, a causa tra l'altro dell'inquinamento acustico.

Le misure di riduzione del rumore proposte nel Libro verde possono tuttavia essere migliorate grazie agli sviluppi della tecnica e d'accordo con le grandi imprese ferroviarie; ad esempio, utilizzando mezzi di trasporto avanzati («low noise train») si può ottenere una riduzione delle emissioni che arriva fino a 23 dB (quindi un miglioramento ben più grande delle riduzioni menzionate ai punti 3.2 e 4.3 (ii) del Libro verde).

3.4.2. Le disposizioni relative ai valori limite di emissione e le raccomandazioni sui valori obiettivi di emissione dovrebbero essere concordate a livello internazionale.

3.4.3. La Commissione esamina l'opportunità di introdurre delle tasse d'uso variabili per certe linee ferroviarie (intese come strumento economico). Tuttavia, per ogni ulteriore prelievo sul trasporto ferroviario bisogna stare attenti a che gli aumenti dei costi per i passeggeri o gli utenti del trasporto merci non comportino uno spostamento del traffico verso altri modi di trasporto, nel complesso ancor meno ecocompatibili.

3.4.4. Il Comitato condivide il giudizio della Commissione, secondo cui sono necessari ed urgenti dei lavori di ricerca per meglio rilevare, valutare e ridurre il rumore dovuto al traffico ferroviario.

3.5. Rumore dovuto al traffico aereo

3.5.1. Le considerazioni contenute nel Libro verde sono valutate in modo sostanzialmente positivo. Alle misure in questo settore la popolazione degli agglomerati urbani, in particolare, attribuisce un'elevata priorità.

3.5.2. La Commissione propone di introdurre soglie massime più rigorose per la rumorosità complessiva dei singoli tipi di aereo. Per quanto riguarda gli aerei adibiti al traffico commerciale, queste disposizioni devono essere concordate sul piano internazionale, vale a dire oltre il livello dell'UE. La Commissione dovrebbe cooperare anche in futuro negli appositi organismi internazionali per migliorare ulteriormente i valori limite, cosa che lo sviluppo tecnologico, almeno a medio termine, consente di fare.

3.5.3. Va menzionato, in sede di adozione delle misure comunitarie, il traffico aereo privato e sportivo, spesso collegato a considerevoli molestie per la popolazione. Per il traffico aereo occorre stabilire:

- requisiti relativi alla limitazione delle emissioni sonore degli aerei;
- criteri relativi all'ubicazione dei piccoli campi di atterraggio spesso usati da questo tipo di traffico aereo che tengano conto della protezione di quanti abitano vicino;
- nelle zone densamente popolate, limitazione del numero dei campi di atterraggio e/o degli orari di esercizio.

In tale contesto si menziona anche l'uso di aeromodelli, che comporta problemi nelle aree residenziali, nonché a causa del carattere particolarmente molesto del rumore prodotto.

3.5.4. Nel quadro del traffico aereo il Libro verde non fa una specifica menzione del rumore causato dagli elicotteri. Le direttive sul rumore provocato dagli aerei non sono adatte per gli elicotteri. I dati sui livelli di rumorosità consentiti, in quanto valori indicativi, possono essere particolarmente fuorvianti per quanto riguarda il reale effetto sonoro, perché le emissioni dipendono fortemente dalle manovre che vengono eseguite. Succede inoltre che si utilizzino degli elicotteri per un periodo prolungato nelle immediate vicinanze di abitazioni.

3.5.5. La Commissione cita alcuni strumenti economici destinati a promuovere l'impiego e la messa a punto di aerei meno rumorosi. Viene menzionata specificamente la modulazione degli oneri aeroportuali in funzione della rumorosità dei singoli tipi di aereo.

In singoli Stati membri, ma specialmente negli Stati Uniti, queste misure hanno dato risultati positivi. Il Comitato condivide il giudizio della Commissione, secondo cui la modulazione degli oneri dovrebbe essere armonizzata da una direttiva quadro, onde evitare che degli aeroporti che rinunciano ad applicarla, godano di vantaggi concorrenziali.

3.5.6. Il Libro verde propone delle raccomandazioni quadro comunitarie per la pianificazione territoriale in prossimità degli aeroporti, ma non sarà facile trarre da tali esperienze valori di validità comunitaria generale. Sembra tuttavia importante procedere ad un scambio delle esperienze fatte all'interno della Comunità e in paesi terzi (caratterizzati da un intenso traffico aereo). Il Comitato valuta con scetticismo la possibilità di dedurre dei «modelli» per la pianificazione territoriale.

3.5.7. Le considerazioni del Comitato sulla gestione del traffico (punto 3.3.5) valgono anche qui: si può migliorare la situazione delle persone esposte al rumore degli aerei anche riducendo complessivamente il traffico aereo, ma le agevolazioni fiscali sui carburanti introdotte in alcuni Stati membri vanno però in direzione contraria; se si procederà ad un'armonizzazione in questo campo, bisognerebbe verificare l'opportunità di queste agevolazioni.

3.5.8. La Commissione dovrebbe valutare l'impatto delle esercitazioni aeree militari sull'esposizione della popolazione al rumore.

3.6. *Rumore dovuto a strumenti e macchinari per lavori esterni (macchine per cantieri edili, attrezzature da giardinaggio, ecc.)*

3.6.1. La Commissione propone di semplificare, completare e riunire in una direttiva quadro la normativa sulla limitazione delle emissioni di singoli tipi di strumenti e macchinari; ritiene necessaria la determinazione di valori limite solo per gli strumenti e i macchinari per i quali tali valori già esistono, nonché per gli apparecchi «altamente rumorosi».

Definire dei valori limite unicamente nei settori già regolamentati pone dei problemi, perché le misure esistenti non sono state adottate in modo sistematico o sulla base di priorità oggettive, bensì in modo più o meno discontinuo.

Il Comitato chiede pertanto un programma globale di riduzione dell'inquinamento acustico per gli strumenti e i macchinari per lavori esterni (in particolare le macchine per cantieri edili, ma anche quelle per l'agricoltura ed il giardinaggio). In parte, i problemi relativi al rumore prodotto da strumenti e macchinari possono essere risolti in maniera soddisfacente soltanto, o principalmente, per mezzo di disposizioni sulla distanza di tali macchinari (ad esempio aerogeneratori) dalle aree abitate, qualora non sia possibile limitare adeguatamente il rumore del macchinario stesso, oppure l'orario o le modalità di esercizio.

Solo con un programma globale si può orientare lo sviluppo tecnologico verso la riduzione dell'inquinamento acustico.

3.6.2. Si dovrebbe incentivare maggiormente (eventualmente anche con misure fiscali) la tempestiva introduzione di macchinari meno rumorosi. La prevista etichetta con indicazione dei valori di rumorosità dei macchinari potrebbe essere integrata nel sistema di etichettatura ecologica, come già propone la Commissione nel Libro verde.

3.6.3. In materia di rumore prodotto dai macchinari, il Comitato richiama l'attenzione sul rumore, a volte molto forte, prodotto non dai macchinari stessi, bensì dagli oggetti su cui si lavora. In tale contesto bisognerebbe considerare la possibilità di stabilire regole o limitazioni d'uso.

3.7. *Rumore industriale*

3.7.1. Non si deve sottovalutare l'importanza del rumore industriale, in particolare negli agglomerati urbani, nei quali spesso industrie e altre attività economiche si trovano molto vicine a zone densamente popolate.

Spesso la fonte di rumore non è data dal processo produttivo stesso, ma dai veicoli che giungono all'azienda e ne partono, nonché dalle operazioni di carico effettuate al di fuori di capannoni chiusi. Questo rumore va considerato come rumore industriale.

3.7.2. La Commissione rinvia alla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), in base alla quale vengono stabiliti «all'occorrenza» dei limiti di emissione a livello europeo.

Il Comitato ritiene che il quadro previsto dalla direttiva IPPC per le principali fonti di rumore dovrebbe essere completato da limiti di emissione; ciò è necessario anche per evitare distorsioni della concorrenza.

3.7.3. Rivestono particolare importanza gli accordi in materia di ambiente tra industria e amministrazioni pubbliche per la riduzione del rumore industriale, per i quali occorre tuttavia rispettare delle condizioni generali. Tra tali misure volontarie può essere considerata l'inclusione della riduzione dell'inquinamento acustico nell'audit ambientale⁽¹⁾.

3.8. *Determinazione dei costi dell'esposizione al rumore ai fini della valutazione costi/benefici delle nuove misure*

3.8.1. Le stime citate dalla Commissione valutano i costi dell'inquinamento acustico tra lo 0,2 e il 2 % del prodotto interno lordo di tutti gli Stati membri. In altri termini nella Comunità tali costi ammontano ad almeno 12 miliardi di ecu all'anno. Per poter fare una valutazione costi/benefici, i costi appena menzionati vanno comparati con quelli, di cui si discute, della lotta contro l'inquinamento acustico. A tal fine occorre procedere ad ulteriori ricerche (in particolare sul tema «internalizzazione dei costi esterni» in base al principio «chi inquina paga»).

3.8.2. La valutazione delle conseguenze per la salute e per il benessere delle persone riveste particolare importanza; a questo proposito sono possibili solo osservazioni e stime generali. Occorrono ulteriori ricerche per giungere ad una valutazione oggettiva. Nella valutazione dei costi, la Commissione considera giustamente anche il deprezzamento dei terreni siti nelle

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 1836/93, GU n. L 168 del 10. 7. 1993.

vicinanze di importanti fonti di rumore (circolazione, industrie, aerei).

3.9. *Lavori di miglioramento dei criteri di qualità in materia di inquinamento acustico*

3.9.1. Il miglioramento dei criteri di qualità in materia di inquinamento acustico dovrebbe servire di base per le norme di emissione e le misure di pianificazione.

Occorrerebbe promuovere l'attività finalizzata al miglioramento degli obiettivi di qualità, sebbene la Commissione affermi altrove che i criteri sono in gran parte identici nei vari Stati membri.

3.9.2. Per la normativa in materia di riduzione dell'inquinamento acustico, la Commissione intende seguire un approccio parallelo, vale a dire che alle normative sulla limitazione delle emissioni si accompagneranno dei valori di immissione (basati su criteri di qualità). Il Comitato reputa opportuno tale approccio combinato: i valori limite delle emissioni sono comunque indispensabili; le sole normative sulle immissioni accrescerebbero le differenze qualitative tra i vari luoghi di produzione e potrebbero provocare distorsioni della concorrenza.

4. Osservazioni complementari

4.1. Un programma di riduzione dell'inquinamento acustico deve contenere una serie di iniziative per la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico. La stessa Commissione menziona tali settori in vari punti del Libro verde. Il parere del Comitato sul Libro verde suggerisce ulteriori progetti, che non rappresentano tuttavia un elenco completo.

Il Libro verde valuta le onde sonore che vengono percepite dall'orecchio umano, ma non gli infrasuoni e ultrasuoni. Occorrerebbe verificare con indagini scientifiche se occorrono misure di protezione anche per tali emissioni; il Comitato chiede di essere informato in merito ai risultati di tali ricerche.

Il Comitato raccomanda vivamente di includere la riduzione dell'inquinamento acustico tra i punti principali dell'attività di ricerca e sviluppo nella Comunità, e di provvedere a migliorarne il coordinamento e la concentrazione.

4.2. Il Libro verde tratta in maniera marginale taluni settori di grande attualità, che possono avere particolare importanza quantomeno a livello regionale:

— Rumore provocato dalle attività ricreative;

— Rumore provocato dal transito di imbarcazioni a fini privati o commerciali nelle acque interne.

Bisognerebbe studiare accuratamente l'importanza di tale rumore per l'ambiente (salute umana e protezione di beni). Una questione a parte è se il principio di sussidiarietà consenta e richieda l'azione comunitaria (eventualmente raccomandazioni nell'ambito di una normativa quadro). Nondimeno il rumore provocato dalla circolazione fluviale transfrontaliera richiede una regolamentazione europea o internazionale. Tali regolamentazioni appaiono inoltre necessarie qualora i macchinari o i veicoli siano eccessivamente rumorosi; il livello sonoro andrebbe limitato a livello europeo grazie a restrizioni relative all'immatricolazione ed a una standardizzazione tecnica. In caso contrario vi sarebbe il pericolo di distorsioni della concorrenza.

4.3. Il problema del rumore domestico deve invece restare di competenza degli Stati membri, ove non si tratti di normalizzazione di macchine e di prodotti per costruzioni.

Sono chiaramente di competenza degli Stati membri o delle amministrazioni locali e regionali le misure di protezione passiva dal rumore (conformazione di pareti e finestre, barriere antirumore ecc.), nonché le restrizioni, a tutela di quanti abitano vicino, dell'uso di terreni o edifici.

4.4. Una serie di disposizioni comunitarie in materia di tutela dei lavoratori prevedono la protezione dal rumore sul luogo di lavoro. Vi sono tuttavia relazioni tecnologiche e acustiche tra il rumore sul luogo di lavoro e nelle vicinanze. A giudizio del Comitato, sia per quanto riguarda la tutela del lavoro che ai fini dell'attuazione della tutela ambientale, occorre vigilare affinché le misure prese in un settore non trasferiscano il problema in un altro comparto.

4.5. Esiste una stretta connessione tra rumore e vibrazioni. Negli Stati membri due aspetti sono in parte collegati sotto il profilo legislativo e metodologico, sebbene le misurazioni e le valutazioni differiscano. Le misure di riduzione delle vibrazioni alla fonte⁽¹⁾ coincidono talvolta con le misure di riduzione dell'inquinamento acustico. Ciò andrebbe considerato nella preparazione e nell'applicazione del programma annunciato nel Libro verde. Gli effetti delle vibrazioni riguardano in particolare i danni materiali agli edifici, ma naturalmente anche la salute umana.

⁽¹⁾ Notevoli fonti di vibrazioni sono, ad esempio, il traffico stradale e ferroviario, determinati impianti industriali e il traffico marittimo.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione
«L'attuazione della normativa comunitaria in materia d'ambiente»**

(97/C 206/02)

La Commissione, in data 5 novembre 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 «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sanchez Miguel, in data 1° aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 106 voti favorevoli, 3 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La normativa comunitaria in materia d'ambiente presenta attualmente un saldo attivo considerevole con l'adozione di più di 200 strumenti legislativi. In gran parte si tratta di direttive, ragion per cui il recepimento non è avvenuto in modo uniforme negli ordinamenti nazionali dell'insieme degli Stati membri. La Commissione ha dovuto pertanto prestare maggiore attenzione a un più efficace controllo dell'attuazione e del recepimento della normativa in questione.

1.2. Il controllo dell'attuazione della normativa ambientale persegue l'obiettivo finale di un'efficace tutela dell'ambiente in tutti gli Stati membri e le regioni dell'Unione europea, al fine di poter elaborare le future strategie in modo omogeneo, senza che le differenze attualmente esistenti possano implicare distorsioni della concorrenza tali da pregiudicare il corretto funzionamento del mercato interno.

1.3. In questa nuova fase la Commissione sollecita una serie di misure che, senza inficiare la sovranità degli Stati nazionali in materia, possano rendere più efficace la normativa in materia d'ambiente, creando nuovi campi d'azione e, soprattutto, rafforzando i sistemi attualmente esistenti, il tutto allo scopo di far funzionare meglio la normativa ambientale europea.

1.4. Tuttavia la Commissione deve tener conto delle azioni intraprese nell'ambito del Quinto programma d'azione comunitario in materia di ambiente e sviluppo sostenibile⁽¹⁾, recentemente riveduto⁽²⁾, per integrarle tutte nello sviluppo sostenibile, scopo della sua realizzazione.

1.5. È altresì opportuno osservare, sotto questo profilo, che la Commissione, in preparazione dell'ampliamento dell'Unione, sta collaborando con le autorità dei paesi candidati e che, secondo il Comitato, l'applicazione della legislazione in materia d'ambiente è un tema

essenziale per la loro futura integrazione. In tal senso si propone alla Commissione di adottare le misure ambientali che, nell'ambito delle sue attribuzioni, possano servire agli altri paesi europei.

2. Osservazioni generali

2.1. Alla Commissione spetta la responsabilità di garantire l'applicazione della normativa comunitaria, in forza degli articoli 169 e 171 del Trattato, anche se va ricordato che tali articoli, e soprattutto l'articolo 169, non vennero certo stilati allo scopo di proteggere l'ambiente, dato che le procedure lunghe e formalistiche da essi previste fanno sì che le decisioni si trascinino nel tempo e che, di conseguenza, la loro efficacia si riduca, dato che, per quanto riguarda l'ambiente, sarebbero necessarie misure atte ad evitare danni maggiori.

2.2. Non bisogna dimenticare che l'attuazione della normativa in materia d'ambiente presenta notevoli disparità nei vari Stati membri, vuoi per le diverse situazioni climatiche, geografiche ed ambientali, vuoi per le relazioni esistenti tra le misure proposte e le realtà economiche (popolazione, reddito, ecc.). Ad ogni modo questi motivi non giustificano mai la non osservanza delle norme ambientali, però attraverso il principio di sussidiarietà le autorità competenti potranno adeguarle alle diverse situazioni.

2.3. L'esistenza di diverse strutture amministrative competenti in materia d'ambiente, dai governi nazionali agli enti locali, ha inoltre complicato l'attuazione della normativa e, dato che negli Stati membri non vi è un modello uniforme di relazioni politiche, rende difficile stabilire un unico sistema di controllo dell'applicazione pratica delle disposizioni in materia di ambiente.

2.4. Dall'esame della complessità della normativa in materia di ambiente si può desumere la necessità di redigere in modo chiaro e preciso la legislazione in

⁽¹⁾ GU n. C 138 del 17. 5. 1993; GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

⁽²⁾ GU n. C 140 dell'11. 5. 1996; GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

materia, cercando di semplificarla consolidando le norme e raggruppandole poi per temi, tenendo ben presenti i principi della precauzione e dell'azione preventiva, riconosciuti nell'articolo 130 R (2° paragrafo) del Trattato, che ne faciliterebbero una miglior attuazione.

2.5. Qualsiasi politica in materia d'ambiente dell'Unione europea dovrà comunque rispettare il contenuto dei Trattati e delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Unione.

3. Misure proposte per l'attuazione della normativa in materia di ambiente

3.1. Le misure elencate nella comunicazione presentata dalla Commissione si possono dividere in due gruppi; da un lato, vengono presentate misure riguardanti gli Stati membri, affinché vengano elaborati orientamenti che facilitino il controllo del rispetto della normativa ambientale e permettano di creare una procedura per le denunce ed il ricorso in giustizia; dall'altro lato, si chiede il rafforzamento del sistema normativo comunitario attualmente esistente.

3.2. Misure riguardanti gli Stati membri

3.2.1. Per quanto riguarda le misure che interessano gli Stati membri, è opportuno sottolineare che, essendo la direttiva lo strumento legislativo più utilizzato, il loro recepimento nelle legislazioni nazionali può essere soggetto a variazioni significative, il che a sua volta crea di fatto differenze reali tra i vari paesi, senza che ciò rifletta una mancata attuazione. La Commissione dispone delle facoltà conferite dall'articolo 155 del Trattato, che in forma generica la incarica di vigilare sull'applicazione delle disposizioni adottate.

3.2.2. Il primo degli orientamenti proposti agli Stati membri è che, avvalendosi della facoltà conferita loro dall'articolo 5 del Trattato — adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari — vengano creati organismi d'ispezione in materia d'ambiente con competenze generali di vigilanza e controllo dell'attuazione della normativa, dando particolare importanza ai controlli riguardanti le emissioni industriali e la qualità dell'ambiente.

3.2.3. Tale misura trova la propria giustificazione nelle difficoltà che i sistemi vigenti incontrano per controllare efficacemente l'attuazione della normativa ambientale. Saranno tuttavia gli Stati membri a decidere se i sistemi attuali, qualora esistano, siano sufficienti o no a realizzare questo obiettivo, secondo i criteri adottati a livello comunitario.

3.2.4. Il Comitato giudica positivamente la proposta della Commissione di formulare raccomandazioni per armonizzare il sistema di controllo ambientale. Tuttavia, perché questa proposta venga attuata in modo efficace, bisognerà analizzare le condizioni già esistenti e, per

effettuare questo compito, gli organi più adatti sono certamente l'IMPEL⁽¹⁾ e l'Agenzia europea dell'Ambiente.

3.2.5. Secondo il Comitato, affinché le misure d'ispezione proposte agli Stati membri siano effettive, occorre che la Commissione consolidi le proprie attribuzioni in materia di controllo e d'ispezione di tali Stati, in base all'articolo 155 del Trattato e, se necessario, si doti anche di strumenti che ne facilitino l'attuazione.

3.2.6. Per quanto concerne la seconda proposta, cioè la formulazione delle denunce e le procedure d'indagine, vengono elencati i criteri minimi che, secondo la Commissione, devono essere previsti da tutti i sistemi stabiliti negli Stati membri.

3.2.7. I sistemi attualmente esistenti variano, si va dall'ombudsman al difensore civico, al procuratore, ecc. e ci sono paesi che non dispongono di un organo proprio. Anche i risultati differiscono a seconda delle competenze che le legislazioni nazionali assegnano a tali organi.

3.2.8. La procedura di denuncia in materia d'ambiente, effettuata al di fuori dell'ambito giudiziario, serve a stabilire, attraverso le raccomandazioni ambientali, una serie di criteri minimi per la risoluzione delle denunce stesse e le indagini necessarie al mantenimento del controllo di attuazione delle norme. In tal modo gli organi istituiti godrebbero del pubblico riconoscimento, in quanto le loro risoluzioni sarebbero rispettate dalle varie parti.

3.2.9. È opportuno mettere in evidenza che, mentre per i consumatori è stata dimostrata l'efficacia dell'intervento degli organi di denuncia, in campo ambientale risulta invece difficile prevederne il risultato, tenuto conto dell'entità del danno, della dispersione delle persone lese e, soprattutto, della mancanza di una normativa comunitaria che disciplini il risarcimento dei danni in campo ambientale.

3.2.10. La terza misura proposta consiste nell'agevolare l'accesso alla giustizia per le denunce relative all'ambiente come ultima possibilità di ottenere un risultato concreto. Tale misura è attualmente di difficile attuazione a causa delle formalità procedurali e dei ritardi che ne derivano.

3.2.10.1. Per rendere efficace l'accesso alla giustizia, è opportuno prevedere una serie di riforme, in primo luogo l'ampliamento della legittimazione attiva, analogamente a quella applicabile all'«*actio popularis*» (azione collettiva) che può essere portata davanti ai tribunali amministrativi e alla Corte di giustizia di Lussemburgo; in questo modo le azioni potrebbero essere intraprese non solo da quanti siano direttamente danneggiati, ma anche da qualsiasi organizzazione socio-economica e/o ambientale.

3.2.11. D'altro canto, affinché l'azione possa essere efficace, sarebbe opportuno conseguire minori costi per il ricorso in giustizia, il cui livello elevato assai spesso

(1) Rete informale UE per l'attuazione ed il controllo dell'applicazione delle norme comunitarie in materia di ambiente.

dissuade dalla denuncia⁽¹⁾ le organizzazioni che non dispongono di bilanci sufficienti, come le ONG, le associazioni di quartiere, ecc. A questo stesso scopo si dovrebbero limitare i termini d'intermediazione procedurale, evitando però che ne risulti la mancata difesa delle parti.

3.3. *Misure di rafforzamento dei sistemi comunitari esistenti*

3.3.1. La comunicazione presenta sei misure che tendono a rafforzare i sistemi normativi comunitari in materia di ambiente:

- Qualità della normativa comunitaria;
- Trasparenza;
- Miglioramento della cooperazione;
- Relazioni, monitoraggio e valutazione;
- Divulgazione tra i cittadini della normativa comunitaria in materia di ambiente;
- Finanziamento comunitario.

3.3.2. Tali misure intendono tutte migliorare l'applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente poggiando sulla collaborazione tra le autorità degli Stati membri e la Commissione e, in particolare, la sua divulgazione tra i cittadini dell'Unione permettendone la partecipazione nell'iter delle proposte e delle procedure in materia di ambiente.

3.3.3. La prima misura proposta (qualità della normativa ambientale) prevede due azioni, quella relativa al processo legislativo e quella relativa alle sanzioni nazionali.

3.3.4. Per quanto concerne il processo legislativo, la Commissione propone una maggiore partecipazione degli organi esistenti, tra questi il Parlamento, ma non fa menzione del CES, come previsto all'articolo 130S, secondo comma, del Trattato. Si invita pertanto la Commissione a fare esplicito riferimento al CES nel testo della proposta. Nel contempo si chiede di riconoscere la necessità di consultare le organizzazioni nazionali ed internazionali (a livello europeo) attive in campo ambientale.

3.3.5. Per migliorare la qualità della normativa ambientale, sono inoltre necessarie regole semplici e chiare, che possano essere comprese da tutti i cittadini interessati, semplificandone altresì il contenuto senza

però ridurne il carattere scientifico e il rigore, in modo da diminuire il numero di disposizioni applicabili ricorrendo, nei limiti del possibile, a direttive quadro.

3.3.6. Per quanto riguarda le sanzioni applicabili a livello nazionale, si ribadiscono i principi generali stabiliti a tale scopo, in particolare il principio «chi inquina paga». Ciononostante, per essere più efficaci, queste sanzioni devono essere accompagnate da altre misure⁽²⁾, quali la sospensione delle autorizzazioni amministrative alle imprese o agli organismi che non rispettino le norme ambientali. Nello stesso ordine di idee, si dovrebbe contemplare la sospensione degli aiuti comunitari ai beneficiari, siano essi autorità amministrative o imprese private.

3.3.7. Nel contesto delle sanzioni, a livello d'Unione, potrebbe essere previsto un registro nel quale elencare le imprese e gli organismi che abbiano trasgredito le norme comunitarie in materia di ambiente, in modo da impedire loro di percepire aiuti dall'Unione europea per un periodo determinato, in funzione dell'entità della trasgressione.

3.3.8. Il Comitato invita inoltre la Commissione a concretare le sue riflessioni sulla questione del risarcimento dei danni la quale riguarda sia l'aspetto della responsabilità dello stato in caso di mancato o insufficiente recepimento delle direttive, sia la responsabilità di chi inquina (normativa sulla responsabilità in materia di ambiente).

3.3.9. Il Comitato approva le misure volte al rafforzamento della trasparenza nell'applicazione della normativa, nonché tutto ciò che potrà servire ad ampliare la partecipazione di tutti gli interessati — e non solo degli enti ufficiali — e quanto potrà risultare utile per aumentare la qualità e — soprattutto — la cooperazione con la Commissione.

3.3.10. L'utilizzazione di reti già esistenti rappresenta un altro modo per migliorare la cooperazione, per tal motivo sembra appropriato utilizzare IMPEL come rete di coordinamento tra Stati e, specialmente, come organismo d'informazione e consultazione sui temi ambientali.

3.3.11. L'Agenzia europea dell'Ambiente è un altro organismo di notevole importanza in materia di coordinamento, informazione e consultazione. Per tal motivo il Comitato ritiene necessario potenziarne la funzione, non soltanto nelle sue relazioni con la Commissione bensì anche nei confronti delle organizzazioni ambientali.

(¹) Cfr. parere del CES in merito al «Programma di azione comunitario per la promozione delle organizzazioni non governative attive principalmente nel campo della protezione ambientale» GU n. C 204 del 15. 7. 1996.

(²) Cfr. al riguardo il progetto di «Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dell'ambiente attraverso la legislazione penale» (CM 96/99).

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana»

(97/C 206/03)

La Commissione, in data 2 agosto 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 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 Burnel, in data 4 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Uno sguardo al presente

1.1. Mentre la Commissione pubblica un Libro verde sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, viene reso pubblico lo studio realizzato da Booz Allen e Hamilton su richiesta della presidenza olandese. Tale studio segnala in particolare i ritardi che l'Unione europea accusa in materia di TIC, sia nei risultati dell'industria produttrice di hardware e software, sia nell'utilizzo di tali tecnologie.

Qualche esempio: Tra le prime venti imprese produttrici di hardware o software, soltanto due sono europee: la SAP e la Software AG. L'Unione europea ha dato buoni risultati solo nei segmenti attualmente meno redditizi: commutazione, telecomunicazioni mobili, semiconduttori specializzati. Negli Stati Uniti una persona su dieci dispone di un computer, mentre nei principali paesi europei una su venti. Il 90 % degli alunni europei finisce la scuola dell'obbligo senza aver toccato un computer. Su quest'ultimo punto va tuttavia osservato che, nonostante il considerevole vantaggio delle università americane su quelle europee, gli istituti di grado inferiore dispongono di un equipaggiamento più ridotto.

1.2. Nel settore delle TIC quindi un vero e proprio abisso economico e culturale separa oggi l'Unione europea dai suoi concorrenti nordamericani e asiatici. Tergiversare, discutere o cercare capri espiatori non servirebbe a nulla. Il fattore tempo e la velocità di reazione decisionale rientrano tra le principali premesse della competitività, e quindi dello sviluppo, di un'impresa. «Se aspetta che l'erba cresca, il cavallo rischia di morire di fame!»

Il Libro verde arriva quindi al momento opportuno.

1.3. Data la posta in gioco e le possibili conseguenze, l'Unione europea non deve e non può darsi per vinta.

Mettendo in comune i rispettivi patrimoni di conoscenze e know-how, gli europei hanno dato prova di competenza ed efficacia nei settori della ricerca scientifica, delle applicazioni tecnologiche e delle produzioni ad alto livello di qualità ed affidabilità.

1.4. Se dovessero subentrare una carenza di entusiasmo, un regresso oppure, a maggior ragione, un'assenza di dinamismo, sarebbe necessario porvi rimedio per evitare le conseguenze che ne deriverebbero.

2. I lettori del Libro verde non rischiano di rimanere insoddisfatti?

2.1. Il titolo del Libro verde è seducente: sarà data la priorità alla dimensione umana. L'Europa dei commercianti volta pagina, anche se voltare pagina non significa necessariamente chiudere un libro. La società dell'informazione annuncia un nuovo umanesimo. Viva l'Europa dei cittadini, l'Europa delle conoscenze, del lavoro, dei diritti e delle opportunità condivisi in modo solidale! Chi potrebbe essere contrario?

2.2. Il Libro verde contiene molti elementi che incontrano il favore del Comitato. Esso si rammarica tuttavia di dover constatare quanto segue.

2.2.1. Non viene riservato abbastanza spazio alla vita quotidiana, su cui le TIC esercitano una profonda seduzione e in cui in prospettiva sono in gioco enormi mercati e quindi posti di lavoro. Altre evoluzioni spuntano all'orizzonte e altre ancora seguiranno. Il progresso non ha mai conosciuto moratorie.

2.2.2. Anche se qua e là vengono aperte nuove piste, a livello pratico sono poche le proposte concrete sugli strumenti atti a percorrerle. Per quanto sia utile e importante la motivazione filosofica, questa va anche concretizzata se si intende dare una risposta credibile alle preoccupazioni, alle attese e alle esigenze espresse dai cittadini in un Mondo in rapido e costante sommovimento. È l'occasione adatta per ricordare che il Comitato ha già richiesto la realizzazione di studi per valutare il fabbisogno di investimenti e le conseguenze che avranno sull'occupazione la realizzazione e la gestione delle autostrade dell'informazione e di nuovi servizi ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Parere del CES in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione», GU n. C 110 del 2. 5. 1995.

2.2.3. Nel Libro verde le TIC offrono lo spunto per aprire o riaprire dibattiti di fondo che del resto, data la loro fondamentale importanza, non saranno mai conclusi. Non sorprende che la Commissione faccia riferimento, per esempio, all'organizzazione del lavoro, all'istruzione e alla formazione, alla sanità e all'accesso alle cure, all'invecchiamento e alle sue conseguenze, all'importanza dell'assetto e dello sviluppo del territorio a misura d'uomo... Trattandosi di temi legati al rispetto della dignità degli esseri umani e alla qualità della vita, oltre a mettere in causa valori e principi fondamentali, la logica vorrebbe che fossero tutti trattati a titolo principale e direttamente, senza indugi, sforzandosi tuttavia di includere in ogni dibattito l'incidenza delle TIC in quanto strumenti con tutte le possibilità ed i rischi che potrebbero implicare, per tentare di scongiurarli o di attenuarne gli effetti in anticipo.

2.2.4. Lo stesso vale per il rinnovamento del dialogo sociale e delle sue istituzioni, a cui il Libro verde dedica un'attenzione particolare. Certamente tutto si può fare, ma non delegare a una tecnologia un ruolo iniziatore che rientra nella responsabilità, nell'autorità e nella saggezza delle parti sociali e del diritto.

2.2.5. Il dialogo sociale può inoltre contribuire a sensibilizzare l'opinione pubblica e le amministrazioni alle potenzialità di innovazione insite nello sviluppo delle TIC. In certe regioni la relativa carenza di servizi è uno degli indici di una situazione di sottosviluppo sociale, economico e culturale. Per porvi rimedio è necessario fare appello a tutti gli strumenti esistenti, compreso il dialogo sociale, per sviluppare «una cultura dei servizi» nella società e nelle amministrazioni.

3. La Commissione lancia una consultazione

3.1. In seguito al convegno di Dublino, la Commissione ha aperto una consultazione tra le organizzazioni con cui è solitamente in contatto. Sebbene la rosa di partecipanti sia ampia, non comprende purtroppo tutte le rappresentanze nazionali di tutti gli operatori concretamente coinvolti. Il Comitato se ne rammarica, come si rammarica del fatto che i referenti nazionali non sempre abbiano funzionato. Data la natura dell'argomento e il suo impatto, il Comitato è sorpreso che il Libro verde non abbia destato un'eco nei mezzi di comunicazione.

3.2. Tra l'altro la Commissione sollecita i cittadini ad esprimersi direttamente. Non sarebbe stato meglio, dal punto di vista pedagogico (la Commissione nutre una reale preoccupazione in merito), ricorrere all'inter-

vento di tutti gli organi di intermediazione?⁽¹⁾ Ciò avrebbe permesso un guadagno di tempo e di efficacia senza comportare il rischio di un effetto di deformazione.

3.3. Il Comitato è molto interessato ai risultati di tale consultazione e auspica che sia previsto un riscontro per gli organismi e le persone che risponderanno all'appello della Commissione.

4. Senza deificare né demonizzare

4.1. Al pari della lingua di Esopo, ogni tecnologia può essere la migliore o la peggiore delle cose. Per sua natura, una tecnologia è uno strumento moralmente e politicamente neutro.

4.2. Le TIC recano l'impronta dell'intelligenza dell'uomo, ma senza averne la minima responsabilità. La macchina esegue. È ridicolo attribuire la colpa di un problema al computer!

5. L'impatto delle TIC sull'occupazione

5.1. Gli autori del Libro verde sono relativamente ottimisti riguardo al contributo che le TIC potrebbero fornire alla creazione di posti di lavoro. In genere nella prima fase della sua introduzione ogni nuova tecnologia di una certa rilevanza sopprime posti di lavoro e solo in seguito ne crea di nuovi. Per vari motivi la sostituzione non riguarda né lo stesso numero, né le stesse persone.

5.2. A lungo termine, nell'Unione europea, le TIC saranno creatrici di posti di lavoro, a patto che le condizioni dei mercati (offerta e domanda) siano favorevoli. Ne consegue l'importanza, tra le altre cose, della ricerca, della formazione iniziale e continua e del prevedere il fabbisogno di personale. Per quali e per quanti posti di lavoro occorre preparare il personale?

5.3. Lo studio di Booz Allen e Hamilton citato in precedenza teorizza che, se l'Unione europea avesse fatto registrare nei vari segmenti delle TIC tassi di crescita identici a quelli degli Stati Uniti, si sarebbero creati un milione di posti di lavoro, ma non ne precisa le caratteristiche. Nel periodo 1990-1995 il tasso di crescita ha raggiunto il 9,3 % negli Stati Uniti e il 2,4 % nell'Unione europea.

5.4. Un osservatorio europeo dell'occupazione, che registri continuamente gli effetti positivi e negativi delle TIC, fornirebbe un contributo molto utile alle decisioni da prendere in base alle previsioni.

⁽¹⁾ Organizzazioni professionali, sindacali, mutue, cooperative, organizzazioni delle famiglie e di genitori di alunni, di consumatori e di utenti, associazioni giovanili, di persone anziane, di handicappati, associazioni culturali.

5.5. Le TIC sono accusate di favorire la delocalizzazione delle attività. Nella misura in cui, insieme ad altri strumenti, contribuiscono a ridurre le distanze e i tempi, ciò non è errato. In compenso aiutano anche a risanare le zone in difficoltà a livello nazionale ed europeo e a salvaguardare oppure a creare i posti di lavoro. Il punto dolente è dato da alcuni casi di trasferimento al di fuori dell'Unione europea. Le TIC, pur svolgendo un ruolo strumentale in tale contesto, non sono l'argomento principale a favore di tali delocalizzazioni.

5.6. Le TIC sono all'origine del telelavoro. Questo, pur rappresentando la soluzione alla situazione di determinate persone, in alcuni casi rischia di creare o di accentuare i traumi dell'isolamento, che non solo danneggiano la salute fisica e psicologica ma sono anche fonte di costi, da cui l'importanza di un'informazione obiettiva e di consigli calibrati sul singolo caso.

5.7. Le TIC hanno inoltre permesso di creare nuove forme di vendita a domicilio. Queste pongono problemi soprattutto a certi tipi di clienti, che vanno protetti contro le azioni abusive e le decisioni troppo rapide. Le organizzazioni dei consumatori hanno un'importante funzione da svolgere: pedagogia, informazione, difesa.

5.8. Tutto ciò che, nel lavoro oppure nella vita quotidiana, contribuisce a ridurre le relazioni interpersonali non è mai molto positivo.

5.9. Per quanto riguarda l'utilizzo di certi tipi di TIC, le PMI non dispongono degli stessi strumenti delle grandi imprese. Eppure le PMI sono creatrici di posti di lavoro, devono sviluppare la propria presenza nelle esportazioni e spesso agiscono da fornitori delle grandi imprese. Il Comitato esprime due auspici: da un lato, che le PMI vengano aidate nei settori della consulenza, della formazione e delle attrezzature legate alle TIC e, dall'altro, che si studi la possibilità di creare forme di partenariato tra loro e le imprese con esperienza.

6. Formazione, informazione: due risposte alle esigenze, alle preoccupazioni e alle speranze

6.1. L'ignoranza suscita la paura o nutre l'illusione. La conoscenza è liberatrice nonché fattore d'integrazione sociale, professionale e civica.

6.1.1. Il Comitato quindi si è sempre espresso a favore di una formazione impartita il più presto possibile, adeguata e aggiornata e condivide le preoccupazioni e le proposte contenute nel Libro verde.

6.1.2. Le TIC devono allora essere incluse in tutti i gradi dell'insegnamento, sia nei programmi che come strumenti.

6.1.3. L'armonia nelle relazioni tra una generazione e l'altra contribuisce all'equilibrio familiare e sociale nel loro senso più ampio.

Si constata che determinate tecnologie di informazione e di comunicazione, per il carattere innovativo e per la rapidità con cui sono state introdotte e si sono sviluppate, turbano alcuni strati della popolazione (soprattutto le persone anziane anche se istruite) fino al punto di accentuarne la sensazione di isolamento. È un problema reale, che uno sforzo pedagogico e un'informazione idonea possono contribuire ad attenuare o addirittura a rimuovere mediante un'opera di demistificazione. Ne va senza dubbio della felicità delle persone e del loro diritto di accedere al progresso, ma anche della coesione della società e dell'interesse generale, quando è noto che l'isolamento fisico e psicologico contribuisce ad accentuare disturbi il cui trattamento è spesso costoso. L'azione delle associazioni che raggruppano persone anziane ed isolate e dei servizi specializzati va incoraggiata. Anche in questo caso l'interesse personale e l'interesse generale coincidono.

6.1.4. L'informazione fa parte della cultura, della libertà e della qualità della vita. Deve sottostare a regole deontologiche, applicare il pluralismo e rispettare le coscienze.

7. Nel settore delle TIC, l'Unione europea deve occupare il posto che le compete

7.1. Il Comitato insiste sull'importanza di analizzare il fabbisogno delle imprese e dei cittadini. Al di là dell'analisi e delle constatazioni, è importante che l'Unione europea, mediante una concertazione fondata sulla solidarietà, prenda iniziative forti, altrimenti la società europea correrà il serio pericolo di vedersi imporre soluzioni esecrabili sia dal punto di vista economico che da quello culturale ed etico, dettate dalla globalizzazione nel settore della produzione di beni e servizi.

7.2. Il Comitato ricorda le sue osservazioni e prese di posizione precedenti, specie sull'importanza del ravvicinamento e sulla messa in comune degli strumenti per la produzione di audiovisivi:

— parere sulla revisione della direttiva «Televisione senza frontiere» (più specificamente i punti 2.2, 3.1.6 e seguenti) ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ GU n. C 309 del 13. 11. 1995.

— parere sul programma Media II ⁽¹⁾.

D'altro lato, la creazione di un'autorità di osservazione e di regolamentazione dell'audiovisivo, sulla falsariga degli organi esistenti in numerosi Stati, è giustificata dalle nuove condizioni di trasmissione e di ricezione. La soluzione non va cercata nella repressione, bensì nell'educazione e nel dialogo. Un'autorità del genere vi contribuirebbe.

7.3. Nel parere in merito alla Comunicazione della Commissione «La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione», adottato quasi all'unanimità il 23 febbraio 1995, il Comitato esprime l'opinione che «il calendario proposto dalla Commissione per la liberalizzazione delle infrastrutture [di comunicazione] non possa essere ragionevolmente applicato senza aver definito chiaramente la nozione del Servizio Universale, le sue motivazioni, le poste in gioco, i suoi meccanismi di tutela, il suo sviluppo e il suo finanziamento.»

7.3.1. Aggiunge poi: «Il Comitato appoggia la Commissione nelle misure che questa prevede per la definizione di un quadro regolamentare chiaro e stabile, ma insiste sulla necessità di realizzare misure di apertura alla concorrenza solo dopo aver adottato tale quadro, in particolare per quanto concerne la concorrenza stessa, la concentrazione dei mezzi di comunicazione, la tutela della vita privata, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e la protezione elettronica e il finanziamento di un Servizio Universale, precedentemente definito in modo preciso, che comporti la varietà più ampia possibile di servizi avanzati di telecomunicazione. Il Comitato richiama l'attenzione sull'importanza fondamentale del concetto di Servizio universale, da cui dipenderanno le possibilità di accesso ai nuovi servizi di

informazione e di comunicazione per i cittadini europei. La ricchezza dell'offerta di informazione e comunicazione dipenderà dalla definizione del Servizio universale che determinerà se può essere evitata l'emarginazione sociale.»

7.3.2. Nel momento in cui gli viene richiesto il parere sul Libro verde, il Comitato constata che appena ora si sta precisando il concetto di «Servizio universale» e che la parte del finanziamento, che supera i limiti dell'attuale definizione, non sarà a carico dei gestori.

I timori espressi dal Comitato in materia di esclusione sociale non rischiano purtroppo di essere profetici.

7.4. Il Comitato approva l'argomentazione conclusiva del Libro verde sulla necessità di rafforzare il pluralismo in tutte le sue espressioni e a tutti i livelli. Propone quindi di creare organismi di dimensioni ridotte che permettano di animare un dibattito che, dati i rischi, le opportunità e la rapidità dell'evoluzione, dovrebbe essere permanente. La politica non deve arrancare dietro alle innovazioni tecnologiche, con il rischio di non riuscire a raggiungerle, ma prevederle laddove sia possibile e in ogni caso accompagnarle.

8. Non sarà fatto nulla senza la volontà politica dei responsabili...

8.1. ...sapendo che questa dipende in larga misura dal coraggio politico dei cittadini. L'esercizio della cittadinanza non si esaurisce nell'azione elettorale, ma si esprime in ogni cittadino nella sua volontà di partecipare, nell'ambito di tutte le sue responsabilità e funzioni, ai dibattiti i cui risultati condizioneranno la sua vita. Il dibattito sulle TIC fornisce ad ognuno un'occasione esemplare per esercitare i propri diritti di cittadino e i propri doveri civici.

⁽¹⁾ GU n. C 108 del 29. 4. 1995.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sul progetto pilota SLIM — Semplificazione legislativa per il mercato interno»

(97/C 206/04)

La Commissione, in data 24 luglio 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 «Relazione della Commissione sul Progetto Pilota SLIM — Semplificazione legislativa per il mercato interno».

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Noordwal, in data 4 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

Uno degli impegni più urgenti iscritti nella lista della Comunità è la riduzione degli eccessivi adempimenti che pregiudicano il funzionamento del mercato interno. L'iniziativa SLIM (Semplificazione legislativa per il mercato interno) si prefigge di individuare le modalità di una semplificazione della normativa sul mercato interno senza mettere in pericolo la necessaria tutela del cittadino, e di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro come parte del Patto di fiducia per l'occupazione.

1.1. Definizione e campo di applicazione del progetto pilota SLIM

1.1.1. I principi di base del progetto SLIM sono i seguenti:

- la semplificazione dovrebbe riguardare un numero limitato di settori;
- le imprese e le altre parti interessate dovrebbero contribuire in maniera diretta all'iniziativa.

1.1.2. Nel progetto pilota sono stati selezionati ed esaminati i seguenti quattro settori:

- Intrastat — statistiche sul commercio intracomunitario;
- regolamentazioni tecniche sui prodotti della costruzione;
- normativa concernente il riconoscimento reciproco dei diplomi;
- normativa in materia di piante ornamentali.

1.2. Metodo di lavoro

1.2.1. In base ad un nuovo metodo di lavoro, si riuniscono intorno allo stesso tavolo, in piccoli gruppi presieduti da un presidente nominato dalla Commissione, esperti delle amministrazioni di alcuni Stati membri e rappresentanti degli utenti della legislazione. La fase pilota è stata dedicata alla legislazione relativa

ai quattro settori summenzionati. Ciascuno dei quattro gruppi SLIM, presieduti da una persona nominata personalmente dal Commissario europeo competente per il settore, è tenuto a presentare una relazione in tempo per il Consiglio sul Mercato interno di novembre.

1.2.2. I gruppi SLIM hanno lavorato con un numero limitato di partecipanti profondi conoscitori degli argomenti. In molti casi hanno espresso preferenze per semplificazioni o miglioramenti che non sono stati però condivisi da tutti i membri.

1.2.3. Gli Stati membri che non avevano inviato alcun esperto sono stati consultati — sebbene in certi casi con tempi ristretti — e i gruppi hanno ricevuto contributi scritti da alcune delle parti interessate.

1.3. Le raccomandazioni dei gruppi SLIM

1) Il gruppo «Intrastat» raccomanda tra l'altro di semplificare o di non raccogliere più una serie di dati a partire dal 1º gennaio 1998, di ridurre in modo significativo (dalle attuali 10 500 a meno di 7 000) il numero di sottovoci della Nomenclatura e di adeguare i sistemi di raccolta o di introdurre uno nuovo che riduca gli adempimenti amministrativi per le imprese. Per far ciò esistono vari metodi, fra cui un maggior ricorso al campionamento, ad un sistema a «doppio binario» che riduca la frequenza delle comunicazioni dettagliate dei risultati e/o l'uso da parte di un gruppo di Stati membri di un sistema a flusso singolo basato esclusivamente su dati concernenti le esportazioni.

2) Premesso che l'attuazione della Direttiva era inclusa nel mandato, il gruppo «Prodotti della costruzione» ha proposto tre opzioni. La prima consistente nel migliorare le carenti procedure di attuazione dimostrate inefficaci, soprattutto quelle concernenti le Specifiche Tecniche, in particolare le Norme Armonizzate. La seconda opzione prevede l'allineamento della direttiva ai nuovi criteri del cosiddetto «nuovo approccio», che consentono la commercializ-

zazione di prodotti senza che vi sia un precedente accordo sulle specifiche tecniche e comporta pertanto una modifica della direttiva «prodotti della costruzione» (CPD). La terza opzione, appoggiata dalla Commissione, suggerisce una soluzione in due fasi che combina la prima opzione con un intervento parallelo per ravvicinare i regolamenti nazionali in materia di lavori di costruzione.

- 3) La principale conclusione cui è giunto il gruppo «Riconoscimento dei diplomi» è stata la necessità di non abrogare le direttive settoriali. Il gruppo si è inoltre pronunciato a favore del mantenimento di comitati consultivi semplificandone e migliorandone il funzionamento. Ha tuttavia considerato che le dettagliate disposizioni in tema di formazione scolastica e professionale previste dalle direttive settoriali potrebbero essere sostituite da criteri basati sulla competenza che privilegino i risultati della formazione scolastico-professionale, anziché i suoi contenuti.
- 4) La relazione del gruppo «Piante ornamentali» presenta due schieramenti nettamente distinti. Alcuni membri hanno espresso seri dubbi circa la necessità di provvedimenti comunitari in tale settore. Se tuttavia detti provvedimenti dovessero essere mantenuti, andrebbero chiariti e semplificati.

1.4. Osservazioni della Commissione sul progetto SLIM

La Commissione intende proseguire il progetto e chiedere che vi sia una seconda fase riguardante altri settori (vedasi punto 2.8.4). Il documento della Commissione sostiene tuttavia che questa estensione sarà subordinata all'accettazione da parte del Consiglio e degli Stati membri sia del metodo di lavoro adottato che dei cambiamenti legislativi proposti dalla Commissione nei quattro settori pilota. La Commissione anticipa a grandi linee le proposte che intende formulare per ciascuno dei quattro settori nei prossimi anni.

OSSERVAZIONI DEL CES SULL'INIZIATIVA SLIM

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa SLIM che, a suo avviso, rappresenta un'esigenza sentita da tempo che è stata ora definita e a cui è stato dato seguito. I metodi e le procedure di lavoro che costituiscono in quanto tali un considerevole miglioramento rispetto a quelli precedenti, vanno tuttavia esaminati con spirito critico per giudicare se l'iniziativa SLIM costituisca l'approccio migliore per avere norme migliori. Occorre includere in questo esame le procedure di consultazione esistenti che hanno dimostrato la loro utilità.

2.2. Il Comitato condivide il parere della Commissione europea in base al quale una normativa troppo complicata comporta un alto costo economico e mette in pericolo la competitività dell'industria e la sua capacità di creare nuovi posti di lavoro. Tutta la normativa, tanto a livello comunitario che nazionale, deve essere pienamente giustificata e rapportata ai suoi obiettivi. Ciò vale sia per le nuove iniziative di carattere legislativo che per la normativa esistente.

2.3. Occorre pertanto che l'Unione europea e gli Stati membri dispongano di una strategia comune per migliorare la qualità della legislazione, cominciando con delle nuove proposte legislative. È sempre meglio iniziare con una legislazione semplice, trasparente ed efficace piuttosto che semplificare quella già esistente a posteriori.

2.4. La nuova normativa proposta andrebbe accuratamente esaminata per verificarne la necessità e il campo di applicazione. Perché il Consiglio, il Parlamento e il CES possano formulare decisioni con cognizione di causa, occorre che ogni proposta legislativa a livello comunitario (soprattutto se si suppone abbia un impatto significativo sulle condizioni delle imprese) sia corredata di un'analisi obiettiva dei fatti pertinenti, come una valutazione dell'impatto sulle imprese; in tal modo si disporrà di un'adeguata base sulla quale formulare il giudizio politico.

2.5. Per la legislazione in vigore occorre che i metodi specifici utilizzati, e in particolare la composizione dei gruppi interessati, siano adeguati alla tematica da trattare. Non va escluso nessun argomento a priori, ma, per ogni caso specifico, vanno prese le necessarie misure per garantire la più ampia consultazione, mentre si deve anche evitare che venga compromesso l'attuale livello di protezione.

2.6. Parallelamente alla Comunità, gli Stati membri dovrebbero semplificare la loro legislazione a tutti i livelli (nazionale e locale), specie le norme derivanti dalla trasposizione della legislazione comunitaria.

2.7. L'uso diffuso di direttive induce molti Stati membri ad adottare sempre più normative nazionali. Il Comitato appoggia pertanto il maggior ricorso ai regolamenti come strumento legislativo comunitario.

2.8. La Commissione deve adottare un approccio incisivo e attivo nei confronti del controllo della trasposizione e dell'applicazione della sua normativa comunitaria a livello nazionale così da evitare in particolare che un insufficiente grado di trasposizione nella legislazione nazionale o altre pratiche, pregiudichino l'unità del mercato comunitario.

2.9. Metodologia

2.9.1. L'originalità dell'iniziativa SLIM consiste nell'associare in piccoli gruppi, sotto un presidente nominato dalla Commissione, alcuni esperti provenienti dalle amministrazioni nazionali e un pari numero di utenti della legislazione. Questo tipo di composizione appare adeguata e ben equilibrata in quanto può garantire in particolare un approccio obiettivo scevro d'interessi politici. In questa fase si dovrebbero dissuadere gli Stati membri dal presentare contributi scritti, in quanto ciò costituirà spesso un'opportunità per ribadire posizioni ben conosciute e verosimilmente non introdurrà nuove idee nel dibattito.

2.9.2. Nondimeno il lavoro non deve considerarsi portato a termine con la presentazione delle relazioni da parte dei gruppi. In questa fase si dovrebbero prevedere discussioni ed elaborazioni allo scopo di trasformare tali raccomandazioni in proposte formali di ordine pratico che semplifichino la rispettiva legislazione a livello sia dell'UE che degli Stati membri, con particolare riguardo alle procedure amministrative. Andrebbe rivolta un'attenzione speciale al campo di applicazione per la semplificazione delle disposizioni amministrative relative alla normativa interessata. Questo tipo di semplificazione non dovrebbe in nessun caso mettere a repentaglio le amministrazioni che funzionano bene, poiché ciò comporterebbe una minore efficienza e un aumento dei costi.

2.9.3. I rappresentanti delle imprese comunitarie hanno più volte espresso l'opinione secondo cui l'onere normativo è molto più gravoso a livello nazionale che non comunitario. La legislazione comunitaria è spesso alterata da una superflua «cosmesi» da parte dei governi degli Stati membri. Il mancato coordinamento fra legislazione nazionale e comunitaria causa anche dei problemi alle imprese e ai cittadini. Mentre la Commissione e il Parlamento continuano ad adoperarsi a favore di una normativa comunitaria semplificata, è necessario che anche gli Stati membri agiscano al riguardo. Per migliorare il funzionamento del mercato interno, gli Stati membri devono essere pronti a osservare la stessa autodisciplina nel campo della produzione legislativa e della trasposizione delle norme comunitarie che essi chiedono a gran voce all'Unione, mentre il Consiglio, da parte sua, dovrebbe proporre metodi realistici per fare in modo che gli Stati membri attuino la normativa comunitaria approvata più semplice. Ma ciò non deve impedire agli Stati membri di andare al di là di questo limite minimo.

2.9.4. Ad ogni modo la semplificazione a livello nazionale, per quanto urgente, va discussa molto approfonditamente prima di essere attuata e questo per evitare risultati che potrebbero andare in una direzione diversa da quella cui tendeva la normativa originale. D'altro canto in questo modo si potrebbe perdere tempo prezioso e dare adito a confusione. Per raggiungere un'efficace semplificazione non occorrono solo emendamenti, che

producono ben pochi effetti se non addirittura nessuno, ma anche raccomandazioni ben precise.

2.10. Seguito del progetto SLIM

2.10.1. La riuscita del progetto SLIM dipende dall'azione concreta avviata dalla Commissione in base alle raccomandazioni SLIM. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione di consultarlo a tempo debito circa le iniziative di seguito relative ai quattro progetti pilota nonché di essere informato circa i progressi raggiunti dal gruppo successivo.

2.10.2. Attualmente si progetta di estendere la SLIM a una nuova fase comprendente l'analisi di altri settori. La Commissione dovrebbe usare dei criteri formali per garantire la selezione obiettiva di nuovi settori. Non solo andrebbero consultati gli Stati membri, ma si dovrebbero anche invitare i rappresentanti degli utenti della legislazione a esprimere i loro punti di vista. Il Comitato esorta pertanto la Commissione ad invitare tutte le parti interessate a presentare argomenti e proposte per le tappe successive della SLIM.

2.10.3. La Commissione dovrebbe fondare la sua selezione sui criteri seguenti:

- il significato socioeconomico dell'argomento (compresa la sua importanza per il consumatore e per l'industria) oppure il suo contributo al miglioramento della qualità legislativa; deve essere chiaro fin dall'inizio che i risultati costituiranno un reale vantaggio per il Mercato interno;
- la capacità concreta dell'argomento di ridurre la mole normativa, in modo da stimolare l'economia e creare nuovi posti di lavoro;
- l'esame del valore aggiunto che la presa in considerazione dell'argomento da parte del progetto SLIM può fornire, particolarmente rispetto ad altri programmi di semplificazione;
- considerazioni pratiche riguardanti, per esempio, la possibilità che il progetto sia portato a termine in un anno;
- la compatibilità con l'imminente introduzione dell'euro;
- le differenze di effetto a seconda che si tratti di uomini o di donne.

2.10.4. In base a quanto sopra, si potrebbero proporre i seguenti argomenti per il progetto SLIM:

- argomenti di carattere fitosanitario;
- fertilizzanti;
- prodotti agricoli;
- prodotti alimentari;
- appalti pubblici,

tenendo presente che la Commissione ha ora scelto i seguenti settori legislativi del Mercato interno affinché

siano esaminati in futuro nell'ambito del progetto SLIM:

— IVA;

- statistiche extracomunitarie;
- banche;
- un settore o un gruppo di prodotti (ancora da determinare).

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture»⁽¹⁾

(97/C 206/05)

Il Consiglio, in data 27 gennaio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75, primo paragrafo del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Decaillon, in data 9 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 3 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva della Commissione

1.1.1. La proposta di direttiva ha per oggetto:

- le tasse annuali sugli autoveicoli;
- i diritti d'utenza e i pedaggi;
- il concetto di itinerari sensibili.

1.1.2. Il campo di applicazione è il seguente:

- i veicoli adibiti al trasporto di merci il cui peso lordo autorizzato sia uguale o superiore a 12 tonnellate. Sono esclusi gli autoveicoli che effettuano servizio di trasporto solamente sui territori non europei degli Stati membri e quelli immatricolati nelle Isole Canarie, a Ceuta e Melilla, nelle Azzorre e a Madera i quali effettuano servizio di trasporto solo su questi territori o tra questi territori e la Spagna o il Portogallo.

1.1.3. La proposta si prefigge il seguente obiettivo:

- la riduzione delle distorsioni di concorrenza nel quadro dell'approfondimento del mercato interno; a tal fine la Commissione propone:
 - una migliore copertura dei costi collegati all'uso dell'infrastruttura stradale, compresi i costi esterni;
 - una più grande differenziazione dei prelievi, sulla base della generazione dei costi;
 - un maggior ricorso al principio di territorialità nel recupero dei costi derivanti dall'uso delle infrastrutture.

1.2. La proposta di direttiva della Commissione risponde a due obblighi giuridici.

1.2.1. Il riesame da parte del Consiglio dell'aliquota massima dei diritti d'utenza, conformemente al disposto dell'articolo 7, lettera f), della Direttiva 93/89/CE⁽²⁾.

⁽¹⁾ GU n. C 59 del 26. 2. 1997, pag. 9.

⁽²⁾ GU n. L 279 del 12. 11. 1993, pag. 32; GU n. C 19 del 25. 1. 1994, pag. 74.

1.2.2. L'approvazione da parte del Consiglio «in un ragionevole lasso di tempo» di una nuova direttiva in sostituzione della Direttiva 93/89/CE annullata dalla Corte di giustizia nel luglio 1995⁽¹⁾ con le seguenti motivazioni:

- il Consiglio, avendo adottato un testo contenente modifiche sostanziali rispetto alla proposta della Commissione approvata dal Parlamento europeo il 18 dicembre 1992, con riserva di modifiche minori, non ha rispettato la procedura di seconda consultazione del Parlamento europeo prevista agli articoli 75 e 99 del Trattato;
- la regolare consultazione del Parlamento europeo nei casi previsti dal Trattato costituisce una questione di forma sostanziale, la cui non osservanza comporta la nullità dell'atto in questione; l'effettiva partecipazione del Parlamento al processo legislativo comunitario è un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale ed esprime un principio democratico fondamentale;
- gli argomenti addotti dal Consiglio sono stati respinti.

1.3. La proposta di direttiva della Commissione rientra in un contesto giuridico particolare.

1.3.1. Per motivi di certezza giuridica (per non creare «un vuoto giuridico»), la Corte di giustizia ha ritenuto necessario mantenere provvisoriamente tutti gli effetti della direttiva annullata fino all'adozione di una nuova direttiva da parte del Consiglio.

1.3.2. Nell'ambito di un controllo della legittimità basato sull'articolo 173 del Trattato, la Corte di giustizia ha ritenuto di non essere competente per quanto riguarda l'imposizione al Consiglio di una scadenza per l'adozione di una nuova direttiva.

1.3.3. Il Consiglio ha tuttavia il dovere di rimediare all'irregolarità commessa in un ragionevole lasso di tempo.

1.4. La proposta di direttiva presentata dalla Commissione si inserisce contemporaneamente nell'ambito della realizzazione del mercato unico attraverso l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza e in quello della politica comune dei trasporti.

1.4.1. Oltre agli atti giuridici diretti all'eliminazione delle distorsioni di concorrenza, la direttiva fa esplicito riferimento ad altri testi, più precisamente:

- il Libro bianco per lo sviluppo futuro della politica dei trasporti⁽²⁾, che invoca una strategia più ampia a favore di trasporti sostenibili e più equilibrati;

- il Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti»⁽³⁾ che si occupa soprattutto di come correggere le tendenze non sostenibili dei trasporti e in particolare dei mezzi per internalizzare i costi esterni;

- gli strumenti di natura regolamentare, tecnica e organizzativa per accrescere l'interesse, la redditività e la qualità di altri modi di trasporto terrestri, ad esempio la liberalizzazione del mercato nel settore ferroviario, le azioni pilota, l'APTC per il trasporto combinato, la ristrutturazione del mercato per le vie navigabili interne.

2. Cronistoria

2.1. La proposta di direttiva

2.1.1. Nel 1968, la Commissione propone di istituire un sistema di tassazione degli autoveicoli commerciali⁽⁴⁾.

2.1.2. Nel 1978, il Consiglio dà il suo accordo di massima.

2.1.3. Nel 1988, la Commissione presenta una proposta di imputazione agli autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci dei costi dell'infrastruttura [doc. COM (87) 716 def.⁽⁵⁾ che modifica il doc. COM (86) 750 def.⁽⁶⁾].

2.1.4. Nel 1992, la Commissione presenta una nuova proposta di direttiva [doc. COM (92) 405 def.⁽⁷⁾] che modifica le sue proposte iniziali e quelle del documento COM (94) 540 def. presentato nel 1991⁽⁸⁾.

2.1.5. Nel 1993, il Consiglio adotta la Direttiva 93/89/CE «relativa all'applicazione da parte degli Stati membri delle tasse su taluni autoveicoli commerciali adibiti al trasporto di merci su strada nonché dei pedaggi e diritti d'utenza per l'uso di alcune infrastrutture». Tuttavia il Consiglio si allontana sostanzialmente dalla proposta della Commissione e dal parere del Parlamento europeo, specie sul punto che il Consiglio non è più tenuto ad adottare, al massimo entro il 31 dicembre 1998, un regime armonizzato di tassazione stradale e a chiedere alla Commissione proposte per la definizione di un regime d'imputazione basato sul principio di territorialità.

⁽³⁾ COM (95) 691 def. — GU n. C 1261/96 (non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale).

⁽⁴⁾ COM (68) 567 def. GU n. C 96 del 21. 9. 1968, pag. 44 — GU n. C 48 del 16. 4. 1969, pag. 5.

⁽⁵⁾ GU n. C 79 del 26. 3. 1988, pag. 8; GU n. C 208 dell'8. 8. 1988, pag. 29.

⁽⁶⁾ GU n. C 232 del 31. 8. 1987, pag. 88.

⁽⁷⁾ GU n. C 311 del 27. 11. 1992, pag. 63; GU n. C 19 del 25. 1. 1993, pag. 71.

⁽⁸⁾ GU n. C 75 del 20. 3. 1991, pag. 1; GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 18.

⁽¹⁾ Sentenza del 5 luglio 1995 Causa C 21/94. Raccolta della giurisprudenza 1995, pag. I — 1827.

⁽²⁾ COM (92) 494 def. — GU n. C 352 del 30. 12. 1993, pag. 11.

2.2. *Le principali prese di posizione del Comitato economico e sociale*

2.2.1. Il Comitato ha elaborato numerosi pareri favorevoli sulle varie proposte della Commissione formulando diverse osservazioni. In particolare:

- il parere del 2 luglio 1987 in merito al doc. COM (86) 750 def. (relatore: Moreland) ⁽¹⁾;
- il parere del 2 giugno 1988 in merito al doc. COM (87) 716 def. (relatore: Rouzier) ⁽²⁾;
- il parere del 24 aprile 1991 in merito al doc. COM (90) 540 def. (relatore: Moreland) ⁽³⁾;
- il parere del 25 novembre 1992 in merito al doc. COM (92) 405 def. (relatore: Moreland) ⁽⁴⁾.

2.2.2. I diversi pareri del Comitato hanno un approccio sostanzialmente uniforme riguardo ad alcune questioni fondamentali, raccomandando di:

- a) perseguire l'eliminazione delle distorsioni di concorrenza;
- b) definire un'impostazione graduale e semplificata;
- c) basare il criterio di tassazione sul peso massimo autorizzato, sul numero degli assi e su un sistema che non penalizzi i piccoli veicoli;
- d) perseguire l'obiettivo di un modello comune di attribuzione dei costi dell'infrastruttura e di quelli esterni secondo un sistema progressivo;
- e) giungere, con il tempo, alla soppressione dei pedaggi, tranne che per talune infrastrutture specifiche;
- f) basarsi per quanto possibile, nel frattempo, sul principio di territorialità, sia per le infrastrutture generali sia per quelle specifiche;
- g) tener conto di tutti i costi e i vantaggi economici, sociali e ambientali di ogni singolo modo di trasporto.

⁽¹⁾ GU n. C 232 del 31. 8. 1987, pag. 88.

⁽²⁾ GU n. C 79 del 26. 3. 1988, pag. 8; GU n. C 208 dell'8. 8. 1988, pag. 29.

⁽³⁾ GU n. C 75 del 20. 3. 1991, pag. 1; GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 18.

⁽⁴⁾ GU n. C 311 del 27. 11. 1992, pag. 63; GU n. C 19 del 25. 1. 1993, pag. 71.

3. *Considerazioni del Comitato*

3.1. *Base giuridica della proposta di direttiva*

3.1.1. Il Comitato considera che:

- per giustificare i suoi obiettivi, la proposta di direttiva può invocare diversi articoli generali del Trattato, in particolare gli articoli 2 e 3;
- in linea di massima, tuttavia, la proposta si deve basare giuridicamente sulle disposizioni del Titolo 4 del Trattato, più precisamente su quelle dell'articolo 75.

3.1.2. Il Comitato infatti, pur riconoscendo le interdipendenze tra la proposta di direttiva e altre disposizioni del Trattato, ritiene che:

- tali interdipendenze dipendano dalla natura stessa del trasporto e dal suo carattere trasversale;
- le particolarità del trasporto debbano tuttavia essere pienamente riconosciute;
- per tale motivo le tasse sull'uso delle infrastrutture debbano necessariamente essere stabilite in base a considerazioni proprie alla politica comune dei trasporti;
- sarebbe dannoso assimilare queste tasse alle disposizioni fiscali del Trattato (articoli 95 e seguenti);
- l'articolo 75, oltre ad adeguarsi agli obiettivi ed alle disposizioni della proposta di direttiva corrisponde, in termini di procedura di adozione (articolo 189 C), all'auspicio di efficacia e di rapidità di decisione in materia, auspicio espresso più volte dal Comitato.

3.2. *Osservazioni generali*

3.2.1. Come già nei precedenti pareri, il Comitato ribadisce la necessità che il Consiglio giunga il più rapidamente possibile ad un accordo sull'imputazione dei costi dell'infrastruttura stradale per

- approfondire il mercato interno eliminando le distorsioni di concorrenza;
- sviluppare una sana concorrenza all'interno dei singoli modi di trasporto e tra di essi;
- tener conto delle esigenze di promozione di un sistema di trasporti efficace, equilibrato e sostenibile;

- consolidare il sistema europeo dei trasporti, soprattutto in vista dell'ampliamento;
- rafforzare il principio «l'utente paga»;
- prendere in considerazione, nel calcolo dei costi e dei prezzi dei trasporti, gli effetti esterni, siano essi positivi o negativi.

3.2.2. Il Comitato ribadisce le sue precedenti osservazioni in base alle quali i pedaggi rappresentano un'applicazione del principio di territorialità, ma precisa che una loro combinazione con le tasse sui veicoli e le accise costituisce una doppia imposizione. Per tale motivo resta favorevole all'eliminazione a lungo termine dei pedaggi stessi. Le innovazioni tecnologiche, in particolare la riscossione elettronica, dovrebbero permettere di evitare la doppia imposizione rendendo nel contempo il traffico più scorrevole.

3.2.3. Il Comitato giudica positivamente l'impostazione progressiva, moderata e gradualistica della Commissione, il che dovrebbe consentire un accordo all'interno del Consiglio, sempre tenendo conto delle differenti situazioni e delle valutazioni divergenti nei vari Stati membri. Sottolinea che nelle attuali circostanze occorre, come fa la Commissione, procedere per tappe verso un'armonizzazione più completa e permettere a taluni Stati membri di prendere misure proprie nel settore della tassazione degli autoveicoli senza che questo provochi nuove distorsioni della concorrenza.

3.2.3.1. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che attualmente nell'Unione europea l'approccio che prevale in materia d'imposizione fiscale sui carburanti si basa più su elementi di politica fiscale che di politica dei trasporti, in quanto le accise sui carburanti restano e resteranno un'importante risorsa.

Il Comitato auspica che venga instaurata una reale coerenza tra le tasse indirette frutto delle politiche fiscali e le tasse dirette sull'uso delle infrastrutture e la copertura dei costi esterni derivanti dalla politica dei trasporti.

3.2.4. Il Comitato dà atto alla Commissione dello sforzo compiuto per presentare un progetto

- che rispetti il principio di differenziazione in funzione delle categorie di veicoli e sia al tempo stesso abbastanza semplice da consentire una rapida applicazione senza un aumento dei costi amministrativi;
- che rispetti il principio di una tassazione corrispondente il più possibile all'uso effettivo delle infrastrutture;

- che rispetti in modo semplice ed equilibrato, la presa in considerazione dei costi esterni nelle forme di prelievo, garantendo i principi di non discriminazione e di compatibilità tra queste;
- che rispetti il carattere specifico di talune situazioni e infrastrutture.

3.2.5. Il Comitato apprezza inoltre il fatto che la Commissione abbia completato la sua proposta con un'analisi, certo discutibile, ma abbastanza esauriente e seria, delle conseguenze di attuazione della sua proposta.

3.2.6. Il Comitato, pur riaffermando di essere d'accordo con l'impegno della Commissione a rendere generale il principio di territorialità, avverte la stessa Commissione dell'esistenza di problemi pratici.

3.2.7. Il Comitato riconosce la necessità di garantire agli Stati membri un sufficiente gettito fiscale ma sottolinea nuovamente che

- il gettito deve corrispondere all'uso reale delle infrastrutture e non ad un'estensione generalizzata delle entrate fiscali;
- l'adeguamento di tali entrate deve essere equilibrato, moderato ed equo per non penalizzare, indebitamente, le diverse categorie di utenti che attualmente attraversano grandi difficoltà, ostacolare il principio di libera circolazione e introdurre nuove distorsioni all'interno dei modi di trasporto e tra di essi.

3.2.8. Il Comitato ribadisce l'importanza della valutazione e della presa in considerazione dei costi d'infrastruttura e delle esternalità. Ritiene che la loro internalizzazione debba essere applicata a tutti i modi ma, tenendo conto della situazione attuale e della necessità di avviare un processo gradualistico, considera normale iniziare, in una prima fase, dal settore più sensibile, vale a dire i trasporti su strada. Il Comitato ricorda inoltre che al fine di tener conto di tutte le esternalità è necessario procedere ad un'analisi e ad un'internalizzazione di tipo costi/benefici (cfr. in particolare il parere sul Libro verde «Impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente⁽¹⁾» e il parere d'iniziativa in merito ai «Costi d'infrastruttura nel trasporto di merci su strada⁽²⁾»).

⁽¹⁾ GU n. C 313 del 30. 11. 1992, pag. 18.

⁽²⁾ GU n. C 18 del 22. 1. 1996, pag. 27.

3.2.9. Il Comitato, pur riconoscendo l'oggetto specifico della proposta di direttiva all'esame, giudica quest'ultima inseparabile da decisioni rapide da parte del Consiglio in altri settori della politica dei trasporti e dall'inserimento coerente di dette decisioni in una strategia integrata (cfr. in particolare il parere 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 nei trasporti nell'Unione europea»⁽¹⁾).

3.2.10. Il Comitato, pur d'accordo con il concetto di «itinerari sensibili», si chiede quali saranno le procedure relative alla loro determinazione e auspica che il loro riconoscimento tenga conto del fatto che detti itinerari non devono costituire un ostacolo alla libera circolazione né causare nuove distorsioni della concorrenza.

4. Osservazioni particolari

4.1. *La composizione del parco automezzi*

4.1.1. Il Comitato valuta positivamente il fatto che il parco automezzi sia composto in misura sempre maggiore da veicoli che rispettano l'ambiente.

4.1.2. Tuttavia, in merito a questo punto, esprime perplessità sul carattere «meccanico» delle valutazioni espresse dalla Commissione, che sembrano essere state effettuate «ceteris paribus».

Purtroppo però, raramente, per non dire mai, le cose rimangono uguali.

4.1.3. Attualmente, taluni operatori e taluni Stati esercitano una pressione per rendere più severe le norme tecniche dei veicoli stradali. Il Comitato ritiene che la Commissione avrebbe interesse a procedere ad alcune «simulazioni» concernenti la possibilità di modificare tali norme tecniche e il loro impatto in termini di usura delle infrastrutture e di costi esterni.

4.1.4. Il Comitato inoltre non esclude l'eventualità che l'applicazione della direttiva provochi effetti perversi e accentui lo sdoppiamento del parco veicoli e del settore stradale in due categorie, l'una composta da un numero relativamente limitato d'imprese finanziariamente in grado di adeguarsi alle norme più rigorose e beneficiare della riduzione progressiva di tasse, pedaggi e diritti d'utenza, l'altra formata da un numero sempre maggiore d'imprese incapaci di rispettare queste norme e che non solo dunque si trovano a pagare più tasse, ma che determinano anche il degrado delle infrastrutture e costi esterni sempre più elevati.

4.2. *I costi di trasporto*

4.2.1. Il Comitato valuta positivamente la scarsa incidenza di questo elemento.

4.2.2. Tuttavia, il Comitato teme il verificarsi di effetti indesiderati, in quanto l'incidenza delle tasse dirette sulle infrastrutture, pur restando debole, può essere più o meno rilevante a seconda della situazione dei diversi operatori.

4.2.3. Per taluni, l'incidenza sarà effettivamente relativamente modesta e potrà anche ripercuotersi sui prezzi ma per altri essa graverà ancor più sulla loro situazione finanziaria.

4.3. *La domanda di trasporti su strada e lo spostamento verso altri modi di trasporto*

4.3.1. Il Comitato prende atto del fatto che le disposizioni della direttiva avranno scarse ripercussioni sull'evoluzione del modo di trasporto stradale.

4.3.2. Ritiene che la direttiva potrà essere prolungata e approfondita solo se sarà accompagnata contemporaneamente, o almeno il più rapidamente possibile, da disposizioni che incidano sull'offerta, sia in termini d'infrastrutture, in termini di servizi garantiti da altri modi, sia in termini di nuovi servizi telematici (vedere a proposito il parere d'iniziativa intitolato «L'applicazione di sistemi telematici nel contesto paneuropeo⁽²⁾» del trasporto intermodale).

4.3.3. Il Comitato invita dunque il Consiglio e la Commissione ad intervenire con decisione al fine di sviluppare i mezzi per promuovere un'offerta dei diversi modi di trasporto più efficace e più rispettosa delle infrastrutture e dell'ambiente (cfr. il parere sul Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti. Opzioni in materia d'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea»).

4.4. *Il prezzo delle merci*

4.4.1. Il Comitato valuta positivamente l'impatto limitato sul prezzo delle merci trasportabili.

4.4.2. Tenendo conto dell'evoluzione relativa nel lungo periodo dei prezzi di trasporto e dei prezzi dei prodotti trasportati, ad evidente svantaggio dei primi, il Comitato ritiene addirittura che questo impatto sui prezzi potrebbe essere globalmente assorbito dai traspor-

⁽¹⁾ COM (95) 691 def. — GU n. C 1261/96 (non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale).

⁽²⁾ CES 1391/96 (non ancora pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale).

tatori o dai committenti senza danno per la loro competitività.

4.5. *Costi d'infrastruttura e costi esterni*

4.5.1. Il Comitato spera che vengano prese in considerazione sia le sue osservazioni generali sia quelle particolari (cfr. il parere sul Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti. Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni sui trasporti nell'Unione europea»).

4.6. *Gettito della tassazione*

Il Comitato prende atto dell'aumento previsto del gettito ma desidera sottolineare quanto segue:

- non è questo l'obiettivo della direttiva;
- è auspicabile una maggiore differenziazione a seconda degli utenti, sia per quanto concerne l'imputazione dei costi effettivi sia dal punto di vista dell'equità dei prelievi.

4.7. *La competitività*

4.7.1. Il Comitato prende nota del fatto che il debole aumento del prezzo dei trasporti dovrebbe essere ampiamente compensato da una maggiore efficienza del trasporto su strada e del sistema dei trasporti nel suo insieme.

4.7.2. Il Comitato desidera comunque sottolineare che l'efficienza del sistema stradale e dei trasporti globali dipende, come è già stato affermato, da disposizioni volte a migliorare l'offerta di trasporto.

4.8. *Sistema di produzione e di scambi, spazio europeo*

4.8.1. Il Comitato prende nota del fatto che gli effetti della proposta non possono esser considerati pregiudizievoli per la coerenza e la coesione della Comunità.

4.8.2. Sollecita però la Commissione, affinché al momento di elaborare la relazione sulla valutazione dell'applicazione della direttiva, non si limiti a contemplare, se necessario, semplici correttivi da adottare e persegua, nelle future iniziative, le proposte e le procedure positive in termini di coerenza e coesione dello spazio produttivo, commerciale e geografico della Comunità.

4.9. *Il sistema sociale*

4.9.1. Il Comitato si rammarica che la scheda di valutazione dell'impatto della Commissione non abbia

esaminato l'aspetto sociale e invita dunque la Commissione a colmare questa lacuna, in particolare analizzando l'effetto che la direttiva potrebbe avere su un aumento della pressione fiscale, su un eventuale deterioramento delle condizioni di lavoro, su una minore osservanza della regolamentazione, su un maggiore ricorso alla subfornitura nel settore dei trasporti su strada a seconda dei paesi e del tipo d'impresa.

4.9.2. Sulla base dei risultati di tale analisi, il Comitato invita la Commissione a prendere tutte le iniziative che permettano di:

- ovviare, se necessario, agli effetti negativi della direttiva all'esame;
- promuovere, attraverso il miglioramento delle condizioni sociali dei trasporti, una maggiore efficacia e una migliore qualità dell'offerta.

5. *Osservazioni specifiche*

5.1. *Secondo considerando*

5.1.1. Il Comitato approva il fatto che sia stata riconosciuta l'esigenza d'imputare i costi esterni, ma esprime dubbi sulla dicitura «ove necessario», che sembra essere in contraddizione con il quarto considerando che invita a «garantire un sistema di trasporti sostenibile» e a «incoraggiare l'impiego di mezzi più rispettosi dell'ambiente per il trasporto delle merci» e con il decimo considerando che, a tale scopo, invita ad una «maggiore differenziazione» degli strumenti economici.

5.1.2. Il Comitato propone di riformulare il secondo considerando.

5.2. *Articolo 2*

5.2.1. Di fronte all'attuale sviluppo di taluni tipi di trasporto (specie il recapito messaggi, la consegna di merci per corriere espresso...) il Comitato esprime perplessità sulla limitazione del campo d'applicazione ai soli veicoli che abbiano un peso totale a pieno carico autorizzato pari o superiore a 12 tonnellate.

La Commissione dovrebbe per lo meno giustificare questa riduzione a un tempo con la preoccupazione di non creare distorsioni della concorrenza e in termini di imputazione reale dei costi d'utenza delle infrastrutture e dei costi esterni, oppure con motivi di progressività, semplicità e di gradualismo della sua impostazione.

5.2.2. Il Comitato non capisce perché definire i costi esterni solo sulla base della congestione e dell'inquinamento atmosferico e acustico. A suo avviso occorrerebbe tener conto anche di altri elementi quali la sicurezza, il tasso d'occupazione dei suoli o le vibrazioni.

5.3. Articolo 6

5.3.1. Pur d'accordo con l'approccio di semplificazione adottato dalla Commissione, il Comitato esprime dubbi sul principio di differenziazione dei veicoli chiedendosi se:

- una differenziazione più netta non avrebbe forse permesso di avvicinarsi maggiormente all'imputazio-

ne effettiva dei costi d'utenza delle infrastrutture e dei costi esterni;

- alla base dell'applicazione di tasse sui veicoli non Euro, i veicoli Euro I e i veicoli Euro II con una progressione lineare del 10 %, non vi siano motivi diversi dalla semplificazione.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco: strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie»

(97/C 206/06)

La Commissione, in data 2 agosto 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 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 von der Decken in data 9 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria con 115 voti favorevoli, 4 voti contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Il documento della Commissione

La Commissione considera il Libro bianco in esame come uno strumento politico supplementare per porre rimedio al sovraccarico del traffico, per arginare l'inquinamento ambientale e per promuovere una migliore integrazione dell'intero sistema europeo dei trasporti. Con la pubblicazione del documento in parola, la Commissione intende però, in prima istanza arrestare il declino del trasporto merci e passeggeri su rotaia. A tal fine propone una nuova strategia che contempli un radicale mutamento delle attuali strutture organizzative e sia mirata alla creazione di un nuovo tipo di ferrovie affidate ad imprese, il cui obiettivo prioritario sia quello di soddisfare le esigenze degli utenti. La proposta è incentrata particolarmente sulla creazione di «superstrade ferroviarie» transeuropee per il traffico merci aperte alla concorrenza. Contestualmente le proposte della Commissione mirano a dare un contributo alla promozione delle ferrovie, come mezzo di trasporto sicuro, ecocompatibile e redditizio, che sia alternativo o complementare al trasporto su strada.

Per la stesura del Libro bianco la Commissione si è ispirata ai suggerimenti di un gruppo di esperti nominati personalmente dal Commissario Kinnock, nel quale erano rappresentati le amministrazioni ferroviarie e i sindacati, nonché le imprese che gestiscono le infrastrutture del traffico su rotaia e l'utenza. La loro relazione, dal titolo «Il futuro del trasporto ferroviario in Europa», è stata presentata nel giugno 1996.

Nel quadro della nuova strategia viene proposto per il momento un piano articolato in quattro tappe per il rilancio delle ferrovie nell'Unione europea:

1.1. *Netta divisione delle responsabilità finanziarie tra Stato e aziende ferroviarie:*

- A partire dal 1997 la Commissione prevede di riferire con frequenza regolare in merito ai progressi realizzati dagli Stati membri nella riduzione del debito e nel risanamento della gestione finanziaria.
- Per l'indebitamento accumulato a partire dal 1993 e per le perdite correnti la Commissione autorizzerà aiuti statali soltanto se conformi alle disposizioni

del Trattato. Entro il 1998 elaborerà norme e orientamenti specifici.

1.2. *Applicazione dei principi della libera concorrenza al settore ferroviario*

Tale misura rappresenta un elemento chiave della strategia proposta per rilanciare il trasporto ferroviario. Il Libro bianco contempla quanto segue:

- accelerata modifica delle normative in vigore dell'Unione europea (Direttiva 91/440/CEE) ⁽¹⁾ allo scopo di estendere i diritti di accesso all'infrastruttura ferroviaria per il trasporto merci e i servizi di trasporto internazionale passeggeri, come già proposto nel luglio 1995 ⁽²⁾;
- modifica delle normative in vigore dell'Unione europea per una più netta divisione del comparto infrastrutture e dei servizi di trasporto in due distinti settori economici con gestione e bilanci separati;
- creazione di alcune superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci: gli Stati membri concorderebbero la concessione del libero accesso, su un asse prestabilito, a tutti i servizi di trasporto merci;
- creazione di uno sportello centrale («one stop shops») per evadere con la massima rapidità le richieste di autorizzazione di transito.

1.3. *Garantire servizi di interesse comune mediante il ricorso a contratti di servizio pubblico*

In tale contesto sono prospettati due tipi essenziali di miglioramenti:

- a) la transizione da un sistema ibrido di obblighi imposti dallo Stato e di contratti di fornitura di servizi di interesse comune ad un sistema di contratti negoziati tra Stato e operatori ferroviari per qualsiasi tipo di servizio pubblico (ivi compreso quello urbano, suburbano e regionale);
- b) l'apertura del settore dei servizi ai principi della libera concorrenza: ciò porterebbe dei vantaggi sia al trasporto nazionale passeggeri sia ai servizi di trasporto internazionale passeggeri o merci.

1.4. *Integrazione dei sistemi nazionali*

La Commissione sta già lavorando ad un'ambiziosa politica di collegamento delle infrastrutture nazionali di trasporto a reti transeuropee e all'elaborazione di un quadro comunitario inteso a coordinare le attività di ricerca, fino ad oggi non collegate, degli Stati membri, mediante il programma di R&S «Treni e sistemi ferroviari del futuro» finanziato dalla Comunità. Si sollecita con urgenza la soluzione del problema dei pesanti ritardi alle frontiere interne ed esterne della Comunità.

1.5. *Aspetti sociali*

La Commissione è consapevole delle ripercussioni sociali di un'ulteriore ristrutturazione e ricerca della competitività, senza la quale tuttavia le ferrovie perderanno quote di mercato e dovranno subire altre riduzioni di personale. Occorre impostare misure relative alla politica del personale dotate di sufficienti mezzi finanziari e che prevedano programmi di riqualificazione di ampio respiro per i dipendenti licenziati dalle ferrovie. Benché ciò sia compito principalmente degli Stati membri, si deve comunque vagliare attentamente anche la possibilità di un contributo del Fondo sociale europeo.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato economico e sociale prende atto con soddisfazione della volontà della Commissione di instaurare una strategia coerente per consentire alle ferrovie di prepararsi ad uno sviluppo più efficiente e più produttivo. La situazione estremamente difficile impone di agire con urgenza.

2.2. Nel Libro bianco in discussione la Commissione europea constata che le ferrovie si trovano in una fase di crisi e registrano ancora una volta un calo della quota di mercato, soprattutto nel trasporto merci.

Nonostante il fatto sia inconfutabile, i dati e gli elementi che sono alla base dell'analisi non consentono di comprenderlo appieno. Il Libro bianco fa riferimento a strumenti esistenti e si impenna su elementi che sono ancora ignorati o non sufficientemente conosciuti.

2.3. Il Comitato ritiene indispensabile tagliare i rami secchi in materia di direttive e regolamenti ed analizzare con chiarezza se le direttive siano state recepite nelle legislazioni nazionali. Ciò renderebbe possibile verificare l'effettiva attuazione e i risultati degli strumenti utilizzati nel settore ferroviario, in modo che i singoli Stati possano trarre reciprocamente profitto dalle rispettive esperienze ed esplorare futuri campi di applicazione. In particolare sarebbe opportuno verificare la misura in

⁽¹⁾ GU n. L 237 del 24. 8. 1991, pag. 25; GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 27.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie (COM(95) 337 def.); GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 27.

cui l'effettiva attuazione nei singoli Stati tenda a convergere o a divergere. A tale riguardo, né il Consiglio né la Commissione sono affrancati dalle loro responsabilità.

2.4. Nei diversi capitoli del Libro bianco la Commissione espone proposte sul modo in cui intende affrontare i problemi. In larga misura tali proposte si fondano più sulle intenzioni che su solide indagini.

Una presentazione di dati pertinenti suddivisi in trasporto merci e trasporto passeggeri, con le relative quote di mercato sarebbe stata indubbiamente più utile di constatazioni di carattere generale.

2.5. Con questa impostazione la Commissione conferma che non sono disponibili elementi in numero sufficiente per pubblicare un Libro bianco. Sarebbero stati più appropriati in questo caso un Libro verde o una comunicazione. Tuttavia, data l'urgenza di agire, il Comitato esprime la speranza che d'ora in avanti le analisi necessarie vengano condotte in modo continuato e coerente e al di là del programma di lavoro del Libro bianco, in modo da poter elaborare su questa base una solida strategia.

2.6. *Le esigenze degli utenti*

2.6.1. Nel descrivere gli obiettivi strategici per le «nuove ferrovie» la Commissione non riserva sufficiente attenzione ad un aspetto importante, cioè le esigenze e gli interessi degli utenti. Si parla molto di redditività, di efficienza, di costi, di competitività, di debito pregresso, di autonomia della gestione ecc. Ma le ferrovie sono, in definitiva, aziende che forniscono servizi e quel che conta è soddisfare le esigenze e le aspettative dell'utenza (cfr. il parere del CES in merito alla rete dei cittadini) ⁽¹⁾. Ciò riveste particolare significato per il trasporto passeggeri e soprattutto per il trasporto passeggeri nell'ambito del servizio pubblico. È necessario un servizio più favorevole ai clienti e meno gravato da formalità burocratiche. Si potrebbe però potenziare notevolmente anche la funzione di richiamo del trasporto merci per ferrovia.

2.6.2. Nell'ambito dei servizi destinati al consumatore-utente si rivela, per l'appunto, una grande necessità di recupero dovuta al modello tradizionale di gestione delle aziende di Stato. Non si tratta soltanto di tariffe, ma il discorso si estende ai temi della comodità, della puntualità, degli orari adeguati alle esigenze degli utenti e della comunicazione dei ritardi fino ad includere l'effettiva assistenza ai clienti. Al riguardo sarebbero sicuramente di grande interesse un'indagine e una valutazione approfondite delle possibili soluzioni.

3. Osservazioni sui diversi capitoli

3.1. *Debiti pregressi, risanamento della situazione finanziaria e infrastrutture*

3.1.1. Un fattore strategico essenziale della liberalizzazione delle ferrovie perseguita dal Libro bianco è l'autonomia della gestione commerciale.

3.1.2. Una condizione fondamentale per raggiungere tale scopo, e con ciò realizzare la Direttiva 91/440/CEE per lo sviluppo delle ferrovie comunitarie, è rappresentata dalla riduzione dei debiti pregressi.

Ma tale riduzione è avvenuta in maniera incompleta e disuguale nei vari Stati.

È probabile che per alcuni Stati membri ciò costituirebbe un ulteriore problema di debito pubblico nella prospettiva dell'adempimento dei criteri di convergenza.

3.1.3. Inoltre, l'estinzione del debito pregresso non è in sé sufficiente, poiché in molti casi, eccettuata l'esibizione dei tratti della rete riservata all'alta velocità, le infrastrutture tradizionali e il materiale rotabile non hanno registrato miglioramenti sostanziali, per lo più per motivi legati ai problemi di bilancio interno. Vi è in questo settore un'enorme necessità di recupero. Si è ancora ben lontani dalla meta di un riequilibrio finanziario, che è però una delle condizioni preliminari per discutere di gestione commerciale.

3.1.4. Quanto sia difficile la situazione nel settore degli investimenti, è dimostrato dal fatto che, nonostante la decisione del Consiglio europeo di Essen, dove è stata riconosciuta priorità ai progetti per le TEN, fino al momento attuale non è stato assicurato il finanziamento per quasi nessuno di questi progetti nel settore transfrontaliero.

3.1.5. Nonostante la Direttiva 91/440/CEE contempli nell'articolo 9 l'osservanza degli articoli 77, 92 e 93 del Trattato, non è del tutto evidente quale sia il fondamento giuridico a cui la Commissione intende qui richiamarsi per far valere in questo caso la propria linea di valutazione per il recupero e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà ⁽²⁾. L'intenzione non è l'equivalente del fondamento giuridico o, perlomeno, si può constatare al riguardo una certa insicurezza della Commissione.

3.1.6. Il Comitato desidera, inoltre, richiamare l'attenzione sul fatto che quote rilevanti dei costi sociali dovuti alla riqualificazione e alla riduzione di personale rese necessarie dalla ristrutturazione e dalla modernizzazione sono da imputare al regolamento dei debiti pregressi.

3.2. *Introduzione del gioco delle forze di mercato*

3.2.1. Nel parere sulla Direttiva 91/440/CEE il Comitato ha messo in guardia dal procedere troppo rapidamente alla fase di applicazione consentendo agli Stati membri, con le attuali aziende nazionali, di mettere in atto il processo stabilito. I tempi per l'attuazione della liberalizzazione delle ferrovie devono tenere conto del

⁽¹⁾ GU n. C 212 del 22. 7. 1996, pag. 77.

⁽²⁾ GU n. C 368 del 23. 12. 1994, pag. 12.

processo di ristrutturazione ed evitare il pericolo di una distorsione della concorrenza. L'introduzione della libera concorrenza prima della conclusione del suddetto processo potrebbe nuocere al potenziale di crescita del mercato delle ferrovie.

3.2.2. Dall'analisi dell'introduzione delle forze di mercato il Comitato non è in grado di evincere nettamente i settori del mercato che possono veramente svolgere un ruolo per uno sviluppo più positivo del trasporto ferroviario. È difficile che nel trasporto merci le distanze superiori a 150 km portino in quanto tali ad un'inversione di tendenza. Le merci ad alto plusvalore non sono affidate necessariamente al trasporto su rotaia. Il problema è rappresentato dai tempi di magazzinaggio dell'industria sempre più ridotti. In tale ambito, ordinazioni più vantaggiose potrebbero derivare da una migliore logistica transeuropea con sistemi telematici e magazzinaggio equivalente alla durata del trasporto.

3.2.3. In ultima analisi, è lo spedizioniere a stabilire con quale tipo di trasporto effettuare una spedizione. In questo caso l'elemento decisivo non è soltanto il prezzo del trasporto, come si sottolinea nel Libro verde sull'efficace determinazione dei prezzi. Molti altri fattori svolgono un ruolo non irrilevante: anche i tempi di consegna e la puntualità contribuiscono alla decisione.

3.2.4. Il Comitato non dispone, purtroppo, dei dati necessari per valutare la situazione del mercato. Indagini, come ad esempio quelle effettuate dalla Prognos AG di Basilea per incarico della Federation autonome de Transports (FAT) e del Forum tedesco dei Trasporti, porterebbero sicuramente nuove informazioni (pubblicazione della FAT n. 125, febbraio 1996). Tabelle sull'indebitamento e sui chilometri/tonnellata non bastano qui da sole ad individuare delle nicchie di mercato.

3.2.5. Distorsioni della concorrenza tra i modi di trasporto non sono dovute soltanto ai costi delle infrastrutture, ma anche a molti altri fattori. Questa tesi viene confermata nella posizione comune (CE) definita dal Consiglio il 25 ottobre 1996⁽¹⁾. Nella proposta che modifica il regolamento (CEE) n. 1107/70, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, si legge nel 2) e nel 3) considerando:

- (2) «Visti i crescenti imperativi della mobilità e le relative sollecitazioni per l'individuo e l'ambiente oltretutto l'attuale quanto mai impari ripartizione dei costi fra i modi di trasporto, occorre consentire il sostegno ai modi di trasporto rispettosi dell'ambiente.
- (3) Il quadro dell'attuale politica dei trasporti non è ancora riuscito a creare le condizioni necessarie per una sana concorrenza tra i vari modi di trasporto e non è ancora stato raggiunto l'equilibrio finanziario delle imprese ferroviarie».

3.2.6. In merito alle distorsioni della concorrenza tra i modi di trasporto dovute ai costi esterni non ancora internalizzati, il Libro bianco della Commissione rimanda al Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Una politica per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea».

Tuttavia il Comitato, nel parere relativo al Libro verde⁽²⁾ ha rilevato che il documento in parola si occupa quasi esclusivamente del trasporto su strada. È vero che si menziona il trasporto ferroviario, manca però un'analisi approfondita dei costi esterni che dovrebbero eventualmente essere imputati, e non è neanche prevista nel programma della Commissione, mentre sarebbe urgente effettuarla.

3.2.7. Le modifiche dei regolamenti comunitari programmate dalla Commissione per dividere la gestione delle infrastrutture e l'attività di trasporto in due distinte unità operative dovrebbero essere presentate in base ad un'analisi approfondita, tenendo conto delle esperienze relative all'applicazione degli attuali strumenti giuridici in materia.

3.2.8. Senza le esperienze positive di alcuni Stati membri sulle gestioni separate è impossibile in generale procedere ad un'analisi appropriata sull'eventualità di un rilancio del trasporto ferroviario grazie alla concorrenza.

3.2.9. In linea di principio il Comitato è favorevole alla creazione di superstrade. Attualmente diversi gruppi di lavoro tecnici stanno ancora studiando le modalità pratiche per realizzare superstrade europee per il trasporto ferroviario delle merci.

Ma l'obiettivo perseguito di un sistema ottimizzato del trasporto merci per ferrovia può essere concepito solo come parte integrante di una catena intermodale di trasporto. I clienti delle ferrovie devono poter, rispettivamente, consegnare e ricevere le merci nelle migliori condizioni possibili. I diritti d'uso per l'infrastruttura e le priorità degli orari sono temi supplementari da discutere in tale contesto.

3.3. *Il trasporto ferroviario nell'interesse pubblico*

3.3.1. Come già sottolineato dal Comitato nel parere in merito alla rete dei cittadini, ciò che conta soprattutto è definire con la massima chiarezza anche nel settore dei trasporti i limiti e gli obiettivi dei servizi di pubblico interesse. Si tratta di servizi che non sono offerti o non possono esserlo in misura sufficiente da imprese puramente commerciali, ma che, d'altra parte, sono necessari per una mobilità che assicuri servizi continuati e di buona qualità, come contributo ad uno sviluppo sostenibile, alla coesione sociale e all'equilibrio regionale.

⁽¹⁾ GU n. C 372 del 9. 12. 1996, pag. 1.

⁽²⁾ GU n. C 56 del 24. 2. 1997, pag. 31.

3.3.2. Poiché la definizione dei servizi pubblici nei vari Stati membri si è sviluppata storicamente in modi molto diversi e dovendo anche tener conto delle caratteristiche regionali, è in pieno accordo con il principio della sussidiarietà riservare ai singoli Stati membri tale compito. È importante, in ogni caso, che la definizione suddetta sia chiara e trasparente in ogni Stato membro.

3.3.3. Anche se nel trasporto ferroviario i servizi pubblici riguardano prevalentemente il trasporto passeggeri, si possono all'occasione imputare al servizio pubblico anche settori del trasporto merci.

3.3.4. I servizi pubblici dovrebbero essere forniti da società pubbliche o private indipendenti, sulla base di contratti ben definiti, i quali dovrebbero soprattutto descrivere chiaramente la natura delle prestazioni. Ma, in particolare, dovrebbero essere precisati e beneficiare di aiuti pubblici i servizi che esulano dai criteri di redditività. In quest'ambito la trasparenza acquista un significato particolare.

3.4. *Integrazione dei sistemi nazionali*

3.4.1. Interoperabilità⁽¹⁾ e infrastrutture

3.4.1.1. L'obiettivo dell'armonizzazione a livello dell'UE delle norme tecniche per il materiale rotabile e le infrastrutture può essere considerato solo come un vantaggio per il trasporto ferroviario. Tuttavia, nell'esaminare la posizione di monopolio tecnico delle rispettive società ferroviarie che persiste da anni, nell'ordinazione e valutazione del materiale ferroviario, la Commissione ha dimenticato il fatto che le singole società hanno investito considerevoli mezzi finanziari nella ricerca e nelle prove. Tali impegni finanziari dovrebbero d'ora in avanti essere a carico dell'industria stessa del settore.

3.4.1.2. È chiaro che tutto ciò non è accaduto fuori dalla realtà. Le norme sono state stabilite a livello internazionale con un accordo dell'Union international des Chemins de Fer (UIC) e i governi hanno garantito quote di mercato e posti di lavoro alle rispettive industrie.

3.4.2. Il Comitato non può che esprimere il proprio compiacimento per la volontà di collegare le infrastrutture nazionali a reti transeuropee ed estendere i sistemi ferroviari europei agli assi ferroviari tradizionali. Tuttavia si pone la questione se tali reti diventeranno parte integrante della rete programmata per il trasporto merci o se ci sarà in tale ambito un nuovo orientamento. In questa fase il Comitato non riesce a individuare il progetto della Commissione né la questione di un eventuale finanziamento. Le infrastrutture e i loro costi rappresentano un'enorme ipoteca. Spetta agli Stati membri o all'Unione europea nel suo complesso assumerne l'onere?

3.5. *Sicurezza e lotta all'inquinamento acustico*

3.5.1. Riferendosi al lavoro del gruppo di esperti nominati dal Commissario competente, la Commissione rileva che non esiste un rapporto equilibrato costi/benefici in materia di sicurezza del trasporto ferroviario. Ciò porterebbe alla seguente equazione: costi minori uguale minore sicurezza. Dato che i costi per la sicurezza fanno anche parte dei costi esterni e vista la posizione molto rilevante che occupano nella contabilità delle ferrovie, la contropartita è un maggiore livello di sicurezza per gli utenti. Risulta difficile per il Comitato esprimere un'opinione senza disporre di dati precisi sulla realtà dei costi relativi al principale concorrente in questo settore: il trasporto su strada. Per quanto riguarda i costi, si devono prendere in considerazione gli investimenti e i lavori di manutenzione, effettuati sia a livello nazionale sia a livello locale, in materia di segnaletica, sistemi di sorveglianza, parcheggi, nonché i costi della forza pubblica ecc. Se ne ricava sicuramente un quadro ben diverso.

In qualunque tipo di considerazione economica non si dovrebbe dimenticare che la sicurezza del trasporto ferroviario è un concetto che si è forgiato nella coscienza comune nel corso di decenni e che non può essere rimesso in discussione solo in base ad un'equazione.

3.5.2. Nell'ambito delle nuove costruzioni o dell'ampliamento di infrastrutture ferroviarie, esistono strumenti comunitari che contengono prescrizioni sulle consultazioni da mettere in atto in materia di problemi ambientali di carattere generale causati da tutti i tipi di trasporto. Rimane, quindi, aperta la questione se le ferrovie debbano sottostare a prescrizioni ancora più rigorose (ad esempio per l'inquinamento acustico) rispetto ai loro concorrenti. Chi deve assumersi i costi aggiuntivi?

3.6. *Aspetti sociali*

3.6.1. Prima di discutere dell'intervento del Fondo sociale europeo, occorrerebbe procedere a riflessioni approfondite. Non è facilmente accettabile una sistematica riduzione del personale. Una riduzione di posti di lavoro significa anzitutto aggravare ulteriormente la situazione del mercato del lavoro già generalmente difficile e, in particolare, ritrovarsi con un numero inferiore di addetti rispetto a quelli che dovrebbero produrre i servizi progettati che si è in diritto di attendere. Gli ammodernamenti sulla base dei più recenti progressi nei diversi settori e l'impiego di nuove tecnologie sono recepite meglio dai dipendenti.

3.6.2. Grazie a tali misure le ferrovie diventano uno strumento occupazionale più efficiente, migliorando i processi di lavoro e assicurando così anche i posti di lavoro esistenti. Ma anche in quest'ambito tutto dipende dalla volontà degli Stati membri di investire capitali. Anche il problema del personale è una congrua componente dell'eredità del passato e quindi fa parte dei debiti pregressi delle ferrovie, leggesi degli Stati.

3.6.3. Nelle proprie considerazioni, la Commissione o il Consiglio non dovrebbero mettere in secondo piano la discussione con il personale a livello di partner.

⁽¹⁾ GU n. C 397 del 31. 12. 1994, pag. 8.

S'impongono trattative con i sindacati nazionali ed anche nell'ambito del Comitato paritetico europeo.

4. Sintesi e calendario d'azione

4.1. Le Comunità europee si sono impegnate ad applicare sin dal 1968 orientamenti comunitari per il settore delle ferrovie, con la conseguente pubblicazione di una serie di raccomandazioni, decisioni, direttive e regolamenti. Tali strumenti, vincolanti in diversa misura, non hanno tuttavia raggiunto l'obiettivo auspicato. Non essendo a conoscenza delle relazioni che la Commissione deve sottoporre regolarmente al Consiglio in merito all'attuazione dei diversi strumenti giuridici negli Stati membri, il Comitato riscontra delle difficoltà nel valutare fino in fondo gli effetti concreti di tali principi comunitari sulla politica ferroviaria in atto.

Come già messo in evidenza nel punto 2.3, l'analisi ivi menzionata dovrebbe figurare con priorità nel calendario.

4.2. Sono da accogliere favorevolmente le indagini, le relazioni e le comunicazioni, programmate dalla Commissione per il 1997 e il 1998, relative alle diverse misure per il settore delle ferrovie. A simili iniziative il Comitato non può che riservare il proprio sostegno, ma deplora che queste non siano già state avviate negli anni scorsi e che non si disponga oggi dei risultati; eppure sono utili nel preparare proposte concrete per un'informazione basata sui fatti, e potrebbero servire anche come base appropriata per una strategia.

4.3. Il Comitato desidera tuttavia suggerire alla Commissione di non procedere con tempi accelerati a modifiche degli strumenti giuridici, visto che il calendario prevede che diverse direttive saranno attuate a metà del 1997 o anche alla fine del 1999.

4.4. L'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri costituisce la premessa per realizzare l'accesso alle infrastrutture ferroviarie e all'interoperabilità dei treni ad alta velocità. Tra la suddetta attuazione e l'ottenimento degli indispensabili risultati sperimentali, è necessario un ulteriore intervallo di tempo.

4.5. Prima di modificare delle normative comunitarie, la Commissione dovrebbe garantire la realizzazione di un'analisi e di una valutazione approfondite dei dati di fatto. Soltanto in base ai relativi risultati si può, in seguito, prospettare la necessità di modifiche.

4.6. È opinione del Comitato che il fondamento giuridico debba essere ulteriormente chiarito allo scopo di applicare anche alla ristrutturazione delle ferrovie gli orientamenti definiti dalla Commissione per valutare il recupero e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

4.7. Le osservazioni contenute nel parere in oggetto dovrebbero essere sufficientemente indicative per quanto riguarda gli altri progetti previsti dalla Commissione.

4.8. Considerando che occorre intervenire con particolare urgenza, il Comitato non intende raccomandare una revisione del Libro bianco, sia pure necessaria, ma si aspetta che si tenga conto senza alcun indugio, nell'applicazione del Libro bianco e della «strategia», delle osservazioni di questo parere in merito ai diversi progetti.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

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 la Direttiva 94/58/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare»⁽¹⁾

(97/C 206/07)

Il Consiglio, in data 17 ottobre 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Chagas, in data 9 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 123 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Direttiva del Consiglio 94/58/EC⁽²⁾ concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare si fondava sulla Convenzione STCW⁽³⁾ del 1978 dell'IMO.

1.2. La direttiva conteneva anche disposizioni relative alle conoscenze linguistiche dell'equipaggio e consentiva all'autorità di controllo dello Stato di approdo di valutare la capacità degli equipaggi di comunicare tra loro, nonché di verificare se i loro livelli di formazione corrispondessero o meno al disposto della Convenzione STCW, specie in relazione alle navi passeggeri.

1.3. Nel parere sulla proposta di direttiva, il Comitato aveva rilevato che il testo in esame avrebbe dovuto essere emendato poco dopo l'adozione, in quanto la procedura di revisione della Convenzione STCW del 1978 a livello IMO doveva essere completata entro il 1995.

2. La revisione della Convenzione STCW del 1978

2.1. Il «fattore umano» è comunemente considerato la causa dell'80 % degli incidenti marittimi, e costituisce quindi un punto importante dell'agenda delle organizzazioni internazionali. Nel quadro del proprio lavoro sul «fattore umano», l'IMO ha riveduto la Convenzione STCW del 1978.

2.2. La Circolare dell'IMO che fornisce orientamenti relativi alla Convenzione STCW riveduta avverte che alla fine degli anni '80 ci si è resi conto che la Convenzione STCW del 1978 non riusciva a conseguire il suo obiettivo, che era quello di stabilire standard minimi uniformi a livello internazionale, e stava perdendo credibilità. Ciò

era da attribuire principalmente al fatto che essa non fissava standard precisi, e spesso si limitava alla formula «con soddisfazione dell'amministrazione» che conduceva a interpretazioni molto diversificate degli standard, e a percepire come poco affidabili i certificati STCW.

2.3. La Circolare rileva anche che le conoscenze ed i requisiti relativi al servizio a bordo contenuti nella Convenzione STCW non definivano le capacità e le competenze richieste. Si avanzava l'ipotesi che a compromettere l'efficacia della formazione a bordo fossero i seguenti fattori:

- riduzione degli equipaggi;
- tempi di percorrenza più rapidi;
- cambi di equipaggio più frequenti; e
- realtà di provenienza diverse, data la composizione multinazionale degli equipaggi.

2.4. La Circolare ricorda anche che dopo l'adozione della Convenzione STCW la struttura della flotta mondiale è cambiata, come è mutata la provenienza degli equipaggi (non più composti prevalentemente da gente di mare delle tradizionali nazioni marittime). Si è anche detto che sono cambiati l'organizzazione tradizionale delle navi, nonché i compiti e le responsabilità dell'equipaggio, e si è quindi reso necessario affrontare le cause degli incidenti imputabili al fattore umano.

2.5. La procedura di revisione mirava soprattutto a raggiungere i seguenti obiettivi:

- trasferire tutti i requisiti tecnici dettagliati ad un codice associato;
- chiarire le capacità e le competenze richieste e tener conto dei moderni metodi di formazione;
- chiedere alle amministrazioni di approvare le qualifiche dei comandanti, degli ufficiali e del personale radio che esse autorizzano a lavorare sulle imbarcazioni battenti la loro bandiera e di mantenere il controllo diretto su tali qualifiche;

⁽¹⁾ GU n. C 367 del 5. 12. 1996, pag. 1.

⁽²⁾ GU n. L 319 del 12. 12. 1994, pag. 28; GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 10.

⁽³⁾ International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers: Convenzione sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e alla guardia.

- rendere le parti contraenti della Convenzione reciprocamente responsabili, attraverso l'IMO, della corretta attuazione della Convenzione e della qualità delle loro attività di formazione e certificazione; e
- rendere vigenti gli emendamenti validi per tutte le parti contraenti della Convenzione nel più breve tempo possibile.

2.6. L'obiettivo principale, in sintesi, era quello di assicurare che la Convenzione STCW fosse aggiornata e che stabilisse in maniera concreta requisiti minimi comuni di competenza.

2.7. La Convenzione STCW riveduta si compone delle seguenti parti:

- gli articoli originari della Convenzione STCW del 1978 (non emendati);
- le regole (emendate in modo molto incisivo);
- parte A del codice STCW (obbligatorio);
- parte B del codice STCW (si tratta di una raccomandazione e mira a fornire ulteriori indicazioni nell'interpretazione dei requisiti obbligatori); e
- varie risoluzioni della Conferenza STCW.

2.8. La Convenzione STCW riveduta è così strutturata:

- Capitolo I — Disposizioni generali;
- Capitolo II — Comandante e sezione di coperta;
- Capitolo III — Reparto macchine;
- Capitolo IV — Personale addetto alle radiocomunicazioni e ai servizi radio;
- Capitolo V — Requisiti particolari relativi alla formazione del personale di taluni tipi di navi;
- Capitolo VI — Funzioni relative alle situazioni d'emergenza, alla sicurezza sul lavoro, all'assistenza medica e alla sopravvivenza;
- Capitolo VII — Certificati alternativi; e
- Capitolo VIII — Tenuta della guardia.

2.9. Allo scopo di chiarire la connessione tra le disposizioni di certificazione alternative di cui al Capitolo VII e le disposizioni dei Capitoli II, III e IV, sono state individuate le seguenti funzioni:

- Navigazione;
- Maneggio e stivaggio del carico;
- Controllo del governo della nave e assistenza alle persone a bordo;
- Macchine e motori marini;
- Apparecchiature elettriche, elettroniche e di controllo;
- Manutenzione e riparazioni;
- Radiocomunicazioni.

2.10. La Convenzione STCW riveduta fa inoltre una distinzione tra i tre seguenti livelli di responsabilità:

- «Livello dirigenziale»: indica il livello di responsabilità legato all'attività di comandante, primo ufficiale, direttore di macchina o primo ufficiale di macchina. I responsabili di questo livello devono garantire che tutte le funzioni all'interno dell'ambito di responsabilità designato siano svolte correttamente.
- «Livello operativo»: indica il livello di responsabilità relativo al prestare servizio come ufficiale incaricato della guardia di navigazione o della guardia in macchina, o come addetto alla macchina designato per il locale macchine periodicamente non presidiato, o come radioperatore. I responsabili di questo livello devono mantenere il controllo diretto sull'esecuzione di tutte le funzioni all'interno dell'ambito di responsabilità designato, in conformità con le procedure appropriate e sotto la direzione della persona che è in servizio nel livello dirigenziale in quell'ambito.
- «Livello ausiliario»: indica il livello di responsabilità associato all'esecuzione dei compiti, doveri o responsabilità assegnati, sotto la direzione della persona che è in servizio nel livello operativo o dirigenziale.

2.11. Le varie funzioni relative ai tre livelli di responsabilità sono definite nella parte A del Codice STCW, sotto forma di tabelle complete che espongono dettagliatamente i seguenti elementi:

- competenza;
- cognizioni, comprensione e capacità pratiche;
- metodi per dimostrare la competenza; e
- criteri di valutazione della competenza.

2.12. La Convenzione STCW riveduta è quindi uno strumento molto più complesso rispetto alla Convenzione precedente, ed ognuna delle sue parti si integra con le altre.

Il Comitato ricorda che in occasione dell'adozione della Direttiva 94/58/CE sui requisiti minimi di formazione per la gente di mare, l'articolo 9, terzo paragrafo, lettera a) imponeva alla Commissione di proporre una serie di criteri comuni per il riconoscimento dei tipi di certificati emessi dagli istituti o dalle amministrazioni, criteri che sarebbero stati definiti dal Consiglio entro il 1° luglio 1995, in conformità con i termini del Trattato. Tali criteri sono ora introdotti dalla direttiva di modifica nell'articolo 9, paragrafo 3, lettera a).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato ritiene che a livello internazionale, non si dovrebbe fare niente che potrebbe in qualche modo compromettere l'integrità e l'applicabilità della Convenzione STCW riveduta, ed è del parere che essa

rappresenti uno strumento complesso che va letto nella sua interezza.

3.2. Il Comitato ritiene che una direttiva europea di attuazione della Convenzione STCW riveduta potrebbe costituire un complemento della stessa, a condizione che:

- non dia origine ad un'inutile duplicazione dei requisiti e non richieda revisioni frequenti;
- non crei incertezza giuridica né conflitti giuridici tra gli obblighi internazionali e gli obblighi nazionali degli Stati membri che sono anche parti contraenti degli strumenti IMO;
- sia pienamente in linea con gli impegni della Commissione, come esposto nella Comunicazione sulla sicurezza dei mari COM(93) 66 def. (2)⁽¹⁾;
- non pregiudichi gli obiettivi dell'IMO formulati all'atto dell'adozione della Convenzione STCW riveduta;
- non contenga disposizioni che potrebbero essere interpretate nel senso di consentire, per quanto riguarda la guardia, pratiche non conformi alla Convenzione riveduta.

3.3. Secondo il Comitato la direttiva di modifica dovrebbe accettare in pieno i chiarimenti delle disposizioni transitorie della Convenzione STCW riveduta e le date di entrata in vigore per i vari obblighi concordate con l'IMO.

3.4. La direttiva di modifica introduce giustamente un nuovo articolo 51, relativo all'idoneità per il servizio, che riproduce le disposizioni relative al riposo minimo di cui al capitolo VIII del STCW 95. Tuttavia il Comitato non può ignorare il fatto che, più di recente, l'Organizzazione mondiale del lavoro ha adottato la nuova Convenzione n. 180, sull'orario di lavoro della gente di mare. Potrebbe essere opportuno per la Commissione sviluppare, a tempo debito, subito dopo l'entrata in vigore della Convenzione n. 180 con le relative Risoluzioni, uno strumento singolo che consideri sia le norme IMO che quelle ILO, in modo da evitare confusioni in merito alle misure che gli Stati membri devono applicare.

3.5. La direttiva di modifica contiene soltanto alcune delle regole che figurano nell'allegato alla Convenzione STCW riveduta, e non riporta la parte A e la parte B del Codice STCW IMO. Inoltre non definisce con chiarezza se il suo obiettivo sia quello di attuare pienamente gli obblighi internazionali degli Stati membri che sono anche parti contraenti della Convenzione STCW oppure se essa abbia un carattere integrativo, e preveda nuovi obblighi a livello europeo.

3.6. Benché un considerando della proposta di direttiva del Consiglio reciti che «le disposizioni della Convenzione STCW riveduta devono essere recepite al più presto nella direttiva al fine di assicurare che gli Stati membri agiscano conformemente agli obblighi da loro assunti a livello internazionale», la direttiva nella sua attuale redazione, non raggiunge tale obiettivo.

3.7. La Convenzione STCW riveduta esige che gli ufficiali, a livello dirigenziale, abbiano una certa conoscenza della legislazione nazionale (Stato di bandiera). Nella proposta della Commissione, al punto 16 della relazione, si fa presente che gli Stati membri possono soddisfare tale requisito semplicemente fornendo un sommario delle disposizioni legislative e un qualche tipo di questionario scritto da completare ed inviare all'amministrazione. Il Comitato dubita che ciò sia conforme alla Convenzione STCW riveduta, in quanto non sarà possibile garantire l'applicazione di idonee procedure di controllo e delle norme di qualità. In tal senso, il Comitato esprime la sua preoccupazione per il fatto che tale impostazione possa essere contraria sia alla lettera che allo spirito della Convenzione STCW riveduta.

3.8. Il Comitato rileva che l'IMO aveva stabilito che la 69^a sessione del Comitato per la sicurezza marittima avrebbe adottato, durante un incontro previsto per il maggio 1997, vari emendamenti alla Convenzione STCW riveduta, e concorda sull'evidente necessità di porre in essere un meccanismo idoneo ad assicurare che la direttiva emendata darà attuazione agli obblighi internazionali degli Stati membri. Gli emendamenti proposti sono i seguenti:

- un'aggiunta alla Regola V/2 (Requisiti minimi obbligatori relativi alla formazione e all'abilitazione di comandanti, ufficiali, marinai e altro personale di navi passeggeri ro-ro) sotto forma di aggiunta alla Regola V/2.3;
- una nuova Regola V/3 (Requisiti minimi obbligatori relativi alla formazione e all'abilitazione di comandanti, ufficiali, marinai e altro personale di navi passeggeri diverse da quelle ro-ro);
- sostituzione di una parte dell'attuale testo della Sezione A-V/2 della Parte A del Codice STCW (Requisiti minimi obbligatori relativi alla formazione e all'abilitazione di comandanti, ufficiali, marinai e altro personale di navi passeggeri ro-ro);
- aggiunta di un nuovo punto 5 alla Sezione A-V/2.5 della Parte A del Codice STCW (addestramento alla gestione delle emergenze ed al comportamento umano); e
- aggiunta di una nuova Sezione A-V/3 nella parte A del Codice STCW (Requisiti minimi obbligatori relativi alla formazione e all'abilitazione di comandanti, ufficiali, marinai e altro personale di navi passeggeri diverse da quelle ro-ro).

3.9. Gli obblighi stabiliti nel testo proposto per il nuovo articolo 9, terzo paragrafo, lettera a), sono conformi a quelli previsti dalla Regola I/10 della Convenzione STCW riveduta, nella misura in cui la

⁽¹⁾ GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 47.

Regola STCW esige dall'Amministrazione responsabile la conferma, mediante tutte le necessarie misure, che possono comprendere l'ispezione delle strutture e delle procedure, del rispetto dei requisiti riguardanti i livelli di competenza, il rilascio e la convalida di certificati e la tenuta dei registri. Il Comitato raccomanda che tali ispezioni vengano effettivamente compiute, in modo saluario e/o ogniqualvolta vi sia una buona ragione per farlo.

3.9.1. Il Comitato approva tale disposizione. Tuttavia, vanno attentamente considerati i seguenti aspetti:

- l'applicabilità, in pratica, di una disposizione obbligatoria come quella che prevederebbe l'ispezione di singoli istituti di formazione marittima;
- il rispetto di detta misura nel caso di gente di mare con cittadinanza di paesi terzi in servizio su navi battenti bandiera dell'UE e la necessità di un obbligo del genere nel caso di equipaggi costituiti esclusivamente da cittadini di paesi terzi, in considerazione dei requisiti stabiliti nella Regola I/7 e I/8 della Convenzione riveduta STCW;
- la necessità che la direttiva modificata contenga disposizioni appropriate in materia di controllo e di rispetto della sua applicazione.

3.9.2. Alla luce di quanto sopra, il Comitato propone di mantenere i criteri d'ispezione degli istituti di formazione dei paesi terzi di cui all'articolo 9, paragrafo 3, lettera a), 2° e 3° capoverso. Comunque, a condizione che ciò non metta a repentaglio gli obiettivi di garantire attività di formazione e certificazione armonizzate e qualificate, si dovrebbe riflettere se il 2° e 3° capoverso non sarebbero presentati meglio per mezzo di misure di orientamento raccomandatorie.

3.10. Il Comitato ricorda quanto affermato nel punto 1.4 del suo parere⁽¹⁾ sull'inclusione di altri rilevanti strumenti internazionali relativi alla formazione dei marittimi, tra cui le Convenzioni 53 (Licenze di capacità professionale degli ufficiali) (1936), 74 (Certificati di capacità di marinaio qualificato) (1946), 69 (Diploma di capacità dei cuochi) (1946) e 164 (Protezione sanitaria e cure mediche per la gente di mare) (1987) dell'Organizzazione internazionale del lavoro. La maggior parte degli Stati membri della Comunità ha ratificato le suddette Convenzioni.

3.11. Il Comitato rileva infine che né la Direttiva 94/58/CE né la Convenzione STCW del 1978 né quella del 1995 si applicano alle imbarcazioni da pesca, e che l'IMO ha adottato una convenzione parallela (Convenzione STCW-F). Il Comitato esorta la Commissione ad incoraggiare gli Stati membri a ratificare la nuova Convenzione, al fine di garantire un approccio armonizzato a livello UE in materia di standard di formazione e

di certificazione degli equipaggi delle imbarcazioni da pesca.

4. Osservazioni specifiche

4.1. La direttiva di modifica potrebbe stabilire chiaramente ed inequivocabilmente il principio che essa non interferisce in alcun modo con gli obblighi che quegli Stati membri che sono anche parti contraenti della Convenzione STCW hanno verso l'IMO. Il Comitato raccomanda che ciò sia specificato espressamente in una clausola da aggiungere agli articoli della direttiva in oggetto.

4.2. Il Comitato raccomanda inoltre che la direttiva in esame contenga anche una disposizione esplicita da cui risulti che essa stabilisce uno standard minimo europeo, e che gli Stati membri sono liberi di adottare standard di competenza più elevati a livello nazionale. Sebbene una disposizione del genere sia implicitamente contenuta nell'articolo 2 della direttiva, secondo il Comitato una clausola espressa in tal senso andrebbe inserita nei considerando della direttiva di modifica.

4.3. Il Comitato suggerisce inoltre di includere un altro paragrafo ai considerando della direttiva di modifica, del seguente tenore:

«riconoscendo che la revisione della Convenzione STCW del 1978 è stata effettuata applicando il principio dell'approvazione tacita previsto dall'articolo XII della Convenzione, e che questo impone direttamente obblighi a quegli Stati membri che sono parti contraenti della Convenzione.»

4.4. La direttiva di modifica non procede alla revisione dell'articolo 8 della Direttiva del Consiglio 94/58/CE. L'articolo 8 paragrafo 1, tuttavia, non è conforme alla nuova Regola V-13 (c) della Convenzione IMO SOLAS⁽²⁾, che entrerà in vigore il 1° luglio 1997. La nuova Regola IMO SOLAS, contenuta nel capitolo 5 al sottotitolo «Equipaggio» («Manning»), recita:

«Al fine di garantire l'efficienza dell'equipaggio in questioni riguardanti la sicurezza su ogni nave passeggeri, per la quale si applichino le disposizioni di cui al Capitolo I, dovrà essere stabilita una lingua di lavoro, che dovrà essere indicata sul giornale di bordo. La compagnia o il comandante, a seconda dei casi, definirà la lingua di lavoro appropriata. Ogni marittimo dovrà essere in grado di comprendere e, se del caso, impartire ordini ed istruzioni nonché rispondere ai propri superiori in quella lingua. Se la lingua di lavoro non è una lingua ufficiale dello Stato la cui bandiera la nave è autorizzata a battere, tutti gli schemi e gli elenchi che devono essere esposti saranno tradotti nella lingua di lavoro.»

4.5. Il Comitato rileva che la Conferenza IMO SOLAS, che ha introdotto il nuovo requisito SOLAS, ha adottato anche una Risoluzione (n. 10) che chiede di estendere tale requisito a tutte le navi. Il Comitato raccomanda quindi che la Commissione utilizzi tale opportunità per imporre un'unica lingua di lavoro su

⁽¹⁾ GU n. L 319 del 12. 12. 1994, pag. 28; GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 10.

⁽²⁾ Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare.

tutte le navi battenti una bandiera europea e su quelle che, indipendentemente dalla bandiera, fanno scalo nei porti europei come ha fatto nel caso delle navi passeggeri quando ha adottato la direttiva.

4.6. La direttiva di modifica dovrebbe inoltre contenere le definizioni di cui all'articolo II della Convenzione STCW del 1978. L'articolo 4 emendato dalla direttiva in esame, che corrisponde alla Regola I/1 della convenzione STCW riveduta (definizioni e spiegazioni) omette la definizione di «mese», e include la definizione riveduta di «riconosciuto». Il Comitato raccomanda di aggiungere la definizione di «mese» e di allineare la definizione di «riconosciuto» con quella contenuta nella Convenzione STCW riveduta.

4.7. L'articolo 5, paragrafo 4, lettera a), chiedendo l'approvazione secondo la procedura prevista dall'articolo 13, limita i diritti degli Stati membri di valutare e decidere circa la definizione dei viaggi costieri e i requisiti da prescrivere in materia. Il Comitato rileva che l'articolo 5, lettera a) non comprende le corrispondenti disposizioni della Regola STCW I/3, paragrafo 5, che recita: «Nel presente regolamento (riguardante i viaggi costieri) nulla deve in alcun modo limitare la giurisdizione di qualsiasi stato, sia esso parte contraente della Convenzione o meno».

4.8. Al punto 4 dell'articolo 5b della direttiva emendata, che corrisponde alla Regola I/5 della Convenzione STCW riveduta (disposizioni nazionali), la sostituzione dell'espressione «qualsiasi parte» con «qualsiasi Stato membro» modifica il significato del testo, e potrebbe essere interpretato come se lo Stato membro non avesse l'obbligo di cooperare con gli Stati terzi in relazione alla non conformità da parte delle compagnie con sede nell'UE. Così formulato, questo requisito non è conforme alle disposizioni della Convenzione STCW riveduta, ed il Comitato raccomanda di allinearli ai requisiti di cui alla Convenzione STCW riveduta.

4.9. L'articolo 5d corrisponde alla Regola I/9. Il punto 4.2 della direttiva emendata subordina la messa a disposizione di informazioni agli Stati terzi ed alle compagnie, all'esistenza di un accordo di reciprocità. Non essendo questo il caso della Convenzione STCW riveduta, il Comitato non ritiene necessaria tale disposizione e raccomanda di emendare il testo in modo da rispecchiare i requisiti della Convenzione STCW riveduta.

4.10. Il Comitato rileva che il punto 1.5.3 dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera a) della direttiva emendata potrebbe essere interpretato come l'imposizione a tutto il personale straniero del requisito della frequentazione di un corso riconosciuto di ARPA (Automatic Radar Plotting Air) su simulatore. Il Comitato ritiene che questa disposizione dovrebbe essere chiarita in modo da limitarla a coloro ai quali viene assegnato il compito di guardia di navigazione.

4.11. Il Comitato ritiene che i criteri per l'approvazione degli istituti di formazione marittima mostrino una certa ambiguità, in quanto dalla disposizione si potrebbe dedurre l'obbligo per gli istituti di formazione marittima di fornire alloggi [sezione 2, punto 2.1.1 dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera a)]. Poiché molti istituti di formazione non dispongono di alloggi propri, e tale requisito non avrebbe niente a che fare con lo svolgimento dei programmi e dei corsi di istruzione e formazione, il Comitato non lo ritiene necessario, e raccomanda di eliminare la potenziale ambiguità.

4.12. Nella sezione 2 dell'articolo 9, paragrafo 3, lettera a), punti 2.6 e 2.7, si richiede che un istituto di formazione marittima fornisca allo Stato membro copie elettroniche dei dati contenuti nei loro archivi. Il Comitato considera che sarebbe opportuno soddisfare questo requisito utilizzando un metodo alternativo, fornendo cioè i dati in un'adeguata forma scritta.

4.13. Il Comitato rileva che la direttiva di modifica non contiene disposizioni equivalenti a quelle di cui alla Regola I/13 della Convenzione STCW riveduta (Conduct of trials, Esercitazioni). Il Comitato è fermamente convinto che le disposizioni sulla guardia dovrebbero essere mantenute nella direttiva in esame, e che la Commissione dovrebbe utilizzare questa opportunità per garantire che la guardia effettuata da una sola persona durante i periodi di oscurità non possa essere compiuta né su imbarcazioni battenti bandiera europea, né su imbarcazioni battenti bandiera straniera in acque europee. In una risoluzione sulla sicurezza in mare⁽¹⁾, anche il Parlamento europeo ha esortato la Commissione a muoversi in questa direzione.

4.14. Il Comitato fa presente che sarebbe più opportuno inserire in un articolo ad hoc il contenuto del punto 1 del capitolo 1 dell'allegato alla direttiva di modifica che contiene i riferimenti alle parti A e B del Codice STCW. Ai fini di una maggiore chiarezza, esso andrebbe forse incluso nell'articolo 1.

⁽¹⁾ GU n. C 47 del 19. 2. 1997, pag. 27.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Settima relazione annuale sui fondi strutturali 1995»

(97/C 206/08)

La Commissione, in data 29 novembre 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 «Settima relazione annuale sui fondi strutturali 1995».

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Simpson, in data 11 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 123 voti favorevoli, 2 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Regolamento del Consiglio (CEE) 2081/93 definisce le missioni dei fondi strutturali, la classificazione dei loro obiettivi e le attività ammissibili all'intervento a titolo di ciascun fondo. A norma dell'articolo 16 la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, anteriormente al 1º novembre di ogni anno, una relazione sull'applicazione che il regolamento ha ricevuto nel corso dell'anno precedente. Tale relazione serve in particolare ad indicare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi dei fondi strutturali e nella concentrazione degli interventi nel modo precisato nel Regolamento.

1.2. Il doc. COM(96) 502 def. è la settima relazione annuale sui fondi strutturali e registra le operazioni finanziate nel corso del 1995.

1.3. L'articolo 16 prevede inoltre che ogni tre anni la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione sui progressi conseguiti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul contributo datovi dai fondi e dagli altri strumenti finanziari comunitari, insieme a proposte concernenti le azioni e le politiche comunitarie che incidono sulla coesione economica e sociale. La prima di tali relazioni è stata presentata dalla Commissione il 6 novembre 1996⁽¹⁾ e forma oggetto di un altro parere.

1.4. Il presente parere è pertanto incentrato sulla valutazione del valore aggiunto della settima relazione annuale sui fondi strutturali e non sconfina nell'esame dei temi più vasti affrontati nella relazione, più ampia, sulla coesione economica e sociale. Tuttavia, in alcuni punti il Comitato segnala che ulteriori informazioni sono reperibili nella Relazione sulla coesione economica e sociale nonché nella relazione annuale 1995 della Corte dei conti, che contiene osservazioni dettagliate sull'attuazione dei fondi strutturali.

2. Il contesto della relazione

2.1. La grande riforma dei fondi strutturali del 1988 ha introdotto quattro principi fondamentali per il funzionamento dei fondi, ovvero:

- la concentrazione delle risorse su obiettivi prioritari ben definiti e in aree geografiche specifiche;
- la compartecipazione, che prevede una stretta collaborazione tra la Commissione e gli enti nazionali, regionali o locali interessati. Nel 1994 tale principio è stato esteso alle «autorità e gli organi competenti — comprese, nell'ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, i partner economici e sociali — designati dallo Stato membro»;
- la programmazione, relativa al periodo coperto, alla sfera di intervento e alla selezione di azioni specifiche adatte ad ogni zona ammissibile all'intervento mediante un quadro comunitario di sostegno (QCS) o un documento unico di programmazione (DOCUP);
- l'addizionalità — per garantire che i finanziamenti provenienti dai fondi strutturali non vengano usati in sostituzione degli aiuti strutturali nazionali, gli Stati membri devono mantenere «nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente» e fornire le informazioni necessarie per verificare il rispetto del principio di addizionalità.

2.2. Tali principi sono stati ribaditi e rafforzati nella revisione dei regolamenti che disciplinano i fondi strutturali intrapresa nel 1993, che ha esteso il concetto di compartecipazione ai partner economici e sociali (nel rispetto delle prassi dei singoli Stati membri), ha messo un accento particolare sull'impatto ambientale dei fondi strutturali e ha modificato la carta delle regioni ammissibili agli interventi a titolo di ciascun obiettivo dei fondi strutturali. Inoltre, l'atto di adesione dei nuovi Stati

⁽¹⁾ COM(96) 542 def.

membri ha aggiunto un sesto obiettivo ai fondi strutturali: l'assistenza allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni a densità demografica estremamente bassa.

2.3. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare entro il giugno 1994 una proposta di piano di sviluppo per ogni regione o per ogni scopo ammissibile per il periodo 1994-1999. Lo stesso scadenziario vale anche per la presentazione delle proposte di azione a titolo di ognuna delle iniziative comunitarie.

2.4. Di conseguenza, nel corso del 1994 sono state presentate alla Commissione oltre 700 proposte e nel 1995 i lavori della Commissione sui fondi strutturali sono stati dedicati in prevalenza all'esame e all'approvazione dei piani presentati. Man mano che evolveranno i vari QCS e DOCUP ci si può attendere che la relazione si occupi sempre più della valutazione dell'impatto dei fondi strutturali in regioni specifiche e nell'intera Unione e di questioni legate alla loro evoluzione futura.

2.5. I fondi strutturali rimangono lo strumento di bilancio principale con cui l'Unione europea contribuisce allo sviluppo economico e sociale delle regioni meno ricche dell'Unione. Nel quadro del bilancio complessivo dell'UE del 1995, pari a 71 mld di ecu, sono stati assegnati 22,3 mld di ecu ai fondi strutturali e 2,2 mld di ecu al Fondo di coesione (cfr. tabella dell'Allegato 1).

3. Osservazioni sulla relazione

3.1. Osservazioni generali

3.1.1. La relazione è accolta con favore in quanto fornisce una valutazione dettagliata e approfondita dell'attuazione dei fondi strutturali nel 1995.

3.1.2. La relazione si compone di oltre 330 pagine e più di 170 tabelle, comprese quelle contenute negli Allegati. Si tratta quindi di un documento complesso. È stato fatto un opportuno tentativo di presentarne una sintesi nella parte introduttiva.

3.1.3. Chiaramente, la complessità della relazione preclude un esame di ogni suo aspetto da parte del Comitato. Il presente parere si concentra sul grado di conseguimento dei principi fondamentali della riforma dei fondi strutturali e su poche altre questioni di importanza strategica.

3.1.4. La Relazione prende atto dell'influsso esercitato dai precedenti pareri del Comitato in merito ai fondi strutturali, in particolare da quelli riguardanti l'assetto del territorio, la cooperazione interregionale e il futuro della coesione nell'eventualità di un nuovo allargamento.

3.1.5. In linea generale il Comitato appoggia la relazione ed elogia la Commissione per la sua completezza. Le proposte e i commenti esposti più avanti vanno perciò inquadrati nel contesto del giudizio complessivamente positivo che il Comitato emette sulla relazione.

3.2. Concentrazione

3.2.1. Questo principio impone la concentrazione degli interventi su un numero limitato di obiettivi e di zone ammissibili, nonché intorno ai problemi più gravi e a determinati temi che interessano tutta l'Unione.

3.2.2. Nella pratica le principali decisioni in materia di concentrazione sono state prese nel 1994, con la determinazione delle zone ammissibili agli interventi dei fondi strutturali e dell'allocazione finanziaria indicativa per ogni zona. La Commissione ha comunque rispettato il principio concentrandosi in via prioritaria sulle proposte interessanti le zone comprese nell'obiettivo 1.

3.2.3. Vale la pena ricordare che nella Relazione annuale del 1995 la Corte dei conti ha affermato che il principio di concentrazione non era stato adeguatamente rispettato. La Corte ha espresso l'opinione secondo cui il fatto che oltre la metà della popolazione comunitaria è ammissibile a ricevere contributi di diverse forme a titolo dei fondi strutturali dà luogo ad «un certo frazionamento degli interventi comunitari su un numero elevato di zone ammissibili»⁽¹⁾. Anche la prima relazione sulla coesione economica e sociale giunge alla conclusione che nel fissare i parametri per il periodo 1994-1999 il principio di concentrazione non è stato adeguatamente rispettato.

3.2.4. Il Comitato esprime delle riserve sull'uso del PIL pro capite come unico criterio per determinare la situazione economica e sociale delle regioni, soprattutto tenendo conto del problema dei trasferimenti interregionali. Ritiene che la Commissione dovrebbe considerare altri indicatori in sostituzione o in aggiunta del PIL pro capite. Tuttavia, nel contesto della relazione in esame, sarebbe stato utile che la Commissione avesse indicato il rapporto tra l'allocazione pro capite dei fondi strutturali a ciascuna regione ammissibile a titolo degli obiettivi 1, 2 e 5 ed il livello di PIL pro capite nella stessa regione, come prima approssimazione alla misura del grado di concentrazione delle risorse finanziarie nelle zone più svantaggiate della Comunità.

3.2.5. I dati forniti nella relazione annuale 1995 della Corte dei conti permettono di analizzare tale correlazione per quanto riguarda le regioni comprese nell'obiettivo 1. I risultati sono illustrati nel grafico in

⁽¹⁾ I dati presentati nel grafico sono ripresi dalla Tabella 5.3 della relazione della Corte dei conti (op. cit.). I dati sul PIL sono riferiti al 1993 e sono stati standardizzati in termini di potere d'acquisto supponendo UE (15) = 100. I dati sugli aiuti pro capite sono espressi in ECU pro capite (sulla base dei dati demografici del 1990) supponendo la media delle regioni comprese nell'obiettivo 1 = 100.

allegato, il quale rivela che, sebbene in generale le regioni a basso livello di PIL pro capite abbiano ricevuto maggiori finanziamenti pro capite rispetto alle altre, il rapporto tra i due valori è relativamente scarso e presenta un elevato numero di eccezioni di rilievo⁽¹⁾.

3.2.6. Un ulteriore aspetto della concentrazione è l'impiego dei vari fondi (FESR, FES, FEAOG e SFOP) per affrontare i problemi di sviluppo incontrati dalle regioni in maniera integrata e programmata. In questo contesto è motivo di disappunto notare che solo 31 delle operazioni dell'obiettivo 1 adottate nel 1995 (19 % del totale) hanno coinvolto 3 dei Fondi strutturali e solo 12 (7 %) hanno coinvolto tutt'e quattro i fondi.

3.3. Programmazione

3.3.1. Gran parte della relazione è dedicata al processo di programmazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali in ogni regione.

3.3.2. Nel 1994 sono stati complessivamente adottati oltre 700 programmi nell'ambito dei fondi strutturali. La conclusione più importante, anche a parere della Commissione, che emerge dalla relazione per il 1995, è che le procedure rischiano di diventare eccessivamente complesse e burocratiche.

3.3.3. La prima relazione sulla coesione economica e sociale discute le implicazioni, per le future politiche sui fondi strutturali, della congestione dei sistemi provocata nel periodo 1994/1995 dall'elevato numero di programmi. Il Comitato prende nota delle implicazioni di tale esperienza per il futuro dei fondi strutturali e appoggia le azioni adottate dalla Commissione tramite la semplificazione delle procedure di programmazione e/o un'opera preparatoria a tale processo valida e tempestiva, basata sulla formazione e sullo stanziamento di risorse adeguate sia nelle regioni che nelle istituzioni comunitarie stesse.

3.4. Addizionalità

3.4.1. L'addizionalità dev'essere verificata sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri in merito ad ogni obiettivo e ad ogni programma. Se uno Stato rientra in più di un obiettivo, ciò può risultare complesso, soprattutto perché in alcuni casi la zona oggetto dell'intervento dei fondi strutturali non coincide con la struttura finanziaria regionale. Gli Stati membri hanno l'obbligo di mantenere i propri interventi strutturali nelle regioni ammissibili ad un livello non inferiore a quello del periodo di programmazione precedente (con la riserva di una serie di eccezioni relative a spese straordinarie, privatizzazioni, effetti congiunturali, ecc.).

3.4.2. La relazione dichiara che per le regioni comprese negli obiettivi 1 e 2 il processo di verifica dell'addizionalità per il periodo 1989-1993 (il periodo precedente dei fondi strutturali) è stato completato e che

- l'addizionalità è stata verificata in cinque Stati membri;
- non ha potuto essere verificata in altri tre per l'incompletezza dei dati;
- non ha potuto essere verificata in quattro Stati membri per la totale mancanza di dati.

3.4.3. Per gli obiettivi 3 e 4 la verifica dell'addizionalità per il periodo 1989-1993 è stata completata in quattro Stati membri, ha dato risultati incerti in due ed è risultata non effettuabile in cinque. Soltanto per l'obiettivo 5b l'addizionalità è stata verificata in tutti gli Stati membri nel periodo 1989-1993.

3.4.4. Nel 1995 la valutazione dell'addizionalità delle operazioni in corso a titolo dei fondi strutturali è stata effettuata solo per l'obiettivo 1 e i risultati sono stati «limitati» in quanto un solo Stato membro si è attenuto al principio e alle sue procedure di verifica.

3.4.5. È chiaro che il sistema di verifica dell'addizionalità non funziona come dovrebbe, in parte per la complessità dei problemi ad esso legati e in parte per mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri. Ciò è motivo di seria preoccupazione. Le complesse procedure amministrative e di programmazione stabilite per i fondi strutturali si giustificano solo se i fondi producono un impatto autenticamente «addizionale» sulle regioni e sui problemi individuati. Se tale impatto non è rilevabile, la programmazione e le formalità amministrative possono risultare un freno allo sviluppo delle regioni meno ricche della Comunità invece di una risposta alle loro esigenze. Il Comitato sostiene le azioni che la Commissione è tenuta a realizzare al fine di verificare l'addizionalità e di sottolineare che la funzionalità degli strumenti di tale verifica costituirà una componente di rilievo delle future disposizioni sui fondi strutturali.

3.5. Compartecipazione

3.5.1. La compartecipazione è il quarto principio fondamentale della riforma dei fondi strutturali. Nel 1993 il concetto di compartecipazione è stato esteso dagli enti regionali e locali ai partner economici e sociali, pur subordinando tale estensione alle norme e alle prassi vigenti in ogni Stato membro.

3.5.2. La relazione rileva che, mentre le disposizioni sulla compartecipazione degli enti regionali sono ormai più sviluppate, a livello locale le disposizioni sono meno soddisfacenti. La relazione registra inoltre la tendenza ad un maggiore coinvolgimento dei partner economici e sociali, pur riconoscendo che la situazione differisce molto tra uno Stato e l'altro «con forme di partenariato che vanno dalla completa mancanza di partecipazione

⁽¹⁾ Punto 2.1.

alla rappresentanza indiretta o a semplici procedure d'informazione, fino ad arrivare ad un vero e proprio coinvolgimento a livello decisionale». La relazione fa anche riferimento alla complessità e alla macchinosità di molte modalità di sorveglianza a livello regionale e alla necessità di elaborare procedure più appropriate «per evitare di appesantire le procedure con strutture partenariali sempre più complesse».

3.5.3. Il Comitato, pur sostenendo gli sforzi della Commissione per estendere la prassi del partenariato nel contesto dei fondi strutturali, osserva che la Commissione non ha competenza per insistere sulla creazione di strutture partenariali adeguate laddove queste non siano in linea con le procedure nazionali. Sarà una questione di rilievo per il prossimo periodo dei fondi strutturali e per intensificare il contributo dei partner economici e sociali al conseguimento di una maggiore coesione. Il Comitato chiede alla Commissione di riferire in modo più completo, nelle prossime Relazioni annuali sui fondi strutturali, in merito all'effettiva situazione dei partenariati locali, così da permettergli di formulare un giudizio più informato sulla vera portata e sulla vera natura del ruolo svolto da tutti i partner economici e sociali in ogni Stato membro.

3.5.4. L'esistenza e la qualità del partenariato sono importanti. Il Comitato teme che gli organi regionali e locali coinvolti nelle strutture partenariali possano non essere autenticamente indipendenti dai governi centrali (anche per via dei rapporti finanziari) e che quindi rischino di non rappresentare esattamente l'intera gamma delle opinioni delle rispettive zone. Il vero banco di prova è la misura in cui tutte le parti sociali ed economiche fanno sentire la propria voce a livello sia nazionale che locale ed esercitano un'effettiva influenza sia sulla definizione delle priorità strategiche per i fondi strutturali, sia sulle decisioni quotidiane per la loro applicazione.

3.5.5. Il Comitato incoraggia la Commissione a continuare l'opera di estensione del processo di partenariato economico e sociale in tutti gli Stati membri. Ciò potrebbe comprendere azioni dirette a migliorare la capacità tecnica dei partner economici e sociali, in modo che possano rispondere in modo più esauriente a richieste di contributi e pareri e ad altre sollecitazioni legate al loro ruolo. Il Comitato tuttavia, riconoscendo che la Commissione non ha competenze per sollecitare disposizioni sulla rappresentanza dei partner economici e sociali, ne conclude l'esistenza per gli Stati membri del gravoso onere di sviluppare e realizzare strutture adeguate ed efficaci per il coinvolgimento dei partner economici e sociali nell'attribuzione dei finanziamenti a titolo dei fondi strutturali.

3.6. Sorveglianza e valutazione

3.6.1. Nel 1995 le principali attività legate alla sorveglianza e alla valutazione sono state le seguenti:

— costituzione dei Comitati di sorveglianza;

- pubblicazione di una «Guida comune del controllo e delle valutazioni intermedie», e
- avvio dell'iter per la valutazione intermedia dei QCS, dei DOCUP e delle iniziative comunitarie.

3.6.2. Per quanto concerne la costituzione dei Comitati di sorveglianza, i commenti formulati nella sezione precedente sul principio di compartecipazione sottolineano l'importanza di una sorveglianza aperta e trasparente, che preveda un effettivo coinvolgimento dei partner economici e sociali. Il Comitato ha rilevato che i Comitati di sorveglianza non si limitano alla sorveglianza finanziaria dei fondi strutturali e che i partner economici e sociali hanno perciò un ruolo particolarmente importante nella fornitura e nella valutazione di dati qualitativi sull'andamento degli interventi finanziati dai fondi strutturali. Per esercitare efficacemente tale ruolo i partner economici e sociali devono disporre di capacità tecniche sufficienti ad adempiere ai compiti loro assegnati e di informazioni adeguate che permettano loro di formulare giudizi informati.

3.6.3. La pubblicazione della «Guida comune» è accolta con favore. Tale guida fornisce un quadro che permetterà di sorvegliare il progresso dei fondi strutturali. Purtroppo, poiché la guida è stata pubblicata quando i QCS e i DOCUP erano già stati predisposti, le sue raccomandazioni sono solo un'aggiunta alle modalità di sorveglianza già esistenti. Sarebbe stato meglio pubblicare la «Guida comune» prima di iniziare a predisporre i QCS e i DOCUP, in modo da poter inserire le raccomandazioni nelle proposte degli Stati membri e nei piani adottati.

3.6.4. L'iter di valutazione intermedia è importante. Anche in questo caso sussiste il pericolo di una paralisi dell'ingranaggio amministrativo, visto che oltre 700 PO, DOCUP e iniziative comunitarie sono passati in rassegna e, se necessario, rinegoziati per ridefinirne le priorità alla luce dell'esperienza o di un nuovo contesto. La relazione fa notare che l'iter di valutazione intermedia avrebbe dovuto concludersi nel 1996 ma che ha stentato a mettersi in moto. Il Comitato esaminerà con un certo dettaglio l'esito dell'iter di valutazione intermedia nel giudicare la relazione annuale sui fondi strutturali del 1996 e chiede alla Commissione di sottolineare in tale relazione il grado di coinvolgimento dei partner economici e sociali nell'iter di valutazione intermedia in ogni Stato membro.

3.7. L'ambiente

3.7.1. Riconoscendo l'importanza attribuita all'ambiente nei regolamenti relativi ai fondi strutturali, la relazione mette specialmente in rilievo la dimensione ambientale e in varie occasioni fornisce diversi esempi di conseguenze sull'ambiente dell'attuazione dei fondi strutturali. Secondo la relazione si è registrato un

notevole miglioramento nelle modalità di considerazione della dimensione ambientale nel pianificare gli interventi dei fondi strutturali per il periodo 1994-1999.

3.7.2. Il maggior rilievo dato all'ambiente nei fondi strutturali e nella relazione annuale va accolto con grande favore. I vari esempi riportati nella relazione dimostrano che in tutta la Comunità l'ambiente è un'importante priorità delle attività finanziate dai fondi strutturali. La relazione però dà poche informazioni sull'impatto ambientale aggregato dei fondi strutturali relativamente alle singole regioni, ad ogni obiettivo o all'intera Comunità. In futuro sarà importante elaborare un quadro di riferimento per valutare l'impatto ambientale dei fondi strutturali sulla base di una serie di criteri, compresi eventuali indicatori dei risultati.

3.7.3. Tale processo dovrebbe essere agevolato dall'inclusione nei QCS e nei DOCUP di obiettivi ambientali quantificati, anche se va ricordato che spesso detti obiettivi saranno raggiunti solo alla fine del periodo di programmazione per via dei tempi lunghi che si registrano nel caso di progetti infrastrutturali. La Commissione potrebbe prendere in esame una serie di studi pilota per identificare il diverso impatto ambientale prodotto dai fondi strutturali nelle diverse regioni dell'UE.

3.8. *I fondi strutturali, l'occupazione e le altre politiche comunitarie*

3.8.1. La relazione presenta una valida analisi dell'interconnessione tra i fondi strutturali e le altre politiche comunitarie. Nel 1995 (e nel 1996) gran parte del dibattito si è incentrato sul legame tra i fondi strutturali e la creazione di nuovi posti di lavoro. La relazione evidenzia che i fondi strutturali sono già notevolmente finalizzati alla creazione di posti di lavoro, alla formazione, alla riqualificazione, alla lotta contro l'esclusione sociale e l'esclusione dal mercato del lavoro. Nel 1995 e 1996 sono state avanzate una serie di proposte per accentuare ulteriormente il rilievo dato a tali problemi nel contesto dei fondi strutturali. Il Comitato esaminerà certamente i risultati della consultazione in materia, che dovranno essere debitamente considerati nella valutazione intermedia delle attività finanziate dai fondi strutturali e che meritano di essere tra i temi principali della prossima relazione annuale sui fondi strutturali.

3.8.2. La relazione contiene inoltre osservazioni sul grado di conformità ad una serie di altre politiche e priorità comunitarie, dimensione supplementare che viene accolta con favore.

4. Conclusione

4.1. Il Comitato si congratula con la Commissione per la qualità della relazione elaborata, che presenta un ampio panorama dell'attuazione dei fondi strutturali nel 1995 e consente una valutazione preliminare della misura in cui sono stati rispettati i principi fondamentali della riforma dei fondi strutturali.

4.2. La relazione va inquadrata nel contesto del primo rapporto sulla coesione economica e sociale, che forma oggetto di un parere separato e fornisce una prima valutazione sul ruolo dei fondi strutturali dopo il 1999, questione che rivestirà notevole interesse per il Comitato.

4.3. Man mano che avanza il periodo di programmazione 1994-1999 si può prevedere che l'enfasi delle relazioni annuali sui fondi strutturali si sposterà progressivamente dall'esame delle proposte alla valutazione dell'impatto effettivo e delle opzioni di sviluppo.

4.4. È necessario riesaminare e riformare le procedure per l'elaborazione e l'adozione dei piani di utilizzo dei fondi strutturali. La relazione dà la netta impressione che nel 1995 i sistemi amministrativi fossero praticamente bloccati dall'approvazione di diverse centinaia di Programmi operativi, DOCUP e IC. Tali procedure si sono rivelate macchinose e costose e hanno dato luogo a ritardi considerevoli. Già ora urgono un riesame e una riforma, prima della presentazione di una nuova serie di programmi per i fondi strutturali nel 1999. In sede di formulazione delle nuove politiche sui fondi strutturali sarà necessario dedicare risorse considerevoli e un lasso di tempo sufficiente alla preparazione e alla formazione necessarie allo sviluppo di programmi nelle regioni e all'esame e all'approvazione delle proposte da parte delle istituzioni europee.

4.5. Nel contesto della prossima Relazione annuale, il Comitato terrà conto dell'esito del dibattito in corso sul rapporto tra i fondi strutturali e la creazione di posti di lavoro, aspetto che acquisterà importanza anche ai fini della valutazione intermedia delle attività finanziate dai fondi strutturali.

4.6. Il Comitato riconosce che l'elaborazione della Relazione annuale sui fondi strutturali è un compito impegnativo ed elogia la Commissione per il lavoro svolto. Il Comitato auspica che, nell'elaborare la relazione sul 1996, la Commissione metta in particolare rilievo quanto segue:

- il ruolo dei partner economici e sociali nell'attuazione dei fondi strutturali in ogni Stato membro: il Comitato desidera disporre di informazioni più complete e motivate, che gli permettano di formulare un giudizio fondato sull'effettivo status, ruolo ed impatto dei partner economici e sociali;
- in tale contesto, andrebbe conferita un'enfasi particolare alla capacità tecnica dei partner di svolgere il ruolo assegnato loro e ai provvedimenti possibili per aumentare tale capacità laddove lo si consideri necessario;

- il Comitato desidera inoltre prendere in esame il ruolo dei partner economici e sociali nella conduzione delle valutazioni intermedie in ogni Stato membro;
- nella prossima relazione andrebbero presi in esame metodi alternativi per misurare le condizioni economiche e sociali delle regioni (e degli Stati membri più poveri) in modo da non fare più solo affidamento sul PIL pro capite;
- nella prossima relazione il Comitato gradirebbe informazioni su studi pilota per identificare gli effetti specifici dei fondi strutturali applicati a progetti ambientali in diverse regioni;
- il Comitato sostiene gli sforzi della Commissione diretti a progredire nella verifica dell'addizionalità degli interventi finanziati dai fondi strutturali e sollecita gli Stati membri a collaborare pienamente

con la Commissione in questa importante verifica dell'efficacia dei fondi nel conseguimento dei propri obiettivi.

4.7. Il Comitato approva il modo in cui la Commissione ha richiamato l'attenzione, nella sua relazione, ai nuovi Stati membri e al loro uso dei fondi strutturali dopo l'ampliamento. Ciò è particolarmente importante per i nuovi Stati membri nel momento in cui valutano la loro posizione rispetto al futuro impiego dei fondi.

4.8. Il Comitato auspica che la Commissione tenga conto dei commenti formulati nel presente parere sia nell'attuazione dei fondi strutturali, sia nell'elaborazione delle relazioni annuali sul 1996 e sugli anni successivi. Il Comitato spera inoltre che la Commissione presenti la relazione sui fondi strutturali quanto prima e, comunque, in anticipo rispetto a quanto è avvenuto con la relazione 1995.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

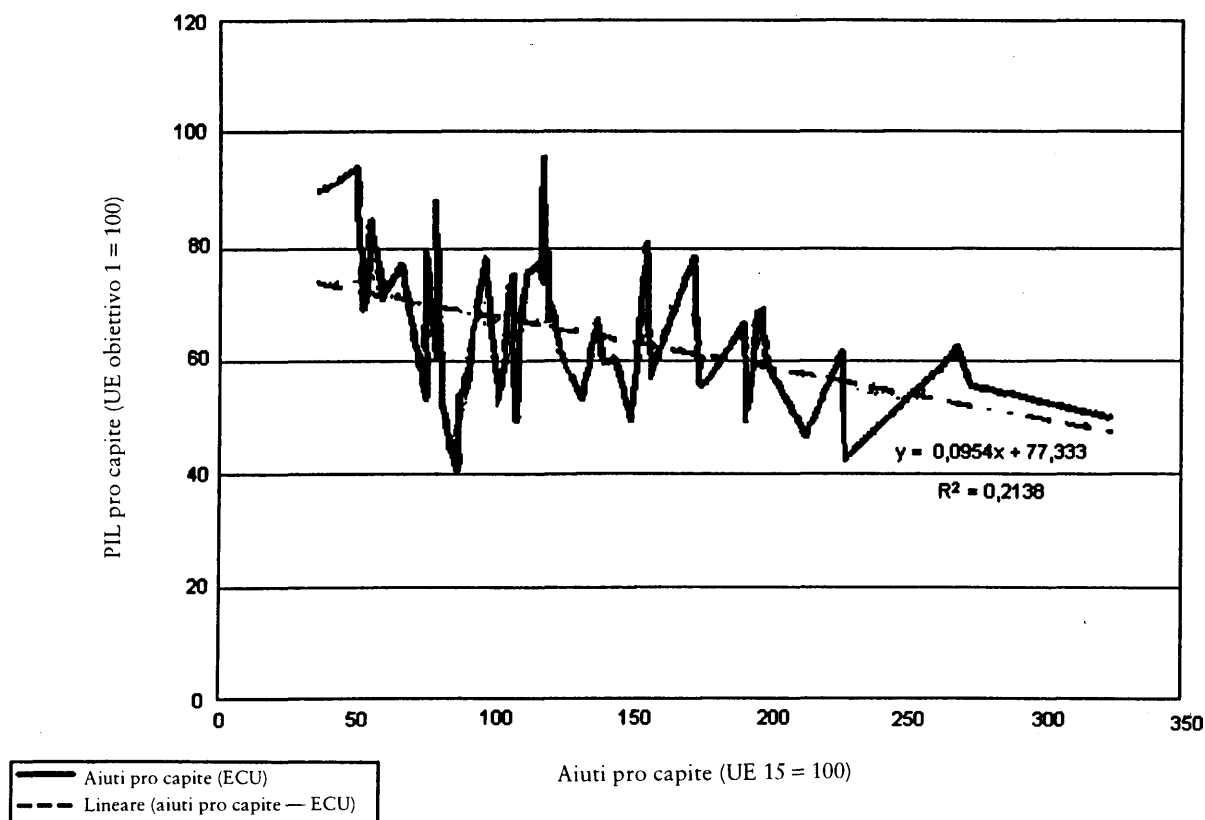
Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

ALLEGATO I

Diagramma del rapporto tra il PIL pro capite e gli aiuti a titolo dei fondi strutturali pro capite nelle regioni comprese nell'obiettivo 1



ALLEGATO II

I fondi strutturali nel bilancio dell'UE⁽¹⁾

Impegni effettivi, 1995

Bilancio totale dell'UE (Parte B)	MECU 71 015	% 100
Interventi strutturali	24 793	35
di cui:		
Fondi strutturali	22 270	31
Fondo di coesione	2 152	3
FEAOG — orientamento	177	0,3
FEAOG — garanzia	34 503	49

(¹) Le voci elencate non comprendono tutte le spese sulle operazioni strutturali.

Fonte: Bilancio generale 1997 (GU n. L 44 del 14. 2. 1997, pagg. 357 e segg.).

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul tema "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili" (Libro verde per una strategia comunitaria)»

(97/C 206/09)

La Commissione, in data 26 novembre 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 «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 2 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 40 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore il Libro verde. Nel parere sulla «Politica energetica della Comunità»⁽¹⁾ e nel parere sul Libro verde «Per una politica energetica dell'Unione europea»⁽²⁾ il Comitato ha esposto le proprie idee sull'importanza strategica del settore dell'energia rinnovabile.

1.2. Il Libro verde consta di due parti:

- i primi cinque capitoli illustrano l'opportunità di fonti energetiche rinnovabili ed evidenziano gli ostacoli che impediscono alle «rinnovabili» di conquistare una maggiore quota di mercato;
- il sesto e ultimo capitolo tratteggia la strategia che la Commissione si propone per accrescere la quota delle rinnovabili e pone i quesiti strategici ai quali il Comitato è invitato a dare una risposta.

Il presente parere si articola in tre parti:

- il capitolo 2 illustra l'approccio della Commissione ed espone il punto di vista del Comitato sui principali problemi;
- il capitolo 3 risponde ai quesiti della Commissione circa i problemi strategici;
- il capitolo 4 presenta una sintesi e le conclusioni.

2. L'approccio della Commissione

2.1. Quadro generale

2.1.1. L'attuale situazione energetica dell'Unione europea richiede una gestione efficace di tutte le risorse

disponibili per conseguire gli obiettivi della Comunità. Come supporto ad una crescita economica sostenibile è indispensabile un mix di combustibili equilibrato, in cui tutte le fonti energetiche adatte vengano impiegate in modo idoneo. Attualmente le fonti rinnovabili di energia sono sfruttate in maniera non omogenea e insufficiente nell'Unione europea.

2.1.2. Le energie rinnovabili sono fonti di energia non esauribili: in particolare l'energia idroelettrica, eolica e solare (termica e fotovoltaica), la biomassa e l'energia geotermica. I rifiuti urbani e altri rifiuti organici, pur esauribili, sono di norma classificati come fonti energetiche rinnovabili. L'elenco delle rinnovabili comprende inoltre varie tecnologie che si trovano ancora in una fase sperimentale, oppure la cui redditività deve ancora essere dimostrata, come l'energia delle onde e delle maree, e le rocce calde secche.

2.1.3. Per vario tempo la promozione delle fonti energetiche rinnovabili ha costituito una finalità centrale della politica energetica comunitaria, la quale si prefigge tre obiettivi: maggiore competitività, sicurezza dell'approvvigionamento e salvaguardia dell'ambiente. Insieme alle altre politiche, la promozione delle fonti energetiche rinnovabili è al riguardo un elemento importante.

2.1.4. Una strategia per le fonti energetiche rinnovabili è necessaria per varie ragioni:

2.1.4.1. Anzitutto, le fonti rinnovabili non daranno un contributo importante al bilancio energetico della Comunità se non verranno definiti obiettivi e politiche di sostegno.

2.1.4.2. Per gli operatori economici impegnati nello sviluppo delle energie rinnovabili è estremamente importante disporre di un quadro stabile, a lungo termine, per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, il quale abbracci gli aspetti politici, legislativi, amministrativi, economici e commerciali.

⁽¹⁾ GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

⁽²⁾ GU n. C 256 del 2. 10. 1995.

2.1.4.3. L'Europa è nel complesso all'avanguardia nel mondo per le tecnologie rinnovabili di energia.

2.1.4.4. Una forte posizione competitiva sul mercato mondiale può essere mantenuta e ulteriormente potenziata solo in presenza di un mercato interno consistente e in espansione. In proposito una strategia ben definita tutelerà e rafforzerà la posizione dell'Unione europea.

2.1.4.5. Una politica per promuovere le energie rinnovabili richiederà azioni trasversali comprendenti un'ampia gamma d'iniziative che abbraccino politiche diverse, dall'agricoltura agli affari esteri, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, incluse le politiche di dimostrazione, fiscali, regionali e ambientali.

2.1.5. Il Libro verde in esame costituisce la prima grande tappa per la messa a punto di una tale strategia sulle fonti energetiche rinnovabili. Esso espone la filosofia che dovrebbe ispirare la politica relativa alle fonti energetiche rinnovabili evidenziando i campi che si prestano a ulteriori interventi.

2.2. *La situazione attuale «Il potenziale delle fonti energetiche rinnovabili nell'Unione europea non è sfruttato in maniera omogenea e sufficiente»*

2.2.1. Il potenziale tecnico non ancora sfruttato è particolarmente ragguardevole nel caso della biomassa, comprese le colture energetiche, e dell'energia eolica e solare.

2.2.2. Le notevoli differenze fra gli Stati membri sono in parte spiegabili con le diverse condizioni geografiche e climatiche. Un'incidenza di rilievo hanno pure la struttura industriale e le politiche energetiche attuate a livello nazionale. Il fatto che il 70 % della capacità eolica complessiva installata nell'Unione europea si trovi nella Repubblica federale di Germania e in Danimarca è indicativo del successo degli incentivi politici a favore delle energie rinnovabili.

2.2.3. Nell'attuale «mix» delle energie rinnovabili prevalgono i grandi impianti idroelettrici.

2.2.4. La biomassa comprende residui provenienti da attività forestali e agricole, colture energetiche e biocarburanti. I residui forestali, che comprendono in particolare i trucioli, (compresi i pellets) costituiscono ora come ora la componente più importante. Le colture energetiche non dispongono ancora di un mercato consolidato. In alcuni Stati membri i biocarburanti, soprattutto l'olio di colza e il bioetanolo, hanno solo un piccolo mercato.

2.2.5. In taluni Stati membri l'energia eolica è attualmente la fonte energetica che registra la maggiore crescita per la produzione di elettricità.

2.2.6. La tecnologia per il riscaldamento solare-termico è quasi completamente a punto. Sotto il profilo dei costi essa è competitiva rispetto al riscaldamento elettrico dell'acqua, soprattutto nelle regioni meridionali dell'Unione europea. L'energia solare fotovoltaica è la tecnologia più prestigiosa per la generazione di energie rinnovabili, ma i costi rimangono sensibilmente superiori a quelli dell'elettricità generata con combustibili convenzionali.

2.2.7. L'energia prodotta con rifiuti costituisce una fonte energetica importante. Grazie ai miglioramenti nel riutilizzo e nel riciclo si dovrebbero ridurre i futuri volumi destinati allo smaltimento.

2.2.8. L'energia geotermica rappresenta una percentuale molto ridotta della produzione di energia rinnovabile nell'Unione europea.

2.2.9. L'energia delle onde e quella delle maree offrono un potenziale considerevole.

2.2.10. Per diventare competitive numerose tecnologie rinnovabili richiedono ormai uno sforzo di ricerca e sviluppo ridotto o nullo. La chiave per una maggiore penetrazione del mercato consiste nel superare gli ostacoli e le imperfezioni dei mercati. Per queste tecnologie, particolarmente l'energia solare passiva, la biomassa, i rifiuti, l'energia idroelettrica su piccola scala, le turbine eoliche installate sulla terra ferma e l'energia geotermica convenzionale, i principali incentivi politici dovrebbero consistere in misure di sostegno alla commercializzazione. L'energia fotovoltaica, i parchi eolici situati off-shore e le colture energetiche richiedono un ulteriore impegno in materia di RS& D, soprattutto al livello della fase di dimostrazione, mentre per l'energia delle maree, delle onde e l'energia geotermica delle rocce calde secche è necessaria una maggiore ricerca di base.

2.3. *Previsioni relative alla penetrazione sul mercato «Possibile apporto rilevante delle rinnovabili al consumo finale di energia nell'Unione europea»*

2.3.1. Le più recenti previsioni a lungo termine in materia di energia, pubblicate dalla Commissione, sono intitolate «Energia europea fino al 2020». Per illustrare gli effetti potenziali d'iniziative specifiche nel campo delle fonti energetiche rinnovabili, la Commissione si è basata su tali previsioni per lo studio TERES II, che espone vari scenari.

2.3.2. L'ultimo scenario elaborato nel TERES II si basa sulle «politiche della prassi migliore» (Best Practice Policies). Esso parte dall'idea che le politiche rivelatesi più efficaci nel promuovere l'uso di fonti rinnovabili di energia vengano applicate all'intera Unione europea. Tali politiche comprendono:

- programmi nazionali che puntano a favorire la commercializzazione delle tecnologie energetiche rinnovabili e sistemi più perfezionati di pianificazione locale;
- il potenziamento della R& S per addivenire a un taglio dei costi pari al 20 %;

- l'aumento del 25 % della disponibilità di terreni per colture energetiche e sovvenzioni al set aside sul 12 % dei terreni adibiti a produzioni alimentari garantite fino al 2000;
- l'internalizzazione dei costi esterni dei cicli del combustibile convenzionale.

2.3.3. Stando allo scenario summenzionato, complessivamente le fonti energetiche rinnovabili ammontano al 12,5 % del consumo interno lordo di energia di qui al 2010. Le relative percentuali erano del 5 % nel 1990 e del 5,4 % nel 1994. Visto che la generazione idroelettrica con grandi impianti non offrirà probabilmente un notevole ulteriore potenziale di crescita rispetto alla quota attuale, è chiaro che lo scenario «Best Practice Policies» presenta una sfida enorme.

2.3.4. Se non verranno attuati incentivi specifici, non è realistico attendersi che il grande potenziale dell'energia rinnovabile venga effettivamente sfruttato.

2.4. *I vantaggi delle fonti energetiche rinnovabili «Contributo delle energie rinnovabili al conseguimento degli obiettivi comunitari di politica energetica, protezione ambientale, occupazione e sviluppo regionale»*

2.4.1. Secondo la Commissione, un maggiore uso delle fonti energetiche rinnovabili per effetto di una strategia globale comporterà diversi vantaggi per il settore energetico e per l'economia.

2.4.2. Protezione ambientale

2.4.2.1. Gli sviluppi degli ultimi anni hanno evidenziato i problemi ambientali direttamente legati all'impiego di combustibili fossili, in particolare quelli inerenti alle emissioni di CO₂ e ai cambiamenti climatici. Un maggiore ricorso all'energia nucleare offre solo un contributo limitato alla soluzione di questi problemi in quanto non sono molti gli Stati membri che hanno scelto questa opzione. L'attuale mix energetico globale è incompatibile con le esigenze a lungo termine dello sviluppo sostenibile.

2.4.3. Sicurezza degli approvvigionamenti

2.4.3.1. Le fonti rinnovabili sono, per definizione, inesauribili e di produzione locale. Un ulteriore sfruttamento del potenziale può migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti.

2.4.4. Competitività

2.4.4.1. Ci sono ragioni valide per promuovere le fonti rinnovabili nel contesto del terzo obiettivo energetico dell'UE, cioè il miglioramento globale della competitività dell'industria europea. Nel Libro bianco «Crescita,

competitività e occupazione», presentato dalla Commissione nel 1993, si fa presente che le tecnologie pulite sono una chiave per la futura prosperità economica e che l'attuale sistema generale d'imposizione non consente uno sfruttamento ottimale delle risorse. Detto ciò, e nella prospettiva della futura internalizzazione dei costi esterni, le fonti rinnovabili potrebbero fornire un contributo di rilievo ad un sistema energetico sostenibile e competitivo nell'UE.

2.4.4.2. Un ulteriore importante aspetto è quello della crescita potenziale del settore dell'energia rinnovabile in Europa. Nell'insieme, il potenziale di ulteriore espansione del mercato delle energie rinnovabili, specie nei paesi in via di sviluppo, è grandissimo ed è stato valutato ad oltre 1 700 miliardi di ecu di qui al 2020. Ai fini della crescita di un mercato per le esportazioni è indispensabile che l'industria europea sia in grado di espandersi sul proprio mercato interno.

2.4.5. Sviluppo regionale, coesione economica e sociale e occupazione

2.4.5.1. Le fonti rinnovabili sono energie locali. La produzione di elettricità e calore rinnovabili, come pure l'installazione dei relativi impianti per l'energia rinnovabile sono, in molti casi, indipendenti dall'esistenza di infrastrutture. Numerose regioni meno sviluppate dispongono di buone risorse di energia rinnovabile. La promozione di rinnovabili costituisce un elemento qualificante della politica regionale.

2.4.5.2. Ciò offre opportunità per la creazione di posti di lavoro e per lo sviluppo del settore delle PMI.

2.4.5.3. Il turismo offre buone opportunità per un maggior uso di fonti di energie rinnovabili. Le regioni turistiche hanno in particolare la necessità di salvaguardare l'ambiente. Nell'insieme, un utilizzo più intensivo delle fonti rinnovabili di energia può costituire un'alternativa interessante alla produzione di energia convenzionale in tali zone.

2.5. *I problemi da affrontare «Vari ostacoli frenano un maggiore uso delle fonti energetiche rinnovabili»*

2.5.1. La limitata penetrazione del mercato da parte delle fonti rinnovabili di energia può essere attribuita in larga misura all'assenza della volontà politica di rimuovere gli ostacoli che si frappongono ad un impiego più diffuso delle energie rinnovabili.

2.5.2. Ostacoli derivanti dai costi

2.5.2.1. Una barriera fondamentale ad una maggiore penetrazione del mercato da parte delle rinnovabili risiede nei costi dell'utilizzo di queste fonti. Una loro introduzione ottimale può dipendere dall'internalizzazione dei costi esterni. Alcuni studi evidenziano che, anche allo stato attuale delle tecnologie, le fonti rinnovabili godrebbero di una quota ben più ampia del mercato

se, ad esempio, i prezzi dei combustibili fossili riflettessero pienamente i costi dei fattori esterni, in particolare quelli inerenti alla protezione ambientale.

2.5.3 Ostacoli tecnici e non tecnici

2.5.3.1. L'atteggiamento degli investitori è negativo. Fra i principali ostacoli finanziari comuni alla maggior parte dei progetti che interessano le fonti energetiche rinnovabili figurano i tempi lunghi di ricupero degli investimenti agli attuali livelli dei prezzi. Senza precise indicazioni dello scenario di lungo periodo gli investitori e le istituzioni finanziarie non possono impostare i progetti a lungo termine. Le istituzioni finanziarie, gli investitori, gli acquirenti di apparecchiature, i consumatori, ecc. tendono spesso a sopravvalutare i rischi (a livello tecnico e di mercato).

2.5.3.2. L'informazione, la sensibilizzazione e l'esperienza circa le energie rinnovabili non sono distribuite in modo omogeneo nell'Unione europea.

2.5.3.3. Sovente le società nazionali dell'energia, e in particolare, i monopoli, hanno un atteggiamento negativo nei confronti delle rinnovabili.

2.5.3.4. La connessione alle reti elettriche centralizzate presenta problemi tecnici ed economici. Un problema riguardante talune fonti rinnovabili collegate alla rete, in particolare l'energia eolica e quella solare, è quello delle variazioni di fornitura tra il giorno e la notte e a seconda delle stagioni.

2.5.3.5. Nel settore dei trasporti i biocarburanti richiedono infrastrutture appropriate.

2.5.3.6. Ostacoli sono creati anche dai requisiti tecnici per le fonti energetiche rinnovabili non collegate alla rete. Spesso le normative edilizie non tengono conto delle esigenze specifiche degli impianti a energia rinnovabile. Gli standard di qualità circa le prestazioni tecniche di prodotti di consumo, come gli scaldi-acqua solari e termici, rassicureranno il pubblico, cosa che è indispensabile per una commercializzazione di massa. L'assenza di armonizzazione tecnica è fonte di gravi ostacoli agli scambi delle tecnologie rinnovabili.

2.5.3.7. Visto che i progetti riguardanti i tipi di energia rinnovabile sono spesso localizzati in zone vicine alle risorse, dove i progetti energetici non sono frequenti, le iniziative possono incontrare resistenze fra gli abitanti a causa di preoccupazioni ambientali.

2.6. Giudizio del CES in merito all'approccio della Commissione

2.6.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro verde e sottoscrive l'affermazione ivi contenuta secondo cui «L'attuale mix dell'energia è incompatibile con le esigenze a lungo termine dello sviluppo sostenibile». Pur essendo in linea di massima favorevole all'approccio della Commissione, il Comitato formula una serie di rilievi particolari:

2.6.2. Se è vero che «l'Europa è nel complesso all'avanguardia nel mondo per le tecnologie rinnovabili di energia», è dimostrato che gli Stati Uniti, il Giappone e Israele compiono investimenti ragguardevoli e conducono attività di ricerca che tengono conto delle esigenze del mercato. Le imprese americane puntano decisamente sul terzo mondo. Pur condividendo l'idea della Commissione secondo cui l'UE dovrebbe restare all'avanguardia della tecnologia delle energie rinnovabili, il Comitato ritiene che essa non riuscirà a mantenere questa posizione senza un programma come quello contemplato nel Libro verde. In particolare, saranno essenziali i programmi di sostegno alle esportazioni di tecnologia delle energie rinnovabili.

2.6.3. Per quanto gli scenari di TERES II spazino fino al 2020, il Libro verde non va oltre il 2010. Pur comprendendo la difficoltà di prevedere le prospettive economiche dell'energia rinnovabile, il Comitato ritiene che il programma d'azione previsto dalla Commissione vada valutato in funzione dello scenario di più lungo periodo. Prevedendo un sostanziale contributo per la metà del XXI secolo, la maggior parte delle misure proposte dal Libro verde possono risultare giustificate per migliorare la penetrazione di queste tecnologie nel breve periodo.

2.6.4. L'energia rinnovabile dovrebbe contribuire a promuovere lo sviluppo sostenibile. Ogni tipo di produzione e di utilizzo dell'energia ha un impatto sull'ambiente. Le diverse energie rinnovabili producono sull'ambiente effetti estremamente vari sia per il loro carattere che per la loro portata. Per portare avanti lo sviluppo sostenibile occorre predisporre un bilancio ambientale specifico per ciascuna tecnologia delle energie rinnovabili. Nel valutare l'impatto ambientale di ogni tecnologia rinnovabile, è importante prendere in considerazione il più ampio effetto serra dovuto ai gas. Si potrà allora dare la priorità all'incentivazione di quelle rinnovabili che presentano un bilancio particolarmente positivo sotto il profilo ecologico, e che di conseguenza possono offrire un'alternativa energetica più pulita rispetto ai combustibili fossili.

2.6.5. Il Comitato ritiene che internalizzare i costi esterni sia un processo complicato e che non sia necessario un aumento generale delle imposte sull'energia. Un sistema d'incentivi finanziari è in ogni caso necessario per accelerare la penetrazione delle rinnovabili. Nell'insieme si dovrebbe trattare d'iniziative intraprese su scala nazionale, a condizione, però, che non provochino distorsioni sul mercato interno. D'altro canto occorre contemplare un coordinamento al livello dell'Unione per offrire condizioni di mercato stabili e prevedibili alle società erogatrici di energia, alle imprese di servizi del settore, come pure ai loro investitori e clienti.

2.6.6. L'allacciamento alle reti elettriche centralizzate presenta problemi di carattere tecnico ed economico.

2.6.6.1. Per ora essi non sono rilevanti, dato che la quota dell'energia prodotta con fonti rinnovabili collegata alla rete è talmente modesta da poter essere fatta agevolmente rientrare nel margine normale di errore. Eventuali volumi elevati variabili non sarebbero però compatibili con le attuali prassi di programmazione delle reti. Ciò comporta la necessità sia di sviluppare tecnologie avanzate per lo stoccaggio dell'elettricità, sia di puntare su applicazioni delle energie rinnovabili in ambienti autonomi. Per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili è essenziale disporre di tecnologie di stoccaggio avanzate, ed il Comitato si aspetta che il Quinto programma quadro le sostenga.

2.6.6.2. Nei paesi in via di sviluppo caratterizzati da un clima caldo, le fonti di energia eolica e fotovoltaica sono già remunerative e possono essere sfruttate al di fuori della rete per la distribuzione dell'energia prodotta grazie ai combustibili fossili. Per i motivi esposti in precedenza l'energia rinnovabile a carattere commerciale non può essere ancora sfruttata economicamente con le reti esistenti nei paesi industrializzati. Ne consegue che, nel breve-medio periodo, si dovrebbe dare la priorità anche alla promozione del mercato per le energie rinnovabili nei paesi in via di sviluppo.

2.6.7. Come contrappeso all'accento posto sui paesi in via di sviluppo al punto 2.6.6.2 che precede, a breve-medio termine l'azione più efficace possibile nei paesi industrializzati è inevitabilmente quella della promozione dell'efficienza energetica. In teoria, allo stato attuale della tecnologia, qualsiasi intervento per promuovere l'efficienza energetica è più efficace sotto il profilo dei costi di qualsiasi fonte energetica rinnovabile. Parallelamente alla ricerca di nuovi fonti energetiche dobbiamo puntare sulla gestione della domanda. Ai finanziamenti di bilancio per le misure a favore dell'efficienza dovrebbero far riscontro altri investimenti energetici per tener conto della relativa riduzione dei combustibili fossili utilizzati realizzabile a breve e a medio termine. È per questo motivo che il Comitato accoglie con favore l'importanza attribuita alla gestione razionale dell'energia fra le priorità proposte per il Quinto programma quadro.

2.6.8. Puntare sollecitamente su un maggior risparmio energetico è necessario anche perché passerà ancora tempo prima che lo sfruttamento dell'energia rinnovabile risulti accettabile sotto il profilo economico. Per quanto i costi di varie fonti energetiche rinnovabili siano simili ai costi dell'elettricità generata con combustibili fossili, si prevede che questi ultimi continueranno a diminuire grazie alla sempre maggiore efficienza della generazione di elettricità mediante, appunto, i combustibili fossili. D'altro canto, riduzioni dei prezzi dei combustibili solidi saranno possibili grazie al progresso tecnologico, e il calo dei costi organizzativi e di nuovi combustibili (gas) sarà ottenibile grazie all'introduzione della concorrenza nel settore dell'erogazione. Per qualche tempo, nel prossimo avvenire, i prezzi dell'energia rinnovabile dovranno seguire prezzi di riferimento in evoluzione, ed è possibile che per il progettato programma di R & S per il miglioramento delle tecnologie delle energie rinnovabili non sia facile tenere il passo con i guadagni di efficienza conseguiti dai combustibili fossili.

2.6.9. Il Libro verde non tiene conto a sufficienza delle esigenze dei consumatori.

2.6.9.1. Specie nel caso di fonti energetiche locali, che possono non essere allacciate a reti, è essenziale riuscire a far conoscere al pubblico le possibilità che si schiudono e suscitare fiducia nell'affidabilità e nella disponibilità dell'energia rinnovabile. Installare e far funzionare impianti per l'energia solare fotovoltaica sul tetto di casa, scaldacqua per le piscine, ecc. dovrebbe presentare la stessa facilità di un frigorifero domestico. I prezzi, il finanziamento e gli incentivi finanziari devono essere sufficienti per attrarre una prima ondata di acquirenti al dettaglio. Una volta che i privati vi avranno avuto accesso questo mercato acquisirà uno slancio proprio. Ciò dovrebbe essere possibile se i programmi per l'energia rinnovabile punteranno su una clientela costituita sia da privati che da imprese.

2.6.9.2. Allo stesso modo in cui in vari Stati membri della Comunità europea sono stati creati organismi con il compito di promuovere il risparmio di energia sul mercato, sarebbe necessario intervenire per stimolare la domanda dell'energia rinnovabile. Dovrebbero essere gli organismi preposti alle energie rinnovabili a educare il pubblico, ma anche chi svolge un mestiere e una professione cruciale nel campo come gli idraulici, gli elettricisti, i costruttori edili e gli architetti, che, possono giocare un ruolo fondamentale.

2.6.9.3. È inoltre possibile creare domanda attraverso programmi di appalti pubblici.

2.6.10. Un'osservazione finale riguardante l'approccio della Commissione è che essa non riconosce i problemi di scala nel settore delle energie rinnovabili. Con l'aumentare del volume, i problemi crescono in modo esponenziale. Alcuni esempi sono: l'impatto dei volumi variabili di elettricità sulla rete, l'impatto di

un'attività agricola intensiva legata alle colture energetiche su vaste superfici e l'impatto dei parchi eolici sull'ambiente.

3. La strategia della Commissione

3.1. Elementi della strategia

La strategia della Commissione si articola in quattro punti.

3.1.1. Anzitutto, fissare come obiettivo un aumento netto, ambizioso ma al tempo stesso realistico, dei contributi delle fonti rinnovabili al bilancio energetico della Comunità.

3.1.2. In secondo luogo, si propone di intensificare la cooperazione fra gli Stati membri riguardo alle fonti rinnovabili.

3.1.3. In terzo luogo, si suggerisce che la Comunità rafforzi le sue politiche per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

3.1.4. Il quarto elemento posto dalla strategia è il rafforzamento della valutazione e del monitoraggio dei progressi compiuti nel perseguimento degli obiettivi.

3.2. Obiettivi

3.2.1. Secondo la Commissione, stabilire un obiettivo per il contributo delle fonti energetiche rinnovabili può costituire uno strumento utile per la politica da attuare e può offrire un tracciato per le iniziative da prendere. Il problema è vedere se per il 2010 sia opportuno stabilire un nuovo obiettivo indicativo per la Comunità, e se sì a quale livello. Alcuni Stati membri hanno già i loro obiettivi.

A giudizio del Comitato un obiettivo indicativo al livello dell'UE sarebbe utile.

Numerose rinnovabili sono tuttavia fonti alternative per la generazione di elettricità, che rappresenta una forma di energia di applicazione limitata nei trasporti, in particolar modo dei trasporti aerei, e nei processi industriali che richiedono grandi quantità di calore a temperatura elevata. Esiste dunque un limite massimo agli obiettivi che possono essere fissati.

D'altro canto, per quanto sia possibile derivare degli obiettivi per gli Stati membri, ciò si rivelerebbe un esercizio inutile in quanto (a) uno Stato membro (gli Stati membri) non sarebbe(ro) tenuto(i) a conseguirli, e (b) la situazione relativa all'energia rinnovabile differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro.

Come sarà illustrato qui di seguito, il Comitato auspicherebbe la fissazione di obiettivi per le diverse tecnologie dell'energia rinnovabile. Ciò sarebbe effettivamente utile perché sarebbe possibile misurare (a) i progressi delle singole tecnologie, (b) l'efficacia del sostegno dell'UE e dello Stato membro, (c) la sicurezza degli approvvigiona-

menti, (d) la competitività internazionale ed (e), ove necessario, il successo delle esportazioni tecnologiche. Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che, se non si riuscirà ad aumentare la quota delle fonti energetiche rinnovabili, si avranno effetti negativi su altri importanti obiettivi politici, in particolare la sicurezza dell'approvvigionamento, la coesione economica e sociale e (...) la competitività economica.

3.2.2. La Commissione desidera sentire vari punti di vista per stabilire se sia opportuno fissare un obiettivo indicativo riguardo al contributo che le fonti di energia rinnovabili dovranno fornire al consumo energetico interno lordo al di là dell'attuale obiettivo per il 2005: essa ritiene in effetti che un obiettivo ambizioso, ma realistico, per il 2010 offrirebbe un utile incentivo alle politiche e offrirebbe ai responsabili delle decisioni un elemento concreto su cui concentrarsi. Il Comitato ritiene che tale obiettivo sarebbe utile.

3.2.3. A giudizio della Commissione, in questo stadio critico dello sviluppo delle rinnovabili, per conseguire risultati tangibili è necessaria una valida politica dinamica. Raddoppiare la quota delle rinnovabili entro il 2010, il che significherebbe portare al 12 % circa il loro contributo al consumo interno lordo di energia, potrebbe rappresentare un obiettivo ambizioso ma realistico. Questo rappresenta un requisito minimo se il contributo dell'energia nucleare scemerà, come previsto, nel periodo che va fino al 2020.

3.2.3.1. Dato che l'attuale quota delle rinnovabili, pari al 6 %, comprende grandi impianti idroelettrici che offrono un potenziale molto ridotto per un ulteriore sfruttamento nell'Unione europea, raddoppiare l'attuale livello di produzione di energia a partire da altre fonti richiederebbe aumentare sensibilmente l'utilizzo delle altre rinnovabili.

3.2.3.2. La Tabella 1 illustra l'evoluzione delle varie tecnologie contemplata nello scenario «Best Practices» del TERES II, mostrando i risultati previsti di uno scenario basato sulla «Best Practices Policies» (politica delle prassi migliori) e sul conseguimento di una penetrazione globale delle rinnovabili pari al 12,51 %.

3.2.3.3. La Tabella 2 opera un'estrapolazione fino al 2010 dello scenario «Current policies» (politiche attuali) e dello scenario «Best Practice». Nel primo dei due scenari gli Stati membri manterrebbero il loro sostegno alle rinnovabili ai livelli annuali, senza intraprendere alcuna delle nuove azioni supplementari previste nel Libro verde. Dai due risultati esposti dettagliatamente nella Tabella 2 appare evidente che lo scenario «Best Practice» non comporterebbe differenze di rilievo per varie tecnologie tradizionali come gli impianti idroelettrici su grande scala. Le tecnologie contrassegnate con (*) sembrerebbero offrire buoni risultati con le politiche attuali, ma anche risultati ancora migliori con le «Best

Practices Policies». Le tecnologie contrassegnate con (**) non sembrano accettabili con le politiche attuali, e per imporsi in maniera durevole devono essere supportate dalle «Best Practices». Vengono indicati anche i risultati conseguibili con le «Best Practices» nel 2020 perché ciò evidenzia l'ulteriore potenziale di sviluppo di talune tecnologie, e in particolare l'eolica, la fotovoltaica, quella che utilizza l'energia delle onde e le coltivazioni silvicole, l'energia termica solare, come pure l'etanolo e il biodiesel.

3.2.3.4. Le tecnologie non contrassegnate da (*) o da (**) sembrano abbastanza promettenti con le attuali politiche. Per quanto sia probabilmente possibile migliorarne ulteriormente la penetrazione, sembra preferibile concentrarsi su quelle che richiedono il supporto delle politiche della prassi migliore. È pure opportuno rilevare che sulle tecnologie dei rifiuti (gas di discarica, rifiuti urbani, industriali e agricoli e residui forestali) influisce direttamente la legislazione ambientale in vigore.

TABELLA 1

Scenario «Best Practice» — TERES II

Anno	1995		2005		2010	
Tipo di energia Unità	Elettricità GWh	Calore Ktep	Elettricità GWh	Calore Ktep	Elettricità GWh	Calore Ktep
En. eolica	4 169	0	58 549	0	82 366	0
En. idroelettrica (piccoli impianti)	34 314	0	49 703	0	60 701	0
En. idroelettrica (grandi impianti)	273 577	0	278 426	0	280 540	0
En. fotovoltaica	49	0	7 091	0	12 213	0
En. delle onde	0	0	0	0	0	0
En. delle maree	542	0	542	0	4 883	0
En. elett. geotermica	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Gas di discarica	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Rifiuti urbani	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Rifiuti industriali	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Residui agricoli	133	245	452	2 460	500	3 371
Coltivazioni silvicole	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Residui forestali	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Calore geotermico	0	628	0	6 633	0	8 111
Solare termica	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Etanolo/biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
Totali TER	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 396
Unità	Ktep		Ktep		Ktep	
Energia primaria TER	73 294		159 508		196 596	
Domanda di energia primaria	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
Contributo % TER	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

3.2.3.5. La possibilità di realizzare per il 2010 quel 12 % di penetrazione che è ventilato nelle proposte della Commissione dipende dal successo delle tecnologie di punta a livello nazionale. Anziché puntare sui paesi, faremmo piuttosto leva sulle tecnologie. Si dà il caso

che, per realizzare gli obiettivi previsti, tutte le tecnologie elencate nella Tabella 2 dipendano da un numero ridotto di paesi. Sembrerebbe pertanto ragionevole individuare i paesi che si prevede divengano leader delle tecnologie chiave nel 2010, come risulta dalla Tabella 3.

3.2.3.6. Il Comitato è dell'avviso che, per quanto ambizioso, un obiettivo del 12 % sarebbe realizzabile qualora si riuscisse a incentivare la diffusione delle singole tecnologie. Esaminando più da vicino la Tabella 3 sembrerebbe possibile accrescere l'impegno di alcuni Stati membri rispetto a queste nuove tecnologie, ad esempio il Regno Unito per l'eolica o la Grecia per la termica solare.

3.2.4. Oltre ai punti di vista su un obiettivo per la penetrazione globale dell'energia rinnovabile, la Com-

missione desidera raccogliere idee sulla definizione di sotto-obiettivi per le singole fonti rinnovabili, come pure di sotto-obiettivi per il contributo dei vari settori, come quello della produzione di elettricità e di calore. Dovrebbe essere comunque chiaro che qualsiasi eventuale obiettivo proposto avrebbe valore indicativo e non sarebbe giuridicamente vincolante.

Secondo il Comitato sarebbe utile prevedere sotto-obiettivi, specie in considerazione di quanto osservato al punto 3.2.3 che precede.

TABELLA 2

Tecnologie chiave — TERES II

Tipo de energia	Politiche attuali 2010		Best Practice 2010		Best Practice 2020	
	Elettricità energia GWh	Calore Ktep	Elettricità energia GWh	Calore Ktep	Elettricità energia GWh	Calore Ktep
En. eolica**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
En. idroelettrica (piccoli impianti)*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
En. idroelettrica (grandi impianti)	281 235	0	280 540	0	291 668	0
En. fotovoltaica**	274	0	12 213	0	32 058	0
En. delle onde	0	0	0	0	0	0
En. delle maree**	542	0	4 883	0	12 183	0
En. elett. geotermica	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Gas di discarica	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Rifiuti urbani	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Rifiuti industriali*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Residui agricoli	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Coltivazioni silvicole**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Residui forestali	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Calore geotermico*	0	- 1 919	0	8 111	0	8 633
Solare termica**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Etanolo/biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
Totali TER	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Unità	Ktep		Ktep		Ktep	
Energia primaria TER	112 159		196 596		227 228	
Domanda di energia primaria	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
Contributo %	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

TABELLA 3

Tecnologie chiave/Paesi leader — TERES II

Tecnologia	Obiettivo 2010		Paesi all'avanguardia ⁽¹⁾	Obiettivo di produzione	
	GWh	Ktep		GWh	Ktep
En. eolica	82 366	0	Rep. fed. di Germania	21 115	0
			Francia	18 918	0
			Italia	8 966	0
			Spagna	4 813	0
En. fotovoltaica	12 213	0	Francia	3 568	0
			Rep. fed. di Germania	2 747	0
			Austria	1 990	0
			Italia	1 709	0
En. delle maree	4 883	0	Regno Unito	3 755	0
			Francia	1 128	0
Coltivazioni silvicole	42 939	25 666	Spagna	11 088	2 406
			Francia	10 285	3 341
			Rep. fed. di Germania	7 866	5 937
			Grecia	3 438	478
Solare termica	3 504	5 089	Spagna	1 807	2 511
			Italia	966	718
			Portogallo	548	367
			Francia	0	739
Etanolo/biodiesel	0	15 001	Francia	0	3 669
			Grecia	0	2 883
			Italia	0	2 157
			Regno Unito	0	2 022
			Spagna	0	1 603

(¹) Per la Svezia non sono stati forniti dati nazionali.

3.3. Potenziare la cooperazione fra gli Stati membri

3.3.1. A giudizio della Commissione, per realizzare un aumento sensibile della quota delle rinnovabili è necessario che gli Stati membri si impegnino appieno a livello nazionale, regionale e locale. Occorre stabilire quale ambito d'intervento andrebbe previsto per un'armonizzazione delle iniziative a livello nazionale.

3.3.2. Secondo il Comitato questo problema è affrontato nella Proposta di decisione del Consiglio concernente l'Organizzazione della cooperazione su obiettivi comunitari concordati in materia di energia. Il Comitato ha formulato un parere specifico sulla proposta, in cui appoggia l'intento della Commissione.

3.3.3. Il Comitato sottolinea l'importanza della cooperazione transnazionale. Essa offrirebbe essenzialmente i vantaggi che seguono: a) creazione, per ciascuna tecnologia, di un mercato che abbracci l'intera UE, b) armonizzazione degli standard e delle normative fra gli Stati membri nonché degli Stati che intendono aderire all'Unione e c) creazione d'infrastrutture comuni, ad esempio per nuovi combustibili e fonti di energia per i trasporti su strada.

3.4. Rafforzare le politiche comunitarie

3.4.1. Il mercato interno

3.4.1.1. La creazione del mercato interno dell'energia costituisce una priorità fondamentale della Comunità. La Commissione ha identificato varie misure che possono essere contemplate al riguardo.

3.4.1.2. Crediti d'energia rinnovabile

Si potrebbe prendere in considerazione l'idea secondo cui una determinata percentuale del fabbisogno di elettricità di uno Stato membro dovrebbe essere coperta dalle rinnovabili. Queste disposizioni verrebbero applicate ad ogni rivenditore al dettaglio di elettricità e i singoli obblighi potrebbero essere scambiabili attraverso un sistema di «crediti di energia rinnovabile».

A giudizio del Comitato, la proposta merita di essere presa in considerazione purché ogni Stato membro sia libero di recepirla in modo da poter tener conto della propria situazione particolare e dei propri obiettivi per le fonti energetiche rinnovabili.

3.4.1.3. Internalizzazione dei costi ed armonizzazione fiscale

3.4.1.3.1. Secondo la Commissione l'armonizzazione fiscale può avere una grande importanza ai fini del buon funzionamento del mercato interno ed è decisiva per una più rapida introduzione delle rinnovabili.

3.4.1.3.2. Il Comitato giudica inopportuno aumentare le tasse sulle emissioni di carbonio relative ai carburanti destinati ai trasporti visto che l'imposizione grava già pesantemente sul prezzo dei carburanti. In effetti, quanto maggiore è l'incidenza fiscale sul prezzo del petrolio grezzo, tanto maggiore è il pericolo d'invogliare i paesi produttori ad aumentare i prezzi. Per parte sua il Comitato ritiene che si dovrebbe invece puntare sull'efficienza dei combustibili, sui sistemi alternativi di generazione dell'elettricità e su strategie dei trasporti per l'avvenire.

3.4.1.3.3. Per quanto riguarda i costi del gas e dell'elettricità per la forza motrice, il riscaldamento e la luce, non è necessario introdurre tasse sulle emissioni di carbonio al fine di sostenere lo sviluppo delle tecnologie per le energie rinnovabili. Il Comitato è favorevole a incentivi fiscali per i produttori e/o i consumatori per incoraggiare un maggiore ricorso all'energia rinnovabile. A giudizio del Comitato non occorre gravare d'imposte la maggior parte dell'energia prodotta per consentire sgravi fiscali alla modesta percentuale di energia generata con le rinnovabili. L'analisi delle tecnologie chiave contenuta al punto 3.2.3 che precede evidenzia che i volumi interessati sono più che modesti per le tecnologie che richiedono maggiore sostegno. Ne consegue che qualsiasi incentivo fiscale o altro aiuto reso disponibile per queste tecnologie non produrrebbe effetti concreti sull'intero mercato. Tali incentivi comporterebbero costi decisamente ridotti e non comporterebbero consistenti compensazioni fiscali altrove. Inoltre, non essendo necessari aumenti fiscali generalizzati sull'energia, i costi generali per l'economia sarebbero contenuti. Nel 2010 le nuove tecnologie chiave (* e ** che precedono) rappresenterebbero non già il 12 % dell'energia complessiva utilizzata, bensì piuttosto il 2 o il 3 %.

3.4.1.3.4. Il Comitato rileva altresì che per effetto della liberazione del mercato interno dell'energia non è più possibile mascherare i costi effettivi delle varie fonti di energia. In numerosi paesi si stanno internalizzando pienamente i costi del combustibile nucleare perché è necessario sostenere i costi dello smantellamento degli impianti. Le implicazioni di questa tendenza per le rinnovabili sono che i costi per promuoverle non verrebbero coperti aumentando i prezzi di altri combustibili, bensì dovrebbero essere apertamente sovvenzionati.

3.4.1.4. Aiuti statali

Negli ultimi anni la Commissione si è occupata di un numero crescente di aiuti statali concernenti le rinnovabili. Come previsto dal Libro bianco «Una politica energetica nell'Unione europea», la Commissione, nel corso della revisione degli attuali orientamenti, esaminerà la necessità o meno di prevedere alcuni adeguamenti per le rinnovabili e il loro contributo agli obiettivi di politica energetica.

A giudizio del Comitato, gli aiuti statali nelle loro varie forme sono accettabili fintantoché incoraggiano lo sviluppo delle energie rinnovabili e non provocano distorsioni sul loro stesso mercato. Per ora il sostegno alle rinnovabili provocherà solo distorsioni ridotte sul mercato interno dell'energia. La loro entità sarà assai modesta e andrebbe tollerata per assicurare progressi sul fronte delle energie rinnovabili. Il Comitato sarebbe particolarmente favorevole a concedere incentivi che incoraggino gli investimenti nelle tecnologie rinnovabili.

3.4.1.5. Normalizzazione

Le norme europee sulle rinnovabili hanno la duplice finalità di facilitare l'introduzione delle nuove tecnologie sul mercato interno e di ispirare fiducia in queste ultime. Questo secondo aspetto presenta un interesse notevole proprio in quest'ambito. Delle norme sulle rinnovabili sono attualmente in corso di elaborazione. Il Comitato giudica necessario stimolare con urgenza la standardizzazione e invita la Commissione a promuovere attivamente la consultazione con i settori interessati. Le norme internazionali sono particolarmente rilevanti per l'incremento delle esportazioni di tecnologie rinnovabili, e spetta all'Unione europea prendere l'iniziativa.

3.4.1.6. Domanda dei consumatori

La Commissione ha identificato una serie di provvedimenti per consentire alle fonti energetiche rinnovabili di assolvere un ruolo adeguato sul mercato interno dell'energia. Il Comitato sostiene complessivamente tali provvedimenti, favorevoli prevalentemente al produttore. Il Comitato ritiene che il Libro verde non presti

sufficiente attenzione ai consumatori e raccomanda pertanto che gli Stati membri istituiscano o potenzino le organizzazioni dei consumatori ed agevolino gli investimenti dei consumatori nell'energia rinnovabile (cfr. precedente punto 2.6.9).

Ai servizi di pubblica utilità spetta un ruolo importante sia incoraggiando l'impiego razionale dell'energia, sia procurandosi rifornimenti di energia rinnovabile o ricercandone di nuovi. Anche gli appalti pubblici hanno una funzione di rilievo.

3.4.2. Sostegno finanziario ad azioni per promuovere le energie rinnovabili

3.4.2.1. Nell'ottica di promuovere in modo specifico le fonti energetiche rinnovabili, nel 1993 il Consiglio ha adottato il programma Altener. Stando a una valutazione indipendente, il finanziamento del programma non è sufficiente per raggiungere gli obiettivi comunitari in materia di sviluppo delle energie rinnovabili. Di conseguenza la Commissione propone di adottare il programma Altener II per incentivare ulteriormente questo tipo di energia.

3.4.2.2. Un rafforzamento delle azioni con Altener II potrebbe contribuire a creare un mercato competitivo per l'industria delle rinnovabili, ridurre i costi e creare nuovi posti di lavoro in questo settore. La relazione TERES II ha sottolineato la necessità di un ulteriore sviluppo tecnologico affinché le rinnovabili ottengano un grado significativo di penetrazione del mercato. L'azione a livello comunitario concernerebbe talune aree ben definite quali i tetti e i rivestimenti fotovoltaici, il riscaldamento solare termico per impianti sportivi, turistici e sanitari, l'architettura solare attiva e passiva, la produzione di biometano da rifiuti solidi urbani biodegradabili, impianti autonomi, con un sostegno comunitario quanto più contenuto possibile per evitare distorsioni di mercato e tenendo conto dei costi esterni evitati.

Il Comitato formulerà a tempo debito un parere, verosimilmente favorevole, in merito al programma Altener II.

3.4.2.3. Si propone che i progetti sull'energia rinnovabile beneficino in misura maggiore dei finanziamenti della Banca europea per gli investimenti (BEI), della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e di altre istituzioni finanziarie internazionali.

Oltre a tale proposta, che ha l'assenso del Comitato, esistono possibilità di partnership pubbliche e private e di finanziamenti privati nel quadro di appalti pubblici, che la Commissione dovrebbe incoraggiare.

È pure necessario rendere disponibili finanziamenti alle esportazioni per attrezzature e sistemi destinati alle energie rinnovabili che sono prodotti negli Stati membri dell'Unione europea (cfr. punto 3.4.6 che segue).

3.4.3. Ricerca, sviluppo e dimostrazione (R S & D)

Il programma Joule-Thermie, concernente sia la R&S tradizionale che la dimostrazione dell'energia non nucleare, intende dedicare una parte considerevole del proprio bilancio (45 %) a sostegno di attività di sviluppo e promozione delle rinnovabili. Il Comitato prende atto di questo impegno ed auspica che, anziché ricorrere ad importazioni, una maggiore quantità di attrezzature e di sistemi destinati alle energie rinnovabili, venga prodotta negli Stati membri.

3.4.3.1. Il programma FAIR rivela che lo sviluppo dell'agricoltura a fini non alimentari e la biomassa forestale hanno un ruolo da svolgere nello sviluppo delle aree rurali.

Se si tiene conto degli obiettivi di Altener I per una penetrazione del 5 % dei biocarburanti di qui al 2005 e dell'obiettivo del 12 % previsto dal Libro verde, è probabile che per le colture energetiche occorreranno 15-20 milioni di ettari di superficie agricola.

3.4.3.2. Il grado d'impegno degli Stati membri nel sostegno allo sviluppo tecnologico delle fonti rinnovabili di energia varia notevolmente. Si propone di rafforzare i programmi comunitari in questo campo. Come parte della strategia è particolarmente importante stabilire obiettivi chiari per il Quinto programma quadro.

3.4.3.2.1. Nella comunicazione della Commissione «Inventare il domani⁽¹⁾», su cui è basato il Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, uno dei temi prioritari proposti al punto III. 1.1 è quello di «favorire una crescita competitiva e sostenibile». Ciò comprende la proposta che segue:

«Nel campo dell'energia, potrebbe essere concessa la priorità allo sviluppo e alla dimostrazione di sistemi energetici sicuri, accettabili e rispettosi delle norme e degli aspetti ambientali, competitivi in termini di costi di produzione e di economia globale. A medio e lungo termine, le attività di ricerca potrebbero riguardare anche la gestione razionale dell'energia nella vita quotidiana (ad esempio il concetto di "città e habitat del futuro"), nonché le varie opzioni esistenti per la produzione e lo stoccaggio delle energie.»

3.4.3.2.2. Il Comitato ritiene che l'efficienza energetica e le fonti energetiche rinnovabili debbano costituire

⁽¹⁾ Doc. COM(96) 332 def.

priorità per il Quinto programma quadro. È importante concentrarsi sugli incentivi ai consumatori in materia di efficienza energetica e d'installazione di sistemi energetici rinnovabili.

3.4.3.2.3. Il Comitato non ritiene che l'UE possa essere un leader mondiale nel campo delle tecnologie delle energie rinnovabili a meno che non venga messa a punto una politica di sostegno incisiva. Ritiene che dovrebbe essere costituito un laboratorio o un'agenzia dell'UE per l'energia rinnovabile sul modello del National Renewable Energy Laboratory e dell'Agenzia europea dell'ambiente.

3.4.3.3. Il Comitato suppone che lo sviluppo di tecnologie energetiche rinnovabili sarà affiancato dalla messa a punto di applicazioni e di servizi telematici. Ci si sorprenderebbe se nel settore delle applicazioni della società dell'informazione fossero necessari progetti distinti di R, S & D, separatamente dallo sviluppo di tecnologie delle energie rinnovabili e delle industrie relative.

3.4.3.4. La Commissione riesaminerà i finanziamenti a favore della ricerca nei vari settori dell'energia, compresa la ripartizione dei finanziamenti fra la ricerca sull'energia nucleare e non nucleare.

Il Comitato ritiene che strategicamente sarebbe un errore anettere minore importanza alla ricerca riguardante l'energia nucleare. Allo stato attuale delle cose si può affermare che essa verrà eliminata quando gli impianti attuali diventeranno obsoleti, visto che la maggior parte dei paesi non si è impegnata a sostituire la capacità soppressa. Non è pertanto da escludere, a lungo termine, la possibilità che gli Stati membri si pronuncino per il proseguimento dell'uso pacifico dell'energia nucleare o successivamente mettano in funzione una nuova generazione di reattori nucleari. Per tale motivazione occorre salvaguardare le attività di ricerca e di sviluppo intese a migliorare la sicurezza e l'efficacia delle tecnologie nucleari.

3.4.3.5. Pur riconoscendo che i lavori di ricerca sono essenziali per lo sviluppo delle rinnovabili tecnologicamente meno mature, la Commissione è persuasa che ai fini di una maggiore penetrazione sul mercato delle rinnovabili la fase d'introduzione sul mercato assuma un'importanza cruciale. A giudizio del Comitato si tratta qui di un problema capitale. La Commissione dovrebbe esaminare in quali modi sia possibile incoraggiare la domanda «verde» dei consumatori.

3.4.4. Politica regionale

3.4.4.1. Indubbiamente le fonti rinnovabili di energia hanno un grande potenziale nelle regioni periferiche e

nelle isole. Ciò vale soprattutto quando il collegamento alla rete nazionale non è né economicamente giustificabile né realizzabile. Per adottare con successo l'energia rinnovabile occorrono sia politiche di sviluppo regionale comprendenti progetti per l'energia rinnovabile sia l'esistenza di agenzie competenti in materia. Nelle loro attività rientrano sia l'organizzazione della generazione di elettricità a livello locale e della distribuzione in rete, sia l'installazione d'impianti autonomi. I servizi di pubblica utilità sarebbero i più idonei per svolgere tali attività.

3.4.4.2. Le PMI operanti nel comparto delle attrezzature per le energie rinnovabili incontrano gli stessi problemi delle PMI di altri settori tecnologici. Dato che il Libro verde ha indicato che le tecnologie chiave difficilmente potranno imporsi nello scenario «Present Policies», per ottenere risultati positivi tali imprese dipenderanno da uno scenario «Best Practices».

3.4.4.3. Mentre per imprese a tecnologia avanzata, in generale i capitali di rischio, non mancano, gli investitori devono sapere che esiste un mercato sicuro per tutte le tecnologie delle energie rinnovabili. È necessario che i governi degli Stati membri chiariscano le loro intenzioni agli investitori.

3.4.4.4. Visto che occorre fare tanto per offrire condizioni di mercato favorevoli alle nuove tecnologie energetiche, è importante che le organizzazioni settoriali dispongano di personale e di fondi adeguati per partecipare al dibattito pubblico. Le industrie rappresentate da queste organizzazioni sono piccole e prive di sufficiente esperienza, e aiuti pubblici possono fare molto al riguardo.

3.4.4.5. Dato che il turismo comporta punte stagionali della domanda in regioni periferiche, le energie rinnovabili presentano opportunità non trascurabili. Delle zone periferiche e remote si è già parlato al punto 3.4.4.1 che precede. Le punte della domanda offrono un'opportunità classica per una pianificazione razionale dei servizi di pubblica utilità. In numerosi centri turistici dovrebbe essere possibile utilizzare le energie rinnovabili per ovviare alla necessità di utilizzare combustibili fossili per aggiungere nuove capacità per la generazione di elettricità. Per le energie rinnovabili, i servizi di pubblica utilità dovrebbero cercare di installare sia impianti collegati alla rete, sia impianti autonomi.

3.4.5. Agricoltura e foreste

3.4.5.1. Nei settori agricolo e forestale la produzione di colture energetiche offre molte possibilità di reddito supplementare per gli agricoltori e riduce le emissioni di

CO₂ derivanti dalle coltivazioni. Ciò rappresenta inoltre ulteriori possibilità di lavoro nelle zone rurali.

3.4.5.2. Il settore agricolo darà un contributo di rilievo al conseguimento dell'obiettivo del 12 %. La coltivazione di prodotti agricoli destinabili in tutto o in parte a fini energetici sarà necessaria per conseguire gli obiettivi riguardanti le energie rinnovabili e la riduzione delle emissioni di biossido di carbonio. Programmi specifici per stimolare la produzione di energia nei terreni agricoli influenzerà positivamente l'economia necessaria di mantenere delle zone rurali dell'UE e offrirà

nuovi posti di lavoro in agricoltura, nei trasporti e nelle attività connesse.

3.4.5.3. Il Comitato fa presente che le colture annuali dei seminativi possono essere principalmente di tre tipi: prodotti alimentari (amido, proteine e zucchero), mangimi (proteine, fibre) e componenti che non possono essere utilizzati né per i prodotti alimentari né per i mangimi (paglia). Alcuni prodotti agricoli, ad esempio l'erba ed il granturco da foraggio, sono utilizzabili solo come mangime. Altri prodotti agricoli, come il cotone o la canapa, non sono usati né per l'alimentazione umana né per quella animale.

Classificazione generale delle colture annuali dei seminativi

Categoria	A	B	C
Componente	1. alimentazione umana 2. alimentazione animale 3. né l'una né l'altra	alimentazione animale	né l'una né l'altra

I prodotti destinabili all'alimentazione umana sono utilizzati come biocarburanti nei trasporti su strada; è il caso dei prodotti A(1). In genere sono i prodotti non utilizzabili né per l'alimentazione umana né per quella animale A(3) ad essere impiegati nelle centrali per la produzione di elettricità, calore e forza motrice, per quanto vi sia la possibilità di utilizzare i prodotti della categoria C.

3.4.5.4. Non c'è alcuna strategia per la produzione di colture energetiche. La disponibilità dei produttori agricoli a investire nella produzione di colture energetiche dipenderà dalle variabili che seguono: (a) prezzo che possono spuntare per prodotti alimentari, (b) remunerazione per il «set aside» (ritiro dei seminativi) e (c) prezzo ottenibile per le colture energetiche.

3.4.5.5. Vista la tabella al punto 3.4.5.3 che precede, è chiaro che la strategia per il settore agricolo andrebbe sviluppata tenendo conto della distinzione fra carburanti per i trasporti e generazione di energia e calore. Quest'ultima dovrebbe essere perfettamente fattibile. Una crescita costante appare possibile. Quanto ai carburanti per i trasporti, probabilmente sorgerà un conflitto fra le priorità dell'alimentazione umana e quelle dell'alimentazione animale. Le variazioni sul mercato dell'alimentazione umana e animale provocate dall'erraticità della produzione agricola mondiale potrebbero rendere assai difficile programmare a lungo termine la produzione dei biocarburanti.

3.4.5.6. Secondo il Comitato è urgente che la R, S & D si occupi dell'uso dell'energia generata con colture energetiche rappresentate da prodotti per l'alimentazione umana e animale e dalla cellulosa. Si dovrebbe mettere a punto una strategia che tenga conto della domanda futura riguardante l'energia e l'alimentazione umana e animale, come pure della

necessità di mantenere una flessibilità ottimale nel settore agricolo come pure nell'intera industria agricola.

3.4.5.7. I biocarburanti dipendono dalle colture per l'alimentazione umana e animale. Affinché sia possibile una programmazione a lungo termine nel loro comparto, occorrerà destinare loro terreni agricoli e creare un quadro finanziario idoneo. Per realizzare gli obiettivi della conversione con coltivazioni silvicole sarà necessaria una silvicoltura intensiva. Possono sorgere resistenze alla conversione di superfici tradizionalmente ricoperte da boschi e foreste in superfici silvicole e i terreni adibiti all'agricoltura già saranno sotto pressione a causa delle doppie colture: per l'alimentazione e per i biocarburanti.

3.4.5.8. Il Comitato ritiene che le sovvenzioni garantite per l'impianto di colture energetiche su superfici coltivabili per prodotti alimentari (nel quadro dei programmi di ritiro dei seminativi) siano utili solo se grazie ad adeguate misure di accompagnamento, si garantisce che, nel più lungo periodo, le imprese possano produrre in modo competitivo biomassa a fini energetici senza le sovvenzioni.

3.4.6. Politica delle relazioni esterne

3.4.6.1. A giudizio del Comitato, alla politica delle relazioni esterne dell'UE incombe un ruolo estremamente importante sia per incoraggiare lo sviluppo di un settore «interno» delle energie rinnovabili, sia per porre rimedio alla crisi ambientale che altrimenti rischia, a suo tempo, di essere provocata dalle politiche energetiche del terzo mondo. Il Comitato ritiene di conseguenza che la Commissione dovrebbe attribuire una priorità di gran lunga maggiore alle questioni inerenti all'energia rinnovabile nel quadro delle sue relazioni esterne.

3.4.6.2. Dato che alcune regioni dell'Europa centrale ed orientale hanno abbondanti risorse rinnovabili, e che le rinnovabili, soprattutto nelle zone rurali, possono rafforzare lo sviluppo regionale, la Commissione riconosce la necessità di prestare maggiore attenzione, appunto, alle fonti energetiche rinnovabili nelle relazioni dell'UE con tali paesi.

A giudizio del Comitato, nella prospettiva dell'ampliamento dell'UE ai paesi dell'Europa orientale, la Commissione dovrebbe anche concentrarsi molto sulle possibilità di una pianificazione razionale e di una maggiore intensità energetica in tali paesi.

3.4.6.3. Per l'introduzione di un quadro di cooperazione fra gli Stati membri dell'UE mediterranei e i paesi terzi mediterranei è anche opportuno esaminare i contributi che le rinnovabili possono apportare al fabbisogno energetico di queste regioni. Il potenziale delle energie solare ed eolica, in particolare, non è attualmente sfruttato al massimo.

È opportuno provvedere a un maggiore coordinamento, dimostrazione e pubblicità per ampliare il potenziale delle fonti di energia rinnovabili negli Stati membri dell'UE mediterranei e nei paesi terzi mediterranei. Tale impulso alle iniziative di commercializzazione potrebbe essere coordinato da un'agenzia per l'energia rinnovabile dell'UE (v. punto 3.4.3.3.2 che precede). I vantaggi consisterebbero nel promuovere gli scambi tecnologici e nel creare opportunità per le attività economiche.

3.4.6.4. Nei paesi in via di sviluppo le rinnovabili possono svolgere un ruolo chiave per accelerare la crescita economica e sostenibile. Le tecnologie dell'energia rinnovabile sono particolarmente adatte alle aree remote dei paesi in via di sviluppo, spesso non collegate alle reti. Alcune di queste presentano un potenziale turistico, ed il potenziale per il turismo «verde» va incoraggiato. Inoltre, le condizioni meteorologiche di molti paesi in via di sviluppo favoriscono le fonti energetiche rinnovabili, in particolare le applicazioni dell'energia solare.

Sono opportunità importanti per il settore europeo dell'energia rinnovabile. La geografia dell'Unione europea presenta limitazioni alle possibilità commerciali delle aziende dell'energia rinnovabile sui mercati degli Stati membri. Affinché tali aziende prosperino è indispensabile che la Commissione conduca un'azione incisiva per creare possibilità commerciali nei paesi terzi. I crediti all'esportazione sono solo uno degli strumenti a disposizione.

3.4.6.5. In avvenire l'aumento del consumo energetico nei paesi in via di sviluppo sarà un fattore di rilievo per il deterioramento delle condizioni atmosferiche del pianeta. Il ricorso alle tecnologie dell'energia rinnovabile potrebbe ridurre questi effetti negativi.

Le rinnovabili rappresentano un enorme potenziale per la cooperazione economica d'interesse reciproco tra l'UE e i paesi terzi. L'UE può trarre vantaggi commerciali

diretti e indiretti e i paesi terzi possono beneficiare di uno sviluppo sostenibile accelerato. Una strategia per le rinnovabili chiaramente definita e ambiziosa sarà pertanto indispensabile e consentirà all'industria comunitaria di competere con successo sul mercato mondiale.

3.4.6.6. Dato che per le fonti energetiche a tecnologia avanzata l'UE dispone di mercati ridotti, è essenziale sviluppare mercati nei paesi terzi parallelamente al mercato interno. Per questa e altre ragioni menzionate in precedenza, nell'ambito della politica commerciale andrebbe annessa la massima priorità alla promozione di esportazioni di tecnologia energetica dell'UE.

Secondo il Comitato questa strategia dovrebbe costituire una componente fondamentale del Libro bianco che farà seguito a questa fase di consultazioni.

3.5. Valutazione e sorveglianza

3.5.1. La Commissione ritiene opportuno migliorare il coordinamento e la raccolta dei dati già realizzata dagli uffici statistici della Comunità (Eurostat). Una proposta è che la Commissione studi la possibilità di creare una base di dati per registrare:

- statistiche di base più particolareggiate sulle energie rinnovabili, comprese quelle raccolte grazie a studi sul campo ed a una sorveglianza quantitativa;
- progressi compiuti nella strategia e negli obiettivi comunitari;
- sostegno dato alla Comunità alle rinnovabili,
- azioni svolte a livello nazionale oltre alle notifiche fatte alla Commissione in conformità delle regole sugli aiuti statali;
- le politiche che influenzano le rinnovabili e
- i progressi verso un aumento della quota delle rinnovabili.

3.5.2. Essendo favorevole alla proposta della Commissione sugli obiettivi, il Comitato è pure favorevole alla sua proposta in materia di valutazione e monitoraggio.

4. Sintesi e conclusioni

4.1. Sintesi

4.1.1. Il Comitato appoggia il sostegno alla energia rinnovabili come strumento per assicurare uno sviluppo sostenibile.

4.1.2. Se l'Europa intende mantenere la propria posizione predominante sono essenziali programmi di sostegno alle esportazioni di tecnologie rinnovabili.

4.1.3. La maggior parte dei provvedimenti proposti dal Libro verde si possono giustificare per migliorare la penetrazione di queste tecnologie a breve termine e fino alla metà del 21° secolo.

4.1.4. Per ciascuna tecnologia delle energie rinnovabili deve essere stilato un bilancio ambientale allo scopo di valutarne le incidenze sull'ambiente.

4.1.5. Non è necessario alcun aggravio generalizzato delle imposte sulle fonti convenzionali di energia.

4.1.6. Incentivi finanziari sono necessari per accelerare la penetrazione delle energie rinnovabili, prevedendo un coordinamento all'interno dell'Unione in modo da creare condizioni stabili e prevedibili di mercato per le aziende che forniscono prodotti e servizi energetici, per gli investitori e i clienti.

4.1.7. Si dovrebbe prestare attenzione ai problemi tecnici ed economici inerenti al collegamento alle reti elettriche centralizzate di volumi consistenti e variabili di energia rinnovabile. In particolare, è cruciale lo sviluppo di tecnologie di stoccaggio.

4.1.8. Si dovrebbe dare la priorità all'espansione del mercato delle rinnovabili nei paesi in via di sviluppo.

4.1.9. Per il breve-medio periodo un obiettivo parallelo dovrebbe consistere nel promuovere l'efficienza energetica, la quale dovrebbe essere una priorità del 5° Programma quadro.

4.1.10. Occorre un programma di R&S consegnato per migliorare l'efficacia e i prezzi della tecnologia delle energie rinnovabili dato che, stando alle previsioni, i prezzi dei combustibili fossili continueranno a calare grazie ai progressi tecnologici, a ulteriori riduzioni dei costi organizzativi e delle fonti energetiche (gas) per effetto dell'introduzione della concorrenza nel settore delle forniture.

4.1.11. Andrebbero prese iniziative per incentivare la domanda di energie rinnovabili da parte dei consumatori, compresa l'istituzione di agenzie per l'energia rinnovabile per educare il pubblico a quanti operano nei principali settori intermediari (idraulici, elettricisti, costruttori e architetti).

4.1.12. Nel concepire le politiche si dovrebbe riconoscere che ai servizi di pubblica utilità incombe un ruolo importante sia per incoraggiare l'impiego razionale dell'energia, sia per ampliare e acquisire nuovi approvvigionamenti di energie rinnovabili.

4.1.13. Va fatto ricorso a programmi di appalti pubblici per creare domanda di energie rinnovabili.

4.1.14. Si dovrebbe fissare un obiettivo europeo indicativo del 12 % circa per il contributo delle fonti rinnovabili al consumo interno lordo di energia.

4.1.15. Per le varie tecnologie in materia di energie rinnovabili il Comitato auspica vivamente la definizione di sotto-obiettivi.

4.1.16. Per conseguire un sensibile aumento della quota delle varie energie rinnovabili è necessario il pieno impegno degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

4.1.17. I crediti all'energia rinnovabile: una certa percentuale del fabbisogno elettrico degli Stati membri potrebbe essere coperto dalle rinnovabili, attraverso obiettivi commerciabili per ogni rivenditore al dettaglio di energia elettrica. Gli Stati membri dovrebbero essere liberi di adottare la proposta in base alla propria particolare situazione.

4.1.18. Internalizzazione dei costi e armonizzazione fiscale: non sarebbe idoneo accrescere le tasse sulle emissioni di carbonio in quanto la componente fiscale è già preponderante nei prezzi dei combustibili e le imposte rientrano nel principio di sussidiarietà. Ci si dovrebbe concentrare sull'efficienza dei combustibili, sui sistemi alternativi per la generazione di elettricità e sulle strategie future in materia di trasporti.

4.1.19. Incentivi fiscali: il Comitato è favorevole a incentivi fiscali per i produttori e/o i consumatori fino a quando le tecnologie chiave abbiano raggiunto una sufficiente autonomia.

4.1.20. Aiuti statali: non dovrebbero provocare distorsioni sul mercato dell'energia rinnovabile; vengono altrimenti accettati in quanto necessari.

4.1.21. Normalizzazione: va portata avanti con urgenza per assicurare qualità e affidabilità. La Commissione è incoraggiata a intraprendere fattivamente consultazioni degli operatori del settore.

4.1.22. Affinché le energie rinnovabili possano conseguire una notevole penetrazione del mercato occorre promuovere un ulteriore sviluppo tecnologico.

4.1.23. La Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERD) e altre istituzioni finanziarie dovrebbero finan-

ziare progetti che interessano le energie rinnovabili. Esistono possibilità per partenariati pubblici e privati e per finanziamenti privati negli appalti pubblici.

4.1.24. Sono necessari finanziamenti delle esportazioni.

4.1.25. Il Comitato nota che il programma Joule/Thermie si impegna ad assegnare il 45 % del suo bilancio al sostegno e alla promozione delle energie rinnovabili. Le tecnologie europee vanno sostenute, ove possibile.

4.1.26. Le strategie messe a punto devono in ogni caso definire obiettivi energetici chiari per il Quinto programma quadro.

4.1.27. Dovrebbe essere istituito un laboratorio, ente o agenzia dell'UE per l'energia rinnovabile sul modello del National Renewable Energy Laboratory negli Stati Uniti e dell'Agenzia europea dell'ambiente.

4.1.28. Il Comitato suppone che allo sviluppo delle tecnologie dell'energia rinnovabile faranno riscontro anche applicazioni e servizi telematici.

4.1.29. Per adottare le energie rinnovabili con buoni risultati occorrono politiche per lo sviluppo regionale e indirizzi da parte degli enti regionali competenti.

4.1.30. Dato che gli investitori devono sapere che esiste un mercato sicuro per tutte le tecnologie dell'energia rinnovabile, i governi degli Stati membri devono far conoscere loro le loro intenzioni a medio termine.

4.1.31. Un sostegno pubblico potrebbe essere fornito alle organizzazioni settoriali.

4.1.32. Incentivi dovrebbero essere offerti per incoraggiare la fornitura di capacità superiore ai livelli minimi mediante energie rinnovabili per far fronte alle punte della domanda in zone turistiche o periferiche.

4.1.33. Dovrebbero essere forniti incentivi a programmi intesi a incoraggiare le colture energetiche in terreni agricoli, il che influenzerà positivamente l'economia delle zone agricole dell'UE e creerà nuovi posti di lavoro in agricoltura, nei trasporti e nelle attività connesse.

4.1.34. Lo sviluppo di una strategia per il settore agricolo dovrebbe essere tener conto della distinzione fra carburanti destinati ai trasporti e alla generazione di elettricità/calore.

4.1.35. La RS & D deve occuparsi con urgenza della generazione di energia dalle componenti dei prodotti agricoli destinabili all'alimentazione umana e animale o contenenti cellulosa.

4.1.36. Andrebbero studiati i punti di contatto con la Politica agricola comune in questo settore, poiché l'attività agricola intensiva legata alle colture energetiche avrà un impatto rilevante.

4.1.37. Nei negoziati nel quadro delle sue relazioni esterne la Commissione dovrebbe attribuire una priorità di gran lunga maggiore agli aspetti connessi alle energie rinnovabili per far fronte alla potenziale crisi ambientale prevedibile a seguito dell'enorme aumento della domanda energetica nel terzo mondo.

4.1.38. Ai fini dello sviluppo di fonti energetiche rinnovabili nell'Europa centrale e orientale occorre prestare maggiore attenzione alle relazioni dell'Unione europea con tali paesi, completando l'azione dei programmi Phare e Tacis.

4.1.39. L'UE dovrebbe prestare la massima attenzione alle opportunità nel Medio oriente e nell'Estremo oriente ai fini di una pianificazione razionale e di una maggiore intensità energetica.

4.1.40. Andrebbe messo a punto un quadro per la cooperazione fra gli Stati membri dell'UE mediterranei e i paesi terzi mediterranei in materia di fonti energetiche rinnovabili per completare l'azione del programma MEDA.

4.1.41. Sul fronte della politica commerciale dovrebbe essere data la massima priorità alle esportazioni dell'Unione europea nel campo dell'energia rinnovabile.

4.1.42. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione relativa alla valutazione e al monitoraggio nel settore dell'energia rinnovabile.

4.1.43. La Commissione deve riconoscere che i problemi impliciti a molte tecnologie rinnovabili aumentano in maniera esponenziale in funzione del volume.

4.2. Conclusione

4.2.1.1. È evidente che esistono attualmente solo due combustibili non fossili alternativi grazie ai quali gli Stati membri dell'UE possono rispettare i propri obblighi internazionali in materia di emissioni di CO₂ e di sviluppo sostenibile; si tratta dell'energia nucleare e delle fonti energetiche rinnovabili. Poiché la capacità di produrre energia nucleare nell'UE probabilmente diminuirà durante il primo ventennio del ventunesimo secolo, è importante che aumenti il ricorso alle fonti rinnovabili. Non appare possibile che le tecnologie rinnovabili di energia possano sostituire l'energia nucleare in questo lasso di tempo, perché il loro potenziale è ristretto e perché si presentano rilevanti limitazioni quando l'impiego di tali tecnologie aumenta significativamente. Ciononostante, vanno prese tutte le possibili misure sia relativamente all'approvvigionamento ener-

getico all'interno degli Stati membri attuali e futuri, sia allo sviluppo delle esportazioni di tecnologie rinnovabili.

Il Libro verde della Commissione sulle fonti energetiche rinnovabili ha offerto uno stimolo prezioso a un dibattito necessario. Il Comitato si compiace di aver dato il

proprio contributo e spera che il Libro bianco tenga conto delle sue idee. È in ogni caso assodato che le politiche attuali non bastano a promuovere queste importanti tecnologie. Il Comitato confida che il Libro bianco definisca una versione delle «Best Practice Policies» e che essa venga poi accettata dagli Stati membri.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente la Lotta contro *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith»⁽¹⁾

(97/C 206/10)

Il Consiglio, in data 14 febbraio 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione del relatore Stokkers in data 3 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 125 voti favorevoli, nessuno contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione riguarda una direttiva che prescrive agli Stati membri le disposizioni di controllo da adottare contro il batterio patogeno *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, causa del marciume bruno della patata e della verticellosi batterica dei pomodori, per individuare la presenza di tale organismo nocivo, prevenirne la manifestazione e la disseminazione e tenerlo sotto controllo in vista della sua eradicazione.

1.2. Fino a tempi piuttosto recenti questo batterio era causa d'inconvenienti nelle regioni a clima caldo. Negli anni '90 si sono però manifestati focolai sia negli Stati membri meridionali che in quelli settentrionali, con gravi e diffusi problemi di marcescenza della patata.

1.3. La proposta della Commissione prevede provvedimenti per assicurare il controllo simultaneo e metodico di quest'organismo nocivo nell'intera Comunità. Le

disposizioni prevedono accertamenti ufficiali di laboratorio per verificare la presenza del batterio e regole per i procedimenti di controllo, di campionamento e di prova. Tali accertamenti vanno effettuati non solo sulle patate e sui pomodori, ma anche su altri vegetali suscettibili di essere attaccati dal batterio (piante ospiti), come pure sulle acque superficiali utilizzate per l'irrigazione e l'irrorazione dei vegetali, oltre che sulle acque reflue delle aziende di trasformazione delle patate e dei pomodori.

1.4. La proposta di direttiva in esame si basa sull'articolo 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il batterio che provoca il marciume bruno della patata e la verticellosi batterica dei pomodori costituisce una minaccia reale per le coltivazioni di tali prodotti nella Comunità. La Direttiva 77/93/CEE in vigore prevede misure di protezione contro l'introduzione e

⁽¹⁾ GU n. C 124 del 21. 4. 1997, pag. 12.

la propagazione nella Comunità di quest'organismo nocivo. Ciò che però manca ancora, nell'eventualità che tale agente patogeno si manifesti in taluni Stati membri, sono provvedimenti comunitari destinati a combatterlo ovunque e nello stesso modo e a contrastarne la diffusione.

2.1.1. Allo stato attuale delle cose la situazione è insoddisfacente e sussiste una grave lacuna. La proposta di direttiva in esame è destinata a colmare tale lacuna. Il Comitato ritiene che l'approccio prospettato possa offrire uno strumento adeguato per conseguire quest'obiettivo e concorda con la proposta della Commissione fatte salve le osservazioni che seguono.

2.2. Per ora poco si sa ancora delle caratteristiche biologiche e dell'epidemiologia dell'organismo nocivo in esame. La Commissione è pertanto consapevole della possibilità che i provvedimenti ora proposti debbano essere adeguati fra qualche anno in funzione di conoscenze e di esperienze più precise. Essa propone che tali misure possano essere modificate sulla scorta di conoscenze tecniche e scientifiche più avanzate previa consultazione del Comitato fitosanitario permanente, a norma della procedura prevista all'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva n. 77/93/CEE.

2.3. Il Comitato è d'accordo anche su questo punto.

2.4. Il Comitato è consapevole del fatto che per combattere efficacemente l'organismo nocivo in parola occorre una vigilanza rigorosa su tutti i materiali in cui esso può trovarsi e che possono facilitarne la diffusione. Ciò nonostante il Comitato ritiene che, al livello dell'attuazione pratica, occorrerà tener conto della maggiore frequenza con cui l'agente patogeno si è manifestato in questi ultimi anni nei raccolti delle patate e dei maggiori problemi che vi ha provocato rispetto a quelli arrecati ai pomodori.

3. Osservazioni particolari

3.1. Articolo 7

3.1.1. Il Comitato giudica importante che per le verifiche dei tuberi-seme si sia deciso di riservare un trattamento analogo alle piante ottenute mediante propagazione clonale o riproduzione in vitro.

3.2. Per quanto concerne il punto 4.3 dell'Allegato VI, il Comitato non ha osservazioni da formulare.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1765/92 che istituisce un regime di sostegno ai coltivatori di taluni seminativi»⁽¹⁾

(97/C 206/11)

Il Consiglio, in data 2 aprile 1997, ha deciso, in conformità degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha designato J. Bento Gonçalves relatore generale del parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria con 77 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni il seguente parere.

1. La proposta della Commissione

1.1. La proposta in esame è intesa a prorogare dal 31 dicembre al 31 marzo il termine per il versamento della compensazione relativa all'obbligo del ritiro di terre utilizzate per la produzione di prodotti non destinati all'alimentazione umana o animale.

1.2. Il termine per il versamento della compensazione si estenderà pertanto dal 16 ottobre al 31 marzo dell'anno successivo.

1.3. La Commissione motiva la proroga con la necessità che il versamento al produttore non avvenga prima che sia stata confermata la consegna del prodotto al trasformatore.

2. Conclusioni

2.1. Considerata la situazione, il Comitato approva la proposta della Commissione.

⁽¹⁾ GU n. C 106 del 4. 4. 1997, pag. 13.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce le regole generali di applicazione delle azioni intese a migliorare la produzione e la commercializzazione del miele»⁽¹⁾

(97/C 206/12)

Il Consiglio, in data 27 gennaio 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Zarkinos in data 3 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345^a sessione plenaria, con 71 voti favorevoli, 17 contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione fa seguito al documento del 1994 (COM(94) 256 def.) relativo all'apicoltura europea. Scopo della proposta è promuovere, attraverso aiuti comunitari dell'importo di 15 milioni di ecu all'anno, i programmi nazionali che contemplano assistenza tecnica, analisi nei laboratori e lotta contro le malattie che colpiscono le api e gli studi nazionali sulla struttura del settore al livello sia della produzione sia della commercializzazione.

Il Comitato approva la proposta della Commissione come mossa positiva nella giusta direzione, perché contribuisce allo sviluppo dell'apicoltura europea.

1.2. Le azioni prioritarie previste nella proposta sono le seguenti:

- miglioramento delle condizioni di produzione ed estrazione del miele fornendo assistenza tecnica agli apicoltori e alle organizzazioni di produttori;
- razionalizzazione della transumanza (spostamento stagionale delle api);
- lotta contro la varroasi e altre malattie connesse nonché miglioramento delle condizioni di trattamento degli alveari, per quanto riguarda la raccolta, il magazzinaggio e il condizionamento del miele;
- misure di sostegno dei laboratori nazionali di analisi delle caratteristiche fisico-chimiche del miele;
- miglioramento qualitativo del miele mediante la collaborazione con gli organismi specializzati nella realizzazione di programmi di ricerca applicata.

2. Osservazioni generali

2.1. L'apicoltura è un'attività strettamente legata alla produzione agricola (settore della produzione animale), le cui funzioni principali sono l'attività economica e lo

sviluppo rurale, la produzione del miele e di altri prodotti dell'alveare, nonché il contributo all'equilibrio ecologico, cioè la qualità dell'ambiente e degli ecosistemi rurali.

2.2. Il totale delle arnie nell'Unione europea è di circa 7,5 milioni, a cui fanno riscontro 435 000 apicoltori. Di questi solo il 3,1 % cioè 13 000 persone sono apicoltori di professione. Secondo stime delle organizzazioni professionali del settore gli apicoltori professionisti utilizzano 3,5 milioni di arnie (42 % del totale) e producono il 45 % dell'intera produzione di miele dell'Unione europea.

2.3. L'Unione europea, pur essendo il terzo produttore a livello mondiale (dopo gli Stati dell'ex Unione Sovietica e l'Asia) continua ad essere deficitaria del 50 % per quanto riguarda il prodotto fondamentale della apicoltura, il miele. Il suo fabbisogno sempre crescente viene coperto dalle importazioni, soprattutto dalla Cina, dall'Argentina, dal Messico, dall'Ungheria e dall'Australia.

2.4. Secondo il Comitato sarebbe opportuno estendere la proposta della Commissione anche a temi relativi alla circolazione del miele sul mercato comunitario. La pressione, oggi più forte, a cui è sottoposta l'apicoltura nell'Unione europea deriva da importazioni in massa di qualità (tipi) di miele non controllate provenienti da paesi terzi (soprattutto dalla Cina). Di conseguenza, per una maggiore tutela dei consumatori, la Commissione dovrebbe definire criteri di qualità per il miele prodotto nell'Unione europea.

2.5. In considerazione dell'importanza delle api per l'equilibrio ecologico, il Comitato ritiene che il settore dell'apicoltura necessiti di un sostegno e una tutela maggiori e in tal senso sono giudicati insufficienti i fondi destinati al settore. Tuttavia, si pensa che la proposta della Commissione si muova nella giusta direzione, anche se le azioni previste potrebbero essere considerate indicative e non esaurienti. In ogni caso è positivo il fatto che i provvedimenti contemplati nella proposta sono l'inizio del sostegno da dare al settore e non la fine degli sforzi.

⁽¹⁾ GU n. C 378 del 13. 12. 1996, pag. 20.

2.6. È opinione del Comitato che la proposta summenzionata dovrebbe predisporre l'istituzione di un sostegno simbolico per alveare da accordare sia agli apicoltori professionisti sia ai non professionisti. Tale sostegno sarebbe accordato sia per motivazioni ecologiche (salvaguardia di un patrimonio di api sufficiente all'impollinazione della nostra flora), sia per motivazioni economiche (maggiori spese per l'alimentazione invernale delle api).

Si fa presente che un'analogia proposta fu avanzata anche dal Parlamento europeo nel suo documento in materia del dicembre 1994.

2.7. Dato che gli apicoltori possono essere interessati anche da diversi altri regolamenti, iniziative comunitarie e programmi speciali (per esempio i Regolamenti (CEE) n. 2328/91, 866/90, 1360/78, Leader ecc.), il regime di finanziamento dei provvedimenti può essere accettato, e il Comitato esprime l'auspicio che tutti gli Stati membri in collaborazione con le organizzazioni professionali degli apicoltori rispondano positivamente all'invito della Commissione.

2.8. Il Comitato ritiene che i programmi di priorità previsti nelle azioni presentati dagli Stati membri e giudicati dalla Commissione debbano avere maggiore

flessibilità per poter essere efficaci e per conformarsi al principio di sussidiarietà.

2.9. Per sensibilizzare ulteriormente i giovani ed incoraggiarli ad intraprendere l'apicoltura, il Comitato considera opportuno che la proposta comprenda tra gli obiettivi prioritari anche dei programmi di formazione professionale per giovani agricoltori.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Per una maggiore tutela dei consumatori occorre precisare meglio — ad avviso del Comitato — la denominazione di «miele naturale» riportata nell'articolo 1 del Regolamento. Riteniamo che la suddetta espressione, quale riportata anche nell'allegato II del Trattato di Roma, indichi il miele prodotto dalle api e non qualsivoglia miscuglio.

3.2. Il Comitato considera un errore la limitazione dell'azione a livello della lotta contro le malattie solo alla varroasi e alle malattie connesse. Esistono altre serie affezioni che colpiscono le api (la peste delle api, ascosfera delle api, la noseimiasi). Alla luce della situazione esistente s'impone la ripresa dell'azione anche contro le suddette malattie.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Emendamento respinto

Il seguente emendamento, presentato conformemente alle disposizioni del Regolamento Interno, è stato respinto nel corso del dibattito:

Punto 2.4

Cancellare le ultime due frasi e sostituirle con:

«Per garantire i livelli più elevati di tutela dei consumatori, tutto il miele deve corrispondere ai criteri di qualità definiti dalle numerose direttive e regolamenti dell'UE. Tali direttive e regolamenti devono essere rigorosamente controllati e applicati.»

Motivazione

1. Esistono già criteri di qualità che sono in corso di aggiornamento nel documento COM(95) in merito al quale il Comitato ha recentemente emesso un parere, CES 1259/96.
2. Le procedure di controllo e di applicazione dei criteri di qualità formano già oggetto delle Direttive 89/397/CEE e 93/99/CEE. È necessario soltanto che queste vengano applicate. La proposta in oggetto contempla anche il supporto di analisi di laboratorio, ove necessario.
3. L'adozione di misure di controllo diversificate specificamente dirette contro paesi importatori contravviene agli impegni in sede GATT/WTO.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 42, voti contrari: 51, astensioni: 7.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per una maggiore sensibilizzazione degli operatori del diritto al diritto comunitario (Azione Robert Schuman)»⁽¹⁾

(97/C 206/13)

Il Consiglio, in data 13 febbraio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Cavaleiro Brandão, in data 10 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 123 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dato che la Comunità europea è soprattutto una comunità di diritto, è essenziale che le norme giuridiche comuni siano non solo accessibili e note ma che vengano effettivamente ed uniformemente applicate.

1.2. La Relazione Sutherland «Il mercato interno dopo il 1992: rispondere alla sfida», presentata dalla Commissione nel 1992, ha sottolineato la necessità che le disposizioni del diritto comunitario siano comprese e applicate allo stesso modo del diritto nazionale.

1.3. La Relazione proponeva tredici raccomandazioni (dalla n° 18 alla n° 30), riguardanti la necessità di dare una risposta alle preoccupazioni inerenti il diritto comunitario. Essa attirava inoltre l'attenzione sul fatto che sarebbero state necessarie ingenti risorse, finanziarie e umane, e un maggiore impegno per migliorare la formazione in diritto comunitario dei giudici nazionali e dei giuristi (raccomandazione n° 24), come condizione per la sua corretta applicazione e per il controllo di detta applicazione.

1.4. Nel parere elaborato in merito alla Relazione Sutherland, il Comitato aveva dichiarato di aver particolarmente presenti le preoccupazioni espresse nel testo relativamente alle condizioni di applicazione del diritto comunitario.

1.5. I cittadini non potranno aver fiducia nel processo di costruzione europea né identificarsi con esso fino a quando non sentiranno, in particolare, di poter dare un contenuto concreto ai diritti e far applicare le regole stabilite a livello dell'Unione europea a loro vantaggio e a loro difesa. E non avranno mai la sensazione di poter far valere tali diritti fino a quando persisterà l'impressione fondata che gli operatori nazionali del

diritto, in particolar modo i giudici e gli avvocati, ancora non «si muovano» nel diritto comunitario come in un mezzo naturale, cioè che ancora non agiscano in base a «riflessi» professionali educati per servirsi del diritto comunitario.

1.6. In realtà, vi è una consapevolezza generalizzata del fatto che gli operatori del diritto ancora non hanno raggiunto una sufficiente padronanza della cultura giuridica comunitaria. E non vi è certezza che i tribunali nazionali svolgano attualmente il ruolo che spetta loro nell'ambito delle relazioni giuridiche intracomunitarie, in particolare quelle derivanti dal «mercato interno».

1.7. Il presente parere riguarda esclusivamente la proposta all'esame. Tuttavia, il Comitato è consapevole del fatto che la gravità del problema in generale, che non riguarda solo i giudici e gli avvocati ma anche altri gruppi di professioni giuridiche, potrebbe giustificare un esame più ampio e approfondito, in un'altra occasione.

2. Osservazioni generali

2.1. Nonostante la modestia dei mezzi previsti, l'azione Robert Schuman è, per tutti i motivi esposti in precedenza, particolarmente opportuna e giustificata, nella misura in cui è volta a sensibilizzare i circa 100 000 giudici e 450 000 avvocati della Comunità sull'importanza del loro ruolo in materia di applicazione del diritto comunitario, proponendo loro strumenti specifici supplementari per svolgerlo più adeguatamente.

2.2. Si tratta di un programma di incoraggiamento alle iniziative intraprese negli Stati membri che può concretizzarsi in un sostegno finanziario temporaneo alle istituzioni addette alla formazione degli operatori che partecipano direttamente all'attività dei tribunali, conformemente al disposto dell'articolo 127 del Trattato

⁽¹⁾ GU n. C 378 del 13. 12. 1996, pag. 17.

sull'UE che riserva agli Stati membri la responsabilità di definire il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

2.3. La Commissione afferma che nel 1996 è già stato avviato un numero limitato di progetti pilota a carattere sperimentale, di cui, però, non sono ancora disponibili i risultati.

2.4. La base giuridica della proposta di decisione è costituita dall'articolo 100 A del Trattato CE, in quanto il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri che hanno per oggetto la creazione e il funzionamento del mercato interno presuppone l'applicazione effettiva, uniforme e decentrata delle norme del diritto comunitario.

2.5. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta.

3. Osservazioni particolari

3.1. L'azione riguarda solamente i giudici e gli avvocati, escludendo tutte le altre professioni giuridiche.

Data la diversità delle definizioni di giudice e avvocato nei diversi Stati membri, in ciascun paese dovrà prevalere la definizione in esso tradizionalmente accettata.

Nondimeno, il Comitato sottolinea la grandissima importanza dei giuristi che lavorano nelle imprese e nelle organizzazioni ed associazioni per quanto concerne l'esperienza quotidiana e l'applicazione pratica del diritto comunitario. In considerazione di ciò, la Commissione stessa ha già annunciato nella sua proposta che «un eventuale ampliamento del gruppo di beneficiari dell'azione Robert Schuman potrà tuttavia essere preso in considerazione in occasione del controllo e della valutazione del programma di cui all'articolo 9». Il Comitato spera che ciò venga discusso a tempo debito.

Ciononostante, per una prima fase le ragioni addotte dalla Commissione per limitare il campo di applicazione della proposta ai giudici e agli avvocati sono convincenti. Da un lato, è necessario selezionare e circoscrivere gli obiettivi e concentrare le poche risorse disponibili, presupposto dell'efficacia delle azioni da intraprendere. Dall'altro, dato che il vero e proprio obiettivo dell'azione è l'applicazione pratica del diritto comunitario da parte dei tribunali, sono soprattutto i giudici e gli avvocati ad entrare in causa e, solo in maniera molto indiretta, le altre professioni giuridiche.

3.2. L'articolo 2 definisce gli obiettivi del programma di sostegno destinato ad incoraggiare le azioni di formazione, informazione ed accompagnamento dirette a sensibilizzare i giudici e gli avvocati al diritto comunitario.

3.3. Nel definire, all'articolo 4, le condizioni per poter usufruire del sostegno previsto, la Commissione include, tra i candidati potenziali, (anche) le istituzioni incaricate della formazione iniziale dei futuri giudici e avvocati.

In questo senso, si potrà presumere che l'«azione» sia rivolta anche ai futuri giudici e ai futuri avvocati, nonostante all'articolo 1 vengano espressamente menzionati solo i giudici e gli avvocati.

Questo punto dev'essere chiarito in quanto la sua importanza non è da sottovalutare.

Sia l'inclusione sia l'esclusione dei «futuri» giudici e avvocati presentano vantaggi e svantaggi.

A sfavore della loro inclusione pesa soprattutto il fatto che estendendo molto l'ambito del programma, si riduce il suo impatto e la sua efficacia.

D'altro canto, sia le università sia le altre istituzioni preposte alla formazione iniziale dei «futuri» giudici e avvocati sono già, generalmente, sensibilizzate agli obiettivi dell'azione Robert Schuman, e quindi c'è da attendersi che siano in grado di perseguirli con efficacia crescente.

Inoltre, sono i giudici e gli avvocati già «maturi», in una fase avanzata della loro carriera, ad aver manifestato le più forti resistenze e difficoltà di assimilazione e di sensibilizzazione in relazione al diritto comunitario.

In questo senso, essi dovrebbero forse costituire l'obiettivo prioritario dell'azione e dei mezzi di sostegno da impiegare.

3.4. L'articolo 5 della proposta fissa i criteri di selezione dei progetti e stabilisce, come criteri facoltativi complementari, l'impostazione interprofessionale e la portata transfrontaliera delle azioni.

La pertinenza e addirittura l'importanza dei primi di questi due criteri facoltativi meritano di essere sottolineate.

Il Comitato sostiene che occorrerebbe riconoscere la validità e dare priorità alle azioni che prevedono la partecipazione congiunta di giudici e avvocati.

Vi sono precedenti che possono far supporre che i problemi di relazioni tra giudici e avvocati provocano anche un aumento delle difficoltà in materia di piena applicazione del diritto comunitario.

D'altro lato, studi sociologici portati avanti in alcuni Stati membri tendono a dimostrare che queste difficoltà di rapporti sono dovute appunto al carattere autonomo e separato delle rispettive fasi di formazione complementare dei giudici e degli avvocati.

3.5. La data di entrata in vigore prevista dalla Commissione (1° gennaio 1997) è già passata. In realtà,

difficilmente la proposta potrà essere applicata prima del 1° gennaio 1998.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Impatto ed efficacia del mercato unico»

(97/C 206/14)

La Commissione, in data 21 aprile 1995, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pasotti, in data 4 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 58 voti favorevoli, 8 contrari e 7 astensioni il seguente parere.

1. Premessa

1.1. Il documento della Commissione è il risultato di un considerevolissimo lavoro di analisi sul funzionamento del mercato unico (MU) della cui mole si può avere idea consultando l'Allegato 1 «Fonti informative» della Comunicazione della Commissione.

Ripercorre nella sua struttura il PMU (Programma del mercato unico) e si pone come momento di verifica «politica» del percorso sin qui compiuto.

Come tutte le sintesi, ma soprattutto per il punto di vista adottato, nella Comunicazione si fa riferimento ai principali risultati dell'analisi teorica; il Comitato auspica che venga data la più ampia diffusione anche agli studi analitici retrostanti, a supporto soprattutto dei capitoli più «tecnici» del documento.

1.2. Nel capitolo «Quadro riassuntivo» la Commissione ritiene necessario presentare una sintesi dei risultati del PMU. Il Comitato annette grande importanza a tutti gli sforzi finalizzati a creare un forte consenso tra i cittadini d'Europa in merito al Mercato unico. Purtroppo le cifre sugli effetti economici del Mercato unico in

termine di crescita, creazione di posti di lavoro e inflazione non sono state presentate in contemporanea ad una rigorosa disamina degli elementi di riscontro. Ciò potrebbe aver ridotto l'impatto politico del documento.

1.3. In particolare per quanto riguarda la disoccupazione, le cifre presentate segnalano come il problema rimanga grave. È utile ricordare però, che il patto di fiducia della Commissione «Azione per l'occupazione in Europa» ha individuato nel MU una condizione necessaria ma non sufficiente per stimolare la creazione di nuovi posti di lavoro e la realizzazione di una crescita sostenibile. Sebbene gli effetti occupazionali siano da considerare un obiettivo di fondo del processo di integrazione europea, un rigido collegamento in un rapporto di causa-effetto tra PMU e risultati occupazionali non dà adeguato conto della complessità della relazione esistente, soprattutto oscurando il rapporto di complementarità che si deve instaurare tra PMU e le altre politiche dell'UE.

2. Il metodo del Comitato

2.1. Il contributo del Comitato al lavoro della Commissione non può che essere svolto dal lato degli operatori del mercato, siano essi lavoratori, consumatori o produttori di beni o di servizi (di seguito, per comodità, verranno definiti «attori»).

Da questo punto di vista, per quanto la non facile congiuntura economica e gli adeguamenti strutturali dell'industria di questi anni abbiano probabilmente limitato lo svilupparsi di effetti positivi, influenzando i giudizi sulle azioni svolte, grandi passi in avanti sono stati compiuti.

2.2. Nel processo di definizione/implementazione delle politiche economiche il monitoraggio in itinere delle azioni intraprese costituisce un elemento indispensabile per l'identificazione dei fattori critici. Ciò vale in particolare a livello comunitario, per la complessità delle interrelazioni tra i soggetti coinvolti, per le differenze anche profonde tra i paesi e, soprattutto nel caso in esame, per l'estensione del campo di applicazione e l'orizzonte temporale di riferimento. In tale prospettiva la credibilità politica delle tesi contenute nel documento della Commissione dipende in maniera cruciale della solidità delle analisi tecniche sottostanti.

2.3. In parallelo alla pubblicazione degli studi analitici, a loro empirico completamento e a supporto dell'attività di verifica della Commissione, il Comitato ritiene utile acquisire valutazioni indipendenti del percorso fatto per la realizzazione del MU attraverso un'audizione degli attori. Metodologicamente tale audizione è in stretta correlazione con l'analoga iniziativa svolta dal Comitato nel 1995 e contribuisce con essa a definire un'analisi dinamica del MU nel campo di diretta competenza del Comitato.

2.4. Tale audizione, inoltre, si propone di fornire elementi di valutazione qualitativi (qualità della vita, effetti sulle categorie sociali più deboli, tutela ambientale) del processo di realizzazione del PMU, che valgano ad integrare l'approccio quantitativo seguito nel documento della Commissione.

2.5. Il parere del Comitato è diviso in due parti:

- Una valutazione di alcuni fattori critici del PMU;
- Una sintesi dei risultati dell'audizione dedicata all'impatto sulle categorie coinvolte.

3. Osservazioni generali

3.1. *Un grande progresso culturale*

3.1.1. In primo luogo si deve sottolineare come sia cambiata l'attitudine mentale degli attori: oggi ci sentiamo più cittadini d'Europa anche grazie al MU,

perché quotidianamente entra nella nostra vita attraverso prodotti, garanzie, regole, modi di produrre in una intensità forse non completamente resa dal documento della Commissione.

3.1.2. Non vi è dubbio che le antiche barriere doganali «fisiche» oggi siano sostituite da barriere «virtuali» rappresentate da vincoli e norme tecniche, ma non vi è nemmeno dubbio che se un tempo le dogane erano alle frontiere di ogni Paese oggi una volta conquistata la «cittadinanza» nel MU è più facile muoversi, vendere, acquistare, vivere, rispetto al passato.

3.1.3. La stessa qualità civile, le stesse politiche economiche, il maggior grado di concorrenza tendono a costruire un ambiente nel quale siano valorizzate, a parità di chance iniziali, le diverse capacità degli attori. Vengono progressivamente a cadere posizioni di rendita protette, crescono le opportunità per le imprese di mercato, calano gli spazi per gli accordi monopolistici.

3.1.4. Gli attori coinvolti nel processo di internazionalizzazione oggi pensano «nel» MU: per le PMI sono veri tutti i problemi e gli ostacoli elencati nel documento, e probabilmente altri ancora ne aggiungeremo nella nostra disamina, ma un imprenditore che esporti una pur minima quota del suo fatturato se oggi deve affrontare un investimento o studiare un nuovo prodotto lo fa pensando al MU.

3.1.5. Questo profondo coinvolgimento delle attitudini culturali degli attori è forse il più indiscutibile risultato ottenuto degli sforzi sino ad oggi compiuti.

3.2. *Intensità e profondità del MU: un criterio di analisi dei risultati*

3.2.1. Qual è la misura della penetrazione del MU in Europa? In tutto il documento della Commissione si procede ad un bilancio del funzionamento del MU in alcuni settori, e per alcuni attori l'efficacia dell'azione intrapresa appare quasi straordinaria. Se si riflette sulla libertà di circolazione e sul funzionamento dei mercati del capitale, l'integrazione ha raggiunto alti livelli. Se si pensa alla libertà di movimento dei grandi gruppi industriali e finanziari, probabilmente quelli che vengono identificati dalla Commissione come vincoli ancora da rimuovere si trasformano addirittura in opportunità di investimento. Per questi gruppi e per molte società di dimensioni adeguate all'estensione del MU, l'intensità di funzionamento del MU è elevatissima; ma se si scende nella scala, se ci si avventura nelle profondità della complessa struttura europea, allora vediamo che profondità e intensità sono parametri inversamente proporzionali: al crescere del primo cala la seconda. E questa è un'indicazione che non può non trasformarsi in un criterio di analisi, in una misura: il grado di funzionamen-

to del MU è quello riferito all'ultima impresa, all'ultimo consumatore, all'ultimo attore del MU.

3.2.2. Non sembri questo un criterio «estremo»: tale sarebbe se si pensasse ad un'Europa in cui il MU ottiene un risultato importante ma limitato di ottimizzazione delle risorse economiche.

3.2.3. Il Comitato guarda ad un'Europa più ampia, più forte, più integrata anche socialmente: la controprova infatti è data dalla constatazione che coloro per i quali si è raggiunta la massima intensità di funzionamento sono gli stessi per i quali era possibile muoversi nei vari paesi comunitari anche prescindendo dall'applicazione delle norme comuni. Al contrario, i maggiori vincoli, i maggiori costi indotti dalle regole, i maggiori problemi causati dalle lentezze e dalle indecisioni applicative dei governi e delle amministrazioni nazionali gravano ancora in gran parte sugli attori che da sempre trovano difficoltà a muoversi liberamente. Le piccole e medie imprese, in particolare, componente fondamentale della struttura produttiva europea che, attraverso tutta la difficile fase di ristrutturazione delle grandi imprese ha continuato ad assicurare un contributo concreto al mantenimento dell'occupazione e allo sviluppo, rischiano di non poter trarre pienamente i benefici che il PMU intende loro destinare. Per queste ragioni l'intensità marginale è il criterio di misura del funzionamento del MU.

3.3. *Il tempo del mercato unico*

3.3.1. Un altro parametro con il quale misurare il funzionamento del MU è il tempo trascorso e il tempo ancora a disposizione:

Le azioni finalizzate alla costruzione del MU si sono susseguite con sempre maggiore frequenza dal 1987. È possibile oggi, dopo nove anni, offrire agli attori una data entro la quale considerare concluso questo gigantesco processo? Una scelta «matematica» è difficile, ma esiste un traguardo che è tecnico e storico contemporaneamente: l'introduzione della moneta unica.

3.3.2. L'efficiente funzionamento del MU è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il passaggio ad una moneta unica. È una delle decisioni più impegnative che l'Unione abbia mai affrontato. E ha tali complessità e difficoltà tecniche che, nonostante gli sforzi intellettuali fin qui svolti, nessuno può con certezza affermare che ogni aspetto è stato analizzato.

3.3.3. Per questo motivo arrivare a quella data con ancora irrisolta l'agenda che la Commissione propone nell'ultimo capitolo del documento potrebbe comportare conseguenze molto costose.

3.3.4. Se ai costi, alle incertezze, alle difficoltà che l'introduzione dell'Euro comporterà si dovessero sommare i costi e le difficoltà di un MU applicato con insufficiente intensità, la combinazione dei due processi potrebbe «intossicare» gli attori meno integrati con conseguenze difficilmente prevedibili ma sicuramente dannose.

3.3.5. Per queste ragioni il grado di realizzazione del PMU deve essere il più avanzato possibile alla data di introduzione della moneta unica. Dal momento che la scadenza 1999 lascia meno di due anni per completare il PMU, occorre comunque fare in modo che, per quanto rimanga ancora da realizzare, il processo di integrazione proceda in parallelo con quello di introduzione della moneta unica.

In tale prospettiva, il Comitato si compiace dell'annuncio della Commissione di presentare un Piano di azione per il completamento del MU in tempo per l'arrivo della moneta unica, come chiesto dal Comitato già dal 1995.

3.3.6. Il Comitato ritiene che le piccole e medie imprese siano oggi gli operatori economici più penalizzati dai problemi e dagli ostacoli che sussistono. Per tale motivo le imprese piccole e medie non hanno in generale potuto trarre pienamente profitto dal mercato unico. Occorre pertanto concentrare gli sforzi legislativi su riserve di semplificazione amministrativa, d'informazione e di trasparenza che consentirebbero di eliminare gli ostacoli e di garantire una reale concorrenza per tutti.

3.4. *Fisco: rischi e opportunità*

3.4.1. Il tema dei rapporti tra MU e unione monetaria richiama logicamente, d'altra parte, quello del rapporto tra quest'ultima e le altre leve di politica economica a disposizione degli Stati membri: la politica fiscale e di bilancio. Le variazioni tra il valore delle monete sono infatti un meccanismo di aggiustamento per le differenze fra la struttura e l'andamento delle diverse economie nazionali. Poiché tali differenze sono fisiologiche, l'eliminazione di questo meccanismo presuppone per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza economica dell'Unione europea, l'esistenza di meccanismi sostitutivi quali la mobilità dei fattori e l'effetto di compensazione proprio di politiche fiscali e di bilancio compatibili.

3.4.2. Pur riconoscendo che un certo grado di diversità tra le legislazioni fiscali degli Stati membri è un dato fisiologico dell'Unione, la globalizzazione dei mercati e la mobilità internazionale dei capitali rendono ormai evidenti — come già si evidenziava nel parere che il Comitato ha dedicato lo scorso anno al MU — i limiti di efficacia che le azioni degli Stati membri incontrano in assenza di concertazione.

3.4.3. La delicatezza delle questioni legate alla politica fiscale è evidente. Ciò è testimoniato, in primo luogo, dal principio dell'unanimità richiesto per le decisioni in materia, del quale il Comitato riconosce, in linea di principio, la fondatezza. Ciò non deve però indurre a sottovalutare le conseguenze di una persistente mancanza di decisioni, a fronte della quale diventerebbe auspicabile l'introduzione di decisioni a maggioranza qualificata, quantomeno per le questioni più importanti. Esiste il rischio reale, infatti, che le suesposte divergenze «fisiologiche» nei trattamenti fiscali e nella legislazione sociale esistenti negli Stati si trasformino in mezzi surrettizi di concorrenza sleale tra Paesi. In questa prospettiva, la Comunicazione della Commissione segnala, ad esempio, come la mancanza di una strategia armonizzata in ordine alla tassazione dei redditi da capitale continui ad essere un grave fattore di distorsione del mercato, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati all'occupazione.

3.4.4. Altri settori importanti quali un sistema IVA basato sul principio dell'origine, l'eliminazione della doppia imposizione e, più in generale, l'armonizzazione del sistema di tassazione della società, costituiscono casi molto rilevanti di mancata attuazione delle misure originariamente previste dal Libro bianco. Il passaggio ad un sistema di imposta indiretta comunitario coerente e fortemente integrato nel PMU rappresenterebbe quindi il primo importante segnale per il quale è possibile intendere il sistema fiscale non più come un dominio esclusivo ed assoluto dei governi nazionali. Il Comitato dedica alla materia un parere specifico.

3.4.5. Il Comitato quindi auspica con forza che, a partire dalle indicazioni in materia di fiscalità contenute nelle linee di azione future identificate dalla Commissione per il completamento del MU, possa svilupparsi un ampio dibattito per l'elaborazione di specifiche politiche fiscali e di bilancio coordinate a livello comunitario.

3.5. *Dagli attori ai regolatori*

3.5.1. Il mercato è un insieme di regole: non è possibile parlare di MU senza un riferimento esplicito alla pubblica amministrazione (PA). Se gli attori hanno progredito nella loro accettazione del MU è difficile dare lo stesso giudizio su gran parte delle PA degli Stati membri e di altri paesi dello SEE: a 11 anni ormai dall'accordo sul Libro bianco solo poco più della metà delle misure ivi contenute sono state recepite in ciascuno Stato membro, con rilevanti disparità nei sistemi di applicazione.

3.5.2. Il coinvolgimento pieno e attivo delle PA nella realizzazione del PMU deve quindi costituire uno degli obiettivi primari delle azioni future in questo campo. A tale fine una spinta decisiva potrebbe venire dagli stessi «attori», che si confrontano quotidianamente con le difficoltà derivanti dai problemi di recepimento e applicazione. La mancanza di mezzi di ricorso efficaci limita fortemente questa possibilità. Ancora oggi, sebbene

rilevanti passi in avanti siano stati compiuti, è difficoltoso per i privati accedere ai differenti sistemi giudiziari per far valere i loro diritti. I ricorsi alla Commissione sono relativamente più semplici, ma i tempi di risposta rimangono lenti.

3.5.3. Sembra d'altra parte scarsa la volontà degli Stati membri e degli altri paesi dello SEE di operare semplificazioni nelle rispettive legislazioni nazionali, ad esempio per quanto riguarda le normative tecniche, mentre molto rimane ancora da fare nel settore dei servizi di interesse generale a partire da una loro chiara definizione, per i quali gli Stati membri mantengono ancora trattamenti differenziati. La portata negativa di questa situazione può difficilmente essere sottovalutata. In particolare, i costi derivanti dall'osservanza delle normative europee, cui spesso si aggiungono — complicandole — quelle nazionali sono un problema per la maggior parte delle piccole imprese.

3.5.4. Si riafferma quindi con forza l'opportunità di una collaborazione tra le PA degli Stati membri e degli altri paesi dello SEE, sia tra loro che nei confronti dell'Unione europea, per rilanciare efficacemente l'impegno per la realizzazione del MU. Il Comitato auspica che la Commissione coinvolga sempre di più gli «attori» sociali in questo processo, valorizzandone il patrimonio di esperienze. A complemento di quanto sopra, il Comitato si augura inoltre che vengano sfruttate sempre meglio le potenzialità dello strumento «regolamento» estendendo, ove possibile, il suo utilizzo. Si potrebbe al limite prevedere che, per materie nelle quali i danni derivanti agli operatori da lentezze di recepimento sono più rilevanti, le direttive prevedano esplicitamente un periodo di tempo per l'opportuno recepimento, trascorso inutilmente il quale, l'Unione europea possa intervenire con un regolamento.

4. *Le prospettive future del MU*

4.1. Come emerge chiaramente dalle indicazioni contenute nel capitolo conclusivo della Comunicazione della Commissione, è necessario proseguire con determinazione per rendere pienamente efficace il PMU. Temi quali l'effettiva applicazione del diritto comunitario, il completamento delle misure del Libro bianco e l'esigenza di semplificare la normativa nazionale e comunitaria sono già stati richiamati in quanto precede.

4.2. È opportuno, in conclusione, sottolineare come il PMU debba essere visto nella prospettiva più ampia del complesso delle politiche comunitarie, assicurando il massimo coordinamento possibile tra questi strumenti al fine di rispondere alle sfide che l'UE ha di fronte in materia di occupazione e globalizzazione dell'economia.

4.3. In questa prospettiva un'attenzione particolare va riservata al ruolo che il PMU può svolgere, da un

lato, nello sviluppo degli accordi attualmente in vigore — quali lo Spazio economico europeo e l'accordo con la Svizzera, e, dall'altro, nelle procedure di preadesione dei paesi dell'Europa centrale.

5. La Conferenza intergovernativa sulla revisione del Trattato dovrebbe dare al piano d'azione 1999 gli strumenti perché esso possa ottenere risultati positivi, così come era avvenuto per il programma 1992 con l'Atto unico.

Le revisioni dovrebbero in particolare riguardare:

- l'iscrizione nel Trattato di una nuova scadenza legata all'introduzione della moneta unica per completare il mercato unico;
- l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, in particolare in materia di libera circolazione delle persone, cooperazione doganale e imposizione fiscale direttamente legata al funzionamento del mercato unico;
- l'ampliamento delle competenze comunitarie al settore della proprietà intellettuale ed industriale e a talune questioni che rientrano attualmente nel terzo pilastro, segnatamente la libera circolazione delle persone e la cooperazione doganale;
- il rafforzamento dei poteri d'impulso e di controllo della Commissione europea relativi al funzionamento del mercato unico;
- un codice di comportamento degli Stati per il funzionamento del mercato unico, a garanzia di una migliore autodisciplina e di una costante preoccupazione per la compatibilità a livello europeo delle disposizioni nazionali, allo scopo di limitare l'insorgenza degli ostacoli alla fonte.

6. Audizione presso il Comitato economico e sociale (CES)

6.1. In data 5 marzo 1997, il Comitato ha organizzato un'audizione pubblica sul tema «Quale mercato unico per la moneta unica?». Gli obiettivi di tale iniziativa erano i seguenti:

- fare il punto sugli ostacoli agli scambi intracomunitari (62 in base ad una stima effettuata nel corso di una precedente audizione nel giugno 1994);
- contribuire al programma d'azione 1999 che la Commissione sta elaborando per realizzare progressi decisivi nel completamento del mercato unico prima

dell'introduzione dell'Euro, cosa che il Comitato ha rivendicato sin dal 1995.

6.2. Dalle quattro sessioni, dedicate rispettivamente alla libera circolazione dei prodotti, alla libera prestazione dei servizi, all'armonizzazione fiscale e alla libera circolazione delle persone, sono state tratte le seguenti conclusioni:

- la soppressione dei controlli alle frontiere interne della Comunità ha registrato progressi ma fa avvertire in maniera ancor più forte il persistere delle barriere giuridiche, tecniche e fiscali tra gli Stati;
- più della metà degli ostacoli elencati dal Comitato nel 1994 permangono e solo progressi parziali sono stati effettuati nel rimuovere la maggior parte degli altri; si assiste inoltre al sorgere di nuove barriere;
- nel corso degli ultimi anni si sono avute meno regolamentazioni comunitarie ma un numero maggiore di regolamentazioni nazionali (da una a due al giorno) suscettibili di creare nuovi ostacoli agli scambi;
- esiste inoltre un serio problema di adeguamento tra la normativa comunitaria e le regolamentazioni nazionali: le norme comuni, il più delle volte direttive, restano incomplete, talvolta mal applicate e lasciano troppo spazio a deroghe e a disposizioni aggiuntive a livello nazionale;
- l'introduzione della moneta unica, tappa essenziale del processo di completamento del mercato unico, metterà in evidenza le sue lacune e le sue disfunzioni. Questo giustifica appieno l'attuazione di un programma urgente per porvi rimedio;
- la Conferenza intergovernativa sulla revisione del Trattato dovrebbe consentire il successo di tale programma. Gli Stati dovrebbero adottare un codice di comportamento per rimediare alla creazione di nuovi ostacoli. Gli utenti dovrebbero essere pienamente informati sui loro diritti e sui mezzi di ricorso; l'accesso alla giustizia va semplificato;
- nell'elaborare il programma d'azione 1999, la Commissione europea dovrà anche contribuire a definire con maggiore chiarezza il concetto stesso di «mercato unico»: occorre precisare gli aspetti che verranno completamente unificati; quelli che faranno oggetto di efficaci riconoscimenti reciproci e quelli che infine resteranno ancora per molto tempo diversi da uno Stato all'altro. Un confronto con il mercato interno degli Stati Uniti, anche a livello fiscale, potrebbe fornire elementi comparativi utili, tenendo naturalmente conto del contesto specifico dell'Europa.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale riguardante «I problemi delle PMI nelle relazioni commerciali transfrontaliere, ivi compresa la conformità ai requisiti tecnici»

(97/C 206/15)

Il Comitato economico e sociale, in data 26 marzo 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma del Regolamento interno, di elaborare un parere riguardante «I problemi delle PMI nelle relazioni commerciali transfrontaliere, ivi compresa la conformità ai requisiti tecnici»

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 Muller (correlatore: Folias), in data 3 marzo 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Un'Europa che si vuole «senza frontiere» deve rivolgere un'attenzione particolare a quanto avviene lungo le frontiere da «abolire». Le regioni frontaliere intracomunitarie occupano territorialmente una superficie vasta dell'UE. È evidente il carattere transfrontaliero delle politiche comunitarie, la cui attuazione, da parte degli Stati membri vicini, rivela talvolta delle divergenze significative. Queste ultime, nonché gli sforzi d'integrazione e di coesione, vengono percepiti in modo diverso, più diretto, dai cittadini di tali regioni, le cui particolarità politiche, demografiche, economiche, sociali, culturali, geografiche e storiche non si possono ignorare. Il grado di permeabilità che si rileverà da una parte e dall'altra delle loro frontiere fornirà preziose indicazioni sull'opportunità e sul modo di rimediare a eventuali lacune.

1.2. Si constata in generale che le PMI dell'Unione europea⁽¹⁾ costituiscono globalmente un elemento di stabilità sociale e di sviluppo economico, pertanto si può tranquillamente considerare che tali imprese possono apportare un contributo decisivo al rafforzamento del ruolo di collegamento e di testa di ponte che le regioni frontaliere svolgono nel contesto del futuro del mercato interno. Queste imprese coprono infatti settori di attività diversificati. Esse si rivolgono generalmente a una clientela vicina e facilmente identificabile, e non beneficiano di un eventuale «anonimato» dovuto alla distanza. Devono organizzarsi e mettere a punto delle strategie per integrarsi facilmente in un mercato regionale transfrontaliero con dimensioni e particolarità specifiche.

1.3. Tale contributo non è soltanto di ordine economico e sociale: può essere un elemento di dinamismo in numerosi settori quali la vita culturale, gli scambi

d'esperienze, la ricerca delle «migliori pratiche», la valorizzazione delle relazioni umane, la comprensione reciproca, il rispetto delle peculiarità delle regioni interessate. Affinché tale apporto possa concretizzarsi ed essere proficuo, le PMI devono poter agire in condizioni e in un ambiente conformi alle esigenze fondamentali del mercato interno.

1.4. L'obiettivo del presente parere consiste appunto nell'esaminare, in base alle informazioni raccolte in loco durante gli incontri con gli ambienti socioeconomici direttamente interessati, fino a che punto vengono soddisfatte tali condizioni fondamentali e di che natura sono i problemi che le PMI possono incontrare negli scambi transfrontalieri.

1.5. Le informazioni così ottenute, corredate da studi effettuati per alcune regioni frontaliere, consentono di trarre delle conclusioni che generalmente valgono anche per le PMI che operano in tali regioni.

1.6. A giudizio del Comitato economico e sociale, e in particolare del suo «Osservatorio del mercato interno», tali analisi specifiche e l'esame dei problemi direttamente «sul campo», a livello dei cittadini e, in tal caso, all'interno delle PMI, possono fornire un elemento di valutazione corretta del funzionamento del mercato interno.

1.7. Il Comitato, in qualità di rappresentante degli ambienti socioeconomici dell'Unione europea, non intende fare soltanto una constatazione. È suo compito trasmettere un messaggio, emettere dei segnali e presentare alla Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio delle proposte d'azione e di intervento per risolvere eventuali problemi ed eliminare taluni ostacoli che potrebbero impedire a una parte consistente dei cittadini di beneficiare degli effetti salutari del mercato ampliato. Occorrerà non deludere le loro aspettative. Il

⁽¹⁾ Settori del commercio, dell'artigianato, del turismo, dei servizi, ecc.

Comitato rinvia inoltre ad alcuni dei suoi pareri elaborati sul funzionamento del MU⁽¹⁾.

1.8. È evidente che i problemi incontrati dalle PMI nelle regioni frontaliere intracomunitarie differiscono notevolmente per intensità e priorità ma presentano anche diversi punti in comune. Si può ammettere che essi valgano in un certo qual modo anche per quei paesi membri che hanno poche o nessuna frontiere dirette con uno o più Stati dell'UE. I problemi specifici che possono derivare da tale situazione geografica e politica non sono da sottovalutare e, dovranno formare oggetto di analisi particolari, soprattutto nel contesto della politica di ampliamento dell'UE.

1.9. Occorre inoltre porre in evidenza che, i problemi relativi agli scambi intracomunitari e ai principi di libera circolazione presentano fin d'ora sfaccettature diverse nei vari paesi che hanno sottoscritto l'accordo SEE, entrato in vigore l'1.1.94, ovvero: la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein i quali, per tale settore, rientrano nel campo d'azione dell'UE.

2. Le constatazioni

2.1. Aspetti generali

2.1.1. Le informazioni raccolte durante le audizioni di Lussemburgo e di Innsbruck riguardano parecchi problemi, che meritano di essere sollevati, quindi, nell'impossibilità di enumerarli dettagliatamente nel presente parere, il Comitato ha reputato necessario elencarli in una relazione in forma di allegato o di sintesi. Ciò non toglie nulla all'importanza delle informazioni in essa contenute. A titolo indicativo, i problemi rilevati nelle due riunioni rientrano in settori quali: gli oneri amministrativi e i vincoli regolamentari smisurati rispetto al volume e alla frequenza degli scambi transfrontalieri; le procedure di registrazione delle imprese, i regimi inadeguati di Ecotasse legati alle condizioni d'imballaggio, rappresentanza fiscale e sociale, le doppie imposizioni e tassazioni delle imprese e dei dipendenti, i mezzi di ricorso inadeguati, l'accesso ridotto agli appalti pubblici...

2.1.2. Tali problemi riguardano spesso le PMI in generale ma la loro peculiarità deriva dal fatto che, rientrando direttamente in un contesto tanto di confronto razionale quanto di integrazione regionale transfrontaliera, essi vengono percepiti e valutati in modo diverso.

2.1.3. Se il Comitato insiste sull'aspetto di una politica integrata a favore delle imprese interessate, lo fa evidentemente nell'ottica del funzionamento del Mercato interno e del rafforzamento della coesione in Europa. In realtà molte regioni frontaliere dell'UE si trovano spesso, a causa della loro situazione periferica, in una posizione sfavorevole rispetto alle regioni più centrali degli Stati. Esse meritano pertanto un'attenzione particolare allo scopo di promuovere la loro crescita economica e migliorare il loro potenziale di posti di lavoro. Ciò consentirà alle PMI di aumentare il loro raggio di attività che, in passato, si scontrava sensibilmente con le frontiere dei paesi vicini.

2.1.4. Su iniziativa delle organizzazioni professionali delle PMI e con il sostegno della Commissione (in particolare della DG XXIII), sono stati effettuati prima e dopo la realizzazione del mercato interno nel 1993 vari studi ed inchieste, che descrivono la situazione nelle regioni interessate e propongono delle soluzioni. L'Osservatorio del Mercato interno può utilizzare tali studi senza riprendere nel presente parere tutta la gamma di casi individuati come ostacoli al funzionamento del Mercato interno nei settori e nelle regioni interessate⁽²⁾.

2.1.5. Tali lavori, relazioni, interventi e inchieste nonché le riunioni tenutesi con gli ambienti professionali interessati, fanno emergere più o meno direttamente che, accanto agli ostacoli descritti di seguito al punto, 2.2, l'apertura delle frontiere e l'applicazione delle regole di libera circolazione hanno determinato, almeno in taluni settori, un flusso di dinamismo proveniente dalle imprese e dalle loro organizzazioni e sostenuto in un certo qual modo dai rispettivi organi pubblici e dall'Unione europea⁽³⁾.

⁽¹⁾ Programma strategico — Mercato interno, GU n. 304 del 10. 11. 1993, pag. 10.

Relazione funzionamento Mercato interno, GU n. C 195 del 18. 7. 1994, pag. 6.

PMI, Programma integrato, ambiente fiscale e 2ª Relazione dell'Osservatorio europeo per le PMI, GU n. C 102 del 24. 4. 1995.

2ª Relazione annuale del funzionamento del Mercato interno, GU n. C 39 del 12. 2. 1996, pag. 70.

3ª Relazione osservatorio PMI, GU n. C 82 del 19. 3. 1996.

3ª Relazione Mercato unico, GU n. C 212 del 22. 7. 1996, pag. 40.

Programma integrato PMI, GU n. C 56 del 24. 2. 1997.

⁽²⁾ a. 12 Studi realizzati nel 1995/1996 riguardanti le piccole imprese e l'artigianato nelle zone transfrontaliere.

b. 7 «Uffici di sviluppo transfrontalieri delle imprese» (BDTE) che si trovano nelle zone transfrontaliere fra Austria e Italia, Regno Unito e Irlanda, Spagna e Francia, Repubblica federale di Germania e Francia, Repubblica Federale di Germania ed il Belgio, e Italia e Francia hanno elaborato dei rapporti di attività.

b. «Artigianato e piccole imprese nelle zone frontaliere», uno dei temi prioritari trattati alla 2ª Conferenza europea dell'artigianato della piccola impresa di Berlino (26, 27 settembre 1993).

⁽³⁾ Riunione di consultazione a Lussemburgo 11 novembre 1996, Renania-Palatinato, Paesi della Sarre, Lorena, Provincia del Lussemburgo belga, Gran ducato del Lussemburgo; e a Innsbruck, 21 novembre 1996: Austria, Italia, Baviera.

2.1.6. Fra le ripercussioni e le prospettive che possono essere reputate positive nell'ottica del funzionamento del MU occorre citare:

- delle nuove possibilità di espansione e di diversificazione per le imprese dinamiche e competitive a causa dell'ampliamento del loro raggio di attività senza i problemi che può comportare una delocalizzazione dell'impresa;
- gli sforzi di adattamento da parte delle PMI per rispondere a una maggiore concorrenza in uno spazio relativamente ridotto e alle necessità e abitudini dei «nuovi» consumatori;
- un effetto trainante negli sforzi volti a una maggiore competitività, da cui deriva una consapevolezza degli imperativi d'azione su vari piani operativi: esigenze di adattamento dei metodi di gestione, miglioramento delle qualifiche professionali, efficacia delle politiche d'investimento, forme adeguate di cooperazione, di sinergia e d'informazione oltre frontiera, individuazione dei problemi comuni e attuazione di accordi di soluzione. Tale approccio positivo è illustrato dalle azioni concrete realizzate, che spesso si basano su accordi bilaterali conclusi in uno spirito di partenariato;
- la nascita di attività complementari e nuove nelle PMI in seguito al rafforzamento della cooperazione e a una maggiore diversità della domanda nelle regioni frontaliere, da cui deriva la possibilità di creare nuovi posti di lavoro;
- una messa alla prova, non solo le potenzialità di flessibilità e di mobilità delle PMI, ma altresì la struttura, i mezzi operativi e di grado di efficacia delle loro organizzazioni professionali e di altri organismi di appoggio di cui va sottolineato il ruolo di catalizzatore e di moltiplicatore;
- lo sfruttamento degli Eurosportelli creati con l'aiuto della Commissione e incoraggiamento d'iniziativa locali e regionali di carattere generale o settoriale: agenzie d'informazione e di coordinamento in settori specifici quali gli appalti pubblici, le norme tecniche, la gestione dei rifiuti e la protezione ambientale; servizi aventi come obiettivo lo studio dei mercati transfrontalieri, l'informazione e la sensibilizzazione in materia di esportazione, l'organizzazione della partecipazione collettiva o individuale a fiere nella regione, l'organizzazione di incontri per promuovere azioni di cooperazione fra imprese e talvolta in collaborazione con gli istituti di ricerca della regione.

2.2. *Gli ostacoli*

L'iniziativa del Comitato è volta ad una maggiore conoscenza dei problemi delle PMI, per cui l'Osservatorio del Mercato interno intende porre l'accento sulle preoccupazioni reali di tali imprese.

2.2.1. Se il Comitato riferisce aspetti come quelli descritti al punto 2.1.5 non è tanto per minimizzare le preoccupazioni delle PMI nelle regioni frontaliere quanto per presentare obiettivamente il lavoro intrapreso e tracciare alcune linee di approccio positivo volte a migliorare una data situazione. In seguito ai pur frammentari colloqui, avuti in loco con gli ambienti interessati, il Comitato rileva i seguenti punti.

2.2.2. Nei vari pareri del Comitato e, più particolarmente, in quelli elaborati dall'Osservatorio del Mercato interno, sono stati segnalati i problemi che in generale le PMI incontrano nel processo di funzionamento del mercato unico. Riguardo alla problematica più particolare oggetto del presente parere, la Commissione possiede delle descrizioni molto particolareggiate delle difficoltà incontrate dalle PMI che operano nelle regioni frontaliere. Gli organi politici degli Stati membri interessati non possono ignorare tale situazione e i membri del Parlamento europeo ne sono a conoscenza. Per il presente parere non è pertanto necessario che il Comitato proceda a nuove ricerche.

2.2.3. Fra gli ostacoli o le barriere che il Comitato crede di dover menzionare in modo globale, ve ne sono inevitabilmente alcuni di carattere generale e non validi esclusivamente per le PMI delle regioni frontaliere. Essi tuttavia si possono presentare tradursi in modo più accentuato, più incisivo, più urgente quindi vanno considerati in quest'ottica.

2.2.4. Se, nel contesto dello sviluppo dell'UE e del processo di aperture indispensabili alcuni affermano che le «frontiere sono nella testa», si può dire anche che «i fatti sono testardi», il che non elimina ovviamente la necessità di cercare le cause reali e probabili di tali barriere di natura psicologica a cui fanno del resto anche riferimento i rappresentanti delle PMI incontrati.

2.2.4.1. Al riguardo si può ritenere che tali cause si trovino a tutti i livelli dei responsabili delle decisioni e degli operatori. Esse possono derivare da un'informazione debole, da un linguaggio da «specialisti» difficile da comprendere per il «profano» e negativo per la normale comprensione dei successi e dei rischi relativi all'iniziativa europea; possono risultare da una valutazione imprecisa o addirittura errata della situazione e, nella fattispecie, del grado di funzionamento del Mercato interno rispetto alla vita quotidiana dei cittadini e delle PMI nelle regioni frontaliere; possono derivare anche da una relativa mancanza di ascolto, sia verso il basso che verso l'alto.

2.2.4.2. Tali cause hanno origine da prese di posizione o da dichiarazioni politico mediatriche troppo azzardate

o troppo speculative, inutilmente illusorie e pericolosamente demoralizzanti, spesso provocate da atteggiamenti di reticenza dinanzi a eventuali cambiamenti politici, economici, sociali, culturali, e, al mutamento incerto delle abitudini e delle posizioni acquisite.

2.2.4.3. Il processo di attenuazione o di abrogazione di tali cause di rallentamento è lungo e difficile; soltanto dei fatti concreti, positivi e reiterati possono risolvere tali cause e i loro effetti. Per le imprese interessate, ciò significherebbe creare un ambiente che potrà incoraggiare le PMI a diventare attive nella loro regione frontaliere e a superare le barriere con la loro volontà e con le loro forze.

2.2.5. Oltre a questi svantaggi di ordine psicologico, vi sono ostacoli propri delle PMI che le distinguono dalle imprese più grandi, soprattutto nel contesto degli affari transfrontalieri regionali. I responsabili delle PMI desiderosi o obbligati a estendere la loro attività oltre frontiera, possono imbattersi in ostacoli quali: la dimensione e la struttura deboli dell'impresa, la mancanza di informazioni sui mercati vicini, la mancanza di esperienza in materia di pratiche commerciali, la mancanza di un inquadramento strategico e di una formazione adeguata, la mancanza di mezzi finanziari, l'insufficiente percezione dell'aiuto offerto dagli strumenti d'appoggio, l'esitazione dinanzi alla molteplicità delle procedure, delle formalità amministrative e dei vincoli regolamentari. È evidente che vanno rafforzate delle azioni adeguate vadano sul piano nazionale e in seno alle organizzazioni professionali, eventualmente con il sostegno della Commissione.

2.2.6. Nelle regioni frontaliere appaiono ostacoli di natura geografica, storica e politica, che possono essere determinanti per l'esistenza e il grado di sviluppo della cosiddetta «cultura transfrontaliera» la quale, a prescindere dai problemi linguistici, contribuisce notevolmente all'integrazione transfrontaliera e alle possibilità di penetrazione delle PMI. Per le regioni o le zone frontaliere che non hanno questa cultura, i vari programmi di sviluppo dovrebbero tendere alla promozione sistematica di un tessuto economico in cui le PMI di vari settori avrebbero il loro posto. Nella fase di studio e di applicazione di questi programmi, dovrà essere garantita la partecipazione dei rappresentanti delle PMI. È interessante rilevare al riguardo che, nel quadro delle iniziative intraprese per definire una politica regionale meglio coordinata e più coerente nella «Grande regione Saar-Lor-Lux» (Rep. Fed. di Germania — Francia — Belgio — Lussemburgo), pare si preveda la creazione di un Consiglio economico e sociale interregionale che consentirebbe il coinvolgimento più diretto degli ambienti socioeconomici nell'attuazione di una simile politica.

2.2.7. Le analisi effettuate sull'integrazione nelle regioni frontaliere mostrano che sono notevoli, come del resto in tutte le regioni dell'UE, gli ostacoli legati alle disposizioni legislative e regolamentari e soprattutto al loro recepimento e applicazione. Nelle regioni frontaliere tali ostacoli vengono considerati come elemento permanente e perturbatore. Talvolta si presentano in forme grottesche e inducono le PMI ad abbandonare i loro progetti di attività oppure ad aggirare tali ostacoli con mezzi che, per quanto ingegnosi, diventano intollerabili poiché provocano discriminazioni e distorsioni della concorrenza. Le numerose difficoltà segnalate derivano spesso dalla complessità della legislazione comunitaria e dalle sue modalità di applicazione pratica. Al riguardo, sono state formulate delle richieste specifiche di snellimento e di semplificazione degli oneri amministrativi, specialmente riguardo al sistema «Intrastat».

2.2.7.1. Alcune differenze fra le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri interessati, segnatamente in materia di fiscalità, sicurezza sociale, diritto del lavoro, regole di avviso al pubblico, possono creare serie difficoltà, se non addirittura degli ostacoli insormontabili nella misura in cui causano discriminazioni e concorrenza sleale e sono utilizzate per giustificare eccessivi vincoli amministrativi.

2.2.8. Fra le PMI frontaliere gli ostacoli amministrativi, le lentezze procedurali e gli inadeguati mezzi di ricorso sono le principali fonti di preoccupazione e disillusione nei confronti dello sviluppo dell'Unione europea. Il Comitato insiste particolarmente sulla necessità che le autorità amministrative nazionali, regionali e locali acquisiscano una maggiore capacità di adattamento nell'applicazione delle regolamentazioni.

2.2.8.1. Nel settore del libero accesso ai mercati frontaliere dei paesi vicini e delle varie forme di stabilimento (stabilimento durevole, prestazioni di servizi temporanee o discontinue) le difficoltà incontrate sono molteplici e spesso vengono considerate cavillose e discriminatorie in quanto gravano in particolare sulle imprese non locali.

2.2.9. L'argomento apparentemente inesauribile delle norme tecniche è stato esaminato approfonditamente nel parere del CES (doc. CES 690/96 — relatore: Jaschick) dal titolo «Norme tecniche e riconoscimento reciproco»⁽¹⁾ seguito dalle testimonianze registrate durante le audizioni di Stoccolma e Milano del gennaio 1996. Questo parere del Comitato ha esaminato segnatamente i «tentativi» di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio, ha descritto la situazione attuale e ha proposto varie raccomandazioni tuttora valide.

2.2.9.1. È stato valutato che nel 1985 più di 100 000 diverse specifiche tecniche nazionali coesistevano nell'allora CEE. Viene inoltre notificata annualmente alla

⁽¹⁾ GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

Commissione una media di oltre 450 nuove norme tecniche nazionali. Se tale situazione persiste il Mercato interno diventerà un'irraggiungibile utopia in cui si presenterà l'effettiva scelta fra due mali: costi di produzione o di adattamento maggiori, o nessuna possibilità di esportazione. Occorrerebbe tenere presente che il 76 % del valore del commercio intracomunitario è oggetto di specifiche tecniche obbligatorie.

2.2.9.2. Le prescrizioni tecniche possono riguardare la progettazione, la produzione, le vendite, il marketing nonché i costi e le politiche di assistenza tecnica, pregiudicando le politiche commerciali che intendevano sostenere. Per le PMI le conseguenze di tali prescrizioni, derivanti dall'attuazione di varie iniziative, risultano tanto più evidenti se si considera il livello di armonizzazione già raggiunto ⁽¹⁾.

2.2.9.3. Negli scambi transfrontalieri i settori d'attività colpiti in maniera determinante sono:

- Prodotti e servizi del settore della costruzione: Mancanza di norme armonizzate; regolamenti edili; codici di fabbricazione; disposizioni di costruzione; condizioni tecniche/termini di riferimento; misure di sicurezza per gli impianti (elettrici, a gas, idraulico ecc.).
- Prodotti alimentari (Prodotti della panificazione — carne — latticini): legislazione veterinaria; vari ingredienti consentiti in ogni paese; condizioni di magazzinaggio durante la distribuzione; fatturazione, etichettatura; disposizioni relative alla registrazione.

2.2.9.4. Altri settori in generale, e quindi anche il commercio transfrontaliero, colpiti da vari ostacoli tecnici sono:

- Prodotti farmaceutici: piani di rimborso nazionale; controlli dei prezzi; ingredienti vietati; procedure di registrazione.
- Autoveicoli: differenze nel trattamento fiscale; età delle macchine usate.
- Macchinari: costi elevati di sperimentazioni e valutazione di conformità; differenze di voltaggio; differenze nella fornitura di gas; diversi tipi di prese.

(¹) — il 34 % del commercio è già stato armonizzato con la vecchia iniziativa (armonizzazione particolareggiata);

— il 17 % del commercio è già coperto dalla nuova iniziativa o lo sarà presto;

— il 25 % del commercio è sottoposto a regolamentazioni nazionali di carattere tecnico non armonizzate e dipende pertanto dal principio di riconoscimento reciproco;

— il 19 % del commercio è coperto da accordi di reciproco riconoscimento ma la metà (10 %) comprende prodotti già armonizzati in virtù della nuova iniziativa;

— soltanto il 15 % del commercio non è coperto né dall'armonizzazione né da accordi di reciproco riconoscimento.

— Giocattoli: ostacoli ai metodi pubblicitari; disposizioni di sicurezza.

— Attrezzature mediche.

2.2.10. Fra le prescrizioni tecniche che il Comitato ha avuto occasione di esaminare nei vari pareri e tenendo presente i settori di cui sopra, per i quali le PMI incontrano difficoltà più o meno grandi, figurano problemi che possono colpire in particolare le PMI delle regioni frontaliere.

2.2.10.1. Essendo definite annualmente circa 500 norme di prodotto mentre le norme di applicazione o di esecuzione non seguono lo stesso ritmo, si vengono a creare situazioni d'incertezza, suscettibili di influire notevolmente sulle attività delle PMI che operano quotidianamente oltre frontiera e che sono vincolate da scadenze relativamente brevi mentre altre imprese non subiscono esitazioni o ritardi dovuti a prescrizioni tecniche imprecise.

2.2.10.2. Le prescrizioni tecniche legate a norme di sicurezza come quelle relative agli impianti a gas, elettrici e altri possono causare delle difficoltà in quanto le regolamentazioni specifiche esistenti in vari Stati sono diverse da quelle applicabili nel paese vicino. In questi casi occorre esaminare le situazioni eventuali di discriminazione o di distorsione della concorrenza.

2.2.10.3. Generalmente le PMI delle regioni frontaliere si aspettano che le prescrizioni tecniche, valide negli Stati vicini, siano sempre più trasparenti. Oltre al problema linguistico, altri ostacoli possono essere le definizioni e le interpretazioni delle norme tecniche, comunitarie o nazionali e costituire in tal modo una barriera alle relazioni transfrontaliere.

2.2.10.4. Nelle regioni frontaliere potrà rivelarsi utile esaminare più approfonditamente le possibilità e le forme migliori di cooperazione transfrontaliera riguardo al trasferimento delle nuove tecnologie, eventualmente in collaborazione con istituti tecnologici e di ricerca.

3. Proposte

3.1. Senza ipotizzare le proposte formulate dal Comitato in una sessantina di pareri sul mercato interno né le numerose raccomandazioni presentate dall'Osservatorio del Mercato interno dalla sua creazione nel 1994 ⁽²⁾

(²) Il mercato unico nel 1993, GU n. C 393 del 31. 12. 1994.

Il mercato unico nel 1994, GU n. C 39 del 12. 2. 1996.

Il mercato unico nel 1994, GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

Le comunicazioni commerciali, GU n. C 66 del 3. 3. 1997.

Norme tecniche, GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

Appalti pubblici, GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

Servizi criptati, GU n. C 30 del 30. 1. 1997.

e oltre alle conclusioni che saranno tratte dalle varie inchieste, studi e analisi effettuati in parte con l'aiuto della Commissione, il Comitato intende porre l'accento sulle diverse azioni e misure atte a migliorare la situazione descritta di seguito. Tali azioni rientrano nei vari settori di competenza, di attribuzione e di responsabilità.

3.2. A livello di UE

3.2.1. Le relazioni della Commissione sul mercato interno contengono generalmente conclusioni relative a problemi macroeconomici. Il Comitato, pur non criticando affatto tale approccio per la valutazione dei risultati ottenuti con la realizzazione del mercato interno, ritiene tuttavia necessario prendere maggiormente in considerazione la situazione sul campo, alla base dell'Europa «profonda», poiché a suo giudizio le «piccole cose» possono avere un significato importante per lo sviluppo delle «grandi cose». I pareri che il Comitato vorrebbe elaborare in merito alle problematiche specifiche meritano pertanto l'attenzione della Commissione e del Consiglio.

3.2.2. Tale approccio richiede senz'altro l'abolizione di talune «frontiere» che sembrano esistere a livello di Commissione e che possono intralciare un'iniziativa sistematica di coordinamento, integrazione e cooperazione. Si può citare ad esempio la richiesta degli ambienti interessati di pubblicare un vademecum destinato alle PMI frontaliere. È chiaro che tale azione richiederà la cooperazione efficace fra le diverse Direzioni generali a causa della sovrapposizione delle varie politiche e azioni comunitarie (nel caso preciso: politica di sviluppo regionale, Fondi strutturali, Fondo di coesione, programma integrato a favore delle PMI, protezione ambientale, compresa la gestione dei rifiuti, libertà di circolazione e di stabilimento, reciproco riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche, liberalizzazioni settoriali, appalti pubblici, fiscalità, politica della concorrenza, ecc.). Gli Eurosportelli potrebbero contribuire ad un lavoro di questo genere.

3.2.3. Il Comitato sostiene lo sviluppo degli Uffici di assistenza transfrontalieri, sull'esempio dei BDTE istituiti in Francia e in Belgio con l'aiuto della Commissione. Questo tipo d'iniziative merita un appoggio più sostenuto, soprattutto nelle regioni che non dispongono di adeguate strutture organizzative. Tali uffici dovrebbero operare in modo del tutto indipendente dalle amministrazioni nazionali e ricevere l'appoggio degli Uffici nazionali e regionali della Commissione e degli Eurosportelli. Essi dovrebbero essere in grado di avvertire le autorità comunitarie degli ostacoli che pregiudicano il funzionamento del MU ed, eventualmente, trasmettere le denunce agli organi competenti.

3.2.4. Il Comitato apprezza in tutto il loro valore gli attuali sforzi della Commissione volti a un miglior

coordinamento delle attività e constata anche con soddisfazione che la Commissione e il Consiglio considerano importante una migliore integrazione delle PMI nelle varie politiche. Chiede che questo passo generale e positivo non venga sminuito trascurando ingiustificatamente dei problemi che vanno risolti nelle regioni frontaliere.

3.2.5. In questo contesto il Comitato chiede alla Commissione di tenere conto delle considerazioni espresse nel presente parere quando elaborerà i vari documenti previsti nel programma di lavoro per il 1997. Possono essere citati al riguardo i lavori che la DG XVI intende intraprendere nel quadro di una raccomandazione sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera e sull'acquis e le prospettive di cooperazione interregionale nonché di un'altra comunicazione che verterà sulla politica regionale e sulla politica di concorrenza.

3.2.6. È opportuno che i vari programmi operativi della Commissione a favore delle PMI presentino una maggiore apertura in modo che le disposizioni regolamentari e amministrative si adattino meglio alle realtà specifiche delle regioni transfrontaliere (Programmi Leonardo, Socrates, Craft, Brite-euram, Interreg, Leader, Adapt, Urban, Interprise, Eures, Lingua, Fondi strutturali, ecc.).

3.2.7. In tale settore si potrebbe probabilmente migliorare la cooperazione a livello della Commissione attribuendo alla DG XXIII, responsabile delle PMI, una funzione di catalizzatore e coordinatore comprendente anche l'istituzione di un meccanismo d'informazione e di riflessione insieme all'Osservatorio del Mercato interno del CES.

3.2.8. Il Comitato chiede alla Commissione di agire in modo tale da coinvolgere anche dei rappresentanti delle PMI, a conoscenza dei problemi pratici alle frontiere, nei futuri lavori sull'iniziativa SLIM nonché nei lavori sempre più urgenti di codifica delle regolamentazioni dell'UE.

3.2.9. La comunicazione della Commissione su «L'impatto e l'efficacia del mercato interno» (doc. COM(96) 520 def. del 30 ottobre 1996) si riferisce ad un programma d'azione comprendente, fra l'altro, l'eliminazione degli ostacoli che permangono. Affinché tale programma sia efficace occorre rivolgere l'attenzione a forme di consultazione che consentano di tener conto della situazione particolare nelle regioni frontaliere.

3.2.10. Le lacune in materia di reclami e ricorsi da parte delle imprese, la mancanza di un seguito rapido, sensato ed efficace e la relativa impotenza degli intermediari in materia di ostacoli sono tali da minare la fiducia che le PMI e i loro rappresentanti vorrebbero avere nei confronti dell'UE. Andrebbe istituito un adeguato sistema di ricorso, al più tardi con il programma d'azione annunciato dalla Commissione in materia di

funzionamento del mercato interno. È indispensabile un'analisi preliminare della situazione attuale relativamente alle possibilità e ai mezzi di ricorso.

3.2.11. Dovrà essere definito il ruolo degli Eurosportelli nella catena di trasmissione dell'informazione verso l'alto e verso il basso in materia di funzionamento del mercato interno. In tal quadro occorre garantire la concordanza e l'attendibilità delle informazioni fornite dalle amministrazioni competenti su richiesta degli Eurosportelli. In questo contesto potrebbe risultare utile la ricerca di collaborazione fra Eurosportelli delle PMI ed Eurosportelli per i consumatori.

3.2.12. Allo scopo di definire le posizioni e le pratiche comuni e individuare delle azioni adeguate, la Commissione dovrebbe attuare, a breve termine e in collaborazione con l'Osservatorio del Mercato interno del Comitato, un sistema di consultazioni regolari con gli Eurosportelli, i BDTE e le organizzazioni professionali interessate. Appare opportuna una riflessione particolare sull'utilità dei Centri d'informazione e dei Consigli unici (First-Stop Shops).

3.2.13. Il Comitato constata che, nel settore in esame, esistono intermediari e organismi di appoggio che hanno già preso iniziative interessanti e innovative ma spesso ignorate o sottovalutate. Occorre incoraggiare il lavoro di queste istituzioni.

3.2.14. Allo scopo d'incoraggiare le parti interessate a istituire e a realizzare azioni e programmi che facilitino l'integrazione delle PMI nelle regioni transfrontaliere, il Comitato chiede l'attuazione di un programma di azione e d'incentivazione sotto forma di concorso e di distribuzione di premi o vantaggi finanziari per le «migliori pratiche» da usare come modello da applicare eventualmente alle altre regioni frontaliere.

3.2.15. Sostenere, nel processo di definizione e applicazione delle norme tecniche, organismi quali il Normapme, legato all'Ueapme e chiamato a sollevare i problemi specifici delle PMI in generale e delle regioni frontaliere in particolare.

3.3. *A livello di Stati membri e di organi regionali*

3.3.1. Molte delle suddette proposte, rivolte alla Commissione in qualità d'interlocutore diretto del Comitato, vanno riprese nelle azioni da proporre e da attuare a livello di Stati membri e di organi regionali.

3.3.2. Il recepimento e la corretta applicazione della legislazione comunitaria sono ovviamente indispensabili e, in tale quadro, le autorità nazionali dovrebbero garantire che i problemi dei «protagonisti» delle regioni frontaliere, in particolar modo le PMI, siano realmente presi in considerazione.

3.3.3. Mediante azioni concertate e sensate gli Stati membri potranno contribuire ad alleviare le difficoltà di carattere linguistico.

3.3.4. Un'adeguata informazione sugli organi e le amministrazioni che possono fungere da interlocutori diretti e validi, nonché un sistema centralizzato di reclami rivolti agli Stati membri dalle imprese e dalle loro delegazioni, dovrebbero essere alcuni degli strumenti con i quali uscire da una situazione di anonimato, negativa per tutte le parti interessate.

3.3.5. Gli Stati membri e gli enti regionali farebbero bene a dotarsi di una struttura definita e conosciuta incaricata di sviluppare le relazioni con le autorità competenti dello Stato o degli Stati membri vicini, e ad attuare un meccanismo che faciliti l'attuazione di soluzioni pragmatiche e accordi bilaterali. Tale approccio si rivela molto importante per eliminare quegli ostacoli che non sempre derivano dalle diverse disposizioni legali e che possono essere risolte pragmaticamente. Allo stesso modo, a livello della Commissione, simili piattaforme specializzate nella risoluzione dei problemi posti contribuirebbero a restaurare la fiducia, che si sta affievolendo, nei confronti del mercato interno. È pertanto auspicabile che gli ambienti socioeconomici vengano coinvolti il più possibile in questa iniziativa.

3.3.6. Il Comitato è consapevole che, per varie ragioni più o meno oggettive (diverse legislazioni e pratiche amministrative) oppure più o meno soggettive (cambiamenti di abitudini, senso d'incertezza, reazioni protezionistiche), esiste ancora un senso di rifiuto di discordanza a livello di governi e amministrazioni. Occorre pertanto mettere a punto delle azioni che permettano una migliore comprensione dei reciproci comportamenti allo scopo di instaurare un *modus vivendi* accettato dalle parti in causa. In tale contesto, occorre tener presente il ruolo degli enti locali e regionali nonché le iniziative positive intraprese dalle aziende e dalle loro organizzazioni rappresentative, che non vanno considerate marginali ma che, anzi, meritano un concreto incoraggiamento.

3.3.7. Sebbene la Commissione ritenga che le norme comunitarie in vigore forniscano una risposta soddisfacente alle prescrizioni tecniche, occorre tuttavia considerare le possibilità di procedere tramite accordi bilaterali che, qualora fossero soddisfatte talune condizioni di consultazione, potrebbero comportare costi minori per le PMI di frontiera.

3.4. *A livello di organizzazioni professionali, organismi di appoggio e intermediari*

3.4.1. Il ruolo delle organizzazioni professionali delle PMI nello sviluppo delle attività transfrontaliere e gli effetti positivi delle loro iniziative di sensibilizzazione e cooperazione sono state sottolineate prima in vari punti.

3.4.2. Le possibilità d'intervento e di persuasione di tali organismi nei confronti dei vari settori delle PMI sono tuttavia limitate e vengono fortemente indebolite se fatti e reazioni sfavorevoli ad azioni volontaristiche e a prospettive future perturbano costantemente la visione di una «cultura transfrontaliera». Tali azioni sono ad ampio raggio: possono fungere da ammortizzatori degli urti di carattere protezionistico e alleviare gli effetti negativi di atteggiamenti di insoddisfazione e disfattismo, palesandosi in vari modi: campagne d'informazione corrette e dirette, messa a punto di strategie adeguate di azione e di reazione delle imprese che vogliono raccogliere la sfida di operazioni transfrontaliere, sostegno di varie forme di cooperazione che sottolineano l'utilità e la necessità di un impegno positivo di tutte le parti interessate, miglioramento dei sistemi di credito all'investimento, eventualmente con il concorso adeguato di istituti finanziari o di credito che operano nelle regioni frontaliere, presentazione di argomenti derivanti da una corretta percezione della realtà e inseriti in una visione più globale delle cose e delle possibilità di sviluppo. Questo lavoro non è facile e può dar luogo a critiche provenienti da varie parti. Il suo valore dipende quindi dalla volontà e dalla forza di assumersi la responsabilità di una posizione di sostegno delle imprese e di affrontare difficoltà di ogni sorta. Anche qui, come altrove, si pone la questione fondamentale della fede in una «Europa dei cittadini», fede che i responsabili politici hanno il compito di non distruggere.

3.4.3. Le organizzazioni direttamente interessate dovrebbero non solo essere in grado d'intravedere le nuove possibilità che si aprono alle imprese ma anche cogliere l'occasione di mettere a punto e lanciare nuove operazioni volte a raggiungere un ampio consenso presso i vari settori d'attività e anche negli altri ambienti socioeconomici e dei consumatori in generale, svolgere bene il loro ruolo, forse nuovo, di mediatore e rafforzare le loro strutture, la loro credibilità e la loro efficacia.

3.4.4. Tali organismi, che si basano sulle preoccupazioni e sui successi delle imprese, dovranno garantire l'ascolto, la comprensione e il sostegno di tutti gli

interlocutori che possono contribuire a creare un clima che consenta alle imprese d'inserirsi in un mercato transfrontaliero ampliato.

3.4.5. Il Comitato fa appello alle organizzazioni professionali europee delle PMI affinché rivolgano un'attenzione maggiore alla problematica presentata nel parere ed offra loro una cooperazione efficace e continua in tal senso.

4. Conclusioni

4.1. Tenendo presente le constatazioni e le proposte di cui sopra, il Comitato e il suo «Osservatorio del Mercato interno» sono chiamati a trarre certe conclusioni riguardo al ruolo che potranno svolgere in qualità di organo consultivo dell'UE, che rappresenta gli ambienti socioeconomici, comprese le PMI, e in qualità d'istituzione incaricata di osservare il funzionamento del mercato interno.

4.2. Grazie alle relazioni che intrattiene con i gruppi socioeconomici, esso dovrà riflettere sul miglioramento del flusso d'informazioni con i suoi interlocutori per quanto riguarda le esigenze e le possibilità d'inserimento nel processo di sviluppo delle PMI delle regioni frontaliere. Nel contempo occorrerà definire le modalità di trasmissione che facilitino l'osservazione più sistematica del seguito delle politiche e dei programmi comunitari e dei risultati raggiunti dalle imprese che operano nelle regioni frontaliere.

4.3. In base al presente parere, alle constatazioni in esso formulate e alle misure da prevedere, il Comitato conta di poter beneficiare pienamente del suo ruolo d'interlocutore diretto e privilegiato con la Commissione e il Parlamento europeo.

4.4. Esaminerà con tutta probabilità, nel contesto dell'argomento trattato, i modi migliori per contribuire alla raccolta e alla divulgazione delle esperienze effettuate e soprattutto delle azioni-modello intraprese nelle varie regioni frontaliere dell'Unione europea.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Primo rapporto sulla coesione»

(97/C 206/16)

La Commissione, in data 27 aprile 1997, 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 rapporto di cui sopra.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vasco Cal, in data 11 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 4 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Agli inizi del novembre 1996, la Commissione ha presentato il «Primo rapporto sulla coesione» che, a norma dell'articolo 130 B del Trattato, deve analizzare «i progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e il modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito». Gli strumenti in questione includono, oltre ai fondi a finalità strutturale, alla Banca europea per gli investimenti ed agli altri strumenti finanziari esistenti, il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, «l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno». All'articolo 130 A, il rafforzamento della coesione economica e sociale viene definito come la riduzione del «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali». Gli articoli 2 e 3 del Trattato includono la coesione economica e sociale tra gli obiettivi cui devono tendere le iniziative della Comunità.

1.2. È la prima volta che si procede ad un esame globale dei contributi delle politiche europee e degli Stati membri alla coesione economica e sociale e che si valutano gli effetti delle politiche non strutturali sulle regioni ed i gruppi sociali, a prescindere dal fatto che dette politiche siano mirate al conseguimento di obiettivi diversi. Il Comitato si compiace con la Commissione. Nel parere di iniziativa sulla coesione economica e sociale (doc. CES 226/92, relatore: Masucci) del febbraio 1992, il Comitato aveva seguito un'impostazione analoga a quella adottata adesso nel rapporto della Commissione.

1.3. Il concetto di coesione economica e sociale è importante; esso funge da base alla definizione delle regioni cui le politiche strutturali dell'UE devono attribuire priorità e consente una valutazione quantificata dei progressi compiuti.

1.4. I meccanismi di sostegno regionale dell'UE, messi a punto sin dal 1975, si fondano su due principi. In base al primo, il processo di integrazione economica europea è caratterizzato da uno sviluppo dello spazio diseguale. Conformemente al secondo, invece, il conseguimento di una maggiore coesione socioeconomica nell'UE è fondamentale per una più stretta unione tra i popoli d'Europa.

1.5. Il processo di integrazione economica continua a trasformare l'economia dell'Unione europea. Il completamento del mercato interno, a seguito del progetto del 1992, ed i successivi ampliamenti dell'Unione hanno offerto ai produttori nuove opportunità di sfruttare i vantaggi dinamici che, come riconosciuto da tempo, accompagnano l'integrazione economica internazionale. È parimenti riconosciuto, tuttavia, che tali opportunità saranno difficilmente ripartite in modo equo. Sono possibili diverse spiegazioni quali la prossimità al centro del mercato, la disponibilità di servizi, la produttività della forza lavoro, l'incidenza della ReST, ecc.

1.6. L'integrazione può risultare più vantaggiosa per una regione che per un'altra e dar così adito al fenomeno dello sviluppo economico diseguale, ove coloro che inizialmente godevano di una situazione migliore continuano a trarre i massimi vantaggi dall'integrazione, con un sempre più marcato distanziamento degli «svantaggiati». Di conseguenza, le disparità economiche regionali della zona nel suo insieme possono risultarne acuite.

1.7. A controbilanciare tali aspetti intervengono, nel contempo, fenomeni diversi. Si registra un grande successo economico (poli di crescita economica) in talune località di regioni svantaggiate. Il flusso degli investimenti, che si dirige spesso dal centro alla periferia, crea nelle zone periferiche importanti opportunità economiche. Tuttavia, ancora una volta, gli investimenti nelle regioni periferiche sembrano concentrarsi fortemente in determinati luoghi, senza una piena diffusione regionale.

1.8. È proprio questo nesso tra le opportunità offerte dall'integrazione economica, da un lato, e la ripartizione diseguale dei benefici, dall'altro, che costituisce la ragion d'essere dei fondi strutturali. In sintesi, detti fondi servono a garantire che coloro che più fruiscono dell'integrazione siano in grado di appoggiare lo sviluppo economico dei paesi e delle regioni che meno ne beneficiano ma che, nondimeno, hanno contribuito all'efficacia globale dell'integrazione. In quest'ottica, i fondi strutturali si configurano come un meccanismo necessario per la promozione di uno sviluppo economico equilibrato ed efficace di tutta l'area.

Le politiche per assicurare una maggiore coesione sono al contempo di competenza dell'Unione europea, dei governi degli Stati membri e delle autorità regionali e provinciali. Nell'Unione europea è assolutamente indispensabile garantire che le politiche sviluppate in diversi contesti, entro i limiti discrezionali propri del pertinente ambito decisionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà, siano coordinate e coerenti le une con le altre.

1.9. I fondi strutturali sono un'espressione della solidarietà tra i cittadini dell'Unione. L'intervento comunitario è giustificato nella misura in cui si configura come un complemento della solidarietà e/o interregionale quando questa non sia in grado di superare i problemi. La «coesione economica e sociale» sancita dall'Atto unico è un chiaro obiettivo delle aspirazioni politiche a lungo termine dell'Unione europea. È arduo concepire un'Unione coronata dal successo e contraddistinta da differenze troppo marcate a livello di tenore di vita e opportunità di lavoro. I fondi strutturali mirano a contribuire al miglioramento delle opportunità nelle regioni economicamente svantaggiate; in tal modo espletano un ruolo fondamentale nel mantenimento dello slancio verso una maggiore integrazione nell'Unione europea.

1.10. I fondi sono efficaci solo nella misura in cui lo sono le politiche da essi sostenute. Il valore critico del primo rapporto sulla coesione sta nel fatto che esso inquadra i fondi nel contesto di una gamma più ampia di politiche UE.

Di conseguenza, nell'imminente dibattito sulla futura configurazione dei fondi strutturali, occorre dare la debita considerazione alla finalità di detti fondi ed ai mezzi per accrescerne l'efficacia.

1.11. Le risorse per sostenere le politiche di coesione vanno assegnate in modo da agevolare la creazione sostenibile di ulteriori posti di lavoro e l'aumento dei redditi nelle regioni meno prospere. I trasferimenti, provengano essi dall'Unione o dagli Stati membri, non sono sussidi permanenti. L'obiettivo è quello di sostenere

imprese economicamente valide che generano un valore aggiunto superiore, migliorando la produttività, adottando tecniche innovative, promuovendo competenze professionali o perfezionando le infrastrutture. Qualsiasi obiettivo di portata inferiore costituirebbe una limitazione inaccettabile.

2. Osservazioni sui diversi capitoli del rapporto

2.1. I risultati globali ottenuti

2.1.1. Per quanto riguarda gli Stati membri, il rapporto afferma che nel periodo in esame la coesione si è rafforzata dato che il prodotto interno lordo pro capite a parità di potere d'acquisto (PILpc-PPA) dei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione si è avvicinato alla media comunitaria.

Tuttavia, quando si considerano le regioni dell'Unione, si constata che le disparità sono rimaste ampiamente immutate.

2.1.2. Il PIL procapite, l'indicatore più diffuso per misurare la coesione, si basa sul principale criterio fissato per definire le regioni in ritardo di sviluppo, che sono considerate quelle in cui tale cifra non supera il 75 % della media comunitaria.

2.1.3. I risultati globali presentati nel rapporto vanno comunque considerati con cautela onde tener conto dell'intervento di diversi fattori nel corso del periodo in esame. Innanzitutto, l'unificazione tedesca, che ha avuto come conseguenza immediata un abbassamento della media comunitaria ed il parallelo aumento degli indici dei paesi della coesione di 1-2 punti percentuali a partire dal 1991 (e anche di quelli di altre regioni), e la variazione della media nel 1995 con l'adesione dei tre nuovi Stati membri. In secondo luogo, l'introduzione dopo il 1990 delle stime della PPA da parte dell'Eurostat, che riflette negli indici non solo la crescita della produzione pro capite ma anche le variazioni dei termini di scambio e, in misura minore, le oscillazioni dei tassi di cambio.

2.1.4. Tutto ciò si è tradotto negli anni '90 in aumenti degli indici ufficiali di Portogallo, Irlanda e Grecia superiori ai differenziali di crescita economica reale pro capite registrati tra questi Stati e la media comunitaria. Data la grande importanza che rivestono tali indici per l'ammissibilità delle regioni, per la ripartizione dei fondi comunitari e per la presentazione globale dei risultati della politica di coesione, i servizi statistici della Commissione dovrebbero informare tutti gli utenti, a cominciare dalla stessa Commissione, dei cambi metodologici apportati e dovrebbero tentare di scindere le diverse componenti che sono all'origine della variazione degli

indici di PILpc-PPA (evoluzione della produzione reale, andamento del livello dei prezzi, in parte influenzato dalle perturbazioni monetarie e dalle distorsioni introdotte dalle formule di calcolo e di «regionalizzazione» delle attività economiche) che attribuiscono, ad esempio, alle regioni la produzione di petrolio o di gas o al luogo in cui è ubicata la sede di un'impresa il complesso delle sue attività).

2.1.5. L'evoluzione della situazione dei paesi beneficiari del Fondo di coesione rispetto alla media comunitaria, influenzata dall'evoluzione delle rispettive regioni-capitali, è stata migliore di quella registrata tra le regioni più avanzate e quelle meno sviluppate dell'UE. In questo caso, i dati del rapporto confermano che le disparità non si sono ridotte e che, nonostante il miglioramento rispetto alla media comunitaria delle 25 regioni più povere (che sono passate da un indice di 53 a 55), le 25 regioni più ricche sono passate dal 140 al 142 della media comunitaria.

2.1.6. Non si può quindi sostenere che, data la riduzione delle disparità di reddito tra gli Stati membri e in particolare nei paesi della coesione nelle fasi di maggiore crescita economica, vi siano stati progressi significativi verso il conseguimento di una maggiore coesione. I dati utilizzati hanno subito notevoli modifiche metodologiche, la base di raffronto è stata modificata e il quadro concettuale risulta insoddisfacente ove lo si consideri in maniera semplicistica.

2.1.7. Il Comitato, oltre a nutrire dei timori circa i metodi di valutazione usati e l'impatto delle regioni-capitali, prende nota, in particolare, della spiegazione dei fattori di disparità geografiche fornita dalla Commissione. Le differenze nei saggi di attività economica per la popolazione adulta e quelle relative al PIL per persona occupata comportano anche implicazioni politiche per il futuro degli obiettivi di coesione su scala comunitaria e nazionale.

2.2. *Le politiche degli Stati membri*

2.2.1. Per ciò che attiene agli effetti delle politiche macroeconomiche seguite dagli Stati membri, il rapporto si limita ad esaminare le eventuali conseguenze dell'osservanza dei criteri di convergenza nominale, che creeranno le condizioni propizie per la stabilità e per un clima favorevole agli investimenti, capace di stimolare la crescita economica futura e quindi l'occupazione. Non si fa alcun cenno agli eventuali effetti dell'instaurazione dell'UEM e delle politiche di bilancio restrittive sulla coesione, né a quelli delle relazioni tra i paesi che aderiranno subito e quelli che lo faranno in un secondo

tempo. La Commissione non ha ancora proceduto allo studio delle conseguenze dell'UEM sulla coesione da tempo sollecitato dal Parlamento europeo con l'appoggio del Comitato. Non esistono inoltre studi sulle eventuali conseguenze, per i paesi della coesione, della «cooperazione rafforzata» da inserire nel Trattato e si ignorano peraltro i settori in cui essa avrà luogo. In ogni caso non devono riguardare settori che rientrano nel primo pilastro, quali la politica di coesione economica e sociale o il mercato interno.

2.2.2. Quanto agli effetti della spesa pubblica degli Stati membri, il rapporto rileva che i relativi importi nei bilanci nazionali (40-60 % del PIL) sono considerevoli e che l'attuale bilancio della Comunità (pari all'1,2 % del PIL, di cui lo 0,45 % per le politiche strutturali) è troppo limitato per contribuire in maniera significativa ad appianare gli squilibri.

2.2.3. I servizi forniti alla collettività (che rappresentano il 20-30 % del PIL degli Stati membri) hanno notevoli effetti redistributivi in quanto favoriscono il consumo delle categorie a reddito più basso, quelle che meno contribuiscono al finanziamento di tali servizi a causa della fiscalità progressiva o proporzionale. L'impatto dei trasferimenti sociali riduce dal 40 al 15 % del totale il numero delle famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà e costituisce una delle caratteristiche principali del modello sociale europeo.

2.2.4. Le spese per i servizi economici (6-14 % del PIL degli Stati membri) puntano a migliorare le condizioni in cui operano le imprese sostenendole, a livello regionale, sul piano della ricerca e dello sviluppo e nell'ambito della politica dell'occupazione e della formazione professionale. Le diverse capacità di finanziamento degli Stati membri fanno sì che nei paesi più sviluppati e con marcate economie «dualistiche», gli aiuti nazionali allo sviluppo regionale siano superiori (4 % del PIL delle regioni eroganti e 8 % del PIL di quelle beneficiarie).

2.2.5. Il rapporto rileva che in conseguenza del processo di redistribuzione generato dai bilanci nazionali, le disparità regionali relative ai redditi personali medi sono inferiori del 20-40 % rispetto a quelle del prodotto interno lordo regionale pro capite. Questo dato è importante per tenere conto della differenza tra il reddito disponibile dopo i trasferimenti e il prodotto interno lordo per persona occupata, differenza che dà la vera dimensione delle disparità di sviluppo tra regioni.

2.2.6. A parte l'influenza delle politiche macroeconomiche nazionali sulla coesione attraverso l'impatto dei criteri di convergenza, alcuni elementi fondamentali per il rafforzamento della coesione si inquadrano nelle

iniziative a livello di Stati membri e di enti regionali o locali. Tali iniziative, siano esse riferite ad aiuti di Stato, concessioni fiscali, istruzione e formazione, ricerca e sviluppo tecnologico, politiche ambientali, politiche sociali o investimenti infrastrutturali, rientrano nell'ambito di una politica globale atta a migliorare la coesione.

2.3. Le politiche comuni dell'Unione europea

2.3.1. Come si osserva nell'introduzione di questo capitolo, le politiche comuni hanno obiettivi ben definiti e specifici e non sono state ideate per conseguire altre finalità. Tuttavia, nell'esame dei risultati di dette politiche, si può e si deve osservare il modo in cui esse contribuiscono alla coesione economica e sociale, entro i limiti dei loro stessi obiettivi.

2.3.2. La politica agricola comune è la politica settoriale dell'Unione europea che comporta la maggiore redistribuzione di reddito tra i cittadini europei. Certo, la politica dei prezzi agricoli (che assorbe circa il 50 % del bilancio comunitario, ovvero lo 0,6 % del PIL dei 15 Stati membri) trasferisce redditi dalle aree urbane più ricche a quelle rurali; tuttavia, nella PAC precedente, fondata sul sostegno dei prezzi, i prezzi agricoli elevati agivano da imposta regressiva per i consumatori, in quanto le famiglie meno abbienti spendevano una percentuale più cospicua del proprio reddito in generi alimentari e i trasferimenti agli agricoltori favorivano soprattutto le aziende agricole maggiori. La riforma del 1992, che ha vincolato gli importi alle superfici e non alle produzioni, sembra aver attenuato tale situazione in cui l'80 % dei trasferimenti era diretto al 20 % delle aziende agricole, quelle più grandi e in genere più redditizie.

2.3.3. Per quanto riguarda i trasferimenti tra regioni e/o Stati membri, i pagamenti del FEOG-Garanzia nel 1995 hanno interessato soprattutto la Francia, con quasi il 25 % del totale, la Rep. fed. di Germania (16 %) e la Spagna (13 %), seguite da Italia (10 %), Regno Unito (9 %) e Grecia (7 %).

2.3.4. Per quanto riguarda la politica della pesca, esaminata in modo assai succinto nel rapporto, si notano effetti contraddittori dal punto di vista della coesione: da un lato, si ammette che la maggior parte dei pescatori è concentrata in Spagna, Grecia, Portogallo e nell'Italia meridionale e, dall'altro, si afferma che l'esistenza di una sovraccapacità deve indurre a ridurre gli sforzi di pesca, circostanza che avrà effetti negativi sul livello occupazionale.

2.3.5. Il Programma mercato unico e le politiche di promozione della competitività, segnatamente attraverso misure atte a garantire la piena libera circolazione di

capitali, beni, servizi e persone, hanno formato oggetto di una serie di studi che sono serviti da base per una comunicazione specifica della Commissione, attualmente all'esame dell'Osservatorio del mercato interno del CES. Il rapporto non sembra prendere in considerazione tali lavori.

2.3.6. Nell'ambito della politica della concorrenza e in linea con il Trattato, la Comunità riconosce due tipi di regioni ammissibili per la concessione di aiuti regionali da parte degli Stati membri: le regioni meno sviluppate o con gravi problemi di disoccupazione (art. 92, terzo paragrafo, lettera a)) e le regioni con altre difficoltà, soprattutto quelle in declino industriale (art. 92, terzo paragrafo, lettera c)). La politica della concorrenza non è finalizzata a consolidare la coesione geografica, bensì a prevenire o ad eliminare le distorsioni dei mercati, onde accrescerne l'efficienza.

2.3.7. Mentre praticamente tutte le regioni dell'Obiettivo 1 rientrano nel disposto della lettera a), per quanto riguarda le regioni degli Obiettivi 2, 5b) e 6, le regioni di cui agli articoli summenzionati del Trattato non coincidono completamente con quelle definite in funzione degli obiettivi dei fondi strutturali.

2.3.8. Il livello autorizzato degli aiuti di Stato per incoraggiare gli investimenti viene definito in base al tipo di regione; tuttavia, mentre le regioni meno sviluppate, date le loro difficoltà di bilancio, non raggiungono gli importi massimi autorizzati, altri paesi sono in grado di concedere aiuti alle regioni per importi superiori, come già è osservato al punto 2.2.5.

2.3.9. La coerenza tra i criteri che determinano l'ammissibilità all'aiuto regionale dei fondi strutturali ed i criteri nazionali è imprescindibile. La situazione attuale va pertanto corretta. Innanzitutto, per quanto riguarda la politica regionale, le regioni e le zone vanno definite in base a criteri fissati a livello comunitario. Inoltre, le regioni che possono beneficiare del sostegno dei fondi strutturali devono corrispondere con quelle proposte dai rispettivi Stati membri per fruire degli aiuti nazionali a finalità regionale. Infine, le zone che possono beneficiare solo di aiuti nazionali devono integrare/ampliare le regioni ammissibili agli aiuti dei fondi strutturali: la Commissione deve rafforzare il proprio ruolo di monitoraggio in questo settore.

2.3.10. La politica di ricerca e sviluppo finanziata dalla Comunità rappresenta circa il 4 % del totale destinato dagli Stati membri alla ricerca e allo sviluppo civili (ovvero lo 0,05 % del PIL comunitario), il che ne mostra chiaramente i limiti. Il rapporto conferma dati già noti, sottolineando che oltre la metà della ricerca e dello sviluppo europeo ha luogo in una decina di «isole»

dell'«arcipelago Europa» che va da Londra a Milano, in cui si concentra inoltre la maggior parte dei finanziamenti comunitari. Le regioni meno sviluppate, che non dispongono delle infrastrutture, delle attrezzature di laboratorio, dei ricercatori e degli ingegneri necessari, non sono in grado di sostenere attività a maggior valore aggiunto e tecnologicamente più avanzate, né di partecipare ai sistemi innovativi. In sede di selezione di programmi di ricerca e sviluppo bisognerebbe tener conto delle aree di specializzazione della ricerca delle regioni in questione, in modo da migliorarne la partecipazione e le possibilità di accesso; si dovrebbe inoltre dare maggior peso all'interazione tra i Fondi strutturali e il programma quadro di R&S della Comunità, come anche alle attività di divulgazione dei risultati onde rafforzare il tessuto imprenditoriale delle regioni meno avanzate.

2.3.11. La politica delle PMI deve incentrarsi sui principali problemi che ne ostacolano lo sviluppo, ad esempio la mancanza di capitale d'avvio («seed capital») e di manager qualificati. L'accesso delle PMI alla ReS ed ai diversi sistemi di informazione esistenti è indispensabile nel nuovo contesto economico contraddistinto dalla globalizzazione dei mercati e dall'introduzione generalizzata di nuove tecnologie. Il contributo delle organizzazioni di sostegno alle PMI ed il rafforzamento della cooperazione orizzontale e verticale delle PMI sono fattori di grande rilievo per l'applicazione della politica di sostegno alle PMI, politica che ha sempre goduto dell'appoggio del Comitato.

2.3.12. Nella parte inerente alla politica commerciale, si riconosce che la protezione tariffaria è più importante per i prodotti provenienti dalle regioni a basso reddito e che i settori ancora protetti da tariffe doganali elevate rappresentano circa la metà dell'occupazione (industriale) in Portogallo e Grecia, ma meno di un quarto in paesi come Danimarca e Rep. fed. di Germania. In generale, i paesi interessati dal Fondo di coesione, (con l'eventuale eccezione dell'Irlanda), e alcune altre regioni periferiche, risultano maggiormente vulnerabili alla liberalizzazione del commercio estero.

2.3.13. Le reti transeuropee puntano a migliorare la coerenza e l'efficienza dei trasporti, delle telecomunicazioni e degli approvvigionamenti energetici, e contribuiscono quindi alla competitività dell'economia europea nel suo insieme. La liberalizzazione in corso o gli investimenti nelle reti tendono ad arrecare beneficio soprattutto alle regioni centrali e sviluppate della Comunità; in mancanza di adeguate misure, le regioni con i mercati più importanti godranno di vantaggi sproporzionati rispetto a quelle più arretrate o periferiche. Lo

sviluppo di reti locali, connesse alle reti transeuropee, è nell'interesse della Comunità dato che le RTE potranno contribuire a rafforzare la coesione dando priorità d'accesso alle regioni più periferiche.

2.3.14. Per quanto riguarda le politiche per la qualità della vita, il rapporto tratta congiuntamente politica sociale, politica ambientale e istruzione e formazione professionale.

2.3.14.1. La parte inerente alla politica sociale è molto succinta e oscura e confonde le misure adottate con le intenzioni annunciate. Nell'ambito della politica sociale che, per definizione, mira a promuovere la coesione, le iniziative legislative hanno cercato di garantire la libera circolazione dei lavoratori (pur ammettendo che, in pratica, la mobilità del lavoro tra gli Stati membri è molto esigua), la parità di trattamento tra uomini e donne e adeguati livelli di igiene e sicurezza sul lavoro (ciò ha favorito la coesione, in quanto gli Stati in cui i lavoratori erano meno tutelati hanno rafforzato i rispettivi livelli di protezione).

2.3.14.2. Il programma di azione sociale è stato attuato, per quanto riguarda le norme di protezione sociale, con la fissazione di standard minimi che quasi sempre costituivano il «minimo denominatore comune» delle norme in vigore negli Stati membri, ragion per cui non ha influito in maniera significativa sulla coesione. I ritardi registrati nell'approvazione delle norme sulle subforniture transfrontaliere non hanno contribuito a rafforzare la coesione. Il ruolo delle parti sociali si è consolidato negli ultimi anni, come previsto dal Protocollo allegato al Trattato, e ciò ha avuto ripercussioni anche a livello degli Stati membri. L'approvazione della direttiva sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori nelle imprese multinazionali, oltre a promuovere l'accesso dei lavoratori delle regioni più periferiche, ha rafforzato la coesione sociale su scala comunitaria. Tuttavia, tali aspetti non figurano nel rapporto sulla coesione.

2.3.14.3. Quanto alla priorità attribuita all'occupazione a livello comunitario, cui si informano la proposta della Commissione di un Patto per l'occupazione e, più di recente, le proposte per lo sviluppo di Patti territoriali per l'occupazione, non è ancora possibile valutarne i risultati. Il Fondo sociale europeo può contribuire a risolvere i problemi strutturali derivanti dall'inadeguatezza delle qualificazioni dei lavoratori e delle competenze richieste sul mercato del lavoro. Anche se è vero che il miglioramento delle competenze dei lavoratori disponibili non è di per sé un fattore generatore di posti di lavoro, la disponibilità di manodopera specializzata dovrebbe attirare gli investimenti, aumentando quindi

l'occupazione. Il Fondo sociale europeo può tuttavia farsi carico solo di una parte esigua dei finanziamenti necessari a una formazione adeguata e a un programma educativo focalizzato sulle esigenze di regioni specifiche. Gli aiuti assegnati dal Fondo sociale europeo danno alla Comunità l'opportunità di mostrare il proprio sostegno alle esigenze di aree specifiche, consentendo inoltre alla Commissione di accrescere la coerenza nell'utilizzazione dei fondi provenienti dagli Stati membri e dalla Comunità.

2.3.14.4. Secondo il Trattato, la politica dell'ambiente deve tenere conto degli aspetti della coesione (art. 130 R). Il rapporto asserisce che, in genere, la posizione iniziale dei paesi beneficiari del Fondo di coesione è più favorevole; in tali paesi, infatti, l'inquinamento è minore in rapporto sia al PIL che alla popolazione, rispetto agli Stati membri più ricchi. Tuttavia, gli sforzi per garantire una crescita economica più sostenuta e una convergenza più rapida della capacità produttiva e dei livelli di reddito creano inevitabili rischi per l'ambiente. Nel rapporto si ammette tuttavia che è difficile valutare gli effetti delle misure già adottate e che l'approvazione del pacchetto di misure in preparazione (tassa sull'energia e sulle emissioni di carbonio, riduzione delle emissioni degli autoveicoli, maggiore uso delle energie rinnovabili, le direttive sui nitrati, sull'approvvigionamento idrico e le reti fognarie) può provocare effetti negativi a livello di PIL e soprattutto un aumento dei costi in agricoltura e nei trasporti stradali. D'altronde, questo è stato l'argomento addotto per giustificare la creazione del Fondo di coesione e l'impiego di parte delle sue risorse per preparare i paesi beneficiari alle sfide sempre maggiori della politica ambientale.

2.3.14.5. Quanto all'istruzione e alla formazione professionale, i programmi comunitari esistenti hanno dotazioni esigue (circa lo 0,5 % del bilancio comunitario) e, per la loro natura innovativa, risultano più facilmente accessibili ai giovani delle regioni più sviluppate. Ciononostante, si registra una presenza considerevole di studenti dei paesi del Fondo di coesione.

2.3.14.6. Per quanto riguarda le conclusioni del capitolo, va osservato che, contrariamente a quanto si afferma, le analisi non confermano che i paesi del Fondo sono i maggiori beneficiari della PAC e della politica di ricerca e sviluppo.

2.4. Le politiche strutturali della Comunità

2.4.1. Il rapporto inizia precisando che, considerati nel loro insieme, i quattro fondi strutturali e il Fondo di coesione rappresentano approssimativamente un terzo del bilancio comunitario e circa lo 0,5 % del PIL comunitario (fondandosi alle proiezioni fatte in base al compromesso di Edimburgo che ha approvato il secondo

pacchetto Delors). In effetti, i dati reali per il 1995 mostrano che l'esecuzione delle spese strutturali corrisponde allo 0,38 % del PIL comunitario. Gli stanziamenti di pagamento dei bilanci 1996 e 1997 confermano che, nel loro complesso, le spese strutturali corrispondono rispettivamente allo 0,38 ed allo 0,37 % del prodotto interno lordo dell'Unione europea. In base alle prospettive finanziarie approvate ad Edimburgo, gli stanziamenti d'impegno dovrebbero essere pari allo 0,46 % del PIL comunitario, ragion per cui non si possono attendere effetti sostanziali a livello macroeconomico per l'insieme dell'economia comunitaria. Quanto ai paesi della coesione, le conseguenze variano data la notevole entità dei trasferimenti in termini di PIL e di investimenti di ciascuno di essi. Ciò ha determinato un'ulteriore crescita economica di circa 0,5 punti percentuali. I fondi hanno inoltre dato maggiore dinamicità all'economia e comportato in taluni casi un forte aumento degli investimenti diretti esteri nei paesi della coesione, contribuendo in tal modo alla loro modernizzazione.

2.4.2. La principale priorità delle politiche strutturali della Comunità (Obiettivo 1) sono lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone in ritardo di sviluppo, comprese quelle rurali, in cui vive circa il 26 % della popolazione dell'Unione e dove si prevede, per il periodo 1994-1999, una ripartizione quasi identica dei fondi strutturali nei tre grandi ambiti di intervento: infrastrutture, risorse umane e investimenti produttivi. Negli ultimi anni, l'importanza relativa delle infrastrutture ha subito un calo, mentre è aumentata quella dell'ambiente produttivo.

2.4.3. Nelle regioni dell'Obiettivo 2, le zone industriali in declino, vive circa il 16 % della popolazione. Ad esse è riservato l'11 % circa dei fondi strutturali, con la seguente ripartizione tra gli ambiti di intervento: 45 % per l'ambiente produttivo, il 35 % per le risorse umane e il resto per il risanamento di imprese e siti. Il minore peso relativo della spesa per le infrastrutture è dovuto al fatto che le regioni di quest'Obiettivo sono meglio attrezzate di quelle dell'Obiettivo 1.

2.4.4. Per quel che attiene all'obiettivo 4, la cui inclusione è stata appoggiata dal Comitato, è importante cercar di anticipare i cambiamenti economici rafforzando una strategia preventiva nei confronti della disoccupazione e migliorando i sistemi di formazione professionale. Già al punto 5.3, paragrafo vii) del parere sul futuro della coesione e le sue implicazioni a lungo termine per i fondi strutturali (adottato nel febbraio 1996, relatore van Dijk), il Comitato aveva sollecitato «la Commissione a procedere ad una valutazione dettagliata degli effetti degli aiuti di cui al nuovo obiettivo 4».

2.4.5. Relativamente all'obiettivo 5b) che riguarda le regioni con maggiori difficoltà a livello agricolo, occorre rafforzare considerevolmente i programmi di sviluppo rurale integrato in modo da accentuare gli effetti attesi dalla riforma della PAC.

2.4.6. Il Fondo di coesione, operativo solo dal 1993, mira ad aiutare i quattro Stati membri meno sviluppati, con un prodotto interno lordo pro capite a parità di potere d'acquisto inferiore al 90 % della media comunitaria, e che abbiano presentato un programma di convergenza, finanziando progetti di infrastrutture di trasporto e progetti legati all'ambiente. Il Fondo di coesione agisce con una logica di progetto, il che ne agevola il coordinamento con la BEI.

2.4.7. Nel parere sul futuro della coesione, il CES ha appoggiato «la proposta volta a mantenere il sostegno del Fondo di coesione, possibilmente adattato, agli Stati membri che al 1° gennaio 1999 non saranno ammessi alla terza fase dell'Unione monetaria, al fine di aiutarli a soddisfare i criteri di convergenza» (punto 5.3, paragrafo xii). Sempre nello stesso parere (paragrafo xiii) afferma la necessità di risolvere la questione dei paesi che, pur soddisfacendo ai criteri di convergenza, continuano ad avvertire il bisogno di un sostegno finanziario.

2.4.8. La Banca europea per gli investimenti ha appoggiato in maniera significativa i progetti nelle regioni ammissibili della Comunità, concentrando i prestiti nei progetti in materia di trasporti e telecomunicazioni (42 % del totale), in ambito energetico (15 %) ed ambientale (13 %). I paesi beneficiari del Fondo di coesione sono ricorsi in misura relativamente minore alla BEI, il che solleva la questione della mancanza di coordinamento tra gli interventi dei fondi strutturali e della BEI.

2.4.9. La valutazione dei risultati degli interventi strutturali nelle diverse regioni ammissibili viene complicata dalla mancanza di dati di base (ad esempio, dati macroeconomici relativi alle regioni dei paesi che non fruiscono del Fondo di coesione), dalla varietà dei possibili metodi di valutazione (modelli input-output e modelli di domanda aggregata), dalla difficoltà di scindere gli effetti delle politiche strutturali dalle conseguenze delle politiche economiche in generale (come accade quando si afferma che le politiche strutturali hanno contribuito ad attenuare gli effetti della recessione) e dall'impossibilità di stabilizzare la situazione senza effettuare investimenti aggiuntivi. Tutti questi fattori dovrebbero indurre la Commissione a esaminare con molta cautela i risultati presentati.

2.4.10. Come mostrano le curve di Lorenz, la concentrazione della spesa strutturale nelle regioni con un PIL o con redditi meno elevati ha sortito un effetto di ridistribuzione positivo in termini di coesione, più accentuato nelle regioni dell'Obiettivo 1 che in quelle dell'Obiettivo 2 e più forte nel periodo 1989-1994 di quanto non si preveda per il 1994-1999.

2.4.11. La crescita economica dei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione è stata inoltre influenzata positivamente dai trasferimenti comunitari. Secondo le stime della Commissione, nel periodo 1989-1993 il PIL ha registrato un'ulteriore crescita di + 0,5 punti percentuali l'anno. Ciò significa che senza i trasferimenti comunitari dei fondi strutturali e del Fondo di coesione, la crescita media annua di questi paesi non sarebbe stata del 2,2 % ma dell'1,7 %, e quindi inferiore a quella comunitaria. Per il periodo 1994-1999, si è stimato analogamente che potrebbe registrarsi una crescita del 3,2 % anziché del 2,6 %. Purtroppo, la Commissione non ha fornito dati confrontabili per le regioni che possono essere ammesse a fruire solo dei fondi strutturali e non del Fondo di coesione.

2.4.12. Nel complesso, il rapporto conferma anche che circa un quarto degli importi trasferiti nei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione ritornano agli altri Stati membri più sviluppati sotto forma di forniture di attrezzature e di know-how. Si prevede che nel 1999 tale percentuale potrà raggiungere il 35 %. Il forte miglioramento del tenore di vita e dei modelli di consumo nei paesi della coesione ha inoltre indotto un incremento delle forniture intracomunitarie e la conseguente espansione dell'attività economica dei paesi contribuenti netti. Il rapporto non tiene inoltre conto del fatto che, in termini netti, i trasferimenti verso i paesi della coesione sono aumentati meno (se non addirittura diminuiti) rispetto all'incremento dei contributi di detti Stati al bilancio comunitario in seguito al miglioramento del rispettivo reddito e dei pagamenti dell'IVA.

2.4.13. Per quanto riguarda il sistema di gestione ideato per gli interventi strutturali, il rapporto descrive giustamente le riorganizzazioni amministrative operate in alcuni Stati membri e la diffusione di metodi di programmazione e di valutazione ex-ante e ex-post, non previste dalle abituali prassi di gestione. La Commissione continua tuttavia a dipendere dagli Stati membri per la valutazione e i risultati presentati nel rapporto si basano su valutazioni ex-ante. Sarebbe opportuno che la Commissione si avvallesse di metodi di valutazione più efficaci e che approntasse una più soddisfacente valutazione dell'attuale periodo di programmazione. La metodologia messa a punto per il rapporto sulla coesione potrebbe servire da base alla valutazione cui la Commissione dovrà procedere per il prossimo periodo di programmazione.

2.4.14. Più in generale, per ciò che attiene ai metodi di gestione, il rapporto non tiene conto né della critica formulata dai beneficiari delle azioni finanziate circa i continui ritardi determinati dal processo di programmazione e dai criteri di ammissibilità delle spese, né della competenza dei diversi fondi ad effettuare le varie spese. Anche riguardo ai pagamenti si registrano continui ritardi, in parte imputabili alla sostituzione della logica di progetto con la logica di programma. In questo bilancio intermedio delle politiche di coesione, la Commissione avrebbe dovuto cogliere l'occasione per presentare proposte atte a semplificare le procedure e ad accelerare il processo decisionale.

3. Prospettive e conclusioni

3.1. Né nel 1988, né nel 1993 si è proceduto alla riorganizzazione del numero dei fondi strutturali esistenti, anche se i profondi mutamenti nell'approccio, nei principi, nelle priorità e negli orientamenti delle politiche strutturali la imponevano. Il mantenimento dei tre fondi strutturali e la creazione dello strumento finanziario della pesca e del Fondo di coesione, nonché le modifiche dei regolamenti, invece di agevolarlo hanno ulteriormente complicato il processo ed hanno diluito le responsabilità dell'esecuzione delle azioni. Persino nelle relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, che si volevano più chiare e trasparenti, permangono zone nebulose e potenzialmente conflittive, ad esempio nella determinazione dell'ammissibilità delle spese dei programmi già approvati e nella verifica dell'addizionalità o delle spese reali. Ancora peggiore è la situazione dei beneficiari finali che non riescono ad orientarsi nella molteplicità di programmi che si sovrappongono ed interferiscono, senza un efficace coordinamento a livello di ciascuna regione. L'esempio dell'Irlanda, in cui le parti sociali e le autorità locali partecipano appieno ai comitati di monitoraggio, mostra la possibilità di conseguire una maggiore efficacia nell'applicazione dei fondi strutturali. Il Comitato desidera anche far riferimento al modello che si applica in Svezia per gli obiettivi 3 e 4. Un progetto dell'obiettivo 3 dev'essere approvato sia dal Comitato regionale dell'obiettivo 3, nel quale sono rappresentati le parti sociali ed altri interessi economici, sia dalle autorità locali responsabili del mercato del lavoro. Una regola analoga vale per l'obiettivo 4. Questo modello, con il doppio veto, ha dimostrato di produrre decisioni ben «ancorate», e ha creato delle valide premesse per progetti efficaci. A tale riguardo il Comitato sottolinea che, a suo giudizio, è possibile approfondire ulteriormente e impostare più efficacemente la partnership verticale e orizzontale attraverso un maggiore coinvolgimento dei poteri locali e degli ambienti socio-economici. Questa partnership rappresenta un nesso essenziale tra gli interventi strutturali della Comunità e la capacità dei

cittadini di accogliere gli aiuti e di utilizzarli in modo mirato per un effettivo sviluppo delle regioni della Comunità. L'assistenza tecnica dovrebbe essere utilizzata in misura più ampia di quanto non sia stato fatto in passato in modo da sostenere la partnership ed estendere le competenze delle parti interessate. Il Comitato condivide appieno l'opinione della Commissione secondo cui l'approfondimento della partnership è di estrema importanza per lo sviluppo della cittadinanza dell'Unione, della democrazia e della solidarietà.

3.2. L'adeguatezza tra gli obiettivi, le risorse, le attività e le procedure delle politiche strutturali e dei fondi strutturali dovrebbe essere una questione centrale per il prossimo periodo di programmazione. La politica regionale nell'Unione europea non può ridursi a una mera redistribuzione di redditi, né può formare oggetto di una pianificazione accentratrice, lontana dalle realtà locali e regionali. La maggiore autonomia nell'esecuzione delle misure, fondata anche sul coinvolgimento delle parti economiche e sociali, deve essere subordinata all'efficacia delle azioni effettuate, premiando la migliore utilizzazione delle risorse comunitarie. Il grado di decentralizzazione finanziaria di questa politica è importante. Tuttavia, se si mantengono le attuali procedure, eccessivamente complesse (come ammette la stessa Commissione), i tentativi di decentramento saranno condannati all'insuccesso. Le procedure attualmente in vigore vanno modificate a fondo. Per la prossima riforma dei Fondi strutturali occorre un'impostazione più radicale di quella adottata in passato. Solo così si potranno creare le condizioni generali per un'efficace ed indispensabile semplificazione delle procedure e per una maggiore trasparenza delle azioni finanziate dai fondi. Mantenendo la situazione attuale, caratterizzata da una molteplicità di fondi e di programmi, il margine di manovra per lo snellimento delle procedure rimane molto ridotto. In questo ambito la razionalizzazione e la riduzione degli obiettivi e dei fondi strutturali devono rispondere alla necessità: di mantenere politicamente visibile la priorità attribuita da sempre alle regioni in ritardo di sviluppo, dove si concentra l'80 % della disoccupazione; di concentrare le risorse per avere il maggiore risultato possibile sullo sviluppo e l'occupazione, territorializzando al massimo gli interventi e di semplificare le procedure o i percorsi amministrativi di accesso agli interventi dei fondi strutturali.

3.3. Laddove si mantenesse l'attuale quadro legislativo, la ridefinizione degli obiettivi per consentire una maggiore concentrazione dei sostegni comunitari potrebbe comportare profondi mutamenti a livello di regioni ammissibili e si correrebbe il rischio che le proposte venissero orientate solo da criteri di rigore di bilancio.

Parte delle regioni in ritardo di sviluppo supera oggi i limiti stabiliti; ciò avviene, ad esempio, nelle regioni dell'Obiettivo 1 per le quali occorre trovare una soluzione transitoria in modo da non compromettere i risultati ottenuti. Se si mantenessero gli stessi limiti per i sostegni comunitari, la popolazione che rientra nelle regioni dell'Obiettivo 1 si ridurrebbe considerevolmente; mantenendo lo stesso sostegno pro capite, ciò si traduce in una maggiore dispersione degli aiuti finanziari con ripercussioni sulla definizione degli altri obiettivi e sulla fissazione delle dotazioni dei fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione. Si dovrebbe cogliere l'opportunità per rivedere il numero di fondi esistenti ed adeguarlo agli obiettivi ed alle priorità delle politiche strutturali. Il Trattato prevede già all'articolo 130 D la possibilità di raggruppamento dei fondi a finalità strutturale.

3.4. Come primo approccio al dibattito, il Comitato propone di ridurre gli obiettivi a due: un obiettivo globale A) incentrato sul rafforzamento della coesione economica e la «riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali», conformemente agli obiettivi strategici di cui all'articolo 130A del Trattato. Esso dovrebbe fondarsi su criteri geografici, includere le finalità economiche specifiche degli attuali obiettivi 1, 2, 5b e 6 per le aree che soddisfano agli appositi criteri, e comprendere inoltre l'assetto territoriale, i problemi urbani e la cooperazione interregionale. L'obiettivo globale B) dovrebbe mirare invece al rafforzamento della coesione sociale, a prescindere dagli aspetti geografici, e raggruppare le azioni degli attuali obiettivi 3 e 4 e delle iniziative e dei programmi comunitari, come quelli a favore delle pari opportunità che consentono in particolare di promuovere la posizione delle donne nel mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale.

3.5. Gli attuali fondi possono essere ripartiti in due gruppi sulla base degli obiettivi globali di cui sopra. A livello di procedura e gestione, ciò consentirebbe di risolvere i problemi derivanti dal contestuale intervento in una stessa area geografica di obiettivi e fondi diversi. In tal modo, nelle regioni dell'obiettivo globale A) opererebbe solo il primo fondo anche nei casi in cui si trattasse di azioni di coesione sociale e solidarietà. La diffusione delle pratiche che hanno dato risultati soddisfacenti andrebbe migliorata onde consentire ai beneficiari delle azioni di «coesione sociale» di far leva sulle esperienze più positive finanziate dall'altro fondo. All'interno della Commissione occorrerebbe far sì che le conoscenze e l'esperienza acquisite in materia tanto di obiettivi sociali e di formazione, quanto di sviluppo

rurale integrato, siano sfruttate anche nell'ambito del primo obiettivo globale. Analogamente, il numero delle iniziative comunitarie andrebbe ridotto, e le misure coronate dal successo dovrebbero essere incluse nella regolare attività del Fondo. Dovrebbe esserci una maggiore concentrazione regionale degli aiuti del Fondo e una maggiore differenziazione tra le regioni per quanto riguarda le misure applicate. Inoltre, la sussidiarietà andrebbe incentivata, in special modo attraverso una cooperazione più stretta tra enti locali ed interlocutori economici e sociali.

3.6. Si deve mirare ad assicurare una maggiore coerenza degli interventi comunitari ed un miglior coordinamento dei servizi della Commissione, facilitando così anche il coordinamento in loco. All'interno di ciascun obiettivo globale, i tassi di sostegno comunitario dovrebbero essere modulati per tener conto delle specificità e del ritardo di ciascuna regione nonché della prosperità relativa del rispettivo Stato membro. Agli Stati membri meno sviluppati, che dispongono di minori possibilità per appoggiare adeguati programmi di coesione economica e sociale, andrebbero destinate risorse aggiuntive attraverso trasferimenti che dovrebbero rientrare a loro volta nelle procedure del bilancio generale comunitario, per consentire loro di determinare le proprie priorità nell'ambito delle politiche comunitarie di coesione concordate. Questo processo di modulazione presenterebbe inoltre il vantaggio di accertare il sussistere delle difficoltà economiche per le quali le regioni che presentano le caratteristiche degli obiettivi 1, 2, 5b e 6 fruiscono del sostegno finanziario della Comunità e di continuare a concentrare la maggior parte di detto sostegno nelle regioni meno sviluppate (Obiettivo 1).

3.7. Nel parere sul futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i fondi strutturali (doc. CES 246/96 del febbraio 1996, relatore: van Dijk) che analizza gli effetti dell'ampliamento, dell'UEM e della posizione degli Stati membri, il Comitato sostiene la necessità di accrescere le risorse finanziarie, parallelamente all'aumento della loro efficacia ed all'istituzione di meccanismi fondati sulla radicale ristrutturazione del programma Phare e «specificamente finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PECO quando questi aderiranno all'UE. In caso contrario, si corre il rischio che (...) la coesione economica e sociale tra gli attuali Stati membri s'indebolisca» (punto 5.3, paragrafo (xi) del parere).

3.8. A ciascuna delle sfide che si pongono alla politica comunitaria, la volontà politica deve reagire con la creazione di nuovi strumenti e/o la ristrutturazione di quelli esistenti ed adeguando le risorse alla dimensione dei problemi da risolvere. Coesione economica, coesione

sociale e ampliamento sono le sfide che si pongono all'Unione europea. Gli strumenti per rispondere a ciascuna di esse e le rispettive dotazioni finanziarie devono essere conformi alla natura delle azioni da attuare ed ai principi comunitari. Il Comitato ha già affermato la necessità di mantenere le misure a favore di una maggiore coesione all'interno dell'UE, ed ha sottolineato inoltre che gli Stati membri più poveri non dispongono dei mezzi per aiutare le regioni svantaggiate e devono quindi fruire in via prioritaria dei sostegni comunitari. Va ribadita la necessità di attribuire priorità alle regioni meno sviluppate. Il Comitato elaborerà un parere complementare sulle proposte concrete di riforma dei fondi strutturali che la Commissione presenterà dopo la chiusura della Conferenza intergovernativa.

3.9. In termini più generali, l'esperienza e gli esempi concreti in materia (che le statistiche non riflettono fedelmente) mostrano come il funzionamento attuale dei fondi strutturali non sia adeguato ai profondi mutamenti che stanno vivendo l'economia e la società con l'avvento della società conoscitiva e dell'informazio-

ne, la globalizzazione economica e finanziaria e la rapida evoluzione delle nuove tecnologie. La velocità delle decisioni che impone il nuovo clima economico non è compatibile con le attuali procedure, né con i termini delle decisioni e dei pagamenti. Il Comitato accoglie con favore i progressi significativi compiuti nel primo rapporto sulla coesione economica e sociale in merito all'analisi e al dibattito politico sulle politiche di coesione. Benché si siano fatti molti passi avanti, il rapporto conferma i vantaggi che si otterrebbero da politiche comunitarie più rigorose e meglio coordinate, e dall'evoluzione delle politiche di competenza degli Stati membri. In passato, il dibattito ha riguardato in gran parte il ruolo e il funzionamento dei fondi strutturali e del Fondo di coesione e tuttora si discute animatamente su come rendere più efficaci la struttura e il funzionamento di tali fondi; tuttavia, l'aspetto forse più importante del rapporto è l'esplicito inserimento di una serie di politiche comunitarie nel dibattito sulla strategia per garantire una maggiore coesione. Il Comitato si avvarrà di ogni opportunità per contribuire a tale dibattito e per raccomandare le misure che possano rendere il miglioramento della coesione un obiettivo realizzabile.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Comunicazione della Commissione
«Le industrie nucleari dell'Unione europea» (Programma indicativo nucleare ai sensi
dell'articolo 40 del Trattato Euratom)**

(97/C 206/17)

La Commissione, in data 27 settembre 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 40 del Trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lyons, in data 2 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 18 contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Secondo il disposto dell'articolo 40 del Trattato Euratom, la Commissione, dopo aver ricevuto il parere del Comitato economico e sociale, «pubblica periodicamente dei programmi a carattere indicativo, riguardanti in particolare obiettivi di produzione di energia nucleare e gli investimenti di qualsiasi natura richiesti dalla loro realizzazione.»

1.2. Dall'adozione del Trattato Euratom ad oggi la Commissione ha pubblicato tre programmi indicativi, rispettivamente nel 1966, nel 1972 e nel 1985, nonché un aggiornamento nel 1990. All'atto di tale aggiornamento la Commissione ha ritenuto che gli orientamenti per il futuro sviluppo dell'industria nucleare forniti nel 1985, sebbene ancora validi nella sostanza, avrebbero dovuto essere adeguati per tener conto delle prospettive aperte dal mercato interno e delle misure da prendere per il suo completamento nel settore, rivolgendo la dovuta attenzione alle specificità del mercato nucleare e ai problemi incontrati dalle imprese interessate.

1.3. Le misure prioritarie riguardavano il mercato delle attrezzature e dei componenti, per il quale la Commissione giudicava necessario creare un autentico mercato comune per abbassare il costo degli investimenti e migliorare la competitività dell'industria nucleare.

1.4. Dovevano trascorrere undici anni prima che la Commissione analizzasse nuovamente a fondo il ruolo dell'energia nucleare, in collegamento con il Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea»⁽¹⁾ e in un'Unione dove il contesto energetico e l'organizzazione del mercato dell'energia sono completamente mutati. Nel documento la Commissione mette in rapporto il ruolo dell'energia nucleare con i tre obiettivi che ha enunciato nel Libro bianco: competitività globale, sicurezza dell'approvvigionamento e protezione ambientale.

2. La Comunicazione della Commissione

2.1. La Comunicazione della Commissione fa il punto dell'industria nucleare dell'Unione europea alla metà

degli anni '90. Oltre 140 reattori sono in funzione in Belgio, Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Regno Unito, e forniscono circa un terzo dell'elettricità prodotta nell'Unione. Fanno parte di un'industria nucleare consolidata, che copre l'intero ciclo del combustibile grazie ad una base tecnologica propria e, secondo i dati forniti dall'industria, dà lavoro ad oltre 400 000 addetti, per lo più altamente qualificati.

2.2. L'energia elettrica ottenuta dal nucleare suscita però nell'opinione pubblica una forte inquietudine. Si pone quindi un problema di accettabilità, che nasce soprattutto da preoccupazioni legate alla sicurezza del nucleare, alla sicurezza del trasporto e allo smaltimento dei residui, ed alla proliferazione nucleare.

2.3. La Comunicazione della Commissione esamina il funzionamento dell'industria nucleare in tutte le attività in cui è coinvolta. Prende in considerazione i costi della produzione (compreso lo smantellamento), del combustibile, dello smaltimento e dello stoccaggio dei residui, e valuta fino a che punto l'industria sia competitiva rispetto ad altri modi di generazione dell'elettricità. Parla del suo contributo alle esportazioni, all'occupazione di manodopera qualificata locale nell'UE, all'innovazione e all'evoluzione tecnica. Osserva che gli investimenti effettuati nel settore sono intrinsecamente a lungo termine.

2.4. Il documento passa poi ad esaminare la sicurezza dell'approvvigionamento e il contributo che l'energia nucleare può apportarvi. Si occupa della protezione della popolazione e dell'ambiente e comprende una sezione specialmente dedicata ai problemi di sicurezza nei paesi dell'Europa centrale ed orientale e nella CSI. La Commissione sente tuttavia di non essere in grado di formulare previsioni attendibili sulla quantità di energia elettrica che sarà ottenuta dal nucleare dopo il 2000.

2.5. La Comunicazione passa ad esaminare le opportunità commerciali che si offrono all'industria europea, la situazione dell'approvvigionamento di combustibile

⁽¹⁾ COM(95) 682 def. del 13. 12. 1995.

nucleare, le sfide tecnologiche legate alla sicurezza nucleare e le questioni legate al combustibile esaurito, ai residui nucleari, allo smantellamento, al trasporto di materiale radioattivo, all'impiego del plutonio, al futuro della tecnologia nucleare, alla ricerca e allo sviluppo.

2.6. Nelle conclusioni del documento, la Commissione propone che l'Unione europea adotti i seguenti principi al fine di creare i presupposti perché l'energia nucleare continui a contribuire all'approvvigionamento di energia elettrica:

- spetta a ciascuno Stato membro la facoltà di decidere se sviluppare o no l'uso pacifico dell'energia nucleare;
- la scelta operata da ciascuno Stato membro a questo proposito deve essere rispettata;
- gli Stati membri che optano a favore dell'energia nucleare devono parallelamente garantire un alto grado di sicurezza nucleare, il rispetto delle norme di non proliferazione previste dagli accordi internazionali ed un elevato livello di protezione della salute umana;
- sebbene spetti ai singoli Stati membri l'applicazione di norme di sicurezza e l'autorizzazione degli impianti nucleari, e spetti agli esercenti nazionali il controllo di un funzionamento sicuro, entrambi hanno la responsabilità collettiva nei confronti dei cittadini europei di garantire la sicurezza nucleare.

3. Osservazioni in merito al documento della Commissione

3.1. Il Comitato accoglie con favore la pubblicazione del progetto di Programma indicativo nucleare da parte della Commissione⁽¹⁾. Sebbene l'energia nucleare generi un terzo dell'energia elettrica dell'UE ed eviti l'emissione nell'atmosfera di 700 milioni di tonnellate ogni anno di CO₂, per anni la Commissione non si è espressa mai veramente in merito al suo potenziale o suoi problemi. Il documento apre un dibattito sul futuro dell'industria di cui da tempo si sentiva la necessità. Il Comitato auspica che il presente parere serva a stimolare tale dibattito.

3.2. Data l'ampia eterogeneità delle opinioni rilevabili negli Stati membri sulla produzione di energia elettrica dal nucleare, il Comitato si compiace che la Commissione sia riuscita a elaborare un documento equilibrato e circoscritto, conforme alla complessità dei problemi implicati. A questo punto vanno rilevate in particolare due caratteristiche del documento. La prima: pur non essendo ostile all'uso dell'energia nucleare, la Commissione ne discute i pregi e i difetti da diversi punti di vista, senza assumere una posizione definitiva. La

seconda: la Commissione è partita dalla premessa di fondo che ogni Stato membro debba poter scegliere liberamente i combustibili da impiegare nella produzione di energia elettrica sul proprio territorio.

3.3. L'impostazione della Commissione può quindi, tra le altre cose, incoraggiare i cittadini dell'Unione a dibattere in modo più informato e forse meno ideologizzato i vantaggi e gli svantaggi legati all'energia nucleare. Se così sarà il suo contributo si rivelerà prezioso.

3.4. L'articolo 1 del Trattato Euratom, firmato nel 1957, afferma quanto segue:

«La Comunità ha il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita negli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi.»

3.4.1. Il grande cambiamento che il contesto economico e politico ha subito dal 1957 ad oggi trova riscontro nel linguaggio completamente diverso usato nel documento di oggi, ad esempio dove afferma che l'energia nucleare dovrà essere giudicata in funzione dei seguenti obiettivi: «competitività economica globale», «sicurezza dell'approvvigionamento energetico» e «protezione ambientale» (Cap. II, pag. 5). Inoltre: «[La ... liberalizzazione ... farà sì che] l'energia nucleare debba competere nello stesso contesto e nelle stesse condizioni delle altre fonti energetiche» (Cap. II, 1 (b), pag. 7); e ancora «attualmente la politica dell'Unione è quella di lasciare libero gioco alle forze di mercato» (Cap. IV, 2, pag. 18). L'energia nucleare va considerata quindi nel 1997 in un contesto completamente diverso da quello in cui lo fu per la prima volta quaranta anni fa.

3.5. Entrando nel dettaglio del documento, va detto che le pagine dedicate all'aspetto economico dell'energia nucleare (Cap. II, 1(a), pagg. 5-6) sono deludenti. È chiaro che ha giocato a sfavore della Commissione l'assenza di pubblicazioni aggiornate in merito. Le date cui sono riferiti i valori citati nel documento oscillano a caso tra il 1990 e il 1993. Negli anni successivi i prezzi dei carburanti sono mutati in termini sia assoluti che relativi e anche i tassi di cambio hanno subito variazioni. È un peccato che la Tabella 3, che presenta un confronto generalizzato tra i costi della produzione di elettricità a carbone, a gas o nucleare, non possa fungere utilmente da guida per le scelte economiche che avrebbe di fronte nella realtà un produttore di energia elettrica che stesse considerando le opzioni di investimento esistenti.

3.6. Su alcuni punti la Commissione avrebbe fatto meglio a fornire informazioni più dettagliate. Ad esempio, nel Capitolo II, 1 (d), alle pagine 11 e 12, pur elencando le varie intese raggiunte in seguito al «nuovo approccio di partnership» del 1992, non cita neanche un

⁽¹⁾ Da qui in avanti designato come il «documento» della Commissione.

miglioramento concreto che ne sia derivato. Nel Capitolo II, 3(e), alle pagine 15 e 16, e nel Capitolo V, 3, a pagina 20, la Commissione fa riferimento ai problemi tecnologici legati alla sicurezza nucleare. Vengono riportati gli obiettivi degli accordi adottati in passato, ma senza segnalare affatto se negli ambiti citati siano stati effettivamente conseguiti progressi specifici.

3.7. Sarebbe stato particolarmente utile avere maggiori informazioni sul trattamento dei residui radioattivi, un'area di attività che l'opinione pubblica continua a guardare con sospetto. La Commissione parla (Capitolo II, 3 (alla pag. 15)) in termini positivi della strategia adottata nel 1994 ed elenca i temi principali che a suo avviso interessano maggiormente l'opinione pubblica. Non dice però ciò che sta accadendo, o ciò che si può prevedere che accadrà, in conseguenza dell'adozione della strategia. In merito ad un tema collegato, il trasporto di materiale radioattivo, la Commissione richiama giustamente l'attenzione sulla sicurezza che ha costantemente accompagnato tale attività (Cap. V, 5, pag. 22).

3.8. L'approccio della Commissione è più incisivo in altre parti del documento. Per esempio, trattando dell'assistenza prestata ai paesi dell'Europa centrale ed orientale ed alla CSI (Cap. III, pagg. 16-17), la Commissione illustra perlomeno schematicamente le azioni in corso nell'ambito dell'aiuto finanziario dell'UE alle industrie nucleari di tali paesi. Ciononostante, avrebbe fatto molto meglio a dare un'idea della portata dei problemi che sta incontrando (così da inquadrare le dimensioni dell'aiuto finanziario dell'UE).

3.9. Il ragionamento del Comitato è il seguente: è importante mostrare alla popolazione europea non solo che vengono adottati accordi, trattati, risoluzioni, ecc., relativi a settori cruciali dell'industria nucleare, ma anche che ciò determina l'elaborazione e l'attuazione di provvedimenti tangibili, poiché è questo che accade in realtà. La Commissione non rende giustizia neanche lontanamente a se stessa se dà l'impressione che gli importanti accordi di principio adottati non producono un impatto concreto e descrivibile.

3.10. Il Capitolo V è forse il più concreto del documento. In esso la Commissione sollecita l'industria nucleare a cercare mercati al di fuori dell'UE per

realizzarvi opere di energia nucleare civile e nel contempo sottolinea come sia importante diffondere la cultura della sicurezza instaurata all'interno dell'Unione.

3.11. Sul tema chiave della sicurezza, la Commissione accoglie con favore la Convenzione internazionale sulla sicurezza nucleare elaborata dall'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA). La Convenzione, essendo stata formalmente ratificata da un numero sufficiente di paesi, ha ormai uno statuto giuridico internazionale a tutti gli effetti⁽¹⁾. La Commissione appoggia il progetto dell'AIEA di redigere una convenzione internazionale sulla gestione dei residui radioattivi. In tale contesto la Commissione si pronuncia anche a favore dei programmi di cooperazione in materia di stoccaggio e trasporto sicuro ed uso pacifico del materiale fissile ottenuto dallo smantellamento degli arsenali nucleari. La Commissione ricorda di avere destinato 555 milioni di ecu a progetti nei paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) e nella CSI dal 1991 al 1995 e intende effettuare stanziamenti annui medi analoghi per gli stessi scopi nel periodo 1996-1999. La Commissione va elogiata per aver appoggiato risolutamente queste importanti attività legate alla sicurezza nonché altre attività non precisate singolarmente nel documento.

3.12. Il Comitato rileva che nel documento mancano informazioni su due temi e auspica di vederne una trattazione nella versione definitiva del Programma indicativo nucleare. Si tratta di quanto segue: (i) quali competenze spettano all'UE e quali agli Stati membri nella gestione dei vari aspetti della produzione di energia nucleare e delle attività collegate? ii) Negli ultimi anni si sono registrati sviluppi tecnologici ed organizzativi di rilievo in materia di manipolazione e smaltimento dei residui nucleari?

3.13. Nel Capitolo VI, dedicato alle conclusioni, la Commissione accenna ad alcune possibilità future. L'Unione e gli Stati membri «potranno ... riesaminare il ruolo dell'energia nucleare assieme ad altre alternative».

(1) A proposito della Convenzione dell'AIEA, il Comitato ha osservato nel parere sul «Trattato sulla Carta dell'energia» del 26. 10. 1995 (GU n. C 18 del 22. 1. 1996, pag. 146) che la Convenzione non si occupa della non proliferazione delle armi atomiche (e dei controlli sul relativo materiale), né della protezione fisica del materiale atomico, né della responsabilità civile per danni nucleari su scala internazionale, né della sicurezza del trasporto di materiale e residui radioattivi. Gli autori della Carta erano intenzionati ad inserirvi regole giuridicamente vincolanti che disciplinassero i suddetti aspetti delle attività nucleari, ma ciò si è rivelato impossibile. Il Comitato ha pertanto esortato ad incorporare a tempo debito tali aspetti della sicurezza nucleare nella Convenzione AIEA (cfr. punto 2.2.5.5 del parere). Il Comitato attende dalla Commissione un attivo sostegno per questa proposta.

Ci sarà un «futuro dibattito sul ruolo dell'energia nucleare» in caso di «eventuale conferma fattiva di una dipendenza sempre crescente ... dall'importazione di combustibili fossili». Tali suggerimenti inducono solo a domandarsi per quale motivo gli stessi temi non siano stati trattati adeguatamente nel documento, dato che la Commissione dispone già nelle proprie fonti delle informazioni necessarie a farlo. I principi enunciati in conclusione costituiscono un riconoscimento dello status quo e rappresentano probabilmente il massimo sul quale si può avere un consenso generalizzato attualmente. Il Comitato li appoggia.

4. La produzione di energia nucleare nell'UE ha un futuro?

4.1. Il documento solleva una serie di temi di importanza notevole, se non cruciale, per l'approvvigionamento energetico futuro dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'industria nucleare stessa, il documento si chiede esplicitamente se abbia un futuro funzionale all'interno dell'Unione al di là della durata delle centrali esistenti. Non è un caso che la Commissione non formuli previsioni sulla produzione di energia nucleare dopo il 2000.

4.2. Può sembrare strano che il documento esprima un dubbio del genere. La Commissione riporta una valutazione dell'industria stessa secondo cui questa darebbe lavoro direttamente o indirettamente a 400 000 addetti, per la maggior parte altamente qualificati. L'industria nucleare produce in modo economicamente valido il 33 % dell'elettricità dell'Unione ⁽¹⁾ ⁽²⁾. A tal fine consuma un combustibile che non ha altri usi pacifici, risparmiando così altri combustibili che presentano preziosi utilizzi alternativi reali o potenziali ⁽³⁾. Un anno dopo l'altro evita all'Europa intera l'emissione nell'atmosfera di più o meno 700 milioni di tonnellate di CO₂ che servirebbero ad ottenere la stessa quantità di elettricità da un mix di combustibili fossili ⁽⁴⁾. È un

combustibile potenzialmente capace di riprodursi e quindi di prolungare all'infinito la sua utilità per la società, a condizione che in futuro si riesca a padroneggiare e commercializzare la tecnologia dei reattori a neutroni veloci.

4.3. Nonostante queste considerazioni, il futuro dell'industria nucleare all'interno dell'Unione appare incerto, per tre ragioni principali.

4.4. La prima è che l'industria nucleare è sfavorita dal diffuso disagio, talvolta dalla vera e propria ostilità, che suscita nell'opinione pubblica. Quasi certamente ciò è spiegato in primo luogo dalla paura di un altro disastro di portata paragonabile a quello del reattore di Chernobyl, che ha immesso grandi quantità di radiazioni nell'atmosfera del pianeta e ha rafforzato la preoccupazione radicata e latente in molti sulla natura delle radiazioni. Tuttavia, tali preoccupazioni persistono anche perché l'industria non è stata ancora capace di trovare una soluzione accettabile per l'opinione pubblica al problema del trattamento e dello smaltimento dei residui, in particolare di quelli altamente radioattivi. Questo contesto di disagio diffuso ha un'influenza pregnante sulle decisioni prese in campo energetico con impatto diretto o indiretto sull'industria nucleare ed è in grado di produrre un potente effetto inibitorio.

4.5. La seconda e la terza ragione per dubitare del futuro dell'industria sono rispettivamente l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di una direttiva ⁽⁵⁾ che dispone che d'ora in poi la generazione di energia elettrica sarà aperta al gioco delle forze di mercato e l'arrivo sul mercato, negli ultimi anni, di quantità sempre maggiori di gas offerto a prezzi competitivi.

4.6. L'apertura della generazione di energia elettrica alle forze di mercato è uno sviluppo fondamentale. Nella maggior parte dell'UE, la generazione di energia elettrica ha avuto luogo finora nel contesto dell'accesso garantito ad un mercato nazionale e/o regionale definito ⁽⁶⁾. Ciò

⁽¹⁾ Il che equivale più o meno al 14 % della produzione totale di energia nell'UE. (cfr. par. 104 (pag. 53) del Libro verde della Commissione «Per una politica energetica dell'Unione europea» COM(94) 659 def.).

⁽²⁾ L'energia nucleare, che pure fornisce un terzo dell'elettricità dell'UE, viene prodotta solo in otto dei quindici Stati membri, ovvero (in ordine decrescente di capacità nucleare in megawatt) in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Spagna, Belgio, Finlandia e Paesi Bassi. Viene però fornita a tutti gli Stati membri attraverso connessioni ad alta tensione tra uno Stato e l'altro.

⁽³⁾ «Un kg di legna da ardere produce circa 1 kWh di elettricità, 1 kg di carbone circa 3 kWh, 1 kg di petrolio circa 4 kWh, 1 kg di uranio naturale circa 50 000 kWh e 1 kg di plutonio circa 6 000 000 kWh» (intervento di Hans Blix, Direttore generale dell'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica, alla seconda Conferenza delle Filippine sul nucleare, Manila, 10 dicembre 1996).

⁽⁴⁾ Cap. II, 3 (b), pag. 13, del documento della Commissione. Nel 1995 le emissioni di CO₂ dovute alla produzione di energia nell'UE hanno raggiunto un totale di 2 950 milioni di tonnellate, di cui 874 milioni di tonnellate di combustibili solidi, 1 455 milioni di tonnellate di petrolio e 621 milioni di tonnellate di gas naturale (dati tratti dal documento «Energy in Europe: 1996 Annual Energy Review», pubblicato dalla Commissione nel settembre 1996). Sono presenti lievi discrepanze per via dell'arrotondamento delle cifre pubblicate al milione più vicino.

⁽⁵⁾ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (GU n. L 27 del 30. 1. 1997, pag. 20).

⁽⁶⁾ Non è però il caso della Finlandia, dove le centrali nucleari sono costruite e gestite in un mercato aperto, favorito da intese a lungo termine tra le due società produttrici di energia nucleare e le industrie di trasformazione. Il Regno Unito ha iniziato ad aprire i mercati dell'energia elettrica alla concorrenza nel 1991 e la conclusione del processo è prevista per il 1998.

ha agevolato investimenti ad alta intensità di capitale e perciò a lungo termine. Anche se ci vorranno ancora parecchi anni perché i mercati dell'energia elettrica siano completamente aperti⁽¹⁾, d'ora in poi nessuna società produttrice potrà pianificare investimenti per nuove centrali nella convinzione di disporre a lungo termine di un mercato sicuro per la sua produzione. Le società produttrici di energia elettrica dovranno essere competitive sui mercati senza beneficiare di privilegi né di un sostegno diretto o indiretto.

4.7. Il cambiamento della situazione influenzerà per forza di cose l'atteggiamento dei vari settori di produzione, compreso ovviamente quello del carbone, nei confronti degli investimenti. È però sull'industria nucleare che la nuova dimensione di mercato produrrà il massimo effetto, poiché è questa che, tra le principali tecnologie di produzione, supera le altre di un certo margine in termini di intensità di capitale⁽²⁾.

4.8. Ovviamente un mercato allargato va visto per quello che è: un'opportunità, non una restrizione. Tuttavia, per permettere a tutti di cogliere facilmente i frutti di un mercato aperto dell'alta tensione in Europa, sarà necessario potenziare le connessioni esistenti tra la maggior parte degli Stati membri nonché creare un'autentica rete europea ad alta tensione a cui con l'andare del tempo i produttori potranno vendere grandi quantità di energia. È quindi verosimile un periodo di transizione di durata considerevole, forse da misurarsi in decenni piuttosto che in anni.

4.9. La terza ragione citata è la disponibilità, negli ultimi anni, di quantità sempre maggiori di gas naturale ad un prezzo complessivamente decrescente. A ciò si è aggiunta un'evoluzione cruciale: l'avvento della nuova tecnologia per la generazione di gas mediante TGCC⁽³⁾. I vantaggi offerti dalla tecnologia delle TGCC sono illustrati in un'analisi condotta dall'OCSE, che afferma che la tecnologia delle TGCC comporta costi di capitale bassi, tempi di realizzazione brevi, esigenze limitate in termini di assetto del territorio ed un elevato grado di modularità, il che significa che le economie di scala non

sono rilevanti al di sopra di un certo livello e la capacità produttiva può essere espansa a piccoli passi⁽⁴⁾.

4.10. Non è ancora appurato che il gas generato dalle TGCC possa produrre energia elettrica a prezzo più basso rispetto alla produzione nucleare, anche se in generale si prevede che ciò accada nei prossimi anni. Ovviamente ciò dipenderà da numerosi fattori e la situazione varierà a seconda del paese e del momento. Quando però si tratterà di investire in una produzione di nuovo tipo in un contesto di mercato, allora, per le ragioni succitate, nei paesi in cui è disponibile e lo rimarrà ad un prezzo competitivo, il gas⁽⁵⁾ risulterà molto più vantaggioso dell'energia nucleare e probabilmente di ogni altro combustibile e/o tecnologia⁽⁶⁾. L'opinione pubblica condividerà la scelta del gas rispetto alla produzione nucleare e perfino ad altre alternative⁽⁷⁾.

4.10.1. Non è possibile prevedere per quanto tempo durerà questo insieme di circostanze. Sembra ragionevole supporre che sarà il modello predominante nei prossimi 10-15 anni, dopo i quali è difficile fare previsioni. Ciò naturalmente è un'ottima ragione perché l'UE conservi una certa flessibilità nella disponibilità di combustibili e adotti una politica che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento.

(1) In virtù della Direttiva di cui alla nota 8, la quota del mercato dell'elettricità inizialmente aperta alla concorrenza sarà solo quella comprendente i consumatori che superano i 40 gigawatt all'ora (gWh) all'anno. Sull'arco di sei anni, le dimensioni del mercato concorrenziale saranno aumentate fino a comprendere tutti coloro che consumano più di 9 gWh all'anno. A tempo debito sarà esaminata la possibilità di un'ulteriore apertura del mercato che entri in vigore nove anni dopo l'entrata in vigore della direttiva.

(2) Cfr. la Tabella 3 negli Allegati al documento della Commissione. Naturalmente anche la maggior parte delle tecnologie rinnovabili presenta un'alta intensità di capitale ma, ad eccezione dell'energia idroelettrica, queste non sono ancora annoverabili tra le tecnologie di produzione dominanti.

(3) La sigla TGCC sta per «turbine a gas a ciclo combinato». Queste turbine hanno aumentato il rendimento (energia elettrica prodotta per unità di calore) della produzione di energia dal gas, portandolo al 60 % circa, contro il 35-40 % che è tuttora la norma per le attuali centrali a carbone e nucleari.

(4) «Projected costs of Generating Electricity - update 1993», pagina 143, uno studio pubblicato dall'Agenzia per l'energia nucleare dell'OCSE e dell'Agenzia internazionale per l'energia.

(5) Il gas naturale è disponibile in quantità ampie o ragionevoli in Germania, in Italia, nei Paesi Bassi, in Spagna e nel Regno Unito, sebbene l'estensione della sua distribuzione dettagliata in ognuno di questi paesi vari considerevolmente. Il gas è disponibile in quantità limitate in Austria, in Belgio, in Danimarca, in Finlandia, in Francia, Irlanda, Lussemburgo, Grecia, Portogallo e Svezia non dispongono a tutt'oggi di gas.

(6) La situazione è stata recentemente ricapitolata come segue: «Per costruire una centrale nucleare da 1000 MW ci vogliono circa 3 miliardi di [4491] e fino ad 80 mesi di tempo. Per una centrale a gas di dimensioni analoghe ci vogliono circa 400 milioni di [4491] e meno di 24 mesi. Finché non subentrerà una variazione di rilievo nei prezzi, gli argomenti a favore dell'energia nucleare non verranno neanche ascoltati.», Simon Holberton, «Financial Times»; Londra, 2.12.1996.

(7) Perché il gas naturale sia utilizzabile da una popolazione è necessaria non solo una fonte primaria di approvvigionamento di consistenza adeguata, ma anche una moderna infrastruttura per il suo trasporto. In alcuni Stati membri non sono ancora stati effettuati gli investimenti necessari a ciò.

4.11. Per l'industria nucleare il momento critico arriverà già tra qualche anno, nel momento in cui i responsabili delle aziende produttrici di elettricità e i poteri pubblici dovranno esaminare, e iniziare a pianificare, una strategia per sostituire le centrali il cui smantellamento è previsto a partire dal 2005-2010 circa in poi. Ad eccezione della Francia e forse della Finlandia, non si vede in quali altri paesi possano essere costruite nuove centrali nucleari in sostituzione di quelle da smantellare. Perfino in Francia sono stati espressi dubbi sul fatto che la costruzione di nuove centrali sarà l'opzione prescelta dopo il 2010⁽¹⁾.

4.12. Se d'ora in poi conteranno solo i principi di mercato, a meno di cambiamenti di rilievo nei prezzi relativi, nei costi di costruzione delle centrali nucleari o nell'opinione pubblica, o forse in tutti e tre i settori, la risposta alla domanda posta all'inizio del capitolo non potrà che essere: «stando alle informazioni attuali è altamente improbabile⁽²⁾».

4.13. Apparentemente la Commissione è giunta alla stessa conclusione, da cui la sua decisione di non formulare previsioni oltre il 2000 e il suo incoraggiamento all'industria di cercare mercati all'esterno dell'Unione. Tale prudente incoraggiamento ha però un valore relativo: in assenza di un mercato interno vivace, è molto verosimile che tendere all'aumento delle esportazioni si riveli un esercizio sterile.

4.14. Un cambiamento di tale portata nella combinazione di combustibili usati per la produzione di energia

elettrica ha implicazioni che vanno ben oltre i confini delle industrie stesse. In particolare, vengono sollevati interrogativi sulla sicurezza dell'approvvigionamento di combustibile dell'UE e sulla sua politica ambientale, i cui problemi molto difficilmente saranno risolti dalle sole forze di mercato. Di seguito verrà cercata una risposta a tali interrogativi strategici.

5. Interrogativi strategici

5.1. Una dipendenza sempre maggiore?

5.1.1. La domanda del titolo è tratta dalle conclusioni del documento della Commissione (Cap. VI, pag. 25):

«Il futuro dibattito sul ruolo dell'energia nucleare sarà influenzato dall'eventuale conferma fattiva di una dipendenza sempre crescente della Comunità dall'importazione di combustibili fossili per soddisfare il fabbisogno energetico di domani.»

5.1.2. È curioso che la Commissione si ponga questa domanda per la quale si sa già che la risposta è affermativa, ed è la stessa Commissione a sostenerlo ad esempio nel Capitolo II, 2 (a), pagina 9 del documento, dove dichiara che «la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di energia è destinata ad aumentare notevolmente». Il panorama internazionale descritto nel Capitolo II, 2(b), alle pagine 10-11 del documento, conforta tale giudizio.

5.1.3. Le proiezioni della situazione energetica del futuro sono molto più presenti in un altro documento pubblicato dalla Commissione all'inizio del 1996: «European energy to 2020» («Energia europea fino al 2020»), da qui in avanti designato come EE 2020. Alcuni estratti dalle conclusioni, relativi alla questione della dipendenza futura, sono riportati nell'allegato del presente parere. In merito alla questione cruciale delle importazioni di combustibile, EE 2020, sulla base della sua analisi, osserva che le importazioni di gas, che ora corrispondono al 40 % del consumo dell'UE, potrebbero raggiungere il 75 % nel 2020 e che le importazioni di carbone, attualmente al 37 %, potrebbero avvicinarsi all'80 % nel 2020⁽³⁾.

(1) Ad una Conferenza svoltasi a Parigi sulla gestione a lungo termine delle centrali nucleari dell'EDF Laurent Stricker, il Vicedirettore delle operazioni dell'EDF in materia di centrali nucleari, ha detto che, nel nuovo contesto energetico che si sta delineando oggi in Europa, un investitore che intenda creare capacità produttiva non sceglierebbe di costruire una centrale nucleare, poiché questa non potrebbe reggere la concorrenza di una centrale a gas a ciclo combinato in termini di produzione di carico di base. Stricker ha però chiarito che ciò non vale per le centrali nucleari esistenti, che invece resterebbero competitive grazie al fatto che il loro costo reale di produzione, oltre alle spese di funzionamento e al costo del carburante, comprende anche i fondi di riserva per la gestione del combustibile esaurito e per lo smantellamento del reattore (tratto da: Nucleonics Week del 19 dicembre 1996).

(2) Nel Regno Unito, dove la liberalizzazione e l'orientamento al mercato sono stati introdotti nel 1990/1991, tutte le nuove centrali elettriche costruite da allora in poi sono del tipo gas/TGCC, mentre l'industria del carbone ha continuato il suo declino. L'energia nucleare non ha ancora perso terreno, in parte grazie al fatto che i costi di capitale delle vecchie centrali erano già stati ammortizzati. I nuovi progetti nucleari in discussione fino a poco tempo fa sono stati messi da parte per il prossimo futuro. Una pubblicazione ufficiale del governo britannico del 1995, «Energy Paper 65: Energy projections for the UK, 1995-2020», presenta una proiezione secondo cui nel 2020 le centrali a gas dotate di TGCC produrranno tra il 38 % e il 55 % dell'energia elettrica del Regno Unito, a seconda di quale scenario risulterà il più realistico tra quelli ipotizzati.

(3) Cfr. anche il punto 4.2 del Libro verde «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» (COM(96) 576 def. del 20. 11. 1996), pubblicato dalla Commissione poco dopo il progetto di Programma indicativo nucleare. Dopo aver osservato che «Le fonti energetiche ... [possono] apportare un contributo rilevante al miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento», la Commissione afferma che «Non bisogna inoltre limitarsi a tener conto unicamente del fabbisogno energetico comunitario. Secondo tutte le previsioni, il fabbisogno energetico dei paesi in via di sviluppo aumenterà considerevolmente in futuro, soprattutto in Asia. Ciò potrebbe ovviamente influenzare i mercati mondiali dell'energia e non si possono escludere limitazioni dell'approvvigionamento ed aumenti di prezzo. L'energia rinnovabile può ridurre una parte del fabbisogno di combustibili di importazione».

5.1.4. Senza dubbio la Commissione aveva questo tipo di scenario in mente quando ha sottolineato l'importanza della varietà dei combustibili nel Libro bianco sulla politica energetica. La Commissione esprime la seguente idea: «a livello settoriale, è possibile apportare un importante contributo alla diversificazione garantendo che vi sia una base combustibile interna differenziata, soprattutto per la produzione di elettricità.» Il Libro verde segnala la «crescente dipendenza della Comunità dalle importazioni» e sostiene che «nell'interesse della sicurezza dell'approvvigionamento, è particolarmente indicato mantenere aperte tutte le possibili opzioni energetiche economiche⁽¹⁾».

5.1.5. Il giudizio della Commissione citato nel punto 5.1.1, secondo cui la soluzione al problema della crescente dipendenza e l'esame del ruolo del nucleare in tale contesto possono tranquillamente essere rinviati, non è coerente con i dati che la Commissione presenta né con la posizione che adotta nel Libro verde sulle fonti rinnovabili, come già esemplificato nella nota 19.

5.2. La sicurezza dell'approvvigionamento⁽²⁾

5.2.1. Il nocciolo della questione è che l'UE nel suo insieme, dipendendo sempre più da combustibili importati per produrre energia elettrica, è destinata in prospettiva ad avere un problema di sicurezza dell'approvvigionamento (la situazione è diversa per i singoli Stati membri e negli scambi tra di loro). Il problema non richiede una reazione immediata, ma è comunque chiaramente preventivabile e dovrebbe certamente rientrare nell'esame del ruolo della produzione nucleare da parte della Commissione.

5.2.2. Nell'ambito della crescita prevista delle importazioni, i due combustibili chiave sono il carbone e il gas. È stata già fornita una stima dell'evoluzione delle loro importazioni (tratta da EE 2020). Tuttavia la rilevanza di tali previsioni per la sicurezza dell'approvvigionamento futura differisce notevolmente. Riguardo alle importazioni di carbone, la Commissione afferma nel Libro bianco⁽³⁾ che «le caratteristiche del mercato mondiale del carbone e la grande diversità dei fornitori significano che il rischio di un'interruzione duratura dell'approvvigionamento, anche a lungo termine, è minimo».

5.2.3. Per l'importazione di gas il discorso è diverso. In Europa il gas è trasportato soprattutto mediante gasdotti, che sono strutture particolarmente vulnerabili. Per di più in futuro una quota sempre maggiore

dell'approvvigionamento dell'UE proverrà da zone geografiche più lontane. Anche se l'UE continuerà a ricevere forniture dal Mare del Nord, dai Paesi bassi e dalla Norvegia per molti anni a venire, EE 2020 fa notare che l'incremento delle forniture sarà coperto principalmente dall'ex Unione sovietica e dall'Africa settentrionale, sebbene nel 2020 siano possibili ulteriori forniture dalla Nigeria, dall'Iran e da altri paesi del Medio oriente, sia mediante gasdotti sia sotto forma di GNL⁽⁴⁾.

5.2.4. Pertanto è la quota sempre maggiore dei rifornimenti europei che proverrà per forza di cose da zone geografiche che sono o potrebbero diventare politicamente instabili che determina in prospettiva il problema di sicurezza dell'approvvigionamento.

5.2.5. Questo tema è pertinente all'esame del progetto di Programma indicativo nucleare della Commissione per tre motivi. (i) Probabilmente la produzione di energia elettrica dal gas sarà facilmente accessibile alla maggior parte degli Stati membri dopo il 2005, proprio nel periodo in cui si dovrà iniziare a sostituire gran parte della capacità nucleare attuale; (ii) la produzione nucleare non presenta problemi comparabili rispetto all'approvvigionamento del proprio combustibile⁽⁵⁾ e inoltre (iii), producendo il 33 % dell'energia elettrica dell'UE, ha il potenziale per diventare un importante fattore stabilizzante sul piano strategico, un ruolo per il quale non ha concorrenti nel prossimo futuro.

5.2.6. Se, in mancanza di nuovi fattori tecnologici o economici, la produzione nucleare verrà sistematicamente sostituita dalla produzione a gas a partire dal 2005-2010, il problema della sicurezza dell'approvvigionamento potrebbe cominciare ad assumere proporzioni di rilievo, con possibili implicazioni per il sistema economico e perfino per le relazioni con l'estero.

5.3. Le emissioni di CO₂

5.3.1. Le emissioni di CO₂, pur essendo anzitutto un problema ambientale, assumono un'importanza strategica anche per le industrie del settore energetico, alcune delle quali ne producono grandi quantità. La produzione nucleare, alla pari delle fonti rinnovabili, emette nell'atmosfera una quantità irrisoria di CO₂, pertanto il

(1) Punto 81 del Libro bianco della Commissione «Una politica energetica per l'Unione europea» (cfr. nota 1).

(2) Nel documento l'espressione è usata nel suo significato strategico, cioè in rapporto alla dipendenza dalle fonti energetiche esterne e al grado di affidabilità di tali fonti.

(3) Ibidem. Punto 78.

(4) Cfr. Allegato. (Annex). In un altro punto (pag. 80) la relazione EE 2020 osserva che la crescita dell'importanza del gas naturale ha implicazioni geopolitiche particolari. In misura sempre maggiore sarà il gas naturale importato a soddisfare il fabbisogno dell'Europa. Gli studi condotti in merito indicano che occorrerà trasportare il gas da punti sempre più lontani dal mercato europeo, il che renderà necessario il benessere di un numero sempre maggiore di paesi lungo la rotta seguita dal trasporto.

(5) Cfr. il Cap. V 2 del documento della Commissione.

suo abbandono a favore di altri modi di produzione produrrebbe effetti sensibili.

5.3.2. Nel Cap. II, 3(b), del documento (pag. 13) l'inquinamento da CO₂ è definito una «grave minaccia». Nel punto 4.1 (pag. 19) del Libro verde recentemente pubblicato sulle fonti energetiche rinnovabili, la Commissione afferma che «occorre limitare notevolmente l'uso di combustibili fossili per garantire che la Comunità possa raggiungere gli obiettivi in materia di CO₂ contemplati nella Convenzione sui cambiamenti climatici»⁽¹⁾ Il Libro verde propone più avanti di raddoppiare (dal 6 % al 12 %) il contributo delle fonti rinnovabili entro il 2010⁽²⁾.

5.3.3. Il Libro verde prevede che l'adozione dell'obiettivo citato porterà ad «una riduzione annua delle emissioni di CO₂ di 386 milioni di tonnellate entro il 2010», anche se una previsione più accurata dà come risultato 300 milioni di tonnellate⁽³⁾. Anche se quest'ultima cifra rappresenta una quantità ragguardevole di energia «gradita», in quanto prodotta senza emissioni di CO₂, non è sicuro fino a che punto consentirebbe di evitare le emissioni di CO₂ attualmente prodotte dalle fonti convenzionali di produzione (carbone e gas), e ciò per due ragioni: (i) gran parte del programma proposto in materia di energie rinnovabili fornirebbe energia supplementare, non sostitutiva⁽⁴⁾, e (ii) una quota notevole dell'energia elettrica supplementare può rivelarsi inadatta ad alimentare la rete⁽⁵⁾.

5.3.4. Tali cifre evidenziano l'importanza dell'energia nucleare per la campagna di riduzione delle emissioni di CO₂. Basterebbe infatti smantellare appena il 30 % circa della capacità nucleare attuale, per esempio entro il 2015 (una possibilità del tutto verosimile), per vanificare i risultati dell'intero programma di riduzione delle emissioni previsto dal Libro verde sulle fonti rinnovabili,

ammesso che questo ottenga i risultati prefissati⁽⁶⁾. Non sembra pertanto eccessivo affermare che l'abbandono generalizzato del nucleare, che stando a quanto detto in precedenza appare probabile, precluderebbe all'UE ogni possibilità di raggiungere oggi o nel prossimo futuro gli obiettivi internazionali fissati in materia di CO₂.

5.4. *Le responsabilità della Commissione*

5.4.1. Dai dati forniti nei punti precedenti emerge chiaramente che l'UE deve prevenire un problema di sicurezza dell'approvvigionamento nel primo decennio del prossimo secolo. L'UE è già afflitta dal problema delle emissioni di CO₂. La sostituzione di tutta o di gran parte della sua capacità nucleare con produzione a gas a partire dal 2005-2010 (cfr. Cap. 4) accentuerebbe inesorabilmente la scarsa sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE, già ora prevedibile, oltre a compromettere drasticamente i suoi sforzi volti a ridurre le emissioni di CO₂. Pertanto la Commissione dovrebbe assolutamente avviare un dibattito sulle alternative a questo scenario unilaterale, coinvolgendovi le parti economiche interessate e gli Stati membri.

5.4.2. Il documento non chiarisce tali temi, mentre avrebbe dovuto farlo. Gli argomenti vengono toccati, per esempio la sicurezza dell'approvvigionamento nel Capitolo II, 2(a) e nelle «Conclusioni», le emissioni di CO₂ nel Capitolo II, 3(b), e in entrambi i casi c'è un'allusione al contributo positivo del nucleare, ma non vengono sottolineate né la sua importanza cruciale ai fini dell'esame dell'uno o dell'altro problema, né le sue conseguenze per la politica energetica dell'UE.

5.4.3. Entrando nel dettaglio, dopo aver sottolineato, nel Capitolo II, 2(a), a pagina 9 del documento, che la dipendenza dell'Europa dall'energia importata aumenterà significativamente, la Commissione osserva semplicemente che l'energia nucleare «sarebbe particolarmente utile qualora il grado di diversificazione dell'approvvigionamento ... dovesse in futuro deteriorarsi». Non vi è qui dunque riferimento alla portata o alla natura del

(1) COM(96) 576 def.

(2) Ibidem. Sommario, pag. 4.

(3) Ibidem. Paragrafo 6.1, pag. 30. Sussiste però un'evidente discrepanza tra la cifra riportata nel Libro verde della Commissione, 386 milioni di tonnellate di emissioni prive di CO₂ per un contributo del 6 % delle fonti rinnovabili al consumo lordo di energia primaria (gross primary energy consumption), e la cifra di 700 milioni di tonnellate di emissioni prive di CO₂ citata dalla Commissione nel progetto di Programma indicativo nucleare, fondata sull'ipotesi di un contributo del 14 % della produzione nucleare al c.l.e.p. Se si suppone corretta la cifra di 700 milioni di tonnellate riferita all'energia nucleare, un contributo del 6 % al c.l.e.p da parte delle rinnovabili corrisponderà a 300 e non a 386 milioni di tonnellate. I commenti del punto 5.3.4 sono basati sulla cifra più bassa.

(4) Ibidem. Capitolo 3 a pagina 19.

(5) Secondo EE 2020 (punto 2.2.3 della terza parte, pag. 82) molte delle fonti rinnovabili offrono una disponibilità teorica di 2000 ore all'anno, ossia il 25 % del tempo.

(6) Lo smantellamento del 30 % della capacità nucleare attuale vanificherebbe una riduzione annua di circa 210 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂. Anche nell'ipotesi più prudente (capacità nucleare sostituita da produzione a gas mediante TGCC, tra i metodi a combustibili fossili quello che produce il livello più basso di emissioni CO₂), ciò darebbe comunque luogo a 95 milioni di tonnellate all'anno di emissioni supplementari. Quest'ultima cifra si basa sui dati forniti al Relatore da Fells Associates, uno studio di consulenza in politica energetica e ambientale, secondo cui la sostituzione dell'intera capacità nucleare europea con produzione a gas mediante TGCC con rendimento tipico del 52 % produrrebbe un impatto supplementare di CO₂ pari a circa 323 milioni di tonnellate all'anno.

problema che incombe nella realtà, né all'importanza della produzione nucleare nella ricerca di soluzioni, né in termini positivi né in termini negativi.

5.4.4. Lo stesso vale per quanto affermato dalla Commissione sulle emissioni di CO₂. Pochi riuscirebbero a capire dal succinto testo del Capitolo II, 3(b), quali saranno le conseguenze per il programma di riduzione delle emissioni di CO₂ nel momento in cui l'UE non disporrà più di una capacità nucleare consistente.

5.4.5. Quasi certamente la vaghezza della Commissione su questi due punti chiave è dovuta alla percezione del problema di accettabilità pubblica del nucleare e alla sua esigenza di arrivare ad una posizione consensuale. Ciò non toglie che il fatto di non aver trattato esplicitamente i due temi è una grave omissione da parte della Commissione.

5.4.6. È vero che le competenze della Commissione (e quelle dell'UE) in materia di garanzia, o anche solo di promozione, della sicurezza dell'approvvigionamento sono limitate, ma gli Stati membri dispongono di strumenti più idonei. Oggi possono infatti ricorrere alle competenze conferite dalla nuova direttiva che introduce norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (cfr. nota 8). L'intento ed effetto principale di tale direttiva è l'apertura alla concorrenza del mercato dell'energia elettrica, ma oltre a ciò l'articolo 3, paragrafo 2, dispone tra l'altro che

«... gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi di servizio pubblico per quanto riguarda la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture nonché la protezione dell'ambiente.»

5.4.7. Tali obblighi di servizio pubblico devono essere «chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili» e devono anche essere pubblicati. Inoltre gli Stati membri che lo desiderino possono attuare una programmazione a lungo termine al fine di adempiere ai propri obblighi di servizio pubblico. Ne consegue che ora gli Stati membri, qualora lo ritengano necessario, hanno il diritto di salvaguardare anche la sicurezza dell'approvvigionamento, ovviamente nel rispetto delle procedure del caso. La Commissione è in grado di offrire consulenza e lo farà sicuramente sulle questioni strategiche di politica energetica.

5.4.8. Per quanto riguarda le emissioni di CO₂, la Commissione ha la facoltà di formulare proposte e il

Consiglio quella di deliberare qualora lo ritengano necessario, per esempio in conformità dell'articolo 130 S del Trattato⁽¹⁾.

5.4.9. All'atto di rivedere il suo progetto di Programma indicativo nucleare, la Commissione deve decidere chiaramente se la tutela della sicurezza dell'approvvigionamento e la riduzione delle emissioni di CO₂ sono ancora obiettivi politici chiave. In caso affermativo (la posizione sostenuta pubblicamente fino ad oggi) ha il dovere di indicare espressamente per ognuno degli obiettivi quali saranno le implicazioni per il loro raggiungimento in questi due casi: a) l'Unione continua a disporre di una forte componente di produzione nucleare b) tale componente viene abbandonata.

5.4.10. Sulla base delle conclusioni raggiunte, in qualunque senso vadano, la Commissione sarà poi in grado di fornire a tutti i principali operatori coinvolti, e non da ultimo all'opinione pubblica, orientamenti chiari sui dati di fatto delle scelte future e di suggerire in che misura sia auspicabile tentare di influenzare il corso degli avvenimenti prevedibili in base alle conoscenze attuali.

6. La sicurezza nucleare nei paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) e negli Stati dell'ex Unione sovietica

6.1. La Commissione segnala la potenziale pericolosità di alcune componenti dell'industria nucleare dei PECO e dell'ex Unione sovietica nei Capitoli III e V del documento. Descrive anche brevemente i principali tipi di assistenza tecnica fornita dai paesi occidentali, tra cui l'assistenza fornita nell'ambito dei programmi Phare e Tacis.

6.2. Non vi dovrebbe essere alcun dubbio sul fatto che il verificarsi di un altro grave incidente nucleare comprometterebbe drasticamente l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti del mantenimento dell'industria nucleare e potrebbe addirittura determinare la decisione politica di smantellare appena possibile e progressivamente l'industria nucleare dell'UE, a prescindere da ogni altra considerazione, con tutti i costi e i disagi di ordine economico che ciò comporterebbe. Un problema particolarmente grave è dato dall'instabilità del sarcofago dell'unità 4 di Chernobyl, che pare necessiti di provvedimenti urgenti.

(1) In conformità dell'articolo 130 S, paragrafo 2, del Trattato, «...il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta ... le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.»

6.3. In tali paesi il rischio non è limitato all'industria nucleare civile. Un allarme generale potrebbe essere scatenato con la stessa facilità da un fatto che coinvolga l'arsenale nucleare militare di alcuni degli Stati dell'ex Unione sovietica. Secondo notizie ampiamente diffuse, in diverse località i livelli di ispezione e manutenzione sono scesi drasticamente.

I programmi Tacis e Phare richiedono un esame prioritario.

6.4. I programmi Tacis e Phare non toccano le suddette questioni e le somme spese per garantire la sicurezza nucleare convenzionale, pur sembrando ingenti in astratto, non lo sono in relazione a ciò che occorre fare. I programmi realizzati sono senz'altro andati nella giusta direzione, ma la loro reale efficacia è al centro di critiche sempre più aspre. Più di ogni altra cosa sono stati, come indica il loro nome, «programmi di assistenza tecnica», incentrati su aspetti quali la consulenza tecnica, la formazione, la redazione di manuali, la creazione di sistemi, ecc. È stata invece insufficiente la fornitura di attrezzature.

6.5. Sebbene la carente fornitura di attrezzature sia dovuta a ragioni perfettamente comprensibili, sarebbe comunque estremamente auspicabile, se ancora possibile, iniziare a porvi rimedio. Occorre tuttavia rendersi pienamente conto che la critica situazione economica di alcuni degli Stati interessati ha rappresentato un enorme handicap per la prestazione di un'assistenza esterna adeguata.

6.6. Un fattore importante che alimenta le critiche rivolte ai vari programmi di assistenza tecnica è il fatto che, a conoscenza del Comitato, la Commissione non ha ancora avviato una seria valutazione dei programmi. Quali sono i risultati raggiunti? Di quanto è effettivamente migliorata la sicurezza? Come hanno funzionato le disposizioni politiche, finanziarie e amministrative e quali dovrebbero essere le priorità per il futuro? Sono queste le domande da porsi.

6.7. Anche se indubbiamente è molto difficile eseguire tale valutazione su una base oggettiva, il Comitato ritiene che i programmi di assistenza tecnica non acquisteranno credibilità agli occhi dell'opinione pubblica finché non verrà avviato un serio studio sul loro impatto. Il Comitato sollecita vigorosamente la Commissione ad avviare tale studio a titolo prioritario e a pubblicarne poi i risultati.

6.8. Il Comitato chiede inoltre alla Commissione di considerare la possibilità di offrire assistenza ad alcuni degli impianti militari pericolosi, in quanto anche questi, come ogni altro impianto, potrebbero essere teatro di

un grave incidente nucleare con gravi conseguenze per gli Stati membri e le loro popolazioni.

6.9. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione della Commissione su quanto sia importante per l'UE contribuire al miglioramento della sicurezza delle centrali nucleari nell'Europa centrale ed orientale e nella Comunità di Stati indipendenti. Sebbene la questione riguardi la comunità internazionale in generale, è opportuno ricordare che alcuni dei reattori nucleari sono stati installati molto vicino ai confini con Stati membri dell'UE. Se i primi PECO aderiranno all'Unione all'inizio del prossimo secolo, alcune di tali centrali diventeranno centrali dell'UE.

6.10. Le implicazioni di tale evoluzione andranno considerate nel corso dei negoziati bilaterali di adesione. Andrebbero avviati fin d'ora negoziati per l'adeguamento di tali centrali agli standard di sicurezza dell'UE.

6.10.1. Va poi ricordato un altro aspetto. Il processo di integrazione potrebbe indurre a concordare norme o standard relativi alle centrali di costruzione sovietica nel territorio degli Stati candidati all'adesione. Se così fosse, potrebbe cambiare la percezione da parte dell'opinione pubblica del grado di sicurezza delle centrali situate nei paesi non candidati all'adesione, che potrebbero non sentire la necessità di adottare anch'essi gli stessi standard europei.

6.11. Infine, il Comitato è convinto che garantire la sicurezza degli impianti nucleari nei PECO e nella CSI sia un principio talmente importante da meritare di essere aggiunto, con una formulazione adeguata, a quelli elencati dalla Commissione nelle conclusioni nella versione finale del Programma indicativo nucleare.

7. Prossimi passi

7.1. La Commissione dovrà decidere in tempi relativamente brevi se raccomandare o meno interventi strategici per la produzione nucleare se l'UE vuole dare attuazione alle proprie politiche volte a garantire l'approvvigionamento e a ridurre le emissioni di CO₂. Dato che sta considerando passi analoghi in relazione alle due politiche citate nel settore delle fonti energetiche rinnovabili⁽¹⁾, sembra che non ci si trovi dinanzi ad alcuna questione di principio.

7.2. La Commissione tenterà senza dubbio di capire se è possibile, forse tramite un meccanismo finanziario, o di altro tipo, permettere investimenti a lungo termine in centrali nucleari anche in un contesto di mercato. Riconosce l'esistenza del problema nel Capitolo II, 1(d)

(1) Nel Libro verde pubblicato di recente (cfr. nota 19).

del documento, a pagina 8, in cui rileva che «nel realizzare il mercato interno dell'elettricità, gli Stati membri possono prendere nella debita considerazione l'esigenza di pianificazione a lungo termine dell'industria nucleare ...[ecc.]».

7.3. Tale considerazione però, ammesso che si traduca concretamente, rischia di risultare di scarsa utilità se l'opinione pubblica continuerà a nutrire inquietudine per l'attività dell'industria nucleare. Dal disastro di Chernobyl tale inquietudine si è trasformata in un potente movimento politico a pieno titolo. A ciò si aggiunge ora la sfida del gas naturale, il concorrente più temibile mai incontrato dall'industria nucleare.

7.4. All'interno dell'industria, ogni aspetto inerente all'efficienza e ai costi dovrà essere passato in rassegna da cima a fondo nel senso di un aumento della prima e del taglio dei secondi. Le possibilità tecniche e commerciali offerte da reattori più piccoli, compresi nella gamma da 200 a 500 MW, dovrebbero essere riesaminate urgentemente. È probabile che le attività di ricerca, in particolare quelle volte alla sicurezza, necessitino di ulteriori risorse.

7.5. In tale contesto, la scelta che alcuni Stati membri potrebbero fare di sostituire le centrali nucleari obsolete con nuove centrali comporterà da parte dell'industria nucleare uno sforzo di ricerca sostenuto volto a concepire reattori di nuova generazione che siano al tempo stesso sempre più sicuri e competitivi. Il Comitato ritiene che tale sforzo di ricerca debba essere incoraggiato e sostenuto dall'Unione europea mediante il programma di ricerca sulla fissione nucleare. L'entità degli investimenti richiesti conferisce una speciale importanza in questo contesto soprattutto al coordinamento tra programmi nazionali e comunitari.

7.6. Gli standard di sicurezza vanno mantenuti con il rigore e lo scrupolo di sempre. All'interno degli Stati membri dell'UE, l'industria nucleare fa registrare da decenni un ottimo grado di sicurezza. L'industria e le autorità competenti meritano il dovuto riconoscimento, ma non avrebbe senso limitarsi all'autocompiacimento. Anche il livello di sicurezza registrato negli anni deve essere soggetto ad un esame scrupoloso, in modo da garantire che gli standard raggiunti non si abbassino perché sono ormai ordinaria amministrazione o perché sono invalse in certi casi pratiche di aggiramento dei controlli. È di fondamentale importanza che il pubblico sia pienamente informato sulle prassi adottate dall'industria in materia di sicurezza e su come queste vengano mantenute e migliorate.

7.7. *Manipolazione e smaltimento di residui radioattivi*

7.7.1. L'industria nucleare deve risolvere prima di tutto il problema della sua accettabilità complessiva

presso l'opinione pubblica. Anche se probabilmente non esiste modo di cancellare le immagini e la realtà del disastro di Chernobyl, sarebbe un grande passo in avanti convincere l'opinione pubblica della sicurezza del trasporto e dello smaltimento a lungo termine dei residui radioattivi. È istruttivo constatare che, sebbene il combustibile esaurito ed altri materiali radioattivi siano stati trasportati su strada e su rotaia per anni all'interno dell'UE senza incidenti, per molti quest'attività rimane, in misura uguale che in passato, fonte di preoccupazione.

7.7.2. È possibile che l'industria debba ridefinire la sua presentazione al pubblico del tema della radioattività, poiché sembra parlarne solo in relazione a situazioni potenzialmente pericolose. Potrebbe esaminare la possibilità di sviluppare, separatamente dalle proprie attività, un dibattito aperto e continuo con l'opinione pubblica sulla natura della radioattività, attraverso i moderni mezzi di comunicazione, che spieghi quando questa è pericolosa e quando invece è completamente sicura o benefica.

7.7.3. Il problema di più difficile soluzione per l'industria è quello dello smaltimento dei residui nucleari altamente e mediamente radioattivi, in cui un livello pericoloso di radioattività persiste per periodi di tempo eccezionalmente lunghi. L'industria, sulla base di pareri autorevoli di scienziati esperti in materia, propende da tempo per uno smaltimento finale in profondità, al di sotto di strati geologicamente sicuri, dove i residui possono essere conservati in modo affidabile e indisturbati per un tempo indefinito. L'opinione pubblica continua ad opporsi a questa soluzione sostenendo che nessuno può garantire che non si verifichino problemi. L'opinione pubblica non solo vuole che il materiale radioattivo a lunga vita (e di ogni altro tipo) sia smaltito in modo sicuro, ma anche che ci sia modo di recuperarlo e, se possibile, di osservarlo.

7.7.4. A parere del Comitato l'industria nucleare non potrebbe fare niente di meglio per alleviare la preoccupazione suscitata nell'opinione pubblica dalle sue attività che soddisfare i suoi desideri in merito alla manipolazione dei residui a lungo termine, il che è realizzabile tecnicamente e non troppo costoso. La Commissione dovrebbe assistere gli Stati membri e l'industria nucleare nella realizzazione di questo obiettivo. Dovrebbe poi passare alla fase successiva per elaborare una politica globale di smaltimento dei residui nucleari per l'UE nel suo insieme.

7.8. *Il contributo dell'industria alla sicurezza nucleare nei PECO e nell'ex Unione sovietica*

7.8.1. Infine l'industria dovrebbe incrementare gli aiuti di ordine tecnico, finanziario e politico per le

attività volte a garantire la sicurezza degli impianti nucleari (non esclusi quelli militari) nei PECO e nell'ex Unione sovietica. Dovrebbe inoltre adottare un profilo pubblico molto più visibile nell'esecuzione di tali attività, nel quadro dei programmi Tacis e Phare, di altri programmi oppure indipendentemente. Sono attività che l'opinione pubblica sosterrà a condizione di esserne informata. Avendo una grande consapevolezza dei rischi insiti in impianti nucleari progettati male e soggetti ad una manutenzione insufficiente, l'opinione pubblica si aspetta che «la sua» industria nucleare contribuisca a porvi rimedio. Si presenta un'occasione d'oro, che l'industria dovrebbe sfruttare, per raggiungere due obiettivi in un colpo solo.

8. Sintesi

8.1. La pubblicazione del progetto di Programma indicativo nucleare è accolta con favore in quanto fornisce la base per un ampio dibattito nell'UE. Sono però necessarie informazioni più dettagliate. I principi proposti meritano di essere sostenuti.

8.2. L'energia nucleare, dalla quale oggi proviene un terzo dell'energia elettrica dell'UE, presenta alcuni importanti vantaggi ambientali rispetto ai combustibili fossili nella produzione dell'energia elettrica, ad esempio l'assenza di emissioni di CO₂. Essa richiede però la creazione di un ampio sistema che ne garantisca un funzionamento sicuro. Nonostante l'ottimo grado di sicurezza mantenuto dall'industria all'interno dell'UE, permane nell'opinione pubblica una diffusa preoccupazione per il grado di affidabilità di tali sistemi. Non solo la paura delle radiazioni, già radicata, è stata rafforzata dal disastro di Chernobyl, ma non si attenua neanche l'inquietudine dell'opinione pubblica per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti nucleari da parte dell'industria.

8.3. La preoccupazione diffusa nell'opinione pubblica, la liberalizzazione e l'apertura alla concorrenza di mercati che nella maggior parte degli Stati membri erano protetti (il che ha determinato investimenti a lungo termine ad alta intensità di capitale), infine la disponibilità di gas naturale a prezzi competitivi impiegato in centrali più piccole, più efficienti e meno costose sono fattori decisivi che rendono altamente improbabile, stando alle informazioni attuali, un proseguimento della produzione nucleare dopo il 2005-2010, periodo in cui nella maggior parte degli Stati membri le centrali esistenti concluderanno la loro vita operativa.

8.4. La prospettiva di tale evoluzione deve sollevare seri interrogativi strategici per la politica energetica dell'UE. La scomparsa della maggior parte della produzione nucleare infatti non solo comprometterebbe la sua capacità di garantire in futuro una sicurezza dell'approvvigionamento soddisfacente rispetto all'im-

portazione di combustibile per la produzione di energia elettrica, ma vanificherebbe in misura considerevole il suo tentativo di ridurre le emissioni di CO₂.

8.5. Il fatto che il documento non illustri l'importanza dei temi strategici citati e il fatto che non ne valuti adeguatamente l'impatto probabile sulla politica energetica dell'UE rappresentano gravi omissioni. La Commissione è invitata ad affrontare specificamente tali questioni nella versione finale del Programma indicativo nucleare, a raggiungere conclusioni chiare e a fornire orientamenti alle parti interessate e all'opinione pubblica riguardo alle realtà future.

8.6. A proposito dei potenziali pericoli legati agli impianti nucleari dei PECO e della CSI, non vi dovrebbero essere dubbi sugli effetti profondamente dannosi che produrrebbe sull'opinione pubblica un altro eventuale incidente nucleare su larga scala. I programmi Phare e Tacis si sono dimostrati preziosi, ma sono ora sempre più oggetto di critiche. Nella misura in cui tali programmi trattano di sicurezza del nucleare, il Comitato sollecita la Commissione a riesaminarli con urgenza e a pubblicare poi l'esito di tale riesame. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sulle conseguenze del passaggio dei reattori di progettazione sovietica nel territorio dell'UE al momento dell'adesione dei paesi dell'est.

8.7. Il Comitato chiede inoltre alla Commissione di considerare l'inclusione nelle proprie attività della sorveglianza degli impianti nucleari pericolosi di natura militare.

Suggerisce di aggiungere all'elenco di principi proposto dalla Commissione un'azione diretta ad alleviare le preoccupazioni legate alla sicurezza nucleare nell'est europeo.

8.8. La produzione nucleare nell'UE si trova di fronte a grandi sfide che ne mettono in gioco perfino la sopravvivenza. Oltre a dover passare in rassegna l'efficienza e la progettazione dei reattori e a dover essere attenta a mantenere e migliorare l'elevato livello di sicurezza attuale, l'industria deve affrontare la questione della sua accettabilità globale da parte dell'opinione pubblica. Il nocciolo della questione è trovare un modo per convincere l'opinione pubblica della sicurezza del trasporto, della manipolazione e dello smaltimento dei residui radioattivi. L'opinione pubblica non accetta il concetto di smaltimento finale proposto dall'industria e vuole che i rifiuti vengano smaltiti in modo da poter essere recuperati e osservati. La cosa migliore che possa

fare l'industria in merito a questo punto chiave è soddisfare i desideri dell'opinione pubblica. La Commis-

sione dovrebbe aiutarla, e aiutare gli Stati membri, a conseguire tale obiettivo.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

ALLEGATO I

Estratti da «European Energy to 2020 - A scenario approach»⁽¹⁾

1. European Energy to 2020» (EE 2020) esamina una serie di possibilità riguardanti il fabbisogno europeo di diversi combustibili nei prossimi ventitré anni e i luoghi da cui tali combustibili proverranno. Nei punti che seguono sono riassunte le principali conclusioni raggiunte in EE 2020 in merito al fabbisogno di energia elettrica dell'UE.
2. Secondo quanto affermato in EE 2020 entro il 2020 la produzione di energia all'interno dell'UE (eccettuata la quota ottenuta da fonti rinnovabili) diminuirà forse di un quinto. Ciò aumenterà inevitabilmente la dipendenza dalle importazioni energetiche, attualmente nell'ordine del 48 % del consumo lordo, che nel 2020 oscillerà tra il 53 e il 69 %.
3. Tra i vari combustibili, è la dipendenza dalle importazioni di gas naturale che aumenta più di ogni altra. Attualmente tali importazioni sono pari al 40 % del consumo, ma la cifra potrebbe raggiungere il 75 % da qui al 2020. Le forniture supplementari proverranno principalmente dall'ex Unione sovietica e dall'Africa settentrionale, sebbene da qui al 2020 siano possibili forniture anche dalla Nigeria, dall'Iran o da altri paesi del Medio oriente, sia mediante gasdotti che sotto forma di GNL. Una quota cospicua di forniture continuerà ad affluire dall'Europa, es. Mare del Nord, Paesi Bassi, Norvegia.
4. Commentando specificamente l'utilizzo del gas come combustibile per la produzione di energia elettrica, la Commissione afferma nell'EE 2020 che la domanda di energia elettrica continuerà a crescere e che sarà soddisfatta dal gas in misura sempre maggiore. Inoltre le previsioni indicano che le centrali a gas a ciclo combinato raggiungeranno una capacità pari ad oltre il 30 % di quella delle centrali termiche. Secondo uno dei quattro scenari proposti la loro capacità arriverebbe al 50 %.
5. In merito al tema collegato del futuro del carbone, che, al pari dell'energia nucleare, produce un terzo dell'energia elettrica dell'UE, secondo EE 2020 la dipendenza dalle importazioni di carbone aumenterà rapidamente in seguito al brusco crollo della produzione interna. La dipendenza è già passata dal 29 % del 1990 al 37 % attuale e si prevede che raggiunga l'80 % entro il 2020.

⁽¹⁾ «L'energia europea fino al 2020 — un approccio basato su diversi scenari». Documento pubblicato dalla Commissione europea nella primavera del 1996 e disponibile solo in inglese. Nella versione inglese del parere del Comitato, il testo non compreso tra virgolette è opera del relatore e le citazioni provengono dalle pagine 10-23 di EE 2020.

ALLEGATO II

al parere del Comitato economico e sociale

(in conformità dell'articolo 47 del Regolamento interno)

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito.

Emendamenti presentati da Zöhrer**Punto 3.1**

Modificare la seconda frase come segue:

«Come osserva la Commissione stessa, l'energia nucleare è al centro di un acceso dibattito, sebbene generi una quota ragguardevole (circa un terzo) dell'energia elettrica prodotta nell'Unione. Tuttavia negli ultimi anni la Commissione non si è espressa mai veramente in merito al suo potenziale o ai suoi problemi.»

Motivazione

La formulazione proposta fa capire meglio l'ampiezza del dibattito in corso rispetto alla selezione di un solo aspetto (la problematica delle emissioni di CO₂).

Votazione

Voti contrari: 62, voti favorevoli: 18, astensioni: 6.

Punto 4.2

Sopprimere la prima frase.

Motivazione

La Commissione non esprime un dubbio, ma si limita a constatare che al momento non si possono fare previsioni su determinate evoluzioni per il periodo dopo il 2000 e che perciò non si possono definire obiettivi quantitativi in materia di produzione e di investimenti.

Votazione

Voti contrari: 65, voti favorevoli: 16, astensioni: 6.

Punto 4.10

Sopprimere l'ultima frase.

Motivazione

È un'asserzione generica che, in questa forma, non corrisponde alla realtà. Non esistono dati empirici che la dimostrino.

Votazione

Voti contrari: 62, voti favorevoli: 24, astensioni: 4.

Punto 5.2.1

Modificare la prima frase come segue:

«Un'eventuale crescita della dipendenza da combustibili importati per la produzione di energia elettrica può sollevare un problema di sicurezza a lungo termine dell'approvvigionamento per l'UE nel suo insieme, anche se ciò vale in misura diversa per i singoli Stati membri.»

Motivazione

L'UE non è affatto «destinata» ad avere un problema di approvvigionamento.

Votazione

Voti contrari: 75, voti favorevoli: 20, astensioni: 10.

Punto 5.2.5

Modificare come segue:

«Il tema della sicurezza dell'approvvigionamento è quindi pertinente all'esame del progetto di Programma indicativo nucleare della Commissione. Soprattutto in quegli Stati membri in cui una quota notevole dell'elettricità è prodotta dal nucleare, quest'ultimo può fungere da fattore stabilizzante sul piano strategico, un ruolo per il quale non ha concorrenti nel prossimo futuro.»

Motivazione

La decisione sull'impiego dell'energia nucleare è lasciata agli Stati membri. Poiché i singoli Stati membri perseguono strategie energetiche diverse, è impossibile fare affermazioni generali sulla (futura) sicurezza dell'approvvigionamento.

Votazione

Voti contrari: 82, voti favorevoli: 21, astensioni: 6.

Punto 5.2.6

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Cfr. motivazione dell'emendamento al 5.2.5.

Votazione

Voti contrari: 80, voti favorevoli: 25, astensioni: 7.

Punto 5.3.1

Modificare la seconda frase come segue:

«Vanno pertanto ulteriormente intensificati gli sforzi di risparmio energetico e per l'impiego di energie rinnovabili. La quantità ridotta di CO₂ emessa dalla produzione nucleare è proprio uno dei motivi per cui alcuni Stati membri preferiscono tale produzione oppure la stanno abbandonando in tempi più lenti del previsto. Un improvviso passaggio dal nucleare ai combustibili fossili (l'unica alternativa oggi disponibile) produrrebbe effetti sensibili in questo campo.»

Motivazione

Evidente.

Votazione

Voti contrari: 73, voti favorevoli: 25, astensioni: 10.

Punti 5.4.3, 5.4.4 e 5.4.5:

Sopprimere.

Motivazione

Dato che la Commissione è ininfluente sulle decisioni dei singoli Stati membri in materia di uso dell'energia nucleare, è anche giusto che essa non faccia tali confronti.

Votazione

Voti contrari: 82, voti favorevoli: 21, astensioni: 4.

Punto 7.1

Aggiungere la frase seguente:

«A questo proposito il Comitato fa tuttavia riferimento al principio in base al quale la decisione sull'uso pacifico dell'energia nucleare continua a spettare agli Stati membri.»

Motivazione

Evidente.

Votazione

Voti contrari: 67, voti favorevoli: 25, astensioni: 12.

Punto 7.2

Aggiungere la seguente frase:

«Qualora si prendano in considerazione tali possibilità, occorre garantire lo stesso trattamento anche ad altri investimenti in centrali elettriche caratterizzate da alta intensità di capitale (ad esempio le centrali idroelettriche). Occorre stabilire criteri oggettivi, indipendentemente da una determinata tecnologia.»

Motivazione

Non si deve favorire una determinata fonte energetica.

Votazione

Voti contrari: 86, voti favorevoli: 23, astensioni: 7.

Emendamento presentato da Malosse, Sirkein e Gauder.

Punto 8.3

Nella quinta riga, inserire quanto segue:

«...fattori decisivi che, stando alle informazioni attuali e salvo sviluppi successivi che modifichino tale previsione, rendono altamente improbabile un proseguimento della produzione nucleare dopo...»

Motivazione

Evidente.

Votazione

Voti contrari: 51, voti favorevoli: 36, astensioni: 22.

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Relazione economica annuale 1997 — Crescita, occupazione e convergenza sulla via dell'UEM»

(97/C 206/18)

La Commissione, in data 22 aprile 1997, ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione economica annuale 1997 — Crescita, occupazione e convergenza sulla via dell'UEM».

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 Harry Byrne, in data 8 aprile 1997.

Il Comitato economico sociale ha adottato all'unanimità il 24 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria il seguente parere.

Introduzione

1. Il Comitato economico e sociale apprezza l'opportunità offertagli di contribuire, con il presente parere sulla «Relazione economica annuale 1997», all'elaborazione degli «Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» di cui all'articolo 103, paragrafo 2 del Trattato. Si sono infatti compiuti notevoli progressi che vanno consolidati in termini di stabilità e della cosiddetta convergenza nominale dei risultati economici degli Stati membri (criteri di Maastricht). Il Comitato ricorda che la convergenza reale delle economie (posti di lavoro, crescita procapite e coesione interregionale) è tuttora inadeguata. È altresì dell'avviso che le prospettive economiche per il 1997 vadano considerate con realismo e cautela.

1.1. Il Comitato concorda con l'analisi della Commissione sulle cause dei tassi di crescita insufficienti e del deterioramento del mercato del lavoro nella prima metà degli anni '90, ovvero: un aumento troppo limitato della capacità produttiva, politiche di bilancio contraddistinte, in taluni Stati membri, da atteggiamenti lassisti in materia di spesa pubblica e di politica salariale (in contrasto con gli obiettivi di stabilità), turbolenze sui mercati dei cambi e svalutazione di diverse monete. Pare che nel 1996 vi sia stata un'inversione di tendenza dovuta al riequilibrio delle politiche macroeconomiche.

Verso l'Unione economica e monetaria

2. Il Comitato si compiace del fatto che i criteri di Maastricht intesi a preparare gli Stati membri alla partecipazione all'UEM, in particolare alla terza fase, e quindi all'introduzione dell'Euro abbiano ormai dato adito ad una notevole convergenza tra le economie degli Stati membri. Sebbene la portata del coordinamento differisca da uno Stato all'altro, dato che alcuni si conformano più di altri ai criteri formali, tutti i paesi, senza eccezione alcuna, hanno compiuto notevoli progressi verso la convergenza.

2.1. La Comunità ha raggiunto in tal modo una stabilità monetaria senza precedenti che si traduce in

un'inflazione del 2 % circa, tassi di cambio estremamente stabili, formalizzati dal rientro dell'Italia e dall'ingresso della Finlandia nello SME, e tassi d'interesse a breve ed a lungo termine sempre più bassi.

2.2. Benché si siano compiuti notevoli progressi anche sul piano delle politiche di bilancio (indebitamento e disavanzo annuo), gli Stati membri dovranno ancora compiere degli sforzi in questo settore. Occorre inoltre un miglior coordinamento, per non dire consolidamento, delle politiche di bilancio non solo per far sì che il maggior numero di paesi soddisfi ai criteri di Maastricht, ma anche per mantenere e migliorare la coesione tra le diverse regioni della Comunità.

Posti di lavoro: il punto dolente

3. Il Comitato constata con notevole preoccupazione che la realizzazione del mercato interno e le politiche volte all'introduzione della moneta unica non hanno prodotto risultati migliori in termini di crescita e di occupazione. Nelle preoccupazioni dei cittadini europei l'occupazione permane la priorità assoluta.

4. Il Trattato CE fa ampio riferimento all'obiettivo dell'occupazione. Tra le finalità che la Comunità deve perseguire, l'articolo 2 menziona esplicitamente «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale». L'articolo 102 A, nell'introdurre la politica economica e monetaria, enuncia quanto segue: «Gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'articolo 2 e nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 103, paragrafo 2.» Il SEBC, il cui obiettivo principale è innanzitutto il mantenimento della stabilità dei prezzi nella Comunità, deve anch'esso contribuire agli obiettivi citati all'articolo 2, che fa riferimento a un elevato livello di occupazione (articolo 105). Il Comitato si impegna espressamente a far sì che l'attuale CIG provveda ad includere nel Trattato CE un capitolo specificamente dedicato all'occupazione, che stabilisca una politica basata su obiettivi ben precisi e dotata degli strumenti adeguati.

5. Il Comitato economico e sociale ha approvato le iniziative della Commissione, in un primo tempo il Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» e più recentemente l'appello lanciato dal Presidente della Commissione Santer a favore di un'ampia cooperazione tra tutte le parti interessate nel quadro di un Patto di fiducia per l'occupazione. Adesso occorre tuttavia attuare tali iniziative negli Stati membri e nell'Unione europea per raggiungere risultati concreti e creare realmente nuovi posti di lavoro. Nonostante i risultati conseguiti da determinati paesi, la Comunità nel suo insieme continua a registrare un livello di disoccupazione troppo elevato, inammissibile socialmente ed economicamente insostenibile.

Prospettive economiche

6. Il Comitato condivide tuttavia il parere espresso dalla Commissione nella Relazione annuale secondo cui i fondamentali dell'economia della Comunità sono sani in termini di offerta (stabilità dei prezzi, tassi d'interesse, tassi di cambio, contesto internazionale, ecc.), e dovrebbero consentire progressivamente un rilancio dell'economia.

7. Apparentemente, solo i Paesi Bassi e l'Irlanda sono riusciti a combinare in maniera costruttiva la realizzazione dei criteri di convergenza e la creazione di posti di lavoro, insieme al Lussemburgo che non registra più da molto tempo problemi in materia. L'Austria presenta, dopo il Lussemburgo, un tasso di disoccupazione che è di gran lunga il più basso dell'UE, e realizza un consolidamento del bilancio orientato verso il consenso. I Paesi Bassi meritano un riconoscimento particolare per aver saputo conseguire moderazione salariale, risanamento della spesa pubblica, riduzione del carico fiscale e maggior flessibilità del mercato del lavoro, riuscendo così a migliorare in modo incoraggiante la situazione occupazionale che fino a qualche anno fa taluni definivano sconcertante. Hanno inoltre preservato e sviluppato l'essenza del loro modello sociale. Questi paesi hanno dimostrato l'efficacia delle politiche del consenso che coinvolgano i partner economici e sociali. Il Comitato sottolinea altresì gli ottimi risultati dell'economia danese, specie la riduzione significativa della disoccupazione.

8. Il successo dell'Irlanda si può attribuire ad un approccio consensuale che ha prodotto un ampio accordo tra governo e parti sociali su rigorose misure di politica di bilancio, ma è anche basato su un utilizzo ottimale degli strumenti di sviluppo forniti dalla Comunità nel quadro del Fondo di coesione e dei fondi strutturali. Da ciò si evince che la Comunità può svolgere un ruolo assai positivo nello sviluppo economico delle regioni e degli Stati membri e che gli sforzi effettuati dall'Irlanda in questo ambito meritano di essere imitati. L'Italia potrebbe trarre maggior profitto dai finanziamenti previsti dai fondi comunitari se potenziasse la sua capacità di usare le risorse già riservate per il cofinanziamento⁽¹⁾.

8.1. Occorre riconoscere che in molti paesi il rispetto dei criteri di convergenza induce ad adottare politiche di bilancio restrittive che riducono i margini di manovra per stimolare l'economia, rischiando di conseguenza di incoraggiare tendenze deflazionistiche. È quindi essenziale dosare adeguatamente le risorse politiche monetarie per combinare stabilità monetaria, crescita, creazione di occupazione ed un miglior equilibrio di bilancio.

8.2. Il Comitato auspica che gli Stati mantengano questo slancio nel coordinamento delle proprie politiche economiche tramite la realizzazione dei criteri di *Maas-tricht* e che la terza fase dell'UEM possa effettivamente iniziare il 1° gennaio 1999 con il maggior numero di Stati membri possibile.

Debolezza — domanda — soluzioni?

9. La migliore politica di rilancio è quella fondata sull'incremento degli investimenti a seguito dell'aumento della domanda. Le condizioni tecniche per stimolare gli investimenti, ovvero tassi d'interesse a lungo termine bassi, sono state in pratica realizzate in quasi tutti gli Stati membri. Inoltre le imprese stanno vivendo un promettente periodo di redditività messo a repentaglio soltanto dalle scarse prospettive di crescita della domanda dei loro prodotti e servizi. In tale contesto, il Comitato insiste perché la Relazione economica annuale della Commissione individui d'ora innanzi il livello degli interessi reali che sono più significativi per la propensione all'investimento.

10. Al proseguimento di una misurata politica di contrattazione salariale, che rimane un fattore indispensabile per mantenere la stabilità nella parte conclusiva del percorso verso l'Unione economica e monetaria, dovrebbero quindi affiancarsi misure volte a stimolare la domanda. Quest'ultima va incoraggiata con un aumento dei salari reali inferiore all'aumento della produttività, con provvedimenti intesi a stimolare l'esportazione ed a migliorarne la capacità d'innovazione, ed incrementando l'occupazione. Considerate le relazioni tra la domanda, il livello occupazionale e l'evoluzione degli investimenti, occorre evitare di cadere in un circolo vizioso. Non appena le prospettive di bilancio lo permettano, gli Stati membri potrebbero stimolare l'attività economica e quindi l'occupazione adottando, in taluni settori specifici, apposite misure quali lo sgravio fiscale per la costruzione e la ristrutturazione delle abitazioni.

11. Il Comitato si compiace del fatto che la «Relazione economica annuale 1997» comprenda un capitolo sulla «globalizzazione». A questo proposito, rimanda al parere in merito a «L'occupazione, la competitività e la globalizzazione dell'economia⁽²⁾», e sottolinea che l'economia comunitaria non deve temere la globalizzazione

⁽¹⁾ Cfr. La Relazione sulla situazione economica e sociale in Italia (CES 775/96 fin), ottobre 1996, relatore Dantin.

⁽²⁾ Parere d'iniziativa adottato il 19 marzo 1997, relatrice Konitzer (GU n. C 158 del 26. 5. 1997).

delle attività economiche (produzioni di beni e servizi), bensì considerarla una sfida ed una locomotiva del progresso.

12. In ogni caso, la globalizzazione non deve indurre la Comunità ad abbandonare il proprio «modello sociale⁽¹⁾» bensì ad apportarvi eventuali modifiche al fine di renderlo più efficace. A parte il parere sulla globalizzazione attualmente in fase di elaborazione, qualche mese fa il Comitato si è pronunciato sulle «Conseguenze dell'introduzione delle nuove tecnologie sulla situazione dell'occupazione⁽²⁾». Secondo le statistiche degli ultimi 15 anni, l'evoluzione della produttività nell'Unione europea tiene il passo con quella degli Stati Uniti e del Giappone. Il Comitato ritiene pertanto che la globalizzazione e le nuove tecnologie rappresentino per gli operatori economici delle sfide e delle opportunità per garantire la crescita a lungo termine dell'Unione europea.

12.1. Inoltre, la Comunità deve adoperarsi in tutti i modi per impedire il verificarsi di casi di dumping sociale e ambientale da parte di paesi terzi e promuovere così una generale correttezza negli scambi commerciali, per esempio, nell'ambito delle iniziative dell'OMC e dell'OIL.

Rigidità

13. La disoccupazione, tuttavia, continua ad avere un carattere profondamente strutturale. Le soluzioni non possono quindi limitarsi a misure macroeconomiche da applicare nell'ambito monetario e finanziario. Tra i problemi strutturali chiamati in causa più spesso vi è la rigidità del mercato del lavoro nonostante i progressi concreti realizzati in vari Stati membri in materia di flessibilità nel consenso.

13.1. Il Comitato ritiene che la creazione di posti di lavoro possa essere potenziata da una crescita indotta dalla domanda e dagli investimenti, dalle condizioni flessibili e negoziate del mercato del lavoro e dalla riduzione dell'attuale tendenza dell'Europa a sostituire il capitale con il lavoro in misura maggiore di quanto avvenga negli Stati Uniti. Una riduzione dei prelievi obbligatori, con la conseguente riduzione dei costi salariali della manodopera, dovrebbe altresì promuovere l'occupazione, ma potrebbe richiedere una fonte fiscale alternativa per finanziare la spesa sociale.

13.2. L'esempio dell'economia statunitense, seppure non del tutto applicabile al modello socioeconomico europeo — soprattutto in questa fase nella quale gli Stati membri dell'Unione europea sono impegnati in politiche restrittive per la convergenza — dimostra che

è possibile conseguire risultati importanti, in termini di creazione di posti di lavoro, quando si opera in un grande mercato unico con una forte moneta unica.

13.3. Il Comitato prevede di elaborare tra breve un parere sulla relazione fra produttività e creazione di posti di lavoro.

13.4. Il Comitato invita inoltre a portare avanti la lotta contro la burocrazia che ostacola la creazione di posti di lavoro. Molte situazioni intollerabili (proliferazione di procedure amministrative macchinose, tempi eccessivamente lunghi per il rilascio di permessi, ecc.) possono ancora essere eliminate in modo da ottenere un ambiente migliore e più propizio alla creazione di posti di lavoro.

Misure strutturali

14. Per quanto riguarda le misure strutturali specifiche da adottare, il Comitato segnala innanzitutto le diverse forme di lavoro a tempo parziale, la riorganizzazione e riduzione dell'orario di lavoro⁽³⁾, i programmi di tirocinio, la formazione professionale e l'impiego di lavoratori dotati di grande esperienza nella formazione professionale in modo da non sprecare il know-how acquisito in determinati settori.

14.1. Il Comitato ricorda che i grandi lavori di infrastruttura, ovvero le reti europee, non sono ancora stati iniziati per mancanza di finanziamenti. Insiste sull'importanza di realizzare programmi nazionali, regionali e locali di lavori pubblici ad alta intensità di manodopera. Il Comitato ritiene altresì che la politica ambientale sia importante per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Piccole e medie imprese

15. È indispensabile continuare a promuovere lo sviluppo delle piccole e medie imprese nonché delle microimprese. Il Comitato sottolinea la necessità di introdurre una maggiore flessibilità per quanto riguarda le barriere all'entrata, l'accesso ai capitali di rischio e la concessione di crediti dalle banche. Occorrerebbe soprattutto creare anche le premesse per potenziare la costituzione di capitali propri. La riduzione delle tasse sulle società, per gli utili fino a un determinato livello, può favorire la creazione e lo sviluppo di nuove imprese, nella misura in cui tali utili rimangano a disposizione delle imprese per investimento. Bisogna altresì migliorare il clima in cui operano i lavoratori autonomi e le PMI snellendo la burocrazia allo scopo, inter alia, di agevolare il passaggio di tali imprese «di padre in figlio» e di creare migliori regimi di pensione e di sicurezza sociale per i lavoratori autonomi ed i piccoli imprenditori. Sarebbe inoltre necessaria una maggiore mobilità tra lo status di lavoratore autonomo e quello di lavoratore salariato.

(1) Il modello sociale varia da paese a paese ma comprende ovunque la contrattazione collettiva, il consenso e un alto livello di protezione sociale.

(2) GU n. C 66 del 3. 3. 1997.

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

I giovani

16. Il Comitato reputa necessario realizzare misure più incisive per fornire programmi di formazione sul lavoro e posti di lavoro per i giovani. Non ritiene tuttavia opportuno ridurre il salario minimo né il livello salariale in genere per i giovani, visto che il modello sociale europeo si fonda su un livello salariale elevato abbinato ad una produttività elevata. Numerosi Stati membri hanno già adottato con successo iniziative che meriterebbero di essere esaminate e condivise da tutti gli altri paesi («bench marking»).

Il clima politico: Unione economica e monetaria

17. Il Comitato economico e sociale ritiene che l'introduzione dell'Euro, a partire dal 1999, offra agli Stati membri un'occasione unica per spiegare e fare accettare il concetto di integrazione europea ai propri cittadini. La sostituzione della moneta nazionale con l'Euro tocca infatti direttamente ed individualmente ogni cittadino. Stando ai risultati di recenti sondaggi (da prendere con le dovute cautele), solo una minoranza dei cittadini è favorevole alla moneta unica ed all'UEM. Incombe agli Stati membri l'importante responsabilità di informare i cittadini.

17.1. In particolare, i governi devono spiegare ai cittadini che gli sforzi compiuti per rispettare i criteri di convergenza fissati per la creazione della moneta unica non sono stati vani. Il taglio alla spesa pubblica

determinerà la contrazione della domanda che, a sua volta, dovrebbe essere seguita da un miglioramento che potrebbe costituire, per gli investitori ed i consumatori, un nuovo ed incoraggiante segno di rinnovata fiducia e quindi di un'economia più stabile. Il Comitato auspica che questa tendenza possa realizzarsi, se possibile nei tempi previsti dalla Commissione (seconda metà del 1997).

Conclusione

18. I governi ed i rappresentanti degli ambienti socioeconomici svolgono un ruolo determinante nella promozione dell'attività economica e quindi nella creazione di nuovi posti di lavoro. Essi devono continuare ad applicare tutte quelle politiche che, attraverso la stabilità, finiscono col favorire la creazione di posti di lavoro. La Comunità, a sua volta, deve affrontare la situazione occupazionale con la stessa determinazione con cui interviene in materia di convergenza in campo monetario. Pertanto gli «Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità» rivestiranno un'importanza maggiore. È realmente necessaria una politica economica di ampio respiro a livello comunitario per perseguire gli obiettivi occupazionali senza pregiudicare l'essenza del «modello europeo» e per creare, nel contempo, eque condizioni di concorrenza. Il mondo imprenditoriale ed i laboratori devono sviluppare una ferma volontà politica per creare, mediante meccanismi consensuali, i posti di lavoro richiesti dai cittadini europei.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

TABELLA 1

Contesto internazionale

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aumento PIL mondiale reale (esclusa la Comunità)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
Aumento PIL reale, Stati Uniti	3,9	2,7	1,2	-0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
Aumento PIL reale, Giappone	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
Aumento importazioni mondiali (esclusa la Comunità)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 2

Risultati economici della Comunità

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Aumento PIL reale	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	- 0,4	2,9	2,5	1,6
Inflazione (deflatore del PIL)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Disoccupazione (% della popolazione attiva)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)	0,4 ⁽¹⁾	3,9 ⁽¹⁾	3,5 ⁽¹⁾	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Saldo della bilancia delle partite correnti (% del PIL)	0,3	- 0,3	0,1	- 1,4	- 1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Tassi a breve termine (media annua)	5,6 ⁽²⁾	11,2 ⁽²⁾	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Tassi a lungo termine (media annua)	7,1 ⁽²⁾	11,9 ⁽²⁾	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

⁽¹⁾ EUR esclusi GR, E, L, P e S.⁽²⁾ EUR esclusi GR, L e P.

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 3

Quadro riassuntivo della crescita nella Comunità europea

(variazioni annue in %)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consumi privati	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	- 0,3	1,7	1,8	1,9
Consumi pubblici	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Investimenti fissi lordi	5,7	- 0,1	5,7	- 0,4	- 0,9	- 6,6	2,4	3,6	1,7
di cui: attrezzature ⁽¹⁾	...	1,9	6,7	- 0,5	- 3,8	- 11,5	3,5	6,6	4,0
costruzioni ⁽¹⁾	...	- 1,2	4,6	- 0,6	1,1	- 3,3	1,9	1,5	- 0,4
Domanda interna	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	- 1,8	2,5	2,2	1,3
Esportazioni di beni e servizi ⁽²⁾	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Importazioni di beni e servizi ⁽²⁾	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	- 2,8	7,6	6,5	3,2

⁽¹⁾ EUR a 15: esclusi L. e P.⁽²⁾ Compreso il commercio intracomunitario.

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 4

Il mercato del lavoro nella Comunità europea

(variazioni annue in %)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Produttività del lavoro	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Reddito reale pro capite per lavoratore dipendente	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Costo reale del lavoro per unità di prodotto	0,0	- 0,3	- 0,7	0,2	0,0	- 0,9	- 2,4	- 1,6	- 0,7
Popolazione attiva	0,3	0,7	0,9	0,4	- 0,2	- 0,8	0,1	0,1	0,2
Occupazione	0,3	0,0	1,3	0,1	- 1,4	- 1,9	- 0,3	0,8	0,0
Disoccupazione (% della popolazione attiva)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 5

CE: Indicatori desunti dalle inchieste congiunturali

	Max. 1988-1991	Min. 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investimenti programmati ⁽¹⁾ (industria manifatturiera)	...	...	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Utilizzo della capacità (industria manifatturiera)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 ⁽²⁾
Indicatore della tendenza economica (1985 = 100)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 ⁽³⁾

⁽¹⁾ Variazioni in volume degli investimenti programmati rispetto all'anno precedente.⁽²⁾ 1996 Q4.⁽³⁾ Febbraio 1997 per l'indicatore della tendenza economica.

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 6

Attuali risultati degli Stati membri in relazione alla convergenza (*)

	Inflazione	Tassi d'interesse	Situazione del bilancio pubblico					Tassi di cambio
	Indici armonizzati dei prezzi al consumo	Tassi di interesse a lungo termine ⁽¹⁾	Disavanzo essessivo	Deficit/ PIL	Debito/PIL			Partecipazione al meccanismo di cambio (Marzo 1997)
	Feb. 1996- Gen. 1997 (2)	Feb. 1996- Gen. 1997 (3)		(5)	Proiezioni/stime della Commissione (novembre 1996)			
				1996 (6)	1996	Δ 1996/1995	Δ 1996/1993	
B	1,8	6,4	si	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	si
DK	2,0	7,1	no	1,4	70,2 (7)	- 1,7	- 9,9	si
D	1,3	6,2	si	4,0	60,8	2,7	12,6	si
EL	7,8	14,8 (3)	si	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	no
E	3,5	8,5	si	4,4	67,8	2,1	7,3	si
F	2,1	6,2	si	4,0	56,4	3,6	10,8	si
IRL	2,2 (4)	7,2	no	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	si
I	3,7	9,1	si	6,6	123,4	- 1,5	4,1	si
L	1,2	6,3	no	- 0,9	7,8	1,8	1,6	si
NL	1,5	6,1	si	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	si
A	1,8	6,3	si	4,3	71,7	2,7	8,9	si
P	3,0	8,3	si	4,0	71,1	- 0,6	2,9	si
FIN	1,5	7,0	si	3,3	61,3	2,1	4,0	si
S	0,9	7,9	si	3,9	78,1	- 0,6	2,1	no
UK	...	7,9	si	4,6	56,2	2,1	7,7	no
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

(*) Presentazione provvisoria sulla base di dati non sempre già armonizzati. La definizione definitiva dei criteri di convergenza formulati nel Trattato di Maastricht è ancora in discussione.

⁽¹⁾ Scadenza media: 10 anni, tranne che per la Grecia (5 anni circa).⁽²⁾ Inflazione: media aritmetica degli indici armonizzati di dodici mesi riferiti alla media aritmetica degli indici armonizzati dei dodici mesi del periodo precedente.⁽³⁾ Tassi di interesse: media dei valori medi degli ultimi dodici mesi.⁽⁴⁾ Inflazione in Irlanda: media aritmetica dei quattro indici trimestrali armonizzati del 1996 riferiti alla media aritmetica dei quattro indici trimestrali armonizzati del 1995.⁽⁵⁾ Decisioni del Consiglio del 26 novembre 1994, 10 gennaio 1995 e 27 giugno 1996.⁽⁶⁾ I dati costituiscono stime elaborate dai servizi della Commissione in base alle definizioni e ai dati più recenti forniti dagli Stati membri; il segno — per il disavanzo di bilancio — indica l'esistenza di un saldo positivo.⁽⁷⁾ I depositi delle amministrazioni pubbliche presso la banca centrale, le voci dell'attivo delle amministrazioni pubbliche formate da obbligazioni diverse da titoli di Stato e il debito connesso alle imprese pubbliche sono ammontati al 18 % circa del PIL nel 1995.

TABELLA 7

Convergenza reale nel 1996

	PIL pro capite		Disoccupazione	Costo reale del lavoro per unità di prodotto	Saldo della bilancia delle partite correnti
	SPA	Variazione in % rispetto all'anno precedente	% della popolazione attiva	Variazione in % rispetto all'anno precedente	% del PIL
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
EL	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
S	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,0	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Fonte: Servizi della Commissione: proiezioni dell'autunno 1996.

TABELLA 8

Disoccupazione in Europa (% della popolazione attiva)

		1993	1994	1995	1996
Donne	totale	12,2	12,7	12,5	12,6
	al di sotto dei 25 anni	22,0	23,0	23,2	23,0
	25 anni ed oltre	10,3	10,8	10,6	10,7
Uomini	totale	9,7	10,0	9,4	9,6
	al di sotto dei 25 anni	20,9	21,4	20,1	20,2
	25 anni ed oltre	7,9	8,2	7,9	8,1
Donne e uomini	totale	10,9	11,3	10,9	11,0
	al di sotto dei 25 anni	21,4	22,1	21,5	21,5
	25 anni ed oltre	8,9	9,3	9,0	9,2

Fonte: Servizi della Commissione.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri»

(97/C 206/19)

Il Consiglio, in data 27 gennaio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Whitworth, in data 9 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria con 119 voti favorevoli, 2 contrari e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione e quadro generale

1.1. La proposta di direttiva in esame ha il suo fondamento nella risoluzione del Consiglio del 22 dicembre 1994 sulla sicurezza dei traghetti roll-on/roll-off. Rammentando, tra gli altri incidenti, il rovesciamento del traghetto «Estonia» avvenuto nel settembre precedente, la risoluzione chiedeva agli Stati membri e alla Commissione di sostenere una serie di specifiche iniziative dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO), invitando inoltre la Commissione a presentare una proposta relativa a determinati adempimenti obbligatori, tra cui la registrazione dei passeggeri sui traghetti che operano regolarmente da e verso porti comunitari.

1.2. Da allora l'IMO ha elaborato e adottato taluni emendamenti alla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS). La regola III/27 «Informazioni sui passeggeri», adottata lo scorso giugno e applicabile a tutte le navi da passeggeri adibite a viaggi internazionali, stabilisce degli obblighi in relazione al conteggio dei passeggeri e alla registrazione di determinate informazioni su di essi. La regola entrerà in vigore il 1º luglio 1998.

1.3. La regola SOLAS ammette talune deroghe:

- le navi da passeggeri possono essere esentate se i loro servizi di linea rendono impossibile la registrazione delle informazioni;
- le navi che non si allontanano più di 20 miglia dalla costa possono essere esentate se l'amministrazione dello Stato di bandiera ritiene che la natura del viaggio, in acque riparate, fa sì che i requisiti siano eccessivi o non indispensabili.

2. La proposta della Commissione

2.1. La Commissione ha basato la direttiva in esame sulla nuova regola SOLAS, proponendone l'applicabilità a tutte le navi passeggeri, battenti qualsiasi bandiera,

che operano da un porto sito in uno Stato membro per viaggi interni o internazionali (sono inoltre previsti taluni requisiti per le navi che arrivano nella Comunità in provenienza da porti extracomunitari). La Commissione sottolinea che in mancanza della direttiva, la regola SOLAS sarebbe vincolante soltanto per gli Stati di bandiera e che, per garantirne la coerente applicazione a tutte le navi passeggeri operanti dai porti comunitari, è necessario estendere la giurisdizione sui requisiti imposti dalla regola stessa agli Stati di approdo; fa inoltre osservare che questi ultimi sono responsabili delle operazioni di ricerca e di salvataggio (SAR) in caso di incidenti.

2.2. La direttiva proposta prevede:

- il conteggio, prima della partenza, di tutte le persone a bordo della nave e la verifica da parte del capitano che non si superi il numero delle persone che la nave è autorizzata a trasportare;
- la registrazione, per le navi che effettuano viaggi superiori a 20 miglia, dei nomi, del sesso e della categoria d'età di tutti i passeggeri, nonché di eventuali richieste speciali da parte di singoli passeggeri, e la comunicazione di tali dati entro 30 minuti dalla partenza, ad una persona designata all'interno della compagnia, che li può mettere a disposizione delle autorità competenti per la ricerca e il salvataggio;
- l'istituzione da parte delle società di un sistema di registrazione conforme a determinati criteri funzionali;
- l'entrata in vigore, a cura degli Stati membri entro il 1º gennaio 1998 dei regolamenti necessari per conformarsi entro il 1º gennaio 1999 alle disposizioni sulla registrazione.

2.3. Sebbene la direttiva proposta disponga la registrazione dei passeggeri solo per i viaggi che superano le 20 miglia, non sono previste deroghe sulla base della impossibilità pratica di effettuare la registrazione, e i requisiti per l'esenzione per le navi che operano in acque riparate sono molto più restrittivi di quelli previsti dalla regola SOLAS.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato, in linea generale, accoglie con favore la proposta di direttiva del Consiglio in materia. Riconosce la necessità di una normativa comunitaria vincolante tanto per lo Stato di approdo quanto per quello di bandiera. Valuta positivamente il fatto che la direttiva proposta sia basata sulle decisioni dell'IMO, così come sono espresse nella regola SOLAS, in quanto ciò coincide con la posizione che il Comitato stesso ha assunto in numerosi precedenti pareri su questioni marittime. Accetta il fatto che le disposizioni siano applicabili tanto alle navi che effettuano viaggi in ambito nazionale, quanto a quelle impegnate su rotte internazionali, dato che non vi è ragione per avere due differenti standard di sicurezza in tali settori.

3.2. Per quanto riguarda gli elementi sostanziali della direttiva, non vi sono dubbi sulla necessità di contare il numero di passeggeri a bordo, e dell'obbligo da parte del capitano di accertarsi che essi non superino il numero previsto dal certificato di sicurezza per navi da passeggeri. Il Comitato approva senza alcuna riserva tali disposizioni, sebbene non dovrebbe essere necessario varare una nuova regolamentazione per fare in modo che questa elementare disposizione di sicurezza sia attuata.

3.3. La registrazione dei nomi e di altre informazioni riguardanti i passeggeri costituisce un nuovo obbligo. La Commissione afferma in vari punti della relazione che lo scopo di questa misura è quello di semplificare le operazioni di ricerca e salvataggio. Sebbene, ai fini di tali operazioni, sia essenziale conoscere il numero di passeggeri a bordo, e utile conoscerne le categorie di età (adulti, bambini, neonati), è rilevante sapere i nomi dei passeggeri solo dopo un eventuale incidente, per permettere alla società di rispondere alle richieste dei congiunti, e per facilitare l'identificazione di morti e feriti.

3.4. Non vi è dubbio che l'obbligo di registrare i nomi di tutti i passeggeri causerà considerevoli difficoltà di ordine amministrativo alle società di traghetti che operano servizi frequenti su rotte per le quali numerosi passeggeri acquistano il biglietto direttamente alla biglietteria al momento di imbarcarsi. Le attuali procedure di prenotazione prevedono la registrazione del nome dei conducenti, ma non di quello dei passeggeri, che possono esser fino a cinquanta, su un pullman. Per taluni servizi sarà difficile, anche usando sofisticate (e costose) attrezzature elettroniche, evitare di allungare i tempi di imbarco, (con ritardi per i passeggeri e un'efficienza operativa ridotta).

3.5. L'operazione avrebbe ampie dimensioni. In un singolo porto, in alta stagione, si effettuano 65 partenze al giorno a cui si applicherebbero le disposizioni sulla registrazione, con un totale generale di 63 000 passeggeri. Occorrerebbe verificare e registrare ogni singolo nominativo per conservarlo per poco più di un'ora, e poi cestinare la lista dei nomi se la nave non ha avuto incidenti.

3.6. La deroga in caso di impossibilità pratica prevista dalla regola SOLAS, di cui ai punti 1.3 sopra, è stata certamente concepita tenendo a mente tali considerazio-

ni. Il Comitato suggerisce alla Commissione di prendere ancora in esame tale possibilità, eventualmente aggiungendo alla proposta di direttiva una clausola che permetta agli Stati membri di stabilire una procedura di registrazione alternativa su rotte particolari, per le quali essi ritengano non fattibile la registrazione dei singoli nominativi. Una soluzione del genere dovrebbe essere in linea di massima concordata da entrambi (o da tutti) gli Stati di approdo coinvolti, essere pienamente compatibile con i criteri SOLAS, tenere adeguatamente conto delle strutture di salvataggio e ricerca, nonché di quelle adibite alle previsioni meteorologiche, della zona in questione, e non dar luogo ad alcuna distorsione della concorrenza tra i vari servizi di linea.

3.7. Con la sola riserva di questi suggerimenti, e delle osservazioni specifiche che seguono, il Comitato ritiene che la direttiva proposta costituisca una risposta adeguata, da parte della Commissione, alla nuova regola SOLAS.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Articolo 4, terzo paragrafo

(La modifica proposta non riguarda la versione italiana.)

4.2. Articolo 5, primo paragrafo

Occorrerebbe procedere a conteggi separati per l'equipaggio e i passeggeri, dato che è il numero di questi ultimi che non deve superare il numero stabilito nel certificato di sicurezza per nave da passeggeri.

4.3. Articolo 6

Andrebbe chiarito in questo articolo, oppure fornendo una definizione di viaggio nell'articolo 2, che il limite di 20 miglia si applica al tragitto da un porto all'altro, e non alla distanza complessiva comprendente passaggi tra più di due porti.

4.4. Articolo 8

Dato che l'obbligo previsto dal SOLAS riguarda l'invio delle informazioni alle autorità di salvataggio e ricerca quando sia necessario, l'inizio del secondo paragrafo dovrebbe essere modificato come segue: «La società garantisce che dette informazioni possano essere messe, su richiesta, a disposizione dell'autorità designata in qualsiasi momento successivo al periodo specificato all'articolo 6».

Occorrerebbe inoltre chiarire che non è richiesto che le informazioni vengano conservate sotto forma di documenti, nella misura in cui esse possono essere prontamente trasmesse, ad esempio per mezzo di un computer.

4.5. *Articolo 11, primo paragrafo, punto IV*

La disposizione in base alla quale il sistema deve essere concepito in modo da non causare ritardi ai passeggeri, solleva la questione della fattibilità, discussa più in alto nel punto 3.4.

4.6. *Articolo 11, secondo paragrafo*

Questa disposizione dovrebbe essere depennata. È la società che decide, fatta salva l'approvazione dello Stato membro, quale sia il modo migliore di uniformarsi.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla futura strategia per il controllo delle emissioni atmosferiche causate dal trasporto su strada alla luce dei risultati del programma auto/oil»,
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modificazione della Direttiva 93/12/CEE del Consiglio», e
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore e recante modificazione delle Direttive del Consiglio 70/156/CEE e 70/220/CEE» ⁽¹⁾

(97/C 206/20)

La Commissione, in data 13 febbraio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione e alle proposte 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 Gafo Fernández, in data 4 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale, ha adottato all'unanimità il 24 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 61 voti favorevoli, 3 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le direttive all'esame si prefiggono di migliorare sensibilmente, entro il 2010, la qualità dell'aria nell'Unione europea, specie nelle zone urbane. Pertanto cercano di definire, in un unico documento, i nuovi limiti di emissioni dei veicoli a motore per gli anni 2000 e 2005 e la qualità dei carburanti, benzina e combustibile diesel, per il 2000.

1.2. Su questa linea vengono fissati, per il 2000, nuovi limiti di emissioni dei tubi di scappamento delle

autovetture, che prevedono una riduzione media tra il 35 % e il 50 % rispetto ai valori stabiliti nel 1996 per le principali sostanze inquinanti (No_x, CO, HC e particolato). Sarà inoltre totalmente vietata, a partire dalla stessa data, la vendita di benzina con piombo e verranno migliorate alcune caratteristiche della benzina senza piombo e del combustibile per motori diesel.

1.3. Il testo delle direttive all'esame prevede che entro e non oltre il 31 dicembre 1998 la Commissione presenti una nuova proposta relativa sia ai nuovi valori delle emissioni per il 2005, sia alla qualità dei carburanti,

⁽¹⁾ GU n. C 77 dell'11. 3. 1997, pagg. 1-8.

necessaria per raggiungere detti valori. Tale proposta, che dovrebbe permettere di conseguire valori molto limitati di emissioni (un'ulteriore riduzione del 50 % circa dei limiti fissati per il 2000), si baserà sugli esiti del Programma Auto-Oil e, tra le altre cose, sui seguenti parametri:

- evoluzione della qualità dell'aria;
- emissioni inquinanti in Europa dovute ai trasporti e ad altre fonti, nonché eventuale contributo delle misure adottate per la loro riduzione;
- sviluppo tecnologico per quanto riguarda i veicoli e le nuove tecnologie di propulsione;
- contributo delle misure locali o di quelle atte a favorire il trasporto pubblico, inclusi gli incentivi fiscali;
- disponibilità e qualità del greggio in Europa;
- rapporto costo/efficacia delle misure previste.

1.4. Fissando con così grande anticipo gli obiettivi per il 2005 si intende consentire all'industria di prepararsi con sufficiente anticipo ai cambiamenti tecnologici che si devono apportare ai nuovi veicoli e alle raffinerie di petrolio. Questa iniziativa dev'essere collegata con l'attuale proposta di direttiva volta a limitare a 5 e a 4,5 litri ogni 100 chilometri il consumo delle autovetture a benzina e diesel.

1.5. I costi annuali dell'insieme del Programma Auto-Oil — prima delle imposte, aggiornati per un periodo di 15 anni e comprendenti i costi dello sviluppo tecnologico, i costi d'investimento e quelli operativi — sono articolati come segue:

Per l'industria:

- Misure della prima fase (limiti di emissioni e qualità del carburante per il 2000): 4 906 milioni di ecu l'anno;
- Misure della seconda fase (solo limiti di emissioni per il 2005): 3 000 milioni di ecu l'anno.

Per i governi:

- 555 milioni di ecu l'anno nella prima fase, legati ai costi per il miglioramento del controllo della manutenzione dei veicoli.

Questo comporterà, per ogni veicolo i seguenti aumenti:

- Misure della prima fase (limiti di emissioni per il 2000): 2 ecu l'anno per i carburanti, più un aumento del costo di fabbricazione di un veicolo nuovo che varia tra 200 e 520 ecu (a seconda del tipo e della cilindrata del veicolo);

- Misure della seconda fase (limiti di emissioni per il 2005): tra 150 e 200 ecu di aumento del costo di fabbricazione di un nuovo veicolo.

Tali costi risulterebbero a carico del consumatore qualora non fossero assorbiti dai produttori e/o dai canali di commercializzazione.

1.6. Le proposte di direttiva prevedono la possibilità di stabilire incentivi fiscali per accelerare il conseguimento degli obiettivi fissati. Tali incentivi saranno determinati in base ai consueti criteri di trasparenza, comunicazione preventiva alla Commissione, proporzionalità ai costi aggiuntivi e adeguamento temporale alle scadenze delle direttive.

1.7. Saranno inoltre definite adeguate misure di salvaguardia sia per accelerare l'introduzione degli obiettivi in zone particolarmente sensibili, sia per ottenere l'esenzione temporanea dalle misure fissate.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva gli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria che le proposte di direttive all'esame intendono conseguire attraverso la riduzione delle emissioni dei veicoli, il miglioramento della qualità dei carburanti utilizzati, nonché l'adozione di misure di carattere non tecnico in questo settore. Il Comitato ritiene inoltre che queste ultime debbano essere accompagnate da altre misure in settori quali il potenziamento dei mezzi pubblici e una migliore gestione del traffico.

2.2. Il Comitato valuta positivamente l'iniziativa della Commissione concernente il programma Auto-Oil. Lo sviluppo di tale programma, che si basa su un partenariato e una collaborazione efficaci tra la stessa Commissione e le industrie automobilistiche e petrolifere, rappresenta un ottimo esempio in prospettiva e i suoi risultati ne sono la migliore dimostrazione. Il Comitato ritiene che tale procedura dovrebbe essere applicata, per quanto possibile, ad altri settori che si trovano dinanzi a sfide analoghe.

2.3. Il Comitato approva gli obiettivi di riduzione fissati per il 2000 come pure, sulla base delle considerazioni che seguono, gli obiettivi di riferimento per il 2005.

2.4. Il Comitato ritiene che l'insieme di azioni previste per conseguire gli obiettivi di «Emissioni 2000» (che come è stato precedentemente sottolineato presuppongono una diminuzione di circa il 35-50 % delle emissioni previste per il 2010 qualora non venisse applicato il pacchetto di misure proposto dalla Commissione europea) comportino uno sforzo ingente a livello sia economico che di adeguamento delle tecnologie attualmente disponibili. Il Comitato si rende altresì conto che la parte più importante di questo sforzo ricadrà sull'industria automobilistica, in termini di sviluppo

tecnologico e di costi globali. Pertanto invita la Commissione a prevedere misure a sostegno della realizzazione del Programma Auto-Oil sia nel programma quadro di ricerca, sia negli orientamenti fiscali selettivi che devono tendere ad un uso sostenibile dei veicoli privati prevedendo un incentivo in favore delle «automobili pulite».

2.5. Una delle condizioni fondamentali per realizzare questi obiettivi è garantire che i veicoli rispettino il livello fissato delle emissioni durante tutta la loro vita utile. La Commissione propone tre azioni complementari:

- diagnostica a bordo per i veicoli a benzina;
- sistemi periodici di controllo e manutenzione.

È stato previsto in via complementare un terzo sistema basato sul controllo della conformità dei veicoli in circolazione. Tale sistema verrebbe attuato sulla base di un campionamento statistico, suddiviso per marche e modelli, di veicoli in condizioni ottimali di funzionamento nel corso della loro vita utile.

Considerando l'azione combinata dei due primi elementi, il Comitato nutre delle riserve nei confronti della necessità di definire un sistema di controllo della conformità dei veicoli in circolazione, procedura che può risultare burocraticamente complessa e poco efficace in termini di rapporto costi/benefici. Propone pertanto alla Commissione di studiare formule alternative, ad esempio un accordo volontario con l'industria automobilistica europea.

2.6. Il Comitato ritiene che la qualità dei carburanti prevista per conseguire gli obiettivi di «Emissioni 2000» può essere considerata una proposta equilibrata per l'Unione europea nel suo complesso, nonostante lo sforzo relativamente importante che implicherà soprattutto per le raffinerie del sud della Comunità. Come osserva il Programma Auto-Oil, essa è altresì indispensabile per l'introduzione delle nuove tecnologie sia nei motori a benzina che in quelli diesel.

2.7. Il Comitato avrebbe dato un giudizio positivo se la Commissione avesse contemporaneamente preso in considerazione talune azioni complementari alle proposte, aventi un buon rapporto costi/benefici, molte

delle quali sono state analizzate nel programma Auto-Oil. Tra queste, meritano di essere citate le seguenti:

- l'impatto della nuova strategia di riduzione del consumo delle autovetture sulle emissioni globali di queste ultime;
- riduzione delle emissioni, soprattutto a livello locale, derivanti dall'applicazione delle cosiddette «misure di carattere non tecnico», ad esempio una migliore gestione del traffico e l'eventuale uso di carburanti alternativi quali il GPL (gas di petrolio liquefatto), il gas naturale compresso o altri ancora;
- misure per accrescere il rinnovo del parco veicoli.

2.8. Il Comitato si compiace per il fatto che il Programma Auto-Oil II, indispensabile per la fase fino al 2005, sia già in corso di elaborazione. Il programma Auto-Oil II è di tipo integrato, tiene conto delle fonti sia mobili che stazionarie e prende in considerazione l'evoluzione della qualità dell'aria in seguito all'adozione del pacchetto di misure previste dal Programma Auto-Oil I, nonché le nuove tecnologie disponibili e i nuovi limiti di sostanze inquinanti che possono essere fissati per motivi di salute. Questa seconda fase dovrebbe comunque attenersi a criteri analoghi di rapporto costo/efficacia.

2.9. Durante i lavori, l'Associazione europea dei costruttori automobilistici si è dichiarata contraria a che vengano definiti adesso alcuni obiettivi di riferimento per il 2005. La supposizione della Commissione secondo cui ciò consentirebbe loro di proseguire i programmi di sviluppo tecnologico sulla base di alcuni obiettivi di riferimento non è giustificata. Infatti, il programma Auto-Oil II, può concludersi entro la fine del 1998. Ciò offre all'industria associata una solida base per le attività di sviluppo tecnologico. In caso contrario i risultati del Programma Auto-Oil II e l'impatto delle attuali misure sulla qualità dell'aria potrebbero mostrare che i previsti obiettivi di riferimento per le emissioni 2005 sono eccessivi, oppure che andrebbero aumentati rispetto a quanto inizialmente previsto, il che renderebbe le tecnologie sviluppate in base a tali obiettivi parzialmente o totalmente inutili.

2.10. Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione sulla necessità di disporre di alcuni obiettivi di riferimento che devono essere sottoposti a verifica sulla base di dati scientifici ed economici. Per tale motivo, invita la Commissione e l'industria ad accelerare i lavori del Programma Auto-Oil II in modo da definire, prima del 1999, adeguati obiettivi di riferimento. Questo inoltre permetterà di disporre degli ultimi dati elaborati sulla qualità dell'aria nell'Unione europea e dunque di basare gli obiettivi su un'analisi ambientale più realista.

2.11. Il tema degli incentivi fiscali nel settore ambientale è stato oggetto di numerosi pareri del Comitato⁽¹⁾. In linea con i principi enunciati dalla Commissione stessa, il Comitato ritiene tali incentivi accettabili solo se servono ad accelerare l'applicazione di norme più severe approvate a livello comunitario e la cui entrata in vigore è prevista ulteriormente, se sono calcolati in percentuale del costo aggiuntivo dell'attuazione di dette misure e se non provocano distorsioni di concorrenza. Su tale base, il Comitato approva l'introduzione degli incentivi fiscali per conseguire gli obiettivi «Emissioni».

2.12. Il Comitato richiama l'attenzione su alcuni problemi connessi con l'applicazione degli incentivi agli obiettivi delle «Emissioni 2005», definiti a titolo indicativo nella proposta di direttiva. Ritiene infatti che tali obiettivi debbano essere definiti tempestivamente in modo vincolante, altrimenti in queste circostanze gli incentivi non potrebbero soddisfare nessuna delle tre condizioni sopraenunciate per essere considerati compatibili con il mercato interno. Più precisamente:

2.12.1. Prima dell'eventuale approvazione delle nuove norme comunitarie sulle emissioni e della loro entrata in vigore, gli incentivi non sarebbero giuridicamente giustificati.

2.12.2. Senza l'elaborazione di uno studio, come l'Auto-Oil II precedentemente proposto, sarebbe difficile precisare in modo trasparente a livello comunitario il costo aggiuntivo che il rispetto di tali norme comporterebbe per i veicoli.

2.12.3. In queste circostanze e soprattutto in mancanza di un quadro comunitario armonizzato, si potrebbero introdurre delle distorsioni sul mercato interno.

2.13. Il Comitato ritiene che la concessione di tali incentivi fiscali per accelerare il rinnovo del parco

veicoli più vecchio e dunque più inquinante avrebbe conseguenze molto più importanti sulle emissioni totali, in termini di rapporto costo/efficacia.

2.14. Il Comitato ritiene opportune le misure introdotte dalla direttiva sulla qualità dei carburanti, per quanto concerne sia la proroga eccezionale concessa per la vendita di benzina senza piombo, sia le esigenze di un carburante di migliore qualità in zone particolarmente sensibili, a condizione che gli Stati membri giustifichino la necessità di tali misure di qualità per la protezione dell'ambiente.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Osservazioni concernenti la proposta di direttiva sulla qualità della benzina e del combustibile diesel.

3.1.1. Articolo 9: sostituire «una riduzione significativa del tenore di zolfo ... 1° gennaio 2005» con «un tenore di zolfo nella benzina e nel combustibile diesel compatibile con i nuovi obiettivi di emissioni fissati per gli autoveicoli».

3.2. Osservazioni concernenti la proposta di direttiva sulle emissioni dei veicoli a motore:

3.2.1. Articolo 1, lettera b): Riformulare il paragrafo nel modo seguente: «Gli Stati membri che all'origine rilasciano l'approvazione del tipo di veicolo, possono invitare le industrie automobilistiche a stipulare accordi volontari per garantire il controllo di conformità ai requisiti di durata dei veicoli in circolazione».

3.2.2. Articolo 5: sostituire «di rendere più severe le norme sulle emissioni dei veicoli» con «nuovi valori di emissioni che tengano conto dell'evoluzione della qualità dell'aria nell'Unione europea e dei risultati degli ultimi studi tecnici e delle analisi costi/benefici portati avanti dalla Commissione con la collaborazione dei settori industriali interessati, nel quadro del Programma Auto-Oil II».

⁽¹⁾ GU n. C 155 del 21. 6. 1995; GU n. C 18 del 22. 1. 1996; GU n. C 212 del 22. 7. 1996.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale su «L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo»

(97/C 206/21)

Il Comitato economico e sociale, in data 11 luglio 1996, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Etty, in data 15 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, 10 contrari e 14 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

L'obiettivo principale del parere è di definire quelle che dovrebbero essere, secondo il Comitato, le linee direttrici di una politica UE coerente e solida in materia di diritti dell'uomo. Il parere auspica inoltre che queste linee direttrici diventino oggetto di discussione su scala europea, più di quanto è avvenuto finora.

Il Comitato ritiene che un importante presupposto consista nella forte coesione tra gli aspetti interni e quelli esterni della politica in materia di diritti dell'uomo. Questo rapporto tra i due aspetti viene analizzato abbastanza a fondo, ma non si tratta di un sotterfugio per ottenere un duplice risultato e per formulare nel contempo un parere sugli aspetti interni della politica in materia di diritti dell'uomo. Le considerazioni in merito alla politica interna sono state mantenute volutamente a livello generale e si riferiscono sempre a ciò che è ritenuto necessario negli aspetti esterni della politica.

La coerenza e la solidità della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo presuppone la creazione di connessioni più lineari tra la politica degli Stati membri e quella dell'UE in materia. Anche la domanda sul modo d'impostare la politica in materia di diritti dell'uomo, se a livello intergovernativo o comunitario, non può rimanere a lungo senza risposta. Il Comitato è favorevole ad un'evoluzione (a termine) in senso comunitario, purché si soddisfi alle condizioni di adeguati controlli democratici.

Il Comitato tiene infine a sottolineare che l'UE, pur essendo divenuta nel frattempo un attore politico ed economico di portata mondiale, continua, insieme agli Stati membri a potenziare il ruolo dell'ONU e dei suoi istituti specializzati, contribuendone alla riforma, con l'intento di creare condizioni migliori per il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo nel mondo.

Nel quadro delineato da queste linee direttrici, il parere propone vari suggerimenti concreti per la politica in materia di diritti dell'uomo, a breve, medio e lungo termine.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Proprio perché l'importanza politica ed economica dell'UE nel mondo è notevolmente aumentata, e considerata inoltre la rivalutazione, nel Trattato di Maastricht, dei diritti dell'uomo come elemento della politica interna ed estera dell'UE, alla fine del 1995 la Commissione ha opportunamente rivolto l'attenzione agli aspetti esterni della propria politica in materia di diritti dell'uomo (COM(96) 567 def.).

2.2. La comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento analizza principi, priorità e strumenti, fornisce una panoramica sulla politica in materia di diritti dell'uomo attuata finora dall'UE e offre al Comitato economico e sociale una buona occasione per formulare una prima valutazione coerente.

2.3. In una prospettiva futura, il documento chiarisce quali compiti la Commissione considera più importanti per l'UE a breve e medio termine, quali nuovi temi vuole affrontare e quali sono le principali scelte strategiche mirate a migliorare la coerenza ed i risultati ottenuti attraverso la propria politica in materia di diritti dell'uomo.

2.4. Mancano nel documento della Commissione chiari orientamenti strategici per l'attuazione di una politica dei diritti dell'uomo coerente e solida. Il Comitato ha l'impressione che l'UE abbia finora determinato la propria politica di volta in volta; in ogni caso le grandi linee non sono mai state oggetto di una discussione aperta. Il Comitato ritiene che tale discussione sia assolutamente indispensabile e che le linee politiche di cui sopra vadano esplicitamente definite, naturalmente in modo tale da garantire una sufficiente flessibilità della politica.

2.5. Il documento contiene numerose dichiarazioni e propositi, per la maggior parte di carattere generale e

di principio. Trattandosi di un primo documento, il Comitato considera giustificato tale approccio; esprime però l'auspicio e la speranza che la Commissione presenti fra non molto una proposta più specifica e dettagliata, che approfondisca maggiormente gli orientamenti attualmente indicati per le attività da svolgere durante il suo mandato.

2.6. Colpisce il fatto che la comunicazione si occupi solo marginalmente del rapporto fra gli aspetti esterni ed interni della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo. È vero che il tema principale sono gli aspetti esterni di tale politica, ma la dimensione interna e quella esterna non possono essere considerate separatamente. Ciò va tenuto presente non solo per quanto riguarda la coerenza della politica attuata; anche in vista dei risultati che si intendono raggiungere attraverso la politica estera, appare importante che l'UE stabilisca una chiara relazione fra i due aspetti, se non altro perché a sua volta può essere interrogata in merito a valori che essa stessa propone ad altri paesi chiedendone il rispetto.

2.7. Non viene assolutamente trattato il rapporto fra la politica in materia di diritti dell'uomo dell'Unione e quella degli Stati membri, sia relativamente agli anni passati che al periodo per il quale la Commissione vuole ora delineare degli orientamenti.

2.8. Rimane purtroppo poco chiara l'importante questione della procedura decisionale da adottare in futuro nel campo della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo.

2.9. L'UE non può attuare da sola un'efficace politica in materia di diritti dell'uomo. La prima condizione per la protezione dei diritti dell'uomo su scala mondiale è il buon funzionamento dei meccanismi di vigilanza delle Nazioni Unite. Per tale motivo l'UE e gli Stati membri dovranno impegnarsi negli anni a venire per migliorare le procedure dell'ONU relative alle notifiche, ai ricorsi ed alle ricerche, nonché quelle «Charter-based», ovvero basate sulla Carta. Per un certo numero di attività previste occorrerà tendere verso un buon coordinamento con l'ONU.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. *Rapporto fra aspetti interni ed esterni della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo*

3.1.1. In questo momento tutti gli Stati membri dell'UE sono già materialmente vincolati alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Allo scopo di rinsaldare

gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo dell'Unione, il Comitato ritiene auspicabile rafforzarne gli aspetti interni. Si prospettano dunque tre strade: l'adesione dell'UE alla CEDU, la creazione di una propria «Carta dei diritti» europea e l'inserimento di alcune clausole specifiche concernenti i diritti dell'uomo in un Protocollo allegato al Trattato sull'UE.

3.1.2. Nella comunicazione la Commissione accenna brevemente alla prima possibilità, senza esprimersi chiaramente in merito. La Corte di giustizia europea ha intanto constatato, in un parere emesso il 28 marzo 1996, che solo la modifica del Trattato CE offre la possibilità di agire.

Il Comitato ritiene che, visto il parere della Corte, i governi degli Stati membri, che hanno tutti ratificato la CEDU, debbano adoperarsi affinché in futuro venga inserita nel Trattato CE una clausola che abiliti l'UE ad aderire alla CEDU.

Nell'attuale situazione, molto probabilmente sarà impossibile raggiungere un consenso fra gli Stati membri su questo tema. Oltre a ciò, l'adesione della CE o dell'UE alla CEDU comporta moltissimi problemi di ordine giuridico su cui la Corte non si è ancora espressa. In conclusione questa possibilità non è attuabile in tempi prevedibili.

3.1.3. Una seconda possibilità è quella di redigere una «Carta dei diritti» europea, in cui vi sia spazio non solo per i diritti civili e politici (come nel caso della CEDU), ma anche per quelli economici, sociali e culturali, come stabilito fra l'altro nella Carta sociale europea (CSE) ⁽¹⁾.

Tale «Carta dei diritti» non dovrebbe naturalmente pregiudicare i diritti stabiliti dalla CEDU e dalla CSE.

Una «Carta dei diritti» può essere realizzata in due maniere:

- inserendo una clausola nel Trattato CE che obbliga la Comunità ad attuarla; oppure
- utilizzando un modello esistente, da inserire in un protocollo allegato al Trattato sull'UE. Un modello appropriato sarebbe la dichiarazione del Parlamento europeo sui diritti dell'uomo.

⁽¹⁾ Cfr. «For a Europe of Civic and Social Rights, Final Report — march 1996» («Per un'Europa dei diritti sociali e civili, rapporto finale»), rapporto del comitato di esperti presieduto da Maria de Lourdes Pintasilgo.

Il Comitato esprime la speranza che la Commissione riuscirà quanto prima a tradurre in una politica concreta il dibattito su questo obiettivo a lungo termine.

Anche questa possibilità è probabilmente concretizzabile solo a lungo termine. È prevedibile che la scelta dei diritti fondamentali da inserire, la loro portata, il preciso status dello strumento e la precisa formulazione dei diritti richiederà numerose discussioni e molto tempo.

3.1.4. Qualora non risulti possibile mettere a punto sul breve periodo ampie misure intese a rafforzare la politica interna dell'UE in materia di diritti dell'uomo, il Comitato propone di inserire nel nuovo Protocollo aggiuntivo del Trattato di Maastricht alcune clausole specifiche riguardanti i diritti dell'uomo. Con ciò il Comitato intende riprendere, oltre alle clausole che precisano i principi di uguaglianza e di non-discriminazione esistenti nell'ambito della lotta contro il razzismo e la xenofobia attualmente in discussione nel quadro della CIG, anche una serie di diritti economici e sociali che vengono citati nella dichiarazione del Consiglio di ministri del 1991 (Lussemburgo) e in alcune «Convenzioni sui diritti umani» dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) (Convenzioni 29 e 105 sul lavoro forzato, 87 e 98 sulla libertà dei lavoratori di organizzarsi sindacalmente e di negoziare contratti collettivi, e 111 sulla discriminazione sul lavoro e nella professione che vieta la discriminazione basata sulla razza, sul colore della pelle, sulla religione, sul sesso, sulle opinioni politiche, sulla nazionalità e sulla classe sociale, nonché altre clausole riguardanti il divieto di tratta degli esseri umani, le forme più abusive e pericolose del lavoro minorile ed il rafforzamento dei diritti dei minori, in particolare per quanto riguarda istruzione e formazione⁽¹⁾).

3.2. *Principi, attività e strumenti della politica fino ad oggi*

3.2.1. È ovviamente superfluo affermare che il Comitato concorda pienamente ed incondizionatamente con i principi alla base della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo: universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e interdipendenza fra tali diritti, democrazia e sviluppo. Gli Stati membri dell'Unione hanno sottoscritto la dichiarazione finale ed il programma d'azione della seconda conferenza mondiale sui diritti dell'uomo dell'ONU (Vienna, giugno 1993). Il Comitato parte dunque dall'ipotesi che la politica dei diritti dell'uomo dell'UE si svilupperà conformemente alla politica concordata a Vienna.

Il Comitato si dichiara inoltre d'accordo con le conseguenze che la Commissione trae da questi principi per la sua politica, in particolare con quella sulla «relatività del principio di non-ingerenza». Ciò implica che qualunque espressione di preoccupazioni relative alla violazione dei diritti dell'uomo e la pressione esercitata affinché

vengano rispettati tali diritti non possono essere considerate come ingerenza negli affari interni di uno Stato, e formano anzi parte legittima e rilevante del dialogo con i paesi terzi. Ritene d'altronde che l'UE, nel discutere le problematiche dei diritti dell'uomo con i paesi terzi, debba tenere presenti le rilevanti differenze politiche, economiche, sociali, culturali e religiose esistenti nei diversi paesi del mondo per tutto il tempo necessario a portare la prassi nazionale in linea con le normative internazionali, nonché le necessità per alcuni di questi di integrare tali differenze nella concertazione sulle possibili soluzioni. Tale concertazione deve essere improntata a grande attenzione e rispetto reciproco, come pure ad uno spirito critico e di apertura.

3.2.2. All'ordine del giorno della CIG figura anche un punto sulla natura intergovernativa o comunitaria della politica estera e di sicurezza comune (PESC). La questione del mantenimento o meno della regola dell'unanimità per la PESC è naturalmente strettamente collegata a questo punto.

La PESC, almeno su carta, è di natura bivalente; principalmente intergovernativa, ma con una certa tendenza a rivestire carattere comunitario.

Il Comitato gradirebbe che la Commissione indagasse sulle prospettive a lungo termine di una parziale estensione della procedura decisionale basata sulla maggioranza nel settore della PESC, fino a includere la promozione dei diritti dell'uomo. In proposito dichiara espressamente che ciò sarebbe accettabile solo se in primo luogo fossero attuati notevoli progressi nella democratizzazione dell'UE, in particolare attribuendo al Parlamento europeo una competenza a pieno titolo in materia di controllo e di attività legislativa congiunta. I vantaggi della procedura decisionale basata sulla maggioranza per la politica in materia di diritti dell'uomo sono evidenti: unità e coerenza della politica, unione delle forze, riconoscibilità esterna dell'UE come blocco economico e politico e maggiore efficacia degli interventi dell'Unione.

3.2.3. Negli scorsi anni, l'UE ha giustamente dedicato molta attenzione, nelle sue attività specifiche, alle categorie più deboli ed alla loro tutela sociale. Il Comitato esprime l'auspicio che la futura politica continui a porre l'accento su tale caratteristica.

3.2.4. L'UE ha inoltre a ragione cercato, nei suoi accordi con i paesi terzi, un duplice approccio riguardo alla promozione del rispetto dei diritti dell'uomo: misure positive per incoraggiare un maggiore rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo da parte dei suoi interlocutori, ma anche, in ultima istanza, sanzioni. Il Comitato auspica che questo approccio, assieme ad una più incisiva integrazione degli aspetti esterni in quelli interni della politica in materia di diritti dell'uomo, contribuiranno alla buona riuscita del dialogo come mezzo per trovare soluzione ai problemi insorti.

⁽¹⁾ Cfr. la Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia del 1990.

Il Comitato rileva inoltre che dalle convenzioni con i paesi terzi è ancora assente un efficace sistema di controllo dell'osservanza delle clausole riguardanti i diritti dell'uomo. La messa in atto di un simile sistema di vigilanza può in futuro contribuire considerevolmente alla definizione di una politica europea in materia di diritti dell'uomo. Premessa primaria ed essenziale è a tal fine un sistema di rapporti, (di norma) annuali e pubblici, sulla situazione dei diritti dell'uomo in tutti i paesi con cui l'UE ha concluso accordi o ne concluderà. Le informazioni potrebbero essere raccolte dai rappresentanti dell'UE nei diversi paesi; ciò presuppone una loro formazione adeguata in questo settore. Si potrebbe inoltre utilizzare materiale fornito delle rappresentanze degli Stati membri, da istituti di ricerca indipendenti e da organizzazioni non governative.

3.2.5. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che le convenzioni dell'OIL occupano una posizione importante fra gli strumenti della politica in materia di diritti dell'uomo.

Il Comitato nota tuttavia con stupore che fra i diritti sociali che la Commissione afferma di voler promuovere nelle sue relazioni bilaterali non figurano i diritti sanciti dalla convenzione 111 sul divieto di discriminazione sul posto di lavoro e nella professione. È estremamente importante che l'UE manifesti chiaramente l'intento di perseguire in maniera coerente una migliore osservanza delle cinque convenzioni dell'OIL sui diritti fondamentali dell'uomo, compresi il divieto di discriminazione in base alla razza, al colore della pelle, alla religione, al sesso, alle opinioni politiche, alla nazionalità ed alla classe sociale.

Il Comitato inoltre non concorda con l'(apparente) opinione della Commissione secondo la quale le norme internazionali sul lavoro dell'OIL riguardano esclusivamente, o principalmente, le relazioni commerciali di natura bilaterale o multilaterale. Secondo il Comitato esistono molte più possibilità di collaborazione fra l'UE e l'OIL in materia di diritti dell'uomo, collaborazione che concorderebbe perfettamente con gli obiettivi della politica dell'UE. Si possono citare ad esempio la cooperazione tecnica ed il sostegno pratico che l'OIL (con la sua struttura tripartita unica) potrebbe garantire all'UE nel processo di rafforzamento della democrazia e dei diritti dell'uomo nel mondo. Un particolare aspetto da considerare in questo contesto è quello delle popolazioni autoctone, indicate dalla Commissione come una delle categorie speciali oggetto della politica in materia di diritti dell'uomo dell'UE. Le uniche convenzioni internazionali che tutelano tali popolazioni sono le convenzioni dell'OIL.

3.3. *Politica futura*

3.3.1. La Commissione accorda giustamente una grande importanza agli aspetti preventivi della politica per la promozione dei diritti dell'uomo e dei principi

democratici. Il Comitato auspica e si aspetta che l'UE imponi la sua azione in questo settore in stretto accordo con l'ONU e con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). L'Unione europea ed i suoi Stati membri devono impegnarsi a potenziare il ruolo dell'ONU e dei suoi istituti specializzati, contribuendone alla riforma. Un simile approccio sarebbe in linea con l'atteggiamento positivo nei confronti di entrambe le organizzazioni, dimostrato dalla Commissione nel suo esame della politica attuata. Tale approccio non deve neanche nuocere alla trasparenza della politica praticata dalla stessa UE in materia di diritti dell'uomo, elemento questo che la Commissione definisce rilevante nelle sue considerazioni strategiche.

3.3.2. Quanto alla coerenza ed ai risultati della politica dell'UE in materia di diritti dell'uomo, il Comitato menziona inoltre l'esigenza di collegare più strettamente le azioni dell'UE e quelle degli Stati membri in tale settore. La Commissione si limita ad esprimere l'auspicio di ottenere un migliore scambio di informazioni. Dovrebbe tuttavia essere possibile, per quanto riguarda la politica in materia di diritti dell'uomo, o alcuni suoi aspetti, procedere ad una regolare concertazione e ad una certa suddivisione dei compiti, ad esempio nel quadro delle organizzazioni internazionali. In tale contesto si rimanda inoltre alla raccomandazione espressa al punto 3.2.4 in merito alla redazione di rapporti sulla situazione dei diritti umani nei paesi con cui l'UE conclude accordi. Più ambizioso, ma alla lunga indispensabile, è un sistema di apprezzamento e di valutazione della politica dell'Unione in materia di diritti dell'uomo.

Sarà inoltre necessario agire con impegno per rendere più coerente la politica in materia di diritti dell'uomo, che finora è stata condotta in modo alquanto frammentario, ad esempio in relazione alla pace e alla sicurezza, alla politica economica e alla politica di cooperazione allo sviluppo.

3.3.3. A giudizio del Comitato, non sarebbe fuori luogo che nel capitolo riguardante il rinnovamento ed il potenziamento degli strumenti, l'Unione si ponga come obiettivo di contribuire palesemente alla campagna per una ratifica (ancora più) ampia delle convenzioni dell'OIL sui diritti fondamentali, campagna che costituisce il corollario del vertice sociale dell'ONU del 1994 e che ha ricevuto un ulteriore impulso dalla conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) tenutasi a Singapore nel dicembre dello scorso anno ⁽¹⁾. Lo stesso vale per la promozione di una speciale procedura di ricorso contro le violazioni delle convenzioni sul divieto del lavoro forzato (29 e 105) e della convenzione 111 sulla discriminazione, sul modello della «Freedom of Association-procedure», la procedura relativa alla libertà di associazione applicata dall'OIL alle convenzioni sulle principali libertà sindacali (87 e 98).

Nella comunicazione al Consiglio in merito alla conferenza dell'OMC («The trading System and international-

⁽¹⁾ A questo proposito merita rammentare che la Convenzione 111 non è ancora entrata in vigore in Irlanda, Lussemburgo e Gran Bretagna. Per il resto tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato le cinque convenzioni fondamentali dell'OIL sui diritti dell'uomo.

ly recognized labour standards», «Il sistema degli scambi e le norme in materia di lavoro riconosciute a livello internazionale» del 19 luglio 1996) la Commissione ha già dichiarato di voler sostenere entrambe le attività.

Queste azioni richiedono d'altronde un'accurata suddivisione dei compiti fra la Commissione e gli Stati membri.

3.3.4. Una politica di promozione dello stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo è quasi sempre una politica a lungo termine e, purtroppo, è evidente che i casi in cui questi valori sono minacciati non sono certo isolati. In altre parole, sono in gioco fondi ingentissimi e ciò induce ancora una volta il Comitato a chiedere che l'UE armonizzi la propria politica con quella dell'ONU. Una multilateralità chiaramente esibita conferirebbe all'UE una solida posizione da cui influenzare in tal senso con più forza i maggiori contribuenti fra gli Stati membri dell'ONU.

3.3.4.1. Il documento della Commissione omette di considerare il coinvolgimento degli operatori non statali, come ad esempio le imprese, nella questione della violazione dei diritti dell'uomo. Il Comitato giudica auspicabile un dibattito sull'argomento tra la Commissione e le imprese in merito al rispetto di determinati codici di comportamento nei paesi in cui si verificano regolari e prolungate violazioni dei diritti fondamentali dell'uomo da parte di società operanti a livello internazionale ma con sede negli Stati membri dell'UE. Il Comitato auspica di essere coinvolto nell'elaborazione del punto di vista della Commissione su questo aspetto.

Il Comitato segue con attenzione il dibattito sulle responsabilità sociali delle imprese, e ha preso atto con interesse del codice di comportamento che molte imprese hanno elaborato a loro uso e che contiene anche riferimenti ai diritti dell'uomo. Il Comitato ritiene che il miglior modo di definire tali codici sia la contrattazione e la concertazione tra le parti sociali perché garantiscano meglio la coerenza dei comportamenti e l'impegno di tutti i soggetti (acteurs) coinvolti per conseguire gli obiettivi che ci si propone. Il Comitato si compiace del fatto che le imprese definiscano le proprie linee di comportamento, ma richiama nel contempo l'attenzione sul rischio che ne risulti una situazione quanto mai confusa se centinaia di aziende elaborano codici di comportamento diversi l'uno dall'altro. Un punto importante che va evidenziato a questo proposito è la possibilità di controllare l'osservanza di questi codici. Il Comitato insiste affinché le aziende conformino espressamente i propri codici comportamentali a quelli dell'OCSE e dell'OIL esistenti già da tempo per le imprese multinazionali.

3.3.5. Quanto alla cooperazione con diversi partner, il Comitato ritiene che l'UE debba perseguire (in stretta

sintonia con gli Stati membri) una migliore collaborazione fra le organizzazioni internazionali che si occupano della politica dei diritti dell'uomo o le cui attività possono avere ripercussioni sulla situazione dei diritti dell'uomo nei paesi dove operano. L'inserimento di una clausola sociale mirata a favorire il rispetto dei diritti sociali fondamentali negli accordi commerciali internazionali (in particolare nel quadro dell'OMC) è un esempio a questo riguardo, ma non è certo né l'unico né il più importante problema. Si auspica un ulteriore impegno da parte degli Stati membri dell'UE allo scopo di sensibilizzare il FMI e la Banca mondiale al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo in occasione dei processi di riforma economica che entrambi gli organismi avviano in collaborazione con i governi.

Il Comitato concorda inoltre pienamente con il proposito della Commissione di continuare a stimolare l'attività delle ONG nel campo dei diritti dell'uomo e di collaborare con tali organizzazioni. La loro è una preziosa attività complementare a quella già espletata in questo settore dagli organismi rappresentati nel CES, (datori di lavoro, lavoratori e attività diverse) i quali vogliono continuare a svolgerla anche in futuro preferibilmente in collaborazione con organizzazioni simili nei paesi terzi coinvolti e ad esempio partecipando alla realizzazione di progetti inerenti alla loro attività. Si interessa inoltre al modo in cui la Commissione concepisce il ruolo che le ONG potrebbero assumere nel quadro di un attento controllo della situazione dei diritti dell'uomo nei paesi con cui l'UE ha concluso accordi (cfr. punto 3.2.4), e nel promuovere la «sensibilizzazione ai diritti dell'uomo» in tali paesi.

Il Comitato ritiene fondamentale che l'Unione europea sostenga la progressiva assunzione di iniziative economiche da parte di soggetti locali nei paesi in cui si avviano attività produttive e di servizio con il contributo finanziario di quest'ultima. Il Comitato ravvisa in uno sviluppo di questo tipo, destinato di per sé a favorire una maggiore autonomia delle parti sociali, l'occasione di una crescente partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e uno strumento capace di fornire, in prospettiva, un contributo sostanziale alla tutela e promozione dei diritti umani.

3.3.6. Il Comitato desidera infine formulare tre suggerimenti pratici in merito a iniziative che l'UE potrebbe intraprendere nel quadro della politica a breve ed a medio termine in materia di diritti dell'uomo: la creazione di un organo consultivo, la pubblicazione di un manuale di riferimento per i diritti dell'uomo e interventi congiunti contro le riserve formulate dai paesi terzi nei confronti delle convenzioni.

3.3.7. Il Comitato propone alla Commissione di valutare le possibilità di creare una Commissione consultiva europea per i diritti dell'uomo. In ogni Stato membro i governi hanno istituito organi consultivi indipendenti di questo tipo.

Il Comitato gradirebbe essere associato al processo di attuazione di questa idea. Una Commissione del genere potrebbe essere d'aiuto nell'identificare i problemi ed elaborare soluzioni che potrebbero essere applicate nell'ulteriore definizione della politica in materia di diritti dell'uomo.

3.3.8. Durante la precedente presidenza olandese dell'UE è stata presa l'iniziativa di realizzare uno «Human Rights Reference Handbook» (manuale di riferimento in materia di diritti umani), pubblicato in seguito sotto la presidenza britannica. Il libro, di carattere descrittivo e pratico, è stato molto ben accolto

e viene consultato spesso ancora oggi; una versione riveduta ed aggiornata risponderebbe sicuramente a una necessità. Esso dovrebbe in particolare valutare con attenzione anche gli sviluppi della politica comune dell'UE in materia di diritti dell'uomo dal 1992 in poi.

3.3.9. In ambito europeo sono stati compiuti i primi cauti tentativi mirati ad un'azione congiunta contro le principali riserve espresse dai paesi terzi nella conclusione di convenzioni internazionali in materia di diritti dell'uomo. Tale atteggiamento non costituisce certo un contributo al rafforzamento del sistema giuridico internazionale.

Il Comitato concorda con le intenzioni dell'UE e degli Stati membri in materia ed esorta a prendere iniziative che possano chiarire quale procedura possa o debba essere adottata e quale organo dell'UE debba assumersi l'incarico di realizzare le azioni possibili in questo campo.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio concernente l'Organizzazione della cooperazione su obiettivi comunitari concordati in materia di energia»⁽¹⁾

(97/C 206/22)

Il Consiglio, in data 27 gennaio 1997, 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 proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernandez Bataller, in data 2 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 79 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Scopo della proposta di decisione all'esame, presentata dalla Commissione, è stabilire alcuni obiettivi generali della Comunità nel settore dell'energia e creare un quadro di cooperazione per la realizzazione di tali obiettivi concordati in materia di energia.

1.2. Nella proposta la Commissione presenta un elenco degli obiettivi energetici, in cui sono inclusi essenzialmente la competitività, la tutela dell'ambiente, la sicurezza dell'approvvigionamento, le relazioni esterne nel campo dell'energia e la promozione di un'utilizzazione efficiente delle risorse energetiche e delle energie rinnovabili.

1.3. Punto di partenza della proposta è la Risoluzione del Consiglio «Energia» del 7 maggio 1996 sul Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea» nella quale la Commissione è stata invitata ad avviare un processo di cooperazione tra la Comunità e gli Stati membri onde garantire che le politiche energetiche comunitarie e quelle nazionali siano compatibili con alcuni obiettivi comunitari concordati in materia di energia. Tali obiettivi sono stati individuati nella Risoluzione del Consiglio sul Libro verde «Per una politica energetica dell'Unione europea» del 23 novembre 1995.

1.4. Come già affermato in numerosi pareri del Comitato economico e sociale, l'energia rappresenta uno degli elementi chiave della competitività dell'economia comunitaria e della qualità della vita dei cittadini. Per la sua natura strategica ed essendo indispensabile allo sviluppo economico e al benessere, essa dovrà svolgere un ruolo importante nel processo di convergenza economica.

1.4.1. Inoltre, l'attuale globalizzazione dell'economia e del commercio mondiali, all'interno della quale l'energia occupa una posizione di primo piano, lo sviluppo del mercato interno e l'interazione tra energia e ambiente hanno mostrato la necessità di una visione d'insieme in questo settore.

1.5. Su questa base è stato pubblicato il Libro verde «Per una politica energetica dell'Unione europea» in merito al quale il Comitato ha elaborato un parere il 5 luglio 1995 le cui osservazioni valgono anche per quanto concerne il presente parere.

1.5.1. Al Libro verde ha fatto seguito il Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea», in merito al quale il Comitato non è stato consultato e che ha definito alcuni obiettivi energetici comuni e un programma indicativo di lavoro per un periodo di cinque anni.

1.6. Il Comitato ha insistito affinché l'adozione di decisioni comunitarie nel settore dell'energia si inserisca nel contesto di un'analisi comune della situazione energetica attuale e delle future tendenze, cosa che presuppone una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Comunità in materia di studi e di analisi energetiche, senza che questo pregiudichi il lavoro svolto presso l'Agenzia internazionale dell'energia.

1.7. Nei precedenti pareri sulla politica energetica comunitaria⁽²⁾, il Comitato si è dichiarato d'accordo con la Commissione sulla necessità di definire una politica comune dell'UE nel campo dell'energia e sull'importanza sia di stabilire obiettivi energetici comunitari sia di garantire la coerenza delle politiche nazionali con detti obiettivi affinché tale politica europea possa essere attuata.

2. Osservazioni generali

2.1. In continuità con i precedenti pareri, il Comitato approva l'iniziativa della Commissione volta a potenziare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di energia per la realizzazione di alcuni obiettivi concordati. Detta iniziativa rappresenta la risposta alla richiesta effettuata dal Consiglio nella risoluzione del 7 maggio 1996 sul Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea».

⁽¹⁾ GU n. C 27 del 28. 1. 1997, pag. 9.

⁽²⁾ GU n. C 393 del 31. 12. 1994; GU n. C 256 del 2. 10. 1995.

2.2. Il Comitato desidera sottolineare che tale iniziativa dev'essere considerata come un passo importante verso un approccio concertato dei problemi energetici. A tale proposito va ricordato che, nel parere d'iniziativa sulla «Politica energetica comunitaria» del 14 settembre 1994, il Comitato si era espresso a favore dell'introduzione di un capitolo «Energia» nel Trattato⁽¹⁾.

2.3. A suo avviso, la proposta di decisione stabilisce un quadro di cooperazione ambizioso ed elenca sia gli obiettivi comuni concordati nel settore dell'energia sia i principali strumenti comunitari che possono contribuire al loro raggiungimento. Tuttavia, in un secondo momento bisognerà definire e articolare la corretta applicazione di questo quadro di cooperazione, precisando le competenze specifiche degli Stati membri e della Comunità.

2.4. In tal senso, il Comitato si rammarica dell'impostazione troppo generica e vasta della proposta di decisione la quale dovrà poi essere applicata e rielaborata al fine di conseguire gli obiettivi che si è prefissa. La vasta gamma di strumenti, programmi e organi responsabili degli Stati membri e della Comunità nel settore dell'energia rendono necessaria un'adeguata cooperazione basata sulla definizione di obiettivi comuni e di metodi di lavoro che consentano il dialogo e la trasparenza.

2.5. Il Comitato è d'accordo con la Commissione sul fatto che non si tratta di stabilire obiettivi energetici settoriali rigidi, ma che bisogna concentrarsi su di una politica di cooperazione nel campo dell'energia. L'obiettivo non è di adattare le politiche energetiche nazionali ad un modello comunitario, ma di assicurare che le politiche e i provvedimenti nazionali nel settore dell'energia siano coerenti con gli obiettivi energetici comunitari concordati.

2.5.1. I settori dell'energia e le politiche energetiche degli Stati membri continueranno a riflettere le rispettive dotazioni di risorse, opzioni politiche e condizioni sociali ed economiche; tuttavia questa diversità dovrà tener conto di taluni obiettivi comuni definiti a livello comunitario.

2.6. Per creare un vero e proprio mercato interno dell'energia è necessaria una sufficiente convergenza delle politiche energetiche degli Stati membri rispetto ad alcuni obiettivi comuni.

2.7. Il Comitato ritiene inoltre che tale quadro di cooperazione non dovrà limitarsi ad un costante scambio d'informazioni e ad un approccio cooperativo negli studi ed analisi sull'energia, allo scopo di elaborare relazioni periodiche nelle quali si valuterà l'evoluzione

del settore. Il quadro di cooperazione dovrà invece rappresentare il punto di partenza di un esame della situazione energetica da parte del Consiglio e dell'elaborazione da parte della Commissione di nuove proposte adeguate, allo scopo di garantire la compatibilità delle politiche nazionali con gli obiettivi comuni concordati.

2.8. La mancanza di una politica energetica comune o di una maggiore cooperazione nel settore dell'energia porta ad una sovrapposizione di misure comunitarie e nazionali. Le politiche energetiche nazionali e le azioni comunitarie nel campo dell'energia, completandosi l'una con l'altra, devono essere considerate globalmente, dato che la loro efficacia è funzione della loro coerenza.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Quadro di cooperazione

3.1.1. Sono tre gli articoli della proposta che definiscono un quadro di cooperazione. L'articolo 1 stabilisce gli obiettivi da raggiungere, l'articolo 2 fa riferimento alle azioni che la Commissione dovrà portare avanti per conseguirli e, infine, l'articolo 3 invita gli Stati membri ad informare annualmente la Commissione sulle misure prese in relazione agli obiettivi energetici concordati che figurano nell'allegato.

3.1.2. A tale riguardo, il Comitato ritiene che, per dimostrare la compatibilità delle politiche energetiche nazionali con gli obiettivi concordati, sarà necessario in futuro stabilire con maggiore chiarezza e precisione in che modo definire e garantire la cooperazione, lo scambio d'informazioni e l'esame comune delle politiche energetiche nazionali.

3.1.3. Il quadro di cooperazione dovrà altresì prendere in considerazione e mobilitare tutti i livelli d'azione (locale, regionale, nazionale e comunitario).

3.1.4. Il Comitato approva l'obiettivo di potenziare la trasparenza delle azioni energetiche attraverso la pubblicazione periodica di una relazione sull'elaborazione e l'evoluzione della politica energetica a livello comunitario e nazionale in rapporto con gli obiettivi comuni concordati. Tale relazione servirà di base per la valutazione e l'aggiornamento degli stessi obiettivi energetici.

3.1.5. Infine, il Comitato sollecita la Commissione a definire con maggiore precisione il ruolo che essa stessa svolge all'interno del quadro di cooperazione, ruolo che, a prescindere dallo scambio d'informazioni e dalle funzioni di analisi e studio, dovrebbe consistere nel sostegno alle misure adottate dagli Stati membri in materia di energia, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà.

⁽¹⁾ GU n. C 393 del 31. 12. 1994; GU n. C 256 del 2. 10. 1995.

3.2. Obiettivi

3.2.1. Il Comitato approva in linea di massima gli obiettivi elencati nell'allegato conformemente ai Libri verde e bianco sulla politica energetica comunitaria e alle relative risoluzioni del Consiglio.

3.2.2. Ritiene che tali obiettivi debbano mostrare un'adeguata flessibilità e genericità onde rispondere ai cambiamenti che possono intervenire sul mercato dell'energia e che debbano rappresentare, proprio per questa loro genericità, una linea indicativa per l'azione comunitaria e le politiche energetiche degli Stati membri.

3.2.3. A tale proposito, il Comitato considera essenziale raggiungere un consenso su una serie di obiettivi comunitari chiari, che possano essere attuati per rispondere alle sfide attuali e future del settore. Tali obiettivi serviranno di riferimento per verificare il loro grado di compatibilità con le politiche energetiche degli Stati membri e con le azioni comunitarie.

3.2.4. Il Comitato sottolinea pertanto la necessità di rivedere la formulazione di detti obiettivi per assicurare maggiore chiarezza, ridurre le ambiguità ed evitare contraddizioni o sovrapposizioni tra gli uni e gli altri.

3.2.5. In ogni caso, tali obiettivi dovranno essere periodicamente aggiornati sulla base delle analisi e delle relazioni della Commissione. La politica energetica dev'essere elaborata nell'ambito delle prospettive economiche a lungo termine per il settore dell'energia e tenendo conto del rischio politico legato alle fonti di approvvigionamento di energia esterne alla Comunità: a tal fine gli obiettivi energetici a livello comunitario dovranno essere definiti e applicati secondo criteri di flessibilità e adattabilità.

3.2.6. Il Comitato desidera tuttavia segnalare che, se si vogliono realizzare simultaneamente più obiettivi tra quelli elencati nell'allegato della proposta, vi è il rischio che i loro effetti contraddittori lo impediscano. È pertanto necessario stabilire, nei limiti del possibile e con la flessibilità e l'adattabilità richieste, un ordine di priorità e un equilibrio tra le finalità da conseguire.

3.2.7. In primo luogo, per dare maggiore chiarezza alla proposta, occorre distinguere fra tre livelli di obiettivi che le politiche e le azioni in materia di energia devono perseguire; detti livelli devono integrarsi l'un l'altro al fine di raggiungere un adeguato equilibrio tra gli obiettivi stessi.

3.2.7.1. Nel primo di questi livelli, dunque, le misure di carattere energetico, come tutte le misure prese sul piano comunitario, devono contribuire a raggiungere gli obiettivi generali definiti all'articolo 2 del Trattato, tra i quali figurano l'instaurazione di un mercato comune, lo sviluppo armonioso delle attività economi-

che, la tutela dell'ambiente, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale.

3.2.7.2. Al di là di quelli sopracitati, tuttavia, le politiche energetiche devono tendere al raggiungimento di altri obiettivi che riguardano la competitività, la sicurezza dell'approvvigionamento e la protezione dell'ambiente.

3.2.7.3. Infine, e in modo più specifico rispetto al quadro generale stabilito dagli altri due livelli, le politiche energetiche degli Stati membri e le azioni della Comunità dovranno essere coerenti con gli obiettivi energetici propri del settore e definiti nell'allegato della proposta di decisione.

3.2.8. Ad ogni modo, nel cercare di realizzare tutti questi obiettivi si dovrà tener conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché del potenziamento della coesione economica e sociale.

3.2.8.1. Il principio di sussidiarietà implica, conformemente al disposto dell'articolo 3 B del Trattato, che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello comunitario. L'azione comunitaria dovrà concentrarsi su quei settori nei quali può essere ottenuto un vero e proprio valore aggiunto.

3.2.8.2. La Comunità interverrà inoltre sulla base delle sue competenze esclusive, nei casi in cui talune politiche nazionali creino ostacoli agli scambi e altre distorsioni del mercato che impediscano il raggiungimento degli obiettivi energetici concordati senza per questo pregiudicare gli obiettivi del Trattato né i criteri che contraddistinguono il servizio pubblico e l'interesse generale.

3.2.9. Osservazioni particolari su ciascuno degli obiettivi elencati nell'allegato

3.2.9.1. Obiettivi energetici stabiliti nei Trattati

Conformemente a quanto espresso nel precedente parere sul Libro verde «Per una politica energetica dell'Unione europea»⁽¹⁾, il Comitato ritiene che, oltre ad obiettivi quali l'integrazione del mercato, lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente e la sicurezza dell'approvvigionamento, dovrebbero essere inseriti altri due obiettivi generali ed importanti come la creazione di posti di lavoro e la coesione economica e sociale, obiettivi che le politiche energetiche dovranno prendere in particolare considerazione.

3.2.9.2. L'integrazione del mercato comunitario dell'energia

Il Comitato è d'accordo con la Commissione nel sostenere che l'integrazione del mercato è il fattore essenziale di tutte le azioni comunitarie in materia di energia, in

(1) GU n. C 256 del 2. 10. 1995.

quanto un mercato frammentato riporterebbe tali azioni al livello nazionale. L'integrazione del mercato dell'energia dovrà contemplare tutte le fonti di energia al momento di determinare la struttura energetica comunitaria.

3.2.9.2.1. D'altro canto, il Comitato desidera sottolineare l'importanza dello sviluppo delle reti transeuropee in quanto contribuiscono alla sicurezza dell'approvvigionamento, alla realizzazione del mercato interno e al potenziamento della coesione economica e sociale. La risoluzione del Consiglio sul Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea» prevede, come obiettivo specifico, lo sviluppo delle infrastrutture energetiche richieste, in particolare delle reti transeuropee quando risulti necessario e in condizioni di efficienza economica. È importante insistere sulla necessità di mobilitare adeguate risorse finanziarie per poter realizzare tale obiettivo.

3.2.9.3. Prezzi dell'energia trasparenti e non distorti

Il Comitato è d'accordo con la Commissione sulla necessità di ottenere la massima trasparenza e di non provocare distorsioni dei prezzi dell'energia.

3.2.9.4. Sviluppo sostenibile: integrare gli obiettivi energetici ed ambientali

Data la crescente dimensione internazionale di molti problemi ambientali e la maggiore sensibilizzazione della pubblica opinione, la Comunità svolgerà un ruolo sempre più importante in questo settore. È essenziale integrare gli obiettivi energetici con quelli ambientali ma cercando di raggiungere il necessario equilibrio tra di essi. L'elaborazione di qualsiasi azione o iniziativa in materia ambientale deve basarsi su un'analisi costi/benefici e sulle misure che assicurino condizioni di concorrenza uniformi. Inoltre il Comitato desidera sottolineare l'importanza degli accordi volontari in questo settore e il fatto che l'utilizzazione dei vari strumenti economici in materia dovrà tener conto della competitività industriale.

3.2.9.5. Rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento

È necessario presentare in maniera più chiara le azioni che consentono di conseguire questo obiettivo. Il Comitato desidera pertanto segnalare che, per la sua realizzazione, sarà opportuno, tra l'altro, fare maggiore ricorso alle fonti endogene di energia, diversificare le fonti energetiche, operare con maggiore flessibilità per l'interconnessione delle reti, incrementare la cooperazione internazionale per rafforzare i legami economici e politici

tra l'Unione e le aree di approvvigionamento, definire la cooperazione energetica con i paesi terzi e salvaguardare le misure di sicurezza, di immagazzinamento e di solidarietà per far fronte ad un'interruzione dei rifornimenti.

3.2.9.6. Considerato che per il prossimo futuro si prevede che l'Unione continuerà a dipendere dalle importazioni energetiche, la cooperazione con le principali aree a forte consumo di energia permane fondamentale. Il Comitato insiste sull'importanza di un coordinamento delle relazioni esterne nel campo dell'energia con i paesi terzi fornitori e i paesi in via di sviluppo. Le relazioni con i paesi terzi devono essere intensificate non solo per garantire l'approvvigionamento ma anche perché la cooperazione nel settore dell'energia può contribuire allo sviluppo economico e alla stabilità politica. È necessario sottolineare il ruolo della Carta dell'Energia e la collaborazione con i paesi del bacino del Mediterraneo.

3.2.9.6.1. Se è vero che la Comunità ha assunto importanti responsabilità internazionali mediante accordi bilaterali e multilaterali, è anche necessario rafforzare tali responsabilità per far fronte alle difficoltà derivanti dalla sua crescente dipendenza esterna e dal fatto che molti problemi energetici, specie se collegati all'ambiente, presentano una dimensione internazionale.

3.2.9.7. Promozione delle risorse energetiche rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica

Il Comitato approva gli obiettivi inerenti alla promozione dell'uso delle fonti di energia rinnovabili e al miglioramento dell'efficienza energetica, obiettivi in grado di apportare un importante contributo alla realizzazione di un ambiente più sano e che, insieme allo sviluppo delle fonti endogene, possono ridurre la dipendenza energetica della Comunità da fonti esterne e dare slancio alla crescita economica e all'occupazione. Esso si riferisce in proposito al parere formulato in merito al Libro verde «Fonti energetiche rinnovabili».

3.2.9.8. Nuove proposte

Tra gli obiettivi dovrebbero figurare anche i seguenti:

- a) contribuire al raggiungimento di un elevato livello di protezione dei consumatori, promuovendo a tal fine l'informazione e la partecipazione degli utenti in materia di politica energetica;
- b) potenziare la competitività dell'industria comunitaria nei confronti dei principali concorrenti, il che implica un approvvigionamento energetico a prezzi non eccessivi.

3.3. *Strumenti a disposizione della Comunità nel settore energetico*

3.3.1. Il Comitato sostiene che, oltre alla formulazione di una serie di obiettivi energetici comunitari, quel che conta è definirne anche l'applicazione pratica e la determinazione dei relativi strumenti necessari a tale scopo.

3.3.2. La riluttanza degli Stati membri a rinunciare a parte delle loro competenze in materia di energia fa sì che la politica comunitaria si concentri sull'elaborazione di strumenti orizzontali sui quali sarebbe più possibile e proficuo trovare un consenso o un maggior coordinamento a livello comunitario.

3.3.3. Il Comitato si rende conto che per conseguire gli obiettivi comunitari si deve ricorrere a tutti gli strumenti disponibili in base ai Trattati, in maniera coordinata e nel rispetto del principio di sussidiarietà.

3.3.4. D'altro canto ribadisce, come già nel parere sul Libro verde, che per applicare tali strumenti è particolarmente importante definire nella maniera più concreta possibile le rispettive responsabilità e competenze della Comunità e degli Stati membri.

3.3.5. Per quanto riguarda gli strumenti menzionati nell'allegato, il Comitato raccomanda di includervi la politica commerciale della Comunità e la politica estera e di sicurezza comune.

3.3.5.1. In questo senso, va ricordato che l'articolo J del Trattato inizia affermando che «è istituita una

politica estera e di sicurezza comune» e che «l'Unione e i suoi Stati membri stabiliscono ed attuano una politica estera e di sicurezza comune ... estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza». Conformemente all'articolo J 1, quarto comma, spetta agli Stati membri sostenere attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione, astenendosi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere all'efficacia del suo ruolo coesivo nelle relazioni internazionali.

3.3.5.2. Uno degli obiettivi di detta politica consiste nel promuovere la cooperazione internazionale. Per raggiungere tali obiettivi e attuare tale politica è prevista una serie di strumenti: la sistematica cooperazione intergovernativa, le posizioni comuni, le azioni comuni e i mezzi finanziari, strumenti chiave per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico di fronte alla grave e crescente dipendenza energetica della Comunità da fonti esterne.

3.3.6. Inoltre, anche lo sviluppo di reti transeuropee dev'essere uno strumento di cui tener conto nel settore energetico, in quanto contribuisce non soltanto alla realizzazione del mercato interno dell'energia, ma anche ad una maggiore flessibilità e sicurezza dell'approvvigionamento, favorendo al tempo stesso la coesione economica e sociale.

3.3.7. Il Comitato desidera, infine, insistere sull'importanza di potenziare le azioni e le misure di ricerca e sviluppo e la diffusione di nuove e più efficienti tecnologie nel settore dell'energia, sottolineando la necessità che i programmi comunitari di ricerca e sviluppo siano di sostegno alle misure adottate dai singoli Stati membri.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito a «Situazione e problemi della silvicoltura nell'Unione europea e possibilità di sviluppo delle politiche forestali»

(97/C 206/23)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, il 21 dicembre 1995, conformemente all'articolo 23, comma 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla «Situazione e problemi della silvicoltura nell'Unione europea e possibilità di sviluppo delle politiche forestali».

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kallio e del correlatore Wilms, in data 3 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 aprile 1997, il seguente parere.

1. Scopo del parere

1.1. Il presente parere intende mettere in risalto l'importanza del settore forestale — economia forestale ed industria del legname — nell'Unione europea in termini di produzione di materie prime, fonte di benessere economico e fattore occupazionale. Inoltre nel parere si studiano le possibilità di sviluppare ulteriormente le strategie forestali allo scopo di garantire e promuovere il ruolo del settore forestale in quanto fattore di prosperità. Dato che tale benessere poggia sull'utilizzazione economica delle foreste, le politiche forestali nazionali e la strategia forestale comunitaria dovrebbero promuovere lo sfruttamento economico delle foreste.

1.2. Lo sfruttamento e la gestione delle foreste dovrebbero perseguire anche l'obiettivo della sostenibilità ambientale e sociale. Il parere dedica particolare attenzione alle misure necessarie nell'Unione europea. Attenendosi al principio di sussidiarietà, valido anche per le questioni forestali, esso non esamina invece gestione e situazione delle politiche forestali nazionali.

1.3. Per industria forestale si intende nel presente parere la produzione di legname segato, legname tenero per imballaggi, cellulosa, carta e cartone (Definizione della FAO, organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura).

2. L'attuale situazione del settore forestale e la sua importanza nei diversi Stati membri

2.1. Le funzioni molteplici delle foreste

2.1.1. Il concetto «multifunzionale» è il migliore per definire l'utilizzazione delle foreste negli stati settentrionali ed in quelli dell'Europa centrale e meridionale. Le foreste possono infatti essere sfruttate in diverse maniere, la cui integrazione viene definita utilizzazione a fini multipli. Nell'Unione europea le foreste vengono sfruttate principalmente a scopo economico. L'utilizzazione

economica comprende la produzione di legno greggio come materiale di base per l'industria del legname e come fonte d'energia, nonché la produzione di sughero e resina. Le foreste forniscono inoltre alberi di Natale, semi, bacche, funghi e selvaggina (nonché esperienze di contatto con la natura). Accanto alle loro funzioni economiche le foreste servono anche da spazio ricreativo ed hanno inoltre rilevanti funzioni di protezione (del suolo e delle acque). Le foreste svolgono poi un ruolo centrale nel ciclo dell'anidride carbonica e nella salvaguardia della biodiversità e possiedono un valore culturale molto vario. Nell'utilizzazione delle foreste il rispetto della molteplicità è un principio di primaria importanza.

2.1.2. Le foreste sono la più importante risorsa naturale rinnovabile nell'Unione europea. Esse producono legname greggio, che l'industria del legno raffina per il consumo. I prodotti dell'industria del legname sono sostituibili quasi esclusivamente con prodotti i cui materiali di base non sono risorse naturali rinnovabili (ad esempio metalli, carbone e petrolio). Per garantire l'avvenire delle generazioni future, quella attuale dovrebbe invece sforzarsi di produrre quanto necessario utilizzando il più possibile materie prime rinnovabili. Sarebbe pertanto importante che l'Unione europea si preoccupasse di assicurare le necessarie condizioni quadro per il settore forestale, vale a dire per la silvicoltura e per l'industria del legname.

2.1.3. Nella gestione delle foreste la silvicoltura riveste ovviamente notevole importanza. Quando ad esempio una parte dei boschi serve a produrre la massima quantità di legno possibile, mentre un'altra parte svolge funzioni di protezione o viene invece usata a scopo ricreativo, è possibile rinunciare completamente allo sfruttamento economico della parte restante. L'utilizzazione economica delle foreste comporta ovviamente l'impiego di metodi di coltura che rispettino i principi della sostenibilità e salvaguardino la biodiversità. Di solito è possibile coordinare tra loro senza problemi le diverse forme di utilizzazione della foresta.

2.1.4. Le foreste vengono utilizzate in diverse maniere nei singoli Stati dell'Unione e per di più l'importanza

accordata a tali diverse forme di utilizzazione varia. Va inoltre tenuto conto del fatto che le decisioni sulle priorità vengono prese nella maggior parte dei casi a livello regionale e locale, e in primo luogo dai proprietari. Mentre in un paese l'economia poggia quasi per intero sull'utilizzazione economica delle foreste, in un altro la priorità viene assegnata alla funzione ricreativa. A causa di questa diversità è assai difficile definire nei dettagli una strategia per lo sfruttamento economico delle foreste valida per l'intera Unione europea.

2.2. *L'importanza economica delle foreste e del settore forestale*

2.2.1. Il settore forestale riveste un'importanza considerevole per le economie dell'Unione europea e degli Stati membri. Il plusvalore ottenuto sull'intero territorio dell'UE dall'industria del legname (industria grafica compresa: prodotti della stampa ed attività editoriale) ammonta a quasi 140 miliardi di ecu. La quota dell'industria del legname nel prodotto sociale lordo totale è in media del 2,4 %. Tuttavia tale quota varia moltissimo da paese a paese: oscilla infatti tra l'1 % ed il 6 %. In alcuni paesi inoltre il valore aggiunto offerto dal settore è notevole. Le economie dei nuovi Stati membri sono particolarmente dipendenti dal settore forestale, ragione per la quale l'Unione europea conta attualmente un numero ancor maggiore di Stati per i quali è estremamente importante che nel processo decisionale comunitario si tenga conto dei vantaggi offerti dal settore forestale.

2.2.2. L'importanza economica delle foreste non risiede tuttavia solo nel suo valore per l'industria del legname e gli altri settori correlati. Il valore di utilizzazione estraneo alla logica del mercato, che non può pertanto essere quantificato, è anch'esso quanto mai significativo per le economie nazionali. Un esempio — dell'importanza vitale del settore — è la protezione che le foreste offrono contro l'erosione.

2.2.3. I prodotti dell'industria del legname rappresentano una parte cospicua delle esportazioni per alcuni Stati membri. Nel corso del 1993 l'industria del legname dell'intera Unione europea ha esportato prodotti derivati per un valore di 25 miliardi di ecu (37 miliardi di dollari statunitensi) nonché legno greggio per un valore di 0,7 miliardi di ecu (un miliardo di dollari statunitensi). Il valore delle esportazioni del settore varia parecchio da paese a paese. Inoltre nei singoli Stati membri la quota delle esportazioni dell'industria del legname rispetto al totale delle esportazioni è molto differente e oscilla tra lo 0,4 % ed il 31,5 %. I nuovi Stati membri dell'Unione europea sono fortemente esportatori e la quota dei prodotti dell'industria nel legname rispetto alle esportazioni totali è molto elevata in tali Stati.

2.2.4. Gli Stati dell'Unione europea sono tradizionalmente anche forti importatori di prodotti derivati dal legno. Il valore delle importazioni: 28 miliardi di ecu (41 miliardi di dollari statunitensi), supera addirittura quello delle esportazioni.

2.2.5. I nuovi Stati membri contribuiscono a ridurre notevolmente le lacune nell'autoapprovvigionamento

dell'Unione europea per i prodotti derivati dal legno. L'Unione europea può tuttavia migliorare ulteriormente la situazione. Il funzionamento efficace del mercato interno impone agli Stati membri una specializzazione in determinati settori produttivi (il cosiddetto principio del vantaggio relativo), per cui è evidente che il grado di autoapprovvigionamento differisce da paese a paese. Ma gli Stati membri continuano ad importare in gran quantità prodotti derivati del legno da paesi terzi, il che dimostra che vi è un margine per aumentare ulteriormente il grado di autoapprovvigionamento. Con tale aumento le risorse forestali dell'Unione europea verranno utilizzate con maggior efficienza, e in tal modo migliorerà — inter alia — anche la difficile situazione del mercato del lavoro.

2.3. *Il settore forestale come significativo fattore occupazionale*

2.3.1. Il settore forestale nell'Unione europea è una fonte importante di benessere economico ed un significativo fattore occupazionale. L'industria del legname dà lavoro di per sé a circa 4 milioni di persone. La silvicoltura stessa è un settore ad altissima intensità di manodopera. Le foreste offrono lavoro anche ad un gran numero di addetti del rimboschimento e di taglialegna, in qualità di proprietari o di lavoratori qualificati, sia come imprenditori autonomi sia come impiegati di aziende forestali. In numerosi Stati membri tali aziende sono per lo più di piccole dimensioni e la maggior parte del lavoro è effettuata dai proprietari medesimi degli appezzamenti forestali. In totale nell'Unione europea vi sono 12 milioni di proprietari di piccole superfici boschive. In alcuni paesi il numero di posti di lavoro legati all'utilizzazione delle foreste come aree ricreative e turistiche supera quello dei posti di lavoro offerti dalla produzione del legname. Inoltre il settore forestale influenza anche indirettamente la situazione occupazionale e spesso gli effetti indiretti sono addirittura più significativi di quelli diretti.

2.3.2. Il settore forestale svolge un ruolo occupazionale di rilievo soprattutto nelle aree rurali. L'economia forestale (taglio e trasporto della legna e silvicoltura) e le piccole imprese artigianali hanno una funzione essenziale nella salvaguardia della vitalità economica dello spazio rurale.

2.3.3. La disoccupazione è un problema grave che concerne l'Europa intera: nell'Unione europea vi sono ora quasi 20 milioni di disoccupati. La disoccupazione giovanile è particolarmente drammatica e sfiora in taluni Stati membri la quota del 30-40 %. Nel definire le condizioni quadro relative al settore forestale è necessario porsi l'obiettivo di ridurre la disoccupazione.

2.3.4. Grazie agli sviluppi tecnologici la produttività del settore forestale è rapidamente cresciuta in molti paesi, mentre il fabbisogno di forza lavoro per unità produttiva è andato nettamente diminuendo. Il numero degli occupati dell'industria forestale e di quella del legname è infatti diminuito. Questo sviluppo presenta tuttavia notevoli differenze, a seconda dall'importanza

del settore forestale per le singole economie nazionali. L'aumento della produttività non caratterizza solamente il settore forestale, bensì anche la maggior parte degli altri settori della società. Va tuttavia ricordato in tale contesto che l'aumento della produttività permette all'industria europea del legname di salvaguardare la propria competitività sul mercato mondiale e di garantire così nel modo migliore il mantenimento dei posti di lavoro esistenti.

2.3.5. Nel settore forestale si possono anche creare nuovi posti di lavoro: occorre intensificare soprattutto gli sforzi a favore delle piccole imprese attive nei settori della gestione forestale, dell'industria della carta, del legname e del sughero, della costruzione di mobili, del tempo libero e del turismo.

3. Analisi degli aspetti sociali, economici ed ecologici delle foreste

3.1. *Mutamento delle finalità della politica forestale internazionale*

3.1.1. La politica forestale tradizionale (cfr. il punto 5.1) è andata cambiando negli anni novanta a seguito della forte cooperazione internazionale nei settori forestale ed ambientale. L'applicazione dei criteri della sostenibilità dell'economia forestale, accanto alla più efficiente produzione di legno, è divenuta un obiettivo della politica forestale internazionale. Si tratta — in tale contesto — di sostenibilità in termini sia economici che ecologici e sociali. Ai tradizionali attori della politica forestale internazionale, si sono venuti ad aggiungere nuovi fattori che influenzano più che in passato la configurazione della politica forestale ed ambientale: conferenze governative e soprattutto organismi internazionali e nazionali per l'ambiente e la normazione, che militano per una certificazione delle foreste. Le organizzazioni ambientali dichiarano di rappresentare gli interessi dei consumatori in materia d'ambiente ed evocano le cosiddette «esigenze del mercato».

3.1.2. Tra gli incontri intergovernativi l'iniziativa più importante per l'ambiente e l'economia forestale sostenibile è stata la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio nel 1992, nel corso della quale, per la prima volta, si è discusso su scala mondiale della tematica forestale. La UNCED ha dato il via a un nuovo indirizzo della politica forestale internazionale. Nell'ambito della Conferenza sono state ratificate una dichiarazione di principio sulla gestione, la protezione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse forestali, nonché l'Agenda 21, volta ad impedire la distruzione delle foreste. Nell'ultima relazione sulle foreste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), si valuta a circa 113 000 km² la superficie forestale distrutta in un anno, in gran parte nelle foreste tropicali e nelle foreste dei paesi in via di sviluppo. Sono inoltre state sottoscritte una Convenzione sulla protezione del clima ed una sulla protezione della biodiversità.

3.1.3. Nel corso della seconda conferenza ministeriale europea per la protezione delle foreste, svoltasi ad Helsinki nel 1993, è continuata la discussione sul tema,

con l'adozione di un manifesto generale delle foreste e di quattro risoluzioni. A seguito della conferenza di Helsinki si dovranno definire i criteri ed i parametri per la gestione e lo sfruttamento sostenibili delle foreste a livello europeo, conformemente alle decisioni dell'UNCED. Lo studio delle zone climatiche boreali e temperate è proseguito nel quadro del Protocollo di Montreal, mentre per le foreste tropicali il lavoro è stato portato avanti nell'ambito dell'Organizzazione internazionale per i legni tropicali (ITTO).

3.1.4. Il comitato delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile ha istituito nella primavera del 1995 un gruppo intergovernativo competente per i problemi forestali (IFP) che dovrebbe favorire la cooperazione e preparare proposte d'azione coordinate a favore delle foreste.

3.1.5. Le discussioni sugli aspetti di politica commerciale ed ambientale s'incentrano soprattutto sulle certificazioni forestali e sulle caratteristiche ambientali. Per migliorare l'approccio ambientale delle imprese, vengono inoltre utilizzati i sistemi di gestione ambientali.

3.1.6. Si è passati dalla produzione sostenibile del legno all'economia e sfruttamento forestali sostenibili dal punto di vista ambientale. La diversità biologica delle foreste è una componente essenziale dell'economia forestale sostenibile. La biodiversità dev'essere salvaguardata e sostenuta e se ne deve tener conto sia nelle politiche forestali che nella legislazione.

3.1.7. È generalmente riconosciuto che le foreste hanno diverse funzioni di pari valore (produzione di legname, sughero e resina, funzioni di protezione e ricreative). Ciò rende più facile tener conto delle funzioni economiche e sociali delle foreste. È necessario, soprattutto nelle aree rurali, salvaguardare l'occupazione, le tradizioni culturali delle popolazioni e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, sostenendo la ricerca e la formazione. Senza voler sottovalutare le altre funzioni delle foreste, va tuttavia sottolineato che la produzione di legno resta l'elemento più importante dell'economia forestale. Va però chiarito al pubblico che, accanto alla produzione del legname, anche le altre forme di utilizzazione delle foreste rappresentano prodotti dei proprietari delle aree boschive e debbono essere apprezzate in quanto tali.

3.1.8. Gli accordi internazionali hanno già permesso di integrare il concetto di economia forestale sostenibile nelle politiche forestali degli Stati membri dell'Unione europea. Questo sviluppo internazionale ha reso evidente che la produzione di legname, se gestita in modo ottimale, è benefica anche per le altre funzioni della foresta. Tener conto dell'importanza sociale ed ambientale delle foreste impone che i risultati economici della produzione di legno siano favorevoli.

3.1.9. L'importanza della strategia forestale e delle foreste europee continua a crescere. Conformemente ai nuovi obiettivi, le prospettive sociali, economiche ed ambientali sono compatibili con una politica che consenta di conseguire risultati molteplici.

3.2. *Criteri e parametri di un'economia forestale sostenibile*

3.2.1. I criteri per un'economia forestale sostenibile stabiliti a seguito della conferenza di Helsinki pongono l'accento sulla continuazione e sullo sviluppo delle diverse azioni intraprese nel settore forestale. L'impatto dei risultati della conferenza di Helsinki sulla politica forestale degli Stati membri dell'Unione europea è innegabile. I criteri ed i parametri per un'economia forestale sostenibile decisi a livello comunitario rappresenterebbero un aiuto pratico in termini di orientamento per le misure nazionali nel settore forestale conformemente al principio di sussidiarietà. Alla luce di questi criteri e parametri comuni l'integrazione della produzione di legno con le altre funzioni delle foreste va assumendo una forma più concreta. Silvicultura e sfruttamento delle foreste debbono osservare i criteri di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

3.2.2. I criteri ed i parametri quantitativi che ne controllano l'osservanza sono stati stabiliti in modo da poter essere applicati a tutte le foreste europee. Anche le organizzazioni ambientali hanno collaborato alla loro definizione. A livello nazionale in taluni Stati membri vengono già definiti parametri aggiuntivi grazie ai quali possono essere meglio prese in considerazione le particolarità locali. In determinati paesi sono stati avviati progetti regionali per controllare l'applicazione di un'economia forestale sostenibile e per valutare i parametri di sostenibilità.

4. **Problemi e possibilità del settore forestale nei diversi Stati membri**

4.1. *Problemi*

4.1.1. Per le foreste la principale minaccia è rappresentata dall'inquinamento ambientale. Uno dei problemi più gravi è, in alcuni paesi, l'inquinamento atmosferico, che danneggia sia gli alberi che il terreno. A lungo termine l'unica possibilità di proteggere le nostre foreste dai danni ambientali risiede nella continua riduzione dell'inquinamento, limitando produzione e consumi, modificando il comportamento dei consumatori o, grazie allo sviluppo tecnologico, passando a metodi produttivi più puliti. Ad esempio per la riduzione delle emissioni di SO₂ si sono già conseguiti gli obiettivi prefissati, mentre non si è registrato un analogo successo nei confronti delle emissioni di CO₂.

4.1.2. Altri problemi ambientali sono dovuti alle acque reflue, all'erosione, all'inquinamento e all'abbassamento del livello delle falde freatiche, agli incendi delle foreste, ai danni da nevicate e tempeste e alla restrizione della biodiversità nelle foreste. Molti di questi problemi sono strettamente connessi all'aumento demografico ed allo sviluppo economico incontrollato.

4.1.3. Gli incendi delle foreste rappresentano un problema enorme soprattutto per gli Stati meridionali e comportano costi considerevoli. A loro giudizio i sussidi

dell'Unione europea sinora accordati per la lotta agli incendi forestali e per il rimboschimento delle aree incendiate sono insufficienti.

4.1.4. Sarebbe possibile impiegare in maniera più efficiente le risorse per la lotta contro gli incendi forestali. Le risorse dovrebbero venir impiegate anzitutto per prevenire gli incendi, dato che il rimboschimento rappresenta sempre l'alternativa più costosa. Andrebbe pertanto avviata un'analisi approfondita delle cause dell'incendio delle foreste, ed il problema dovrebbe essere affrontato lottando contro tali cause e non cercando di ovviare — a posteriori — ai danni provocati dagli incendi. L'Unione europea potrebbe concentrare gli sforzi su una migliore utilizzazione degli strumenti a disposizione per prevenire gli incendi delle foreste, mentre andrebbero intensificati la ricerca e lo scambio di know-how tra gli Stati membri. Sarebbe particolarmente importante che, nell'ambito delle misure di rimboschimento delle regioni colpite da incendi forestali, venissero piantate specie arboree locali, adatte alle condizioni di tali aree e soprattutto più resistenti al fuoco.

4.1.5. Nell'adottare ed applicare disposizioni ambientali bisognerebbe tener conto in pari misura dei punti di vista della sostenibilità economica, sociale ed ambientale. Verrebbe in tal modo garantito un ulteriore sviluppo dell'economia forestale e delle sue capacità di aumentare l'occupazione ed il benessere. L'economia forestale rappresenta, specialmente nelle aree rurali, una considerevole fonte di benessere. Come constatato al punto 3, l'utilizzazione sostenibile delle foreste ed il principio della biodiversità sono compatibili, sicché non occorre limitare inutilmente lo sfruttamento delle foreste.

4.1.6. Un ulteriore problema è rappresentato dai diversi concetti e definizioni della protezione internazionale dell'ambiente. Nell'Unione europea vanno sviluppate definizioni comuni per le aree protette e per le misure di tutela, senza che con questo si vogliano limitare le categorie di protezione nazionali. Le diverse categorie di protezione sono senz'altro giustificate, dato che sono calibrate volta per volta sulle condizioni sociali quadro di una determinata regione. Per i problemi della defogliazione sono state create definizioni comuni, sulla base delle quali è stato possibile procedere a confronti. I dati sulla protezione delle foreste possono essere ripresi nel sistema europeo di informazione e comunicazione per la silvicoltura (EFICS).

4.1.7. La frammentazione della proprietà forestale rappresenta al tempo stesso un problema ed un'opportunità. In taluni paesi essa impedisce addirittura lo sfruttamento economico delle foreste, ragione per la quale alcune risorse disponibili rimangono inutilizzate. Non si sa se la frammentazione della proprietà forestale causi problemi reali di rifornimento per l'industria del legname o se si limiti tutt'al più ad ostacolarne le possibilità di sviluppo. I proprietari forestali potrebbero limitare le conseguenze negative della frammentazione collaborando tra loro, ad esempio nell'approvvigiona-

mento e nella commercializzazione del legname, rimanendo nel quadro delle regole di concorrenza in vigore. (cfr. punto 5.1.4).

4.1.8. Una proprietà privata estremamente frammentata comporta tuttavia più vantaggi che svantaggi. Le foreste private vengono già tradizionalmente gestite in maniera sostenibile, dato che debbono venir trasmesse sane e rigogliose alla generazione successiva. Ai piccoli boschi di proprietà privata sono stati pertanto risparmiati alcuni dei problemi che hanno afflitto le proprietà di maggiori dimensioni. Dall'inizio degli anni novanta tuttavia anche nelle grandi aziende forestali si è agito con impegno per il mantenimento della biodiversità dello spazio forestale.

4.1.9. Anche la concentrazione delle imprese del settore presenta vantaggi e svantaggi. Ne derivano difficoltà per il mercato del legno, poiché il gruppo già limitato di acquirenti si riduce ulteriormente e diminuisce quindi la concorrenza. D'altro lato, nel contesto della crescente mondializzazione dell'industria del settore, un aumento delle dimensioni delle imprese europee è indispensabile per permettere loro di rimanere competitive. L'espansione delle aziende può salvaguardare un'industria del legname forte e redditizia, garantendo così anche in futuro la possibilità di utilizzare le risorse forestali europee.

4.1.10. Nell'Europa del dopoguerra sono state effettuate grandi campagne di rimboschimento finanziate col denaro pubblico, grazie alle quali il patrimonio forestale è aumentato e la produzione di legno è stata enormemente incrementata. Se l'aumento delle aree forestali rappresenta di per sé un fattore positivo, gli aiuti statali conformi alle linee direttrici dell'Unione possono anche avere effetti negativi sulla competitività del mercato europeo del legno, anche se sinora non si è avuta alcuna prova di una minaccia concreta. Le misure di rimboschimento modificano il paesaggio, creando problemi nelle regioni che contano poche superfici aperte o in quelle che non sono abituate a un paesaggio forestale chiuso.

4.1.11. Sebbene le foreste siano un'importante fonte di benessere economico e una componente centrale del nostro ambiente, il settore forestale non è stato considerato complessivamente nelle decisioni politiche dell'Unione. Questo è forse stato sinora il principale problema politico del settore. Nell'Unione europea vengono infatti adottate numerose decisioni che spesso hanno effetti diretti o indiretti sul settore forestale, dei quali non si tiene conto nella fase decisionale. Ciò si spiega in parte per il fatto che l'economia e l'industria forestale sono sempre state parte del settore non regolamentato dell'economia, per cui gli effetti delle decisioni politiche in tale settore sono meno risentiti che ad esempio nell'agricoltura. Un ulteriore motivo è l'importanza relativamente ridotta del settore forestale nei «vecchi» Stati membri. Dato che il settore forestale e l'industria forestale hanno acquisito una certa rilevanza nell'UE, si deve curare la loro competitività nei confronti dei paesi terzi. È perciò necessario tener conto maggiormente degli interessi dell'industria del legno nell'ambito della politica commerciale dell'Unione.

4.1.12. Il mantenimento della biodiversità delle foreste viene influenzato in maniera determinante anche da altre decisioni che interessano solo indirettamente il settore forestale: ad esempio la politica dei trasporti. Per tal motivo è necessario un atteggiamento politico comune che tenga conto adeguatamente degli interessi del settore forestale.

4.1.13. Un problema sostanziale ed un possibile pericolo per l'industria del legno si pone quando le disposizioni legislative favoriscono le fibre di recupero riciclate rispetto a quelle non riciclate. Le fibre, riciclate o no, provengono dalle diverse fasi del ciclo di vita d'una medesima materia prima, ragion per cui dovrebbero essere trattate allo stesso modo. Ad esempio eventuali tasse che colpiscano le fibre non riciclate favorirebbero di fatto la competitività di prodotti a base di materie prime non rinnovabili a scapito dei prodotti costituiti di fibre di legno rispettosi dell'ambiente. La competitività così ridotta delle fibre non riciclate comporterebbe pertanto un minor consumo in Europa di materie prime rinnovabili e di conseguenza peggiorerebbe l'equilibrio dell'anidride carbonica.

4.2. Possibilità di soluzione

4.2.1. Le foreste in Europa sono una risorsa naturale rinnovabile d'importanza vitale. La proporzione ridotta di alberi abbattuti in confronto al tasso di crescita dimostra che le foreste dell'Unione europea sono state gestite in maniera sostenibile per la produzione di legno. Il potenziale di raccolta aumenta allorché le giovani foreste giungono a maturità e se ne può ricavare legno; nel contempo queste possono essere utilizzate anche per scopi di protezione, ricreativi od altri.

4.2.2. Il potenziale di raccolta potrebbe pertanto aumentare senza mettere a rischio la sostenibilità della produzione del legno né la diversità delle specie, il che rappresenterebbe anche una premessa per lo sviluppo delle capacità dell'industria del legname e di conseguenza per l'aumento del grado di autoapprovvigionamento dell'Unione per tali prodotti. Potrebbero inoltre essere incrementate le esportazioni di legname verso i paesi terzi. Un'espansione della produzione nel settore dell'economia forestale e dell'industria del legname potrebbe creare nuovi posti di lavoro e potenziare il benessere negli Stati membri.

4.2.3. Sviluppando l'economia forestale e le piccole imprese artigianali si potrebbero creare nuovi posti di lavoro nelle aree rurali, il che sarebbe particolarmente importante. Una soluzione possibile è lo sviluppo d'una economia cosiddetta intrecciata e flessibile, sul modello ad esempio di quella dell'Italia settentrionale. Nuovi modelli economici necessitano tuttavia un elevato livello di formazione e informazioni complete, nonché nuovi mercati sui quali smerciare i prodotti in questione. L'UE potrebbe finanziare le misure di formazione e di informazione. Non ha senso investire le risorse dell'Unione direttamente a favore delle imprese in questione, debbono prima venir create le necessarie condizioni quadro, e cioè know-how e un mercato per i prodotti.

4.2.4. La produzione d'energia rappresenta, accanto alla trasformazione del legno, una seconda possibilità

per l'utilizzazione di queste risorse naturali rinnovabili in Europa. Uno dei problemi principali sui mercati del legname di numerosi Stati membri è l'insufficiente domanda di residui di legno, per i quali si potrebbe invece trovare uno sbocco nella produzione di energia. L'energia rinnovabile prodotta a partire dal legno potrebbe sostituire l'impiego di carburanti non rinnovabili, e cioè fossili, che spesso devono essere importati da paesi terzi. L'energia prodotta a partire dal legno sarebbe compatibile con l'ambiente e migliorerebbe il grado di autoapprovvigionamento energetico nell'Unione. Per la produzione di energia andrebbe ulteriormente sviluppato nell'Unione anche l'impiego di carta da macero, per gli stessi motivi che giustificano l'uso del legno a tal fine.

4.2.5. Le fibre, riciclate o no, rappresentano una preziosa risorsa rinnovabile, il cui impiego va favorito. L'impiego delle fibre riciclate potrebbe aumentare se si creassero centri d'incenerimento per la carta da macero. Non dovrebbero esservi limiti normativi ad investimenti del genere favorevoli all'ambiente. Le fibre non possono comunque venir riciclate all'infinito: nel corso della fabbricazione della carta è necessario aggiungere continuamente una parte di fibre nuove. La carta da macero che non può essere riciclata può nella fattispecie venir utilizzata per produrre energia. Dal punto di vista ambientale è irrilevante che le fibre di recupero vengano utilizzate per produrre carta o per produrre energia, a condizione che il mercato possa utilizzarle ottimalmente e nel modo più efficiente. Ciò che importa è che tali fibre vengano utilizzate anziché accumularsi nelle discariche.

4.2.6. I prodotti ricavati dalle foreste sono per lo più rispettosi dell'ambiente e possono spesso sostituire prodotti comparabili composti di materie prime non rinnovabili, soprattutto nell'edilizia, nell'industria del mobile ed in quella dell'imballaggio. Passando a prodotti di questo tipo i consumatori possono contribuire al miglioramento del loro ambiente e al tempo stesso utilizzare in modo più efficiente le risorse europee. In tal modo si potrebbe anche attenuare, tramite decisioni d'acquisto compatibili con l'ambiente, il più grave problema europeo: quello della disoccupazione. Sensibilizzare alla problematica i consumatori comporta un'azione di informazione assai più impegnativa da parte dell'Unione europea. L'UE dovrebbe da un lato elaborare una strategia a lungo termine che permetterebbe di creare le condizioni necessarie per sostituire le materie prime non rinnovabili con materie prime rinnovabili, e dall'altro attivarsi per eliminare le disposizioni legislative... che limitano ad esempio le possibilità di impiego del legno nell'edilizia o nella produzione di energia.

4.2.7. L'aumento delle superfici forestali europee ha molti effetti positivi diretti per l'ambiente. Le foreste sono un importante serbatoio di composti organici, fissano efficacemente l'anidride carbonica prodotta dalla combustione di carburanti fossili e contribuiscono pertanto a bilanciare l'equilibrio del tasso di carbonio in Europa. Esse contribuiscono inoltre globalmente alla biodiversità e la loro crescita permette non solo un aumento quantitativo della produzione di legno, ma anche l'estensione delle aree ricreative e dei parchi naturali.

5. Le attuali politiche di gestione del settore forestale nell'Unione

5.1. *Strumenti in materia di politica forestale ed ambientale nei diversi Stati membri dell'Unione europea*

5.1.1. Gli organi decisionali dell'Unione europea dispongono di numerosi strumenti politici che permettono loro di conseguire gli obiettivi definiti nell'ambito della politica forestale. Tali obiettivi vanno conseguiti in quattro fasi:

1. Identificazione degli organi decisionali (attori politici);
2. definizione degli obiettivi della politica;
3. confronto tra obiettivi e strumenti politici;
4. attuazione della politica.

5.1.2. Gli organi decisionali comprendono i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle varie associazioni e dei sindacati. Ai processi decisionali partecipano anche i diversi gruppi di interesse dell'economia forestale ed i gruppi politici. L'elaborazione di una politica forestale poggia sulla definizione degli obiettivi politici, nell'ambito della quale è necessario riuscire a far collimare interessi spesso contrastanti. Come utilizzare il patrimonio forestale e svilupparne le risorse? L'economia forestale dev'essere oggetto d'una pianificazione e di un controllo accurati, dato che in diversi territori d'Europa gli alberi crescono lentamente, sicché le misure applicate oggi avranno effetti sin nel lontano futuro. Gli strumenti tradizionali per conseguire gli obiettivi fissati sono — inter alia — le misure legislative e normative, le istituzioni, la politica degli aiuti e quella fiscale, la ricerca, la formazione e la consultazione.

5.1.3. La politica forestale degli Stati dell'Unione fu incentrata fino negli anni settanta anzitutto sull'incremento della produzione di legno e sull'ampliamento delle capacità dell'industria del settore. Utilizzando strumenti legislativi si è tentato di salvaguardare ed accrescere le risorse forestali, imponendo ad esempio ai proprietari di appezzamenti di rimboschire le aree forestali che avevano disboscato. In molti paesi, ad esempio Francia, Irlanda e Regno Unito, il rimboschimento di estese superfici è stato stimolato grazie ad una politica di sovvenzioni, allo scopo di migliorare l'autosufficienza nazionale per il legno quale materia prima. Quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea sostengono finanziariamente determinate misure, quali ad esempio la conservazione dei boschi, il rimboschimento, l'assetto dei sentieri e la creazione di nuove superfici boschive.

5.1.4. La proprietà forestale negli Stati membri è frammentata. I proprietari privati di piccole superfici vengono incoraggiati, almeno in certi Stati membri, a riunirsi in associazioni più grandi per poter più efficientemente gestire la politica forestale. Negli Stati settentrionali i proprietari privati di aree forestali praticano da decenni forme di collaborazione nel cui ambito viene promossa un'economia forestale sostenibile.

5.1.5. Nell'attuazione della politica forestale si tratta ad esempio di definire in che modo i proprietari debbano curare le proprie aree e tagliare la legna. Negli Stati dell'Unione perciò le misure di sostegno sono in primo luogo dirette ai proprietari privati di aree forestali. In alcuni di essi vengono privilegiate la formazione e la consultazione. L'esperienza mostra che il comportamento dei proprietari di aree forestali viene condizionato nel modo più efficace tramite misure a carattere non vincolante.

5.1.6. Da molto tempo le diverse modalità di utilizzazione della foresta sono oggetto di leggi e disposizioni amministrative riguardanti il settore, ma solo negli anni ottanta sono state adottate misure concrete riguardanti le possibilità di utilizzazione diverse dalla produzione di legno. Per alcuni proprietari di aree forestali è stato difficile accettare che a seguito dell'integrazione di aspetti di politica ambientale nella politica forestale, le autorità ambientali comincino a influenzare anche le decisioni di politica forestale per tener conto degli aspetti della protezione dell'ambiente e del paesaggio. Tuttavia in alcuni paesi la funzione ricreativa delle foreste è da molto tempo un fattore importante della politica forestale, ad esempio nei Paesi Bassi dove la densità della popolazione è particolarmente elevata.

5.1.7. Grazie ad accordi internazionali (UNCED 1992) e a risoluzioni (nell'ambito della conferenza di Helsinki), la politica forestale — negli anni novanta — ha spostato il proprio accento dall'indirizzo meramente economico alla protezione ambientale ed alla salvaguardia della biodiversità. La politica forestale, un tempo politica economica nazionale, si è trasformata sempre più in una politica ambientale internazionale.

5.1.8. Uno degli strumenti più importanti dell'Unione per proteggere la biodiversità nella natura è la direttiva Habitat, e la rete di habitat naturali Natura 2000 che sarà costituita sulla base di tale direttiva. Nella relazione sui progressi del quinto programma ambientale dell'Unione europea la costituzione della rete viene giudicata uno strumento ambientale di rilievo. La direttiva è in fase di recepimento negli Stati membri. Si stanno scegliendo e catalogando le regioni che dovrebbero far parte della rete di habitat naturali prevista da Natura 2000. Le foreste, nella maggior parte degli Stati dell'Unione, rappresentano un settore importante della pianificazione ambientale e territoriale; la rete comprenderà dunque numerose aree boschive. In alcuni Stati membri la scelta degli habitat della rete Natura 2000 ha suscitato problemi, poiché i proprietari di appezzamenti forestali hanno affermato di non essere stati sufficientemente ascoltati allorché sono state decise le superfici da utilizzare. Le decisioni circa le aree protette dovrebbero quindi continuare ad essere prese a livello nazionale e tutte le parti interessate debbono essere associate al processo decisionale.

5.2. *Quadro giuridico*

5.2.1. Già in occasione della conferenza convocata dalla Commissione a Bruxelles dal 9 all'11 giugno del 1959 vennero fissate le principali linee direttrici di un possibile intervento della Comunità in materia di politica forestale, la cui traccia si può seguire sino al giorno

d'oggi attraverso tutte le discussioni internazionali e tutti i documenti strategici. Gli obiettivi sono la salvaguardia delle foreste in termini quantitativi e qualitativi, il coordinamento delle informazioni, la ricerca e la formazione, la commercializzazione del legno e il sostegno strutturale delle aziende.

5.2.2. La trasposizione di tali linee di fondo in una politica forestale coerente della Comunità si scontra tuttavia sul merito con alcuni ostacoli giuridici:

5.2.2.1. Il Trattato che istituisce la Comunità europea non prevede una politica forestale comune. Gli articoli 2 e 3 (compiti e attività della Comunità) non giustificano alcuna competenza in materia, né sarebbe ammissibile che tale competenza venga logicamente dedotta dai compiti comunitari, altrimenti verrebbe violato il principio della limitazione dei poteri che deriva dagli articoli 189 e 235 del Trattato.

5.2.2.2. In tale contesto tuttavia può assumere importanza il nesso tra agricoltura e silvicoltura in termini settoriali e, nelle foreste private, anche in termini di sfruttamento: la Comunità può essere competente anche qualora un settore per il quale la competenza è esplicita, come l'agricoltura, non possa venir regolato senza che contemporaneamente un altro settore, che non è stato espressamente indicato nei Trattati, come la silvicoltura, venga regolamentato simultaneamente (poteri impliciti). L'intervento della Comunità in tal caso non sarebbe giustificato dagli obiettivi, come nell'articolo 235, bensì sulla base di competenze esistenti e fissate dal Trattato.

5.2.3. L'articolo 43 del Trattato (linee direttrici di una politica agricola comune) non prevede la possibilità d'una politica forestale globale. Il fatto che la silvicoltura non venga menzionata nell'articolo 38 (mercato comune), primo capoverso, non permette infatti d'interpretare in modo più ampio l'articolo 43. Viene spesso richiesto che tra i «prodotti del suolo» ivi menzionati figurino anche il legno. Si tratta d'una interpretazione lecita, che non viene però corroborata dall'Allegato II dei Trattati di Roma, nel quale il legno non è stato ripreso.

5.2.4. Tuttavia vi sono alcuni esempi di misure forestali mirate che potrebbero basarsi soltanto sull'articolo 43: il Regolamento (CEE) n. 269/79 (che istituisce un'azione comune forestale in alcune zone mediterranee della Comunità); il Regolamento (CEE) n. 2328/91 relativo agli aiuti strutturali alle misure forestali o il Regolamento (CEE) n. 2080/92, di vasta portata, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo.

5.2.5. Con l'introduzione dell'articolo 130S in relazione al 130R (obiettivi ambientali) è divenuto superfluo per taluni regolamenti ricorrere all'articolo 235 in relazione all'articolo 43. Per i Regolamenti (CEE) n. 3528/86 e (CEE) n. 3529/86 sulla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi sussisteva solamente una lontana relazione con la politica agricola comune. Oggi la politica ambientale comune offre le basi giuridiche adatte per tali settori della politica forestale, come mostrano i regolamenti di modifica in materia (ad esempio (CEE) n. 1613/89 e (CEE) n. 1614/89).

5.3. Il programma d'azione forestale della Comunità

5.3.1. Il PAF venne proposto nel 1988 ed adottato dal Consiglio nel 1989. Venne inoltre migliorato e prorogato nel 1992. Il programma raggruppa in un insieme coerente le diverse azioni realizzate in materia forestale dal 1979 in poi.

5.3.2. Il PAF riguarda essenzialmente 5 settori d'intervento:

1. Rimboschimento delle aree agricole;
2. Sviluppo e valorizzazione delle foreste nelle aree rurali;
3. Sostegno al sughero in quanto prodotto «agricolo»;
4. Protezione delle foreste dall'inquinamento atmosferico e dagli incendi;
5. Consultazione, informazione e comunicazione (misure di accompagnamento).

6. Necessità di politiche forestali nazionali e di una strategia forestale dell'Unione europea

6.0.1. L'Unione europea ha bisogno di una strategia forestale che includa una serie di misure comunitarie con le quali sia possibile assicurare e promuovere lo sfruttamento economico delle risorse forestali rinnovabili, conformemente ai criteri di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

6.1. È possibile conciliare la protezione delle foreste, la protezione ambientale e la produzione del legno

6.1.1. Per l'economia forestale è essenziale che la strategia forestale dell'Unione europea sia abbastanza efficiente e che contribuisca al benessere generale nell'Unione. L'elaborazione di una strategia comune è stata resa più difficile in pratica dal carattere multi-funzionale delle foreste. La strategia forestale può ad esempio integrare la produzione di legname e di altri prodotti forestali, come il sughero e la resina, con misure ambientali o funzioni ricreative. Le diverse attività nel contesto dell'utilizzazione polivalente debbono, da un lato, essere oggetto d'una strategia specifica e, dall'altro, essere tra loro in armonia ed equilibrio. La funzione economica principale delle foreste, la produzione del legno, dovrebbe tuttavia esser essenzialmente determinata dal gioco del mercato. Dato che, per quanto riguarda le funzioni della foresta, ciascun paese possiede una propria cultura e storia sociale e dato che l'importanza delle diverse forme di utilizzazione varia da un paese all'altro, è comprensibile che ciascuno Stato membro continui a poter definire la propria politica forestale conformemente alle proprie esigenze.

6.1.2. La conservazione e lo sfruttamento delle foreste negli Stati membri sono condotti da tempo con gli strumenti tradizionali della politica forestale, volti ad accrescere il patrimonio forestale per poterlo trasmettere

alle future generazioni. Il principio dell'economia forestale sostenibile è una caratteristica radicata nella gestione forestale europea. Tale politica ha anzitutto creato le condizioni quadro per la conservazione e lo sfruttamento delle foreste, mentre la produzione di legno è stata determinata dalla domanda e dall'offerta, nell'ambito del quadro stabilito dalle misure politiche in questione. Accanto alla produzione di legno ed alle altre forme di utilizzazione economica delle foreste vi sono anche funzioni che si sottraggono completamente alle forze del mercato, come ad esempio il ruolo delle foreste nell'assorbimento dell'anidride carbonica e nella produzione di ossigeno. Si tratta di funzioni d'importanza vitale ma extra-economiche, che sono parte integrante della dimensione ambientale delle foreste e quindi rientrano nella politica ambientale. Per determinare tali funzioni vengono di norma impiegati tanto strumenti forestali quanto strumenti della politica ambientale.

6.1.3. La certificazione forestale è un esempio di come si cerca di approfittare delle forze di mercato per influire sulla conservazione e sullo sfruttamento delle foreste, in modo da tener maggiormente conto anche delle forme d'utilizzazione non economiche. Nel contesto della crescente collaborazione internazionale nelle questioni forestali ed ambientali e della mondializzazione dell'economia, sempre più operatori cercano di influire sul processo decisionale di conservazione e sfruttamento delle foreste. Ciò rischia di ostacolare inutilmente l'utilizzazione economica delle foreste.

6.1.4. L'esperienza di diversi Stati dell'Unione dimostra che un'efficiente produzione di legno, capace di rispettare al contempo il sistema ecologico forestale e le necessità dell'ambiente, è possibile. La produzione di legno favorisce a sua volta l'adempimento delle altre funzioni della foresta e ne costituisce attualmente la base economica. Il principio «use it or lose it» ben descrive tale situazione dell'economia forestale.

6.1.5. In Europa la proprietà forestale è assai frammentata. Lo Stato, altre istituzioni pubbliche e grandi imprese possiedono immensi territori, mentre le superfici forestali in proprietà familiare sono di dimensioni più ridotte. Questa frammentazione della proprietà forestale — e quindi la molteplicità degli attori del processo decisionale — sono una garanzia della salvaguardia delle particolari caratteristiche dei boschi nell'ambito delle misure forestali. Per i milioni di proprietari di piccole parcelle di bosco la foresta significa, oltre al lavoro ed al reddito, anche una ricchezza naturale e un paesaggio culturale, nonché la possibilità di conservare tali beni per le future generazioni. Pertanto anche in futuro andrebbe assicurato il diritto dei proprietari di prendere da sé le decisioni sui loro boschi. Si dovrebbe inoltre riflettere a fondo sull'esatta estensione delle aree che debbono restare escluse da qualsiasi utilizzazione economica. In parecchi casi uno sfruttamento economico più rispettoso dell'ambiente può favorire la molteplicità naturale ed ambientale.

6.2. Il mercato come base della produzione di legno

6.2.1. L'economia forestale e l'industria del legno sono tradizionalmente parte del settore non regolamen-

tato dell'economia, il che ha contribuito a garantire una produzione di legno efficiente, la quale funziona comunque nel modo migliore se determinata dal mercato. La domanda e l'offerta non devono limitarsi a determinare il prezzo del legno greggio. Uno degli obiettivi principali dell'integrazione economica in Europa è la creazione di un mercato interno competitivo, il quale può sopravvivere solo in assenza di distorsioni della concorrenza anche nel mercato del legno.

6.2.2. Le direttive dell'Unione che riguardano le foreste dovrebbero prevedere la creazione di condizioni quadro che sostengano le iniziative delle imprese nel settore forestale. Ciò riguarda sia l'economia forestale sia l'industria del legno. Condizioni quadro favorevoli per l'industria del legno e per l'economia forestale garantiscono una domanda sufficiente di legno greggio, da cui derivano prezzi moderati. Una domanda sufficiente permette l'utilizzazione ottimale delle risorse forestali ed offre una base solida ad un'economia del legno redditizia. Al tempo stesso bisogna però tener conto delle esigenze sociali nei confronti delle foreste.

6.2.3. In tale contesto si tratta di evitare che le azioni in materia di economia forestale vengano inutilmente ostacolate da misure legislative o di altro tipo. Ad esempio le disposizioni giuridiche che riguardano il riciclaggio della carta da macero e l'impiego delle fibre da recupero dovrebbero rispondere a requisiti di sostenibilità economica ambientale della produzione di legno. In tale contesto l'Unione europea dovrebbe favorire l'impiego e la domanda di prodotti forestali derivanti da risorse naturali rinnovabili.

6.3. *L'utilizzazione delle foreste come materia prima naturale rinnovabile è sostenibile dal punto di vista ambientale*

6.3.1. La strategia forestale dell'Unione europea dovrebbe favorire l'utilizzo efficiente delle foreste come risorsa naturale rinnovabile dell'Unione stessa. Migliorando le condizioni quadro del settore forestale possono essere creati nuovi posti di lavoro e di conseguenza benessere economico. Il legno ed i prodotti forestali, come il sughero e la resina, sono di gran lunga superiori, per le loro proprietà ambientali, a quelli costituiti da materie prime non rinnovabili. Le condizioni quadro economiche del settore forestale, che poggiano sull'utilizzazione di una materia prima rinnovabile, possono migliorare grazie all'uso più intenso del legno. L'Unione europea dovrebbe creare le condizioni necessarie per l'utilizzazione crescente di prodotti derivati dal legno al posto di quelli fabbricati con materie prime non rinnovabili, ad esempio nell'industria dell'imballaggio, nell'edilizia e nella produzione di energia. Utilizzando abbondantemente i residui di legno, i sottoprodotti della piallatura e del taglio (trucioli, segatura) e la carta da macero per produrre energia è possibile sostituire combustibili fossili con risorse naturali rinnovabili. Il legno combustibile ha il vantaggio, rispetto ai combustibili fossili, di non aumentare il volume netto di anidride carbonica nell'atmosfera.

6.3.2. Il tasso di crescita delle foreste in Europa supera decisamente quello dell'abbattimento di alberi, ragion per la quale resta inutilizzato un enorme potenziale. Gli Stati dell'Unione continuano ad importare da paesi terzi grandi quantità di prodotti dell'industria del legname che potrebbero invece produrre da sé. Inoltre, date le proprie risorse, gli Stati dell'Unione potrebbero incrementare l'esportazione di taluni prodotti forestali. Utilizzando efficacemente le risorse del settore forestale, l'Unione europea potrebbe aumentare ulteriormente l'attuale gettito, che supera i 140 miliardi di ecu, ed offrire altri posti di lavoro nel settore, che già occupa quattro milioni di persone.

6.3.3. Dato che nell'Unione europea ci sono circa 12 milioni di proprietari privati di boschi, il benessere aggiuntivo offerto da un'utilizzazione efficiente del patrimonio forestale andrebbe a beneficio di un'ulteriore fascia della popolazione. È di importanza vitale utilizzare tutte le risorse del settore forestale per salvaguardare la dinamica delle aree rurali.

6.4. *Il principio di sussidiarietà deve valere anche per la strategia forestale dell'Unione europea*

6.4.1. Vi sono notevoli differenze tra le foreste dei vari Stati membri, le priorità nelle forme di utilizzazione delle foreste, le evoluzioni storiche dello sfruttamento dei boschi e l'importanza del settore forestale per l'economia nazionale.

6.4.2. Nel settore forestale bisognerebbe rispettare anzitutto il principio della sussidiarietà, dato che le politiche forestali nazionali danno migliori risultati rispetto a una politica centralizzata, in quanto sono calibrate in funzione delle circostanze e delle necessità locali. Le decisioni vanno prese a livello comunitario solo se un'azione a tale livello genera un valore aggiunto per l'attività in questione.

6.4.3. Le foreste degli Stati membri dell'Unione europea sono così diverse dal punto di vista biologico ed ecologico che non sarebbe ad esempio possibile decretare un metodo uniforme e dettagliato per la gestione delle risorse forestali. È però possibile definire per l'Unione europea principi comuni di economia forestale, come ad esempio quello dell'economia forestale sostenibile. In linea di massima tale principio è già ora la concezione dominante nel settore della produzione di legname degli Stati membri, senza che vi sia stato alcun accordo a livello d'Unione in proposito. L'Unione europea dovrebbe tuttavia definire principi generali tali da consentirle di imporli nella politica forestale internazionale. La gestione e lo sfruttamento delle foreste dovrebbero corrispondere al principio di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

6.4.4. Gli strumenti della politica forestale e gli aiuti pubblici all'economia forestale funzionano in parte meglio a livello nazionale, dove le scarse risorse possono venir impiegate in maniera più mirata poiché, a livello

nazionale, meglio si conoscono le necessità particolari del proprio paese. Ciascuno Stato membro dovrebbe ovviamente finanziare autonomamente gli aiuti assegnati conformemente alla propria politica forestale nazionale, mentre l'Unione europea stanzierebbe i contributi decisi nell'ambito delle misure adottate a livello comunitario.

6.4.5. Per sostenere e sviluppare la strategia forestale dell'Unione europea andrebbe effettuata un'indagine approfondita dell'efficacia delle misure sinora adottate nel settore forestale, soprattutto per quanto riguarda i sussidi accordati dall'Unione. Dato che parecchie misure comunitarie riguardano settori diversi da quello forestale, debbono venir chiarite le conseguenze di tali misure per la conservazione e lo sfruttamento delle foreste. In tale contesto sarebbe inoltre necessario valutare le possibilità offerte da un'efficace politica di aiuti.

6.4.6. Andrebbe altresì chiarito se un'utilizzazione mirata delle risorse dell'Unione sia più appropriata a lungo termine rispetto ai sussidi diretti al rimboschimento per aumentare lo smercio del legno, compreso l'impiego a scopo energetico. Le risorse dell'Unione europea dovrebbero favorire in particolare la ricerca e la formazione, misure di informazione e di consultazione, nonché misure a sostegno delle aree rurali, per poter così migliorare sul lungo termine le condizioni quadro del settore forestale. Gli aiuti comunitari al rimboschimento dovrebbero essere assegnati prioritariamente per migliorare qualitativamente le foreste, per evitare l'erosione, per la protezione delle acque freatiche, per porre rimedio a danni causati dalle tempeste o per il rimboschimento di aree bruciate non utilizzabili industrialmente per la produzione di legname. I fondi dell'Unione per le misure di politica strutturale e regionale andrebbero utilizzati in misura maggiore a sostegno di un'economia forestale e di un'industria del legno redditizie e rispettose dell'ambiente.

6.5. *La strategia forestale dell'Unione europea deve essere sviluppata ulteriormente*

6.5.1. L'Unione europea influenza già ora il settore forestale

6.5.1.1. Esistono già numerose direttive che riguardano direttamente od indirettamente il settore forestale. L'elaborazione e la trasposizione delle disposizioni legislative dell'Unione europea che interessano tale settore è ripartita tra diverse direzioni generali della Commissione, il che rende più difficile tener conto globalmente degli obiettivi di politica forestale. Il Comitato auspica che le diverse direzioni generali della Commissione coordinino meglio la preparazione delle questioni forestali.

6.5.2. La procedura decisionale dell'Unione europea dovrebbe tener conto degli interessi del settore forestale

6.5.2.1. Le decisioni prese in altri settori possono recar danno indirettamente all'economia forestale se

non si tiene sufficientemente conto delle particolarità del settore. Sinora le decisioni interne dell'Unione europea non hanno tenuto sufficientemente conto delle esigenze e degli interessi del settore forestale, dato che l'Unione non dispone d'una vera e propria politica forestale né delle relative risorse.

6.5.2.2. Una ragione per la mancanza d'una strategia forestale comunitaria ben strutturata risiede nel fatto che l'importanza del settore nell'Unione prima dell'ampliamento a Svezia, Finlandia ed Austria era decisamente più ridotta. La situazione è oggi completamente diversa: le decisioni dell'Unione devono tener maggiormente conto degli interessi del settore forestale.

6.5.2.3. La strategia forestale dell'Unione deve far sì che anche in altri settori politici si tenga conto degli interessi del settore forestale e del legno, inter alia nella politica regionale, sociale ed agricola, nonché in quella commerciale, della concorrenza ed ambientale. Le politiche dei settori connessi a quello forestale dovrebbero inoltre in futuro essere coordinate meglio di adesso nell'ambito delle direzioni generali della Commissione. Per poter tener conto degli interessi del settore forestale, i servizi competenti delle DG III e DG VI, nonché il Comitato forestale permanente della DG VI debbono agire in maniera efficace ed attiva. L'attività del Comitato permanente deve venir sviluppata e la sua posizione va rafforzata. Andrebbe inoltre istituito un comitato consultivo, composto anzitutto di responsabili della gestione e dello sfruttamento sostenibile delle foreste, che tuttavia tenga anche conto degli altri gruppi d'interesse che la tematica riguarda.

6.5.2.4. L'economia forestale non è inclusa nei trattati di Roma, per cui il legno non figura nell'elenco dei prodotti che rientrano nella politica agricola comune. Come già detto la produzione di legname fa parte tradizionalmente del settore non regolamentato, strettamente connesso all'industria del legno e alla domanda di prodotti di tale industria. L'economia forestale e l'industria del legno hanno sempre svolto un ruolo di rilievo nella salvaguardia della dinamica delle aree rurali. Nella maggior parte dei paesi l'economia forestale ha un'importanza specifica per i redditi delle aziende agricole.

6.5.3. Una politica a livello d'Unione, purché generi un valore aggiunto

6.5.3.1. Nel settore forestale comunitario sono necessarie azioni comuni qualora possano generare un valore aggiunto. Si tratta di tener conto delle condizioni quadro adeguate per il settore forestale, tra l'altro nella politica regionale, sociale, agricola, commerciale e della concorrenza, nonché in quella ambientale e nella politica forestale internazionale correlata. L'Unione europea dovrebbe concentrarsi maggiormente, per migliorare tali condizioni quadro, sull'elaborazione di informazioni,

sulla ricerca e la formazione, incoraggiare l'utilizzazione della carta da macero per scopi energetici e sostenere una corretta politica di riciclaggio della carta e l'impiego di prodotti derivati dal legno compatibili con l'ambiente e composti di materie prime rinnovabili.

6.5.3.2. Un elemento essenziale della strategia forestale dell'Unione è la sua dimensione internazionale, dato che una politica forestale comune potrebbe ottenere risultati più consistenti di quelli risultanti da singole iniziative a livello nazionale. Gli Stati membri dell'Unione dovrebbero anzitutto concordare gli obiettivi della politica forestale internazionale, per svilupparli poi negli incontri internazionali vertenti sulla politica da seguire nel settore. L'Unione europea può tra l'altro contribuire alla realizzazione di un accordo internazionale sulle foreste e collaborare alle risoluzioni finali nel seguito della conferenza di Rio e della conferenza ministeriale di Helsinki in materia di silvicoltura. A livello comunitario, nel contesto delle questioni di politica forestale internazionale, si potrebbero tracciare determinate linee d'azione comuni per le politiche forestali nazionali.

6.5.3.3. L'Unione europea dovrebbe aiutare i paesi in via di sviluppo nella lotta contro la distruzione delle foreste e ad analizzarne le conseguenze.

6.5.3.4. L'Unione europea dovrebbe prestare particolare attenzione alla lotta contro l'inquinamento atmosferico transfrontaliero. Il settore forestale dovrebbe esser oggetto di decisioni che tengano conto dei punti di vista ambientali specifici della foresta. Tanto a livello nazionale che a livello d'Unione è necessaria una cooperazione a favore delle foreste e dell'ambiente, tra l'altro nella protezione della biodiversità dell'ecosistema forestale, per risolvere i problemi del cambiamento climatico, per ridurre gli elementi inquinanti nell'atmosfera, per lottare contro i danni alle foreste, l'eccessiva acidità e gli incendi. A livello comunitario bisognerebbe uniformare la terminologia per la protezione delle foreste, anche se gli obiettivi reali di protezione dei boschi dovrebbero essere definiti a livello nazionale.

6.5.3.5. L'Unione europea può contribuire alla realizzazione di un sistema di certificazione delle foreste riconosciuto internazionalmente, su base volontaria, che si potrebbe ad esempio elaborare nell'ambito d'un accordo internazionale sulle foreste o col patrocinio dell'Unione. La certificazione deve tener conto delle particolarità ecologiche, biologiche e socioeconomiche di ciascun paese. L'Unione europea dovrebbe tuttavia portare avanti un «contrassegno» ambientale per le foreste, su base volontaria, riconosciuto internazionalmente ed attendibile, che tuttavia non provochi distorsioni della concorrenza. Il lavoro di certificazione della Commissione dovrebbe venir coordinato, dato che attualmente diverse direzioni generali si occupano contemporaneamente di tale tematica. La certificazione deve poi tener conto del fatto che le foreste europee sono per la maggior parte di proprietà privata. La certificazione rappresenta tuttavia solo uno degli strumenti della politica forestale per promuovere un'economia forestale sostenibile.

7. Conclusioni

7.1. *Obiettivo principale della strategia forestale dell'Unione*

Dato che nell'Unione europea il settore forestale rappresenta un importante fattore occupazionale ed una fonte di benessere economico, l'obiettivo principale della strategia forestale dell'Unione dovrebbe essere quello di sostenere lo sfruttamento economico delle foreste. In tal modo verranno assicurati — ed addirittura aumentati — i posti di lavoro in aree strutturalmente deboli, anche se il continuo sviluppo tecnologico dovesse eliminarne alcuni. La gestione multifunzionale delle foreste fa sì che tali funzioni possono essere raggruppate in un assieme integrato in modo che lo sfruttamento economico non sia incompatibile con le altre funzioni delle foreste. Gestione e sfruttamento delle foreste debbono rispettare il principio di sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

7.2. *Rispetto del principio di sussidiarietà: priorità alle politiche forestali nazionali*

Dato che le foreste hanno nei vari Stati membri importanza ecologica e socioeconomica assai diversa, anche gli obiettivi della politica forestale variano parecchio da uno Stato all'altro. Nelle questioni forestali il principio di sussidiarietà deve rimanere pertanto il primo comandamento per salvaguardare l'efficacia delle politiche forestali nazionali.

7.3. *Rilevanza del settore forestale come fattore occupazionale*

L'industria del settore dà direttamente lavoro, nell'Unione europea, a 4 milioni di persone. Anche l'economia forestale offre notevoli quantità di posti di lavoro, sia nell'attività forestale vera e propria, sia nella produzione del legno e di altri prodotti forestali quali sughero e resina sia in altri settori, quali le attività ricreative e di turismo. Il settore ha anche forti effetti occupazionali indiretti e va quindi sviluppato ulteriormente con coerenza, viste le importanti ripercussioni sul mantenimento dei posti di lavoro nelle aree rurali.

7.4. *Il sostegno allo sfruttamento economico delle foreste*

La linea di fondo della strategia forestale dell'Unione dovrebbe consistere nel creare condizioni quadro adeguate per una silvicoltura redditizia e compatibile con l'ambiente, nonché nel miglioramento delle strutture delle aree rurali e della situazione economica dell'industria del settore. Bisognerebbe anche pensare alla sicurezza sociale di quanti traggono i propri redditi dalla silvicoltura e dai settori correlati. Lo sfruttamento economico delle foreste dovrebbe poggiare sui principi dell'economia di mercato e su regolamenti che tengano conto dei principi della politica comunitaria della concorrenza.

7.5. Creare condizioni quadro adeguate per il settore forestale

L'Unione europea dovrebbe anzitutto garantire le condizioni quadro dell'economia forestale, elaborando qualora necessario strategie coordinate lasciando agli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà, il compito di definire direttive dettagliate. Le disposizioni legislative dell'Unione non dovrebbero limitare inutilmente lo sfruttamento sostenibile delle foreste, bensì, al contrario, promuoverlo. Le sovvenzioni comunitarie dovrebbero concentrarsi sulla protezione delle foreste e sulla promozione delle aree rurali, nonché sulla ricerca, la formazione, l'informazione e la consultazione.

7.6. Utilizzare prioritariamente le materie prime naturali rinnovabili

I prodotti forestali sono risorse naturali rinnovabili il cui impiego dovrebbe essere promosso ed agevolato dall'Unione, in quanto si tratta di prodotti e di combustibili rispettosi dell'ambiente.

7.7. Tener conto degli interessi del settore forestale nelle decisioni dell'Unione

L'Unione europea adotta numerose decisioni che influenzano direttamente o indirettamente le condizioni quadro del settore forestale. Salvaguardare gli interessi del settore forestale significa tener conto delle conseguenze per tale settore delle decisioni che vengono adottate. Il coordinamento delle misure di politica forestale nell'ambito dell'Unione dev'essere inoltre impostato in modo più efficiente.

7.8. Valore aggiunto delle misure comuni a livello d'Unione

Le decisioni dell'Unione possono permettere, nell'ambito di determinate misure di politica forestale, di conseguire un vantaggio aggiuntivo, soprattutto nel settore della politica forestale e commerciale internazionale, della protezione delle foreste dai vari possibili danni e della promozione delle aree rurali, nonché nel campo della ricerca, della formazione, dell'informazione e della consultazione.

Bruxelles, 24 aprile 1997.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS
