

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di ottobre 1999	
1999/C 368/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 92/61/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote»	1
1999/C 368/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano» (versione codificata)	3
1999/C 368/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro della Commissione "L'elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili e il mercato interno dell'elettricità"»	6
1999/C 368/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui requisiti di rendimento energetico dei reattori per lampade fluorescenti»	11
1999/C 368/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 91/666/CEE che istituisce riserve comunitarie di vaccini contro l'afta epizootica»	15

Prezzo: 19,50 EUR**IT***(segue)*

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
1999/C 368/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea»	16
1999/C 368/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)»	18
1999/C 368/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario a favore dell'inserimento dei rifugiati»	19
1999/C 368/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli avuti in comune»	23
1999/C 368/10	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Nona relazione annuale dei fondi strutturali (1997)»	26
1999/C 368/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofruttili»	30
1999/C 368/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000»	31
1999/C 368/13	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione macroeconomica della politica occupazionale»	36
1999/C 368/14	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione settentrionale dell'UE comprese le relazioni con la Russia»	39
1999/C 368/15	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Trasparenza della partecipazione della società civile organizzata al Millennium Round dell'OMC»	43
1999/C 368/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale»	47
1999/C 368/17	Parere del Comitato economico e sociale riguardante «I servizi di interesse generale»	51
1999/C 368/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione — Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi — Risultati della consultazione relativa al Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato unico»	57
1999/C 368/19	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea»	62
1999/C 368/20	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I più urgenti obiettivi agroambientali perseguibili nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000»	68



<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
1999/C 368/21	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo»	76
1999/C 368/22	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le ripercussioni dell'attuazione dell'UEM sulla coesione economica e sociale»	87

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 92/61/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote»

(1999/C 368/01)

Il Consiglio, in data 8 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barros Vale, in data 7 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in esame mira essenzialmente a modificare la Direttiva 92/61/CEE, aggiornandola e precisandone il contenuto.

1.2. L'elaborazione della proposta è resa necessaria dalla natura delle modifiche presentate, le quali non si limitano al semplice adeguamento della direttiva precedente ai progressi tecnici.

2. Osservazioni generali

2.1. La proposta di modifica della Direttiva 92/61/CEE si basa sulla constatazione che è necessario chiarire alcune disposizioni dell'attuale direttiva, specie quelle riguardanti la durata della validità delle omologazioni nazionali, e includervi nuove disposizioni, relative in particolare alla numerazione dei certificati di omologazione, alle deroghe per i veicoli di fine serie e alle «nuove tecnologie», in analogia alle norme già introdotte nel settore degli altri veicoli a motore.

2.2. In questo senso viene presentata una serie di proposte di modifica alla direttiva precedente, come anche ai documenti che accompagnano l'intero processo di omologazione.

2.3. Il Comitato reputa che, per quanto sia necessario passare a sistemi di approvazione che rendano possibile un'uniformazione dei criteri, non tutti gli Stati membri dispongono ancora di infrastrutture tecnico-amministrative che consentano loro di realizzare approvazioni così dettagliate e di ampia portata come quelle descritte dalla proposta di direttiva. Ciò fa sì che molti produttori debbano ricorrere a enti di omologazione ubicati in paesi terzi, con un conseguente aumento dei tempi, degli sforzi e dei costi necessari. Si tratta in pratica di una distorsione della concorrenza, per cui la Commissione deve esortare tutti gli Stati membri a creare strutture di omologazione proprie.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di migliorare la direttiva sull'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote, per giungere, attraverso l'adozione di norme più uniformi, a una maggiore armonizzazione dell'intero sistema.

3.2. Il Comitato si congratula inoltre per la decisione della Commissione di consultare, nel quadro dell'elaborazione della proposta in oggetto, vari organismi rappresentativi del settore in questione.

3.3. Tenendo conto dei vantaggi ambientali e di altro genere legati a una nuova tipologia di veicoli a pedali dotati di motori ausiliari elettrici, il Comitato ritiene che l'ultimo trattino dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a) debba essere sostituito dal seguente testo:

— biciclette a pedalata assistita, dotate di un motore ausiliario elettrico la cui alimentazione è progressivamente ridotta con l'aumentare della velocità del veicolo ed è interrotta a 35 km/h, che non possono essere spinti esclusivamente da questo motore.

3.4. Alla luce della specificità e delle limitazioni del settore illustrate qui di seguito, e affinché quest'ultimo possa svilupparsi e adeguarsi ai costanti mutamenti del mercato, il Comitato propone di aumentare da 200 a 300 il numero di veicoli considerati per le piccole serie: in tal modo, si renderebbe più attivo l'intervento dei produttori nel mercato, attraverso un *feed-back* più consistente e attendibile, e nel contempo si infonderebbe nel settore il voluto dinamismo.

3.5. Indipendentemente dal disposto dell'Allegato VIII, lettera a), della proposta di direttiva, riguardo ai veicoli di fine serie, il Comitato ritiene che occorra migliorarne la formulazione ai fini di una maggiore chiarezza e per evitare interpretazioni divergenti.

3.6. Tenendo conto della specificità e delle differenze esistenti ad esempio tra il settore in questione e quello degli

autoveicoli sotto il profilo sia dei mezzi e delle risorse, sia delle dimensioni, e ferma restando la necessità di armonizzare e precisare la direttiva, il Comitato reputa che quest'ultima si soffermi su una serie di dettagli e di requisiti che forse non sono necessari, e che si mostri poco flessibile riguardo alla sostituzione, peraltro da essa stessa determinata, di alcune componenti.

3.6.1. Il Comitato propone pertanto di studiare un meccanismo per l'attribuzione della responsabilità alle imprese produttrici e/o alle persone abilitate a rilasciare i certificati di conformità, affinché le lievi modifiche eventualmente apportate ai veicoli approvati possano risultare accettabili per il sistema, senza che sia necessario procedere a una nuova approvazione. Ovviamente, tali modifiche non devono influire sulla sicurezza del veicolo o delle sue componenti strutturali.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato si felicita nuovamente per l'iniziativa e per il lavoro della Commissione ai fini dell'armonizzazione e dell'uniformazione dei metodi e delle prassi in vigore nei vari Stati membri, a favore di un'effettiva Unione europea.

4.2. Il Comitato si dichiara inoltre d'accordo con l'insieme delle modifiche e delle integrazioni proposte nel testo in oggetto, ma esorta la Commissione a tenere conto dei suggerimenti formulati e ad apportare i debiti adeguamenti e le dovute integrazioni al documento originale.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano» (versione codificata)

(1999/C 368/02)

Il Consiglio, in data 4 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Braghin, in data 7 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in oggetto si prefigge di codificare e quindi di sostituire le varie direttive per il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle specialità medicinali succedutesi a partire dalla Direttiva 65/65/CEE del Consiglio del 26 gennaio 1965. L'intervento di codificazione mira alla semplificazione, alla chiarezza, alla trasparenza e alla corretta comprensione del diritto comunitario, ai sensi della decisione della Commissione del 1° aprile 1987 e delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992.

1.2. La nuova direttiva, che intende operare la codificazione delle norme espressamente indicate nell'Allegato II, parte A, contenente l'elenco delle direttive abrogate, comprese le modificazioni successive, deve essere approvata nel pieno rispetto del normale iter legislativo comunitario in conformità con la procedura prevista all'articolo 251 del Trattato, e rispettare la sostanza dei testi codificati, limitandosi a raggrupparli apportandovi solo le modificazioni formali richieste dalla codificazione.

1.3. La Commissione ha tenuto conto altresì che è stata istituita l'Agenzia Europea di valutazione dei medicinali con il Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio (GU L 214 del 24.8.1993), e che in parallelo la Direttiva 93/39/CEE (ibidem) ha definito il quadro delle procedure regolatorie europee.

1.4. La proposta di codificazione relativa ai medicinali per uso umano è stata elaborata in parallelo con la codificazione delle direttive relative ai medicinali veterinari, che non fanno parte integrante del presente testo.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato considera molto positiva l'opera di codificazione effettuata, che costituisce un punto di riferimento essenziale per le competenti autorità degli Stati membri. Essa risponde ad un'esigenza sentita da anni, finalmente inserita nel programma di lavoro della Commissione del 1998 ed ora giunta alla fase di proposta. Il Comitato auspica che il metodo di lavoro accelerato, pattuito con l'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, consenta la rapida adozione degli atti

codificati in oggetto, in modo da permettere l'entrata in vigore della direttiva il 1° gennaio 2000, come previsto all'articolo 131.

2.2. La codificazione è completa in quanto comprende anche le direttive e le disposizioni specifiche relative ai medicinali immunologici, ai radiofarmaci, ai medicinali derivati dal sangue o dal plasma umano, ai medicinali omeopatici, nonché le direttive riguardanti la distribuzione all'ingrosso, la classificazione, la etichettatura e il foglietto illustrativo, la pubblicità. Completa infine il testo l'Allegato I relativo a «Norme e protocolli analitici, tossico-farmacologici e clinici in materia di sperimentazione dei medicinali».

2.3. Il testo codificato mantiene, per lo più, la terminologia utilizzata nelle direttive originali, senza tener conto dell'evoluzione intervenuta nel frattempo, in particolare grazie all'International Conference on Harmonisation (ICH), che mira a definire standard applicabili nell'UE e nel resto del mondo. Il Comitato suggerisce di inserire un ulteriore allegato in cui si indichino i termini tecnici che dovrebbero essere sostituiti da quelli definitivamente fissati in ambito ICH.

2.3.1. L'evoluzione della terminologia internazionale dovrebbe in particolare essere riflessa nell'aggiornamento delle definizioni di cui all'articolo 1 in quelle lingue in cui siano rimasti in uso termini tradizionali che non trovano più riscontro a livello internazionale (p.es. in lingua italiana: «effetto collaterale negativo» anziché «reazione avversa»). Il Comitato ritiene infatti opportuno che si faciliti il recepimento dell'evoluzione intervenuta, e sancita da idonei organismi internazionali, nella trasposizione della direttiva in leggi nazionali.

2.3.2. Il Comitato auspica inoltre che, per quei pochi termini che in alcune lingue possono essere espressi in forme leggermente modificate senza cambiare di senso, sia utilizzato sempre e solo uno stesso termine (p.es. in lingua inglese: «marketing authorisation holder» e non anche «applicant», «holder» o «authorisation holder»), salvo sia necessario in un contesto specifico far emergere sfumature di significato.

2.3.3. Il testo dell'Allegato I presenta una serie di modifiche quanto ai termini usati, con alcune discrepanze nelle diverse lingue, modifiche che sarebbe opportuno evidenziare e giustificare in apposite note o in specifico allegato, data la tecnicità dei punti e la rilevanza per un corretto allestimento del dossier registrativo.

2.4. I testi nelle varie lingue non sono sempre coincidenti, probabilmente per una non perfetta traduzione sin dal documento originale. Il Comitato invita la Commissione a modificare ed intervenire sugli articoli qualora non correttamente trasposti dalla lingua di riferimento approfittando della presente codificazione.

2.5. Il titolo IX affronta il tema della Farmacovigilanza, un campo in cui è in corso un dibattito finalizzato ad elaborare proposte di emendamento della Direttiva 75/319/CEE. Il Comitato auspica che tali proposte siano predisposte e discusse in tempi rapidi, per una sempre più efficace tutela della salute dei cittadini.

2.6. Il Comitato, consapevole dell'importanza della presente codificazione al fine di armonizzare le norme che regolano il settore farmaceutico e di una puntuale trasposizione della Direttiva nelle legislazioni nazionali, suggerisce alla Commissione di istituire un team di esperti, rappresentanti possibilmente tutte le lingue ufficiali dell'UE, al fine di omogeneizzare l'impiego dei termini tecnici, verificarne l'aggiornamento alle risultanze ufficiali dell'ICH e, ove compatibile, all'uso corrente, confrontare le varie versioni affinché gli adattamenti siano i medesimi nelle diverse lingue.

2.6.1. Si richiama in particolare la necessità di un uso coerente ed omogeneo di concetti quali:

- reazioni avverse/effetti collaterali negativi
- medicinale / prodotto medicinale / specialità medicinale
- titolare dell'autorizzazione alla messa in commercio / titolare / titolare di autorizzazione/ «applicant»
- sostanza attiva / ingredienti attivi / componenti
- metodo di preparazione / metodo di fabbricazione
- Autorità competenti / Stati membri
- Agenzia (EMA) / Comitato (CPMP).

2.7. Come evidenziato nella parte conclusiva della Comunicazione della Commissione sulle procedure comunitarie di autorizzazione all'immissione in commercio dei medicinali (GU C 229 del 22.7.1998), persistono interpretazioni divergenti delle amministrazioni nazionali, una certa renitenza a fare affidamento sulla valutazione scientifica di altri Stati membri, una lunghezza delle procedure amministrative nazionali, fattori che non hanno permesso di usufruire completamente dei vantaggi delle nuove procedure autorizzative. Il Comitato auspica che la Commissione, procedendo al riesame globale del sistema registrativo previsto per il 2001, inserisca in tale contesto gli aggiornamenti opportuni dei testi vigenti, facilitata in questo dal rilevante e apprezzabile sforzo di codificazione attualmente operato.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato reputa opportuno indicare alla Commissione alcuni punti specifici in cui ha riscontrato delle divergenze, affinché l'ottimo lavoro di codificazione presentato possa essere ulteriormente perfezionato.

3.2. L'adattamento del Considerando 14 sembra cambiare leggermente il senso della seconda frase rispetto al testo originale.

3.3. Nel Considerando 45 nella versione italiana manca il verbo «può» davanti a «incidere».

3.4. Nell'articolo 1, di particolare rilevanza dato che fornisce le definizioni dei termini utilizzati, si rilevano differenze nelle versioni in più punti, tra i quali sono di particolare rilievo i numeri 11 (effet indésirable; adverse reaction; effetto collaterale negativo), 12, 13, 14 (specificazioni del punto 11), 17 (professionnel habilité à cet effet; person qualified to make such a prescription; professionista autorizzato a prescrivere medicinali), e 26 (tout risque; all risks; un rischio: la versione italiana è la più fedele ai testi di origine).

3.4.1. In tutto il testo si riscontra l'incongruenza di aver sostituito nella versione inglese i termini «side effects» e «undesirable effects» con «adverse reactions», che è il termine oggi utilizzato universalmente, ma di non aver operato nello stesso senso per le altre versioni.

3.5. Nell'articolo 11(2) non si fa riferimento esplicito alla denominazione comune internazionale raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che rendeva più preciso il testo originale sul piano tecnico.

3.6. All'articolo 19(2) la versione inglese, contrariamente alle altre, non conserva l'inciso «...le relative materie prime e, eventualmente, i prodotti intermedi o altri componenti...».

3.7. All'articolo 36(1) la versione inglese utilizza erroneamente il termine «prodotti» anziché «procedure».

3.8. Il termine «agente» utilizzato in più articoli [42(1), 46(d), 51(3) 5° riga, 80(a)] dovrebbe essere sostituito con quello tecnicamente corretto di «ispettore».

3.9. Il concetto di persona «autorizzata o abilitata» a fornire medicinali al pubblico (art. 82) si perde in alcune versioni, dove ci si limita a parlare di persona «autorizzata».

3.10. Il concetto di «guidelines» non è tradotto come usualmente in «linee guida» ma in alcune lingue si usa, «linee direttrici», il che può indurre erroneamente a pensare che possano essere imposte dall'alto.

3.11. La versione inglese dell'articolo 85 contiene un errore, in quanto parla di distribuzione al pubblico di farmaci «per usi promozionali» quando il senso è necessariamente «per usi non promozionali».

3.12. La versione inglese dell'articolo 96(b) impiega il termine «prescribing agent» mentre sarebbe più opportuno il termine «prescriber» che corrisponde al testo di riferimento e all'uso corrente.

3.13. All'articolo 103(a) in alcune versioni si utilizzano termini che non identificano correttamente la figura di «informatore medico scientifico»: si invita la Commissione a verifica-

re che il termine utilizzato sia quello attualmente in uso nei vari Stati membri per tale figura professionale.

3.14. All'articolo 112 la versione inglese utilizza la dizione «person responsible for marketing a medicinal product» anziché «marketing authorization holder» che corrisponde al testo di riferimento.

3.15. Nell'allegato 1, parte 2.D.1, terzo comma, la versione inglese contiene il refuso «method or preparation» anziché «method of preparation».

3.16. Nell'allegato 1, parte 4.B.1.2, secondo comma, in italiano si utilizza ancora il termine «procedure di attuazione» anziché «tecniche adottate», come nelle altre versioni aggiornate.

3.17. Nell'allegato 1, parte 4 F. 1, il «trattamento dei gruppi di controllo» in italiano viene tradotto in modo improprio come «controllo delle prove». Si invita pertanto a verificare che il concetto corretto sia presente in tutte le versioni.

3.18. Il Comitato rileva che in alcune versioni si riscontrano errori di citazioni di altri articoli (per es. all'art. 33 in inglese si fa riferimento al 34 anziché al 32, all'art. 55 in italiano si fa riferimento al 55 anziché al 54), per cui si raccomanda una revisione anche formale dell'intero testo.

3.19. In alcune versioni inoltre al posto di «e/o» si riscontra solo «o» (p.es. art. 41(a), 59(a), 71(1, terzo trattino), 115 in italiano) il che rischia di modificare il senso e la successiva trascrizione in norma nazionale. Anche per questo aspetto si raccomanda la revisione formale dell'intero testo.

3.20. Si riscontra infine l'omissione del riferimento alla Direttiva 92/28 articolo 12 comma 3.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro della Commissione
“L'elettricità proveniente da fonti energetiche rinnovabili e il mercato interno dell'elettricità”»**

(1999/C 368/03)

La Commissione, in data 16 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al documento di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 5 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore il documento di lavoro della Commissione in quanto rappresenta la prima iniziativa concreta dopo la pubblicazione del Libro bianco «Energia per il futuro — le fonti energetiche rinnovabili»⁽¹⁾. (Il Comitato nota inoltre con soddisfazione che è stato pubblicato il Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Energia per il futuro — le fonti energetiche rinnovabili» (Strategia e piano di azione della Comunità) — Campagna per il decollo, SEC(1999) 504).

1.2. Obiettivo del documento di lavoro è contribuire all'armonizzazione del mercato interno dell'energia elettrica⁽²⁾. Viene espressa la preoccupazione che la coesistenza di diversi meccanismi di sostegno sembra essere causa di distorsioni nel commercio e nella concorrenza. È chiaro che nei prossimi anni le fonti rinnovabili verranno ad assumere un ruolo sempre più importante nell'UE, tenuto conto degli impegni presi a Kyoto, e di conseguenza aumenteranno le possibilità di distorsioni del mercato. Attualmente le distorsioni nel commercio e nella concorrenza causate dall'esistenza di meccanismi di sostegno diversi sono piuttosto limitate, dato che l'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili detiene una bassa quota di mercato nell'UE, ma la loro portata è destinata ad aumentare notevolmente nei prossimi anni.

1.3. Il Comitato ritiene che l'accento posto sull'armonizzazione sia giustificato nell'ambito di un mercato liberalizzato dell'energia. Il modo migliore per raggiungere gli obiettivi dell'UE consiste nel sottoporre ciascuna tecnologia ad un regime di sostegno separato.

2. L'approccio della Commissione: le opzioni fondamentali

2.1. In base a quanto dichiarato nel documento, gli obiettivi della Comunità e degli Stati membri sono i seguenti:

- La definizione di un quadro normativo che sia a) razionale e impostato sull'efficienza (riducendo così i costi e promuovendo l'innovazione), b) di lungo periodo (vale a dire non soggetto a cambiamento frequenti sul piano normativo) e c) capace di determinare un aumento significativo dell'elettricità da fonti rinnovabili.
- Un passaggio graduale e progressivo verso un simile quadro normativo in modo da non pregiudicare i progressi realizzati finora sulla via della promozione delle energie alternative e da assicurare il raggiungimento degli obiettivi fondamentali in campo ambientale.
- Un incoraggiamento significativo, in tutta la Comunità, ad opera degli Stati membri per aumentare la penetrazione dell'energia FR su tutti i mercati dell'UE realizzando così economie di scala soprattutto per quanto concerne i costi di produzione con una conseguente loro riduzione.
- Diverse misure volte a facilitare l'accesso dell'elettricità FR sul mercato interno dell'elettricità. Tali misure, che dovrebbero essere adottate da tutti gli Stati membri, dovrebbero essere volte ad esempio ad assicurare che le norme amministrative e quelle in materia di pianificazione e di collegamento alla rete riducano al minimo gli oneri e gli ostacoli che si frappongono in questi ambiti all'espansione dell'elettricità da fonti rinnovabili nell'UE.

2.2. Il Comitato condivide in larga misura i suddetti obiettivi e ritiene essenziale la definizione di un quadro normativo stabile. Il documento prevede due opzioni per l'elaborazione di quest'ultimo:

2.2.1. Opzione 1: Realizzazione graduale di un mercato interno continuando l'applicazione delle regole contenute nel Trattato UE

Seguendo questa opzione ciascuno Stato membro continuerebbe a scegliere liberamente il sistema di sostegno che esso ritiene più appropriato alla luce delle sue circostanze particolari, a patto tuttavia che si continuino a rispettare le regole del

⁽¹⁾ Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili. Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, COM(97) 599 def.; Parere CES, GU C 214 del 10.7.1998.

⁽²⁾ Direttiva 96/92 concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, GU L 27 del 30.1.1997; cfr. Parere CES, GU C 73 del 15.3.1993.

Trattato UE, segnatamente quelle relative agli aiuti di Stato. Gli argomenti a favore di questa opzione comprendono le seguenti argomentazioni:

- Le condizioni fisiche che determinano lo sviluppo di elettricità FR variano significativamente attraverso l'UE. Si potrebbe ritenere opportuno limitare lo sviluppo «proattivo» di un mercato unico in questo ambito onde assicurare che ciascuno Stato membro adotti le misure maggiormente rispondenti alla sua situazione particolare.
- Come si è visto sopra, un argomento a favore di un sistema di tariffa fissa di alimentazione in rete è la sua eventuale capacità di assicurare la rapida progressione della produzione di elettricità FR a partire da livelli estremamente bassi, caso questo che si dà per la maggior parte degli Stati membri.

2.2.2. Opzione 2: Creazione «proattiva» di un mercato unico grazie ad un'azione comunitaria

Scegliendo questo approccio si potrebbe contemplare l'adozione di un quadro comunitario di base probabilmente nella forma di una direttiva. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che, dopo un appropriato periodo di transizione, i loro sistemi di sostegno diretto dell'elettricità FR soddisfino un certo numero di requisiti in modo tale da assicurare che i diversi sistemi siano sufficientemente compatibili l'uno con l'altro consentendo così un commercio effettivo e quindi la concorrenza. Alla luce dei commenti che perverranno in seguito alla pubblicazione di questa relazione la Commissione esaminerà ulteriormente quale di queste opzioni fondamentali si debba perseguire.

2.3. Il Comitato propende per l'opzione 2. Il suo parere a tal riguardo è illustrato al punto 5.

3. L'approccio del CES: porre l'accento sulle tecnologie

3.1. I nostri lavori sono profondamente influenzati dalle enormi differenze che esistono tra le diverse tecnologie. Il Comitato ritiene che sia opportuno elaborare un quadro normativo distinto per ciascuna fonte energetica rinnovabile.

3.2. Esistono delle differenze radicali tra i singoli Stati membri per quanto riguarda il campo d'applicazione e le possibilità di sfruttamento delle varie tecnologie. In via prioritaria, il Comitato è dell'avviso che gli Stati membri debbano misurare le proprie potenzialità dal punto di vista applicativo e dimensionale.

3.3. Il documento di lavoro analizza i vari meccanismi normativi che possono essere utilizzati dagli Stati membri per promuovere in futuro la produzione di elettricità mediante lo

sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili. Tali meccanismi non tengono tuttavia conto degli enormi cambiamenti a livello giuridico, culturale e tecnologico necessari per realizzare il programma in questione. Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili dipenderà in ultima analisi dal grado di accettazione da parte della società nel suo insieme — sia a livello di comunità, che a livello di responsabili della pianificazione. Da questo punto di vista, gli Stati membri e le istituzioni dell'UE possono svolgere un ruolo importante attraverso il coordinamento dei programmi di istruzione, aiutando l'opinione pubblica ad operare una scelta consapevole tra conseguenze ambientali a livello locale e ad altri livelli (si pensi ad esempio alla minaccia dell'effetto serra).

3.4. Pertanto, pur condividendo l'obiettivo di creare condizioni di scambi e concorrenza reali nell'ambito di un mercato dell'energia elettrica a livello comunitario, il Comitato ritiene che qualsiasi proposta di armonizzazione debba essere esaminata tenendo conto della specifica tecnologia in questione.

3.5. In primo luogo, è opportuno sviluppare la necessaria capacità di produzione delle fonti energetiche rinnovabili al fine di raggiungere la sostenibilità. Parallelamente, si dovrebbe armonizzare la normativa relativa a ogni singola tecnologia al fine di ottenere i benefici di un mercato interno.

3.6. Un altro fattore fondamentale delle singole tecnologie consiste nella «ricerca e sviluppo». Il Quinto programma quadro⁽¹⁾ prevede una serie di strumenti di sostegno, che tuttavia devono essere assegnati, indirizzati, gestiti e distribuiti in maniera efficace e conformemente alle singole tecnologie.

3.7. Per massimizzare l'impatto, nella maggior parte dei casi lo sviluppo delle tecnologie deve andare di pari passo con i relativi programmi di risparmio energetico e questo è un aspetto di cui i regimi normativi devono tener conto.

3.8. Le principali tecnologie

Dall'esame delle principali tecnologie emerge che ciascuna di esse deve far fronte a problemi diversi e specifici e che è necessario armonizzare gli approcci utilizzati per risolvere tali problemi.

3.8.1. Energia eolica

La concessione di permessi nell'ambito della pianificazione territoriale locale è essenziale ai fini dello sviluppo delle centrali eoliche. Gli enti statali, regionali e locali devono snellire i processi di autorizzazione richiesti per la produzione di elettricità mediante lo sfruttamento dell'energia eolica. Inoltre, è necessario ottenere l'appoggio della lobby degli ambientalisti. I contratti per il collegamento alla rete e le disposizioni relative all'interruzione dell'approvvigionamento devono essere armonizzati.

⁽¹⁾ «Quinto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (1998-2002) — Programmi specifici»; Parere del CES, GU C 407 del 28.12.1998, pag. 123.

3.8.2. Biomassa

È stato ampiamente ribadito che, per quanto riguarda lo sfruttamento della biomassa per fini energetici, gli Stati membri e l'UE dovrebbero provvedere all'opportuno adeguamento della PAC. Considerando i tempi necessari per la produzione di determinate colture, occorre creare dei rapporti contrattuali coerenti tra agricoltori, produttori di energia elettrica e gestori della rete elettrica. Per quanto riguarda i prodotti forestali, bisogna garantire un'adeguata gestione e organizzazione dei relativi processi. A livello generale, è importante mantenere lo stato di salute e la fertilità del suolo.

3.8.2.1. Per promuovere la produzione combinata di energia elettrica e termica (o cogenerazione)⁽¹⁾ negli impianti di cogenerazione che utilizzano fonti di energia rinnovabili, è necessario considerare l'opportunità di agevolare le autorizzazioni per i progetti finalizzati a sviluppare tale tecnologia a livello industriale, urbano e suburbano.

3.8.3. Energia solare

Dal punto di vista tecnologico, il settore dell'energia solare è in continua evoluzione e lo sfruttamento di tale fonte dipende dalla pianificazione, dai regolamenti in campo edilizio, nonché dalla sua inclusione nei programmi di efficienza energetica.

3.8.4. Piccoli impianti idroelettrici

La decisione della Commissione di escludere i progetti di impianti idroelettrici con una capacità installata superiore a 10 MW potrebbe avere l'effetto indesiderato di scoraggiare la progettazione di nuovi impianti di questo tipo. Tale approccio appare arbitrario e rischia di creare inutili distorsioni sul mercato. I progettisti potrebbero infatti essere indotti a dividere i grandi progetti in unità inferiori a 10 MW al fine di beneficiare degli aiuti. Se si vuole raggiungere l'obiettivo del 12 % dell'energia generata da fonti rinnovabili, sono necessari nuovi impianti idroelettrici. I grandi progetti comportano certamente una serie di problemi a livello ambientale e di pianificazione. Tuttavia, i finanziamenti dovrebbero essere limitati al recupero delle spese supplementari rispetto ai progetti convenzionali.

3.9. *Per ciascuna tecnologia bisogna dunque affrontare una serie di problemi specifici*

3.9.1. Permessi di costruzione

Ciascuna tecnologia comporta timori e problemi diversi. L'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad adottare dei regimi trasparenti ed autorevoli che guidino tutti i soggetti interessati, compresi i responsabili dello sviluppo, gli enti preposti alla pianificazione e gli ispettori. Un'opzione potrebbe essere quella di promuovere un sistema nazionale di pianificazione che favorisca le fonti di energia rinnovabili delimitando le aree che si presterebbero all'impiego di tali tecnologie e in cui l'accesso alla rete risulterebbe meno costoso.

(¹) Cfr. anche «Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e elettricità (cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo» (COM(97) 524 def.), parere CES, GU C 157 del 25.5.1998.

3.9.2. Determinazione dei prezzi

Ciascuna tecnologia genera elettricità (e/o calore) a un costo diverso e implica una serie di considerazioni diverse per quanto riguarda gli aiuti. Ciò è particolarmente vero se si considera che il tasso di diminuzione del prezzo dell'elettricità FR varia a seconda della tecnologia utilizzata.

3.9.3. Aiuti di Stato

Finora sono stati forniti ingenti aiuti per lo sviluppo di ciascuna tecnologia e sarà necessaria una quantità di gran lunga superiore di investimenti pubblici oltre che un maggiore coordinamento prima che l'elettricità FR diventi competitiva sotto tutti i punti di vista. Al fine di incoraggiare lo sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica, è probabile che per ciascuna tecnologia vi sarà bisogno di un regime coordinato di aiuti di Stato.

3.9.4. Collegamento alla rete

I problemi variano a seconda della tecnologia. I due problemi principali riguardano la distanza del collegamento (gli impianti eolici sono spesso situati in zone remote) e la possibilità di un'interruzione nell'approvvigionamento (ad es. per mancanza di vento). La quantità di elettricità immessa nella rete può variare enormemente a seconda se proviene ad esempio da un impianto idroelettrico o da un piccolo impianto integrato a energia solare. Il CES è a favore di un sistema aperto e trasparente di collegamento alla rete e di norme standard di collegamento per le fonti rinnovabili.

3.9.5. Tempi

Prima che un progetto abbia dei risultati e consegua la redditività per ciascuna tecnologia possono emergere una serie di questioni contrattuali.

4. Problemi futuri

4.1. Opzioni riguardanti la determinazione dei prezzi

4.1.1. Definizioni

Il Documento della Commissione cerca di definire l'elettricità FR in maniera tale da dare un effettivo sostegno solamente ai produttori FR che ne hanno bisogno. Il Comitato intende promuovere il concetto di fonti rinnovabili nell'ambito di un intervento generale a favore della sostenibilità. Di conseguenza, la definizione di fonti rinnovabili dovrebbe includere tutte le fonti rinnovabili di calore e di energia, mentre i regimi di sostegno finanziario riguardanti esclusivamente l'energia elettrica FR dovrebbero essere impostati in maniera tale da fornire sostegno soltanto quando risulta necessario. Ciò è possibile solo creando un regime separato per ogni singola tecnologia.

4.1.2. Aiuti/prezzi fissi

In alcuni paesi, le agevolazioni sotto forma di prezzi garantiti e l'obbligo di acquisto a prezzi fissi hanno promosso un gran numero di progetti FR e fornito sostegno ai fornitori, anche se a un costo relativamente alto. In particolare, l'obiettivo della riduzione dei costi non viene sempre promosso in maniera ottimale a causa dei prezzi agevolati. La Commissione ha dimostrato che di per sé questo approccio non migliora l'efficienza e la sostenibilità a lungo termine. Il numero dei progetti avviati tende a diminuire in seguito alla rimozione delle agevolazioni.

4.1.3. Tariffe verdi

L'offerta di tariffe verdi è compatibile con l'esistenza di un mercato competitivo; consente di evitare le distorsioni derivanti dalla concessione di aiuti; rende gli utenti più consapevoli degli effetti ambientali indiretti; l'esistenza di tariffe competitive assicura una maggiore efficienza. Tuttavia, potrebbe risultare difficile convincere i consumatori ad accettare le tariffe verdi.

4.1.4. Certificati per l'energia da fonti rinnovabili

Se si vogliono concedere aiuti o esenzioni dalle tasse sull'energia, sarà assolutamente necessario disporre di un qualche sistema di controllo, compresa la certificazione. Ciò consentirà agli Stati membri e all'UE di monitorare in maniera più accurata la quantità di elettricità prodotta mediante le fonti rinnovabili, introducendo nel contempo un meccanismo che potrebbe in futuro spianare la strada ad un sistema di scambi.

4.1.4.1. Un sistema di certificazione legato ad una quota per l'energia da fonti rinnovabili migliorerebbe il commercio internazionale in energia FR e garantirebbe un'equa concorrenza; inoltre, incoraggerebbe la realizzazione di progetti nelle zone più svantaggiate e consentirebbe una maggiore flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi. Un tale sistema richiederebbe un certo livello di regolamentazione e un meccanismo centralizzato di registrazione; il rischio di investimento cui sono esposti i promotori dei progetti potrebbe essere maggiore.

4.1.5. I sistemi d'appalto: ad es. il NFFO («Non Fossil Fuel Obligation» — obbligo di non usare combustibili fossili) nel Regno Unito

Questi sistemi incoraggiano l'efficienza, determinano una diminuzione dei prezzi e promuovono la convergenza sul mercato. Le gare d'appalto collettive consentono di dare sostegno a diverse tecnologie (vedi sopra, punto 3.9.2). I contratti a lungo termine (ma a tempo determinato) permettono ai responsabili dello sviluppo di negoziare i tassi d'interesse sul prestito con gli istituti finanziari, che hanno ancora una scarsa conoscenza di tali nuove tecnologie (che in quanto tali vengono percepite come rischiose dal punto di vista finanziario). Tuttavia, l'aggiudicazione della gara non garantisce che i progetti ricevano la necessaria autorizzazione da parte degli enti preposti alla pianificazione (vedi sopra, punto 3.9.1) e questa incertezza rende più difficile l'adozione di decisioni relative alla rete (vedi sopra, punto 3.9.3).

4.2. Criteri di attuazione

Alla luce della suddetta analisi, il Comitato propone i seguenti criteri quale piattaforma per un qualsiasi tipo di regime definitivo a livello UE, da introdurre gradualmente nel corso del tempo:

4.2.1. Concorrenza interna

Al fine garantire la redditività dei costi, è opportuno assicurare una qualche forma di concorrenza interna tra i produttori di energia FR.

4.2.2. Competitività dei costi

Il sostegno fornito a una tecnologia, qualunque esso sia, dovrebbe subire una riduzione nel corso del tempo, affinché la tecnologia risulti competitiva dal punto di vista dei costi. Un sistema di appalti dovrebbe di per sé ovviare a tale problema oppure si potrebbero impiegare delle opportune regole nell'ambito di altri sistemi.

4.2.2.1. Il costo degli aiuti a favore delle fonti rinnovabili dovrebbe essere paragonato al costo degli aiuti concessi agli altri piani per la riduzione delle emissioni di CO₂. Ovviamente, il sostegno alle fonti rinnovabili non deve assumere dimensioni esagerate.

4.2.3. Limiti temporali per il finanziamento dei progetti

Ciò contribuisce a migliorare costantemente le tecnologie e a concentrare le risorse sulle tecnologie più promettenti. Per quanto riguarda i singoli progetti, il finanziamento non dovrebbe andare al di là del recupero dei costi supplementari rispetto a quelli di un impianto convenzionale.

4.2.4. Dare priorità alle tecnologie più promettenti

Il piano dovrebbe concentrarsi sulle tecnologie FR che hanno maggiori possibilità di diventare competitive nel breve o medio termine rispetto alle fonti convenzionali. Le opzioni a più lungo termine dovrebbero essere valutate nell'ambito del Quinto programma quadro di ricerca.

4.2.5. Libero accesso

Al fine di massimizzare la penetrazione, non si deve escludere dai piani di sostegno nessuno dei potenziali investitori e/o operatori. Gli utenti commerciali e industriali, soprattutto i grandi utenti, dovrebbero essere incoraggiati a investire nei sistemi FR per soddisfare il loro fabbisogno di energia elettrica e per alimentare i propri impianti di riscaldamento, raffreddamento e di aria condizionata.

4.2.6. Ridurre al minimo i vincoli burocratici

Per evitare di sprecare le risorse finanziarie disponibili, i sistemi di sostegno dovrebbero essere trasparenti e poco burocratici.

4.2.7. Collegamento alla rete e problemi di potenziamento

Vi è l'evidente esigenza di una procedura concertata, aperta e trasparente di collegamento alla rete oltre che di norme uniformi di collegamento per gli impianti FR. Come principio generale, le norme di accesso alla rete applicabili alle FR dovrebbero essere identiche a quelle applicabili a qualsiasi altro produttore. I produttori FR non dovrebbero essere esentati dal pagamento dei servizi di rete dei quali fruiscono. Ad esempio, il collegamento non dovrebbe essere sovvenzionato da altri utenti della rete o dalle stesse imprese che gestiscono la rete. I costi effettivi dovrebbero piuttosto essere inclusi nel costo totale del progetto da coprire mediante la sovvenzione. Gli operatori della rete dovrebbero essere in grado di recuperare le spese aggiuntive sostenute, come ad esempio le spese amministrative e le spese relative agli studi sulla rete e al potenziamento.

5. Conclusione

5.1. Nelle sue conclusioni il Documento di lavoro della Commissione pone due domande:

- in primo luogo, è necessaria un'azione comunitaria nella forma di una direttiva o un'altra iniziativa per perseguire gli obiettivi dell'UE in questo settore?
- In secondo luogo, in caso di risposta affermativa al primo interrogativo, quale sarebbe l'approccio più appropriato?

5.2. La risposta del Comitato alla questione generale del regime appropriato si colloca nel contesto delle due opzioni di cui al punto 2.

- Per quanto riguarda l'opzione 1, il Comitato auspicherebbe la graduale creazione di un mercato interno. Tuttavia, quest'ultimo sarà difficilmente realizzabile se prima non verrà sviluppato per ciascuna singola tecnologia un regime a copertura dell'intero mercato.
- Conseguentemente, è necessaria una versione dell'opzione 2. La creazione «proattiva» di una serie di regimi separati di sostegno alle tecnologie appare giustificata. Ciò

amplierebbe il mercato interno per ciascuna tecnologia a condizione che ne sia già stato dimostrato il relativo livello di maturità (vedi punto 4.2.4).

5.3. A prescindere dallo strumento scelto dalla Commissione per raggiungere gli obiettivi relativi all'opzione 2, ciò non sarà di per sé sufficiente a portare la quota delle fonti energetiche rinnovabili al 12 % entro il 2010, come previsto dalla Commissione. A tal fine sono necessari anche gli interventi di cui ai punti 5.4, 5.5 e 5.6.

5.4. Bisogna ancora valutare in maniera approfondita come raggiungere l'obiettivo del 12 % entro il 2010 in relazione a ciascuna tecnologia e in tutta l'UE.

5.5. L'UE, gli Stati membri e le industrie fornitrici devono impegnarsi a raggiungere tale obiettivo e a far fronte alla portata dei relativi interventi. Ad esempio:

- gli Stati membri e la Commissione devono affrontare la questione della PAC;
- gli Stati membri devono adottare dei regolamenti e dei processi in materia di pianificazione che siano conformi al livello di penetrazione tecnologica auspicato;
- l'UE e le industrie fornitrici devono destinare i finanziamenti nell'ambito del Quinto programma quadro in funzione delle priorità di sviluppo fissate dai singoli Stati membri e degli impegni presi per ciascuna tecnologia;
- gli Stati membri e la Commissione devono elaborare un regime contrattuale e di determinazione dei prezzi volto a promuovere la creazione di un mercato interno per ciascuna tecnologia;
- l'UE e le industrie fornitrici devono fissare delle norme tecniche per ciascuna tecnologia affinché si possa sviluppare un mercato interno;
- la pubblicità e la divulgazione di informazioni da parte degli Stati membri sono essenziali per contribuire ad incrementare la domanda di calore e di energia elettrica generati da FR e a promuoverne l'accettazione.

5.6. Parallelamente a quanto sopra, l'UE e gli Stati membri devono riformulare i regolamenti in campo edilizio al fine di raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica e incoraggiare l'impiego della tecnologia di cogenerazione, dell'energia solare e della tecnologia fotovoltaica.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui requisiti di rendimento energetico dei reattori per lampade fluorescenti»

(1999/C 368/04)

Il Consiglio, in data 8 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 175 e 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bernabei, in data 5 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 103 voti favorevoli 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione si colloca nel quadro della strategia volta a migliorare il rendimento delle apparecchiature elettriche destinate al consumo finale, per soddisfare gli obiettivi della politica energetica di garanzia di approvvigionamento, di competitività e di tutela dell'ambiente.

1.2. L'iniziativa segue il medesimo approccio adottato volto a stabilire requisiti minimi di rendimento energetico tramite direttive, come è avvenuto per le caldaie domestiche con la direttiva del 1992 e per i frigoriferi domestici con la direttiva del 1996, o con accordi negoziali volontari come quelli conclusi per televisori, videoregistratori e lavatrici, su cui il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi⁽¹⁾.

1.3. La Commissione ritiene essenziali i requisiti minimi per migliorare l'efficacia dei reattori per lampade fluorescenti ed ha esplorato ogni possibilità di giungere ad un accordo negoziale con l'industria per una graduale eliminazione dei reattori a basso rendimento ma i fabbricanti europei temono che la quota di mercato da loro abbandonata sia immediatamente occupata da prodotti di importazione per cui la via dell'armonizzazione normativa di requisiti minimi per tutti sul mercato europeo sarebbe preferibile ed eviterebbe ostacoli agli scambi.

1.4. Peraltro su un piano generale tutti concordano sulla necessità di rispettare gli obiettivi previsti dalla conferenza di Kyoto riguardo alla riduzione dei gas a effetto serra che per l'UE implicano una riduzione delle emissioni dell'8% fra il 1990 ed il 2010: al riguardo la Commissione sostiene che un contributo positivo significativo possa venire anche dall'applicazione dei requisiti minimi di rendimento proposti per i reattori di lampade fluorescenti anche se «l'impatto sul consumo di elettricità delle norme proposte sarà relativamente lento» (meno del 5% su un consumo totale del settore previsto nel 2010 di circa 111 TWh/a).

1.5. Secondo la Commissione è quindi necessario promuovere apparecchi a bassa perdita corrispondenti, nello schema di 7 classi e 4 tipologie individuate dal Comitato delle Associazioni Europee di Costruttori di Apparecchi di Illuminazione-CELMA, alle tipologie A e B, eliminando gradualmente dal mercato europeo la tipologia D in una prima tappa entro il periodo di un anno, mentre per la seconda fase che dovrebbe portare all'eliminazione delle tipologie C si prevede un periodo transitorio di 4 anni.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ha sottolineato a più riprese⁽²⁾ — da ultimo nel suo parere sulla Comunicazione relativa a «L'efficienza energetica nella Comunità europea: Verso una strategia per l'uso razionale dell'energia» — l'importanza di soluzioni negoziali volontarie e di «lavorare su basi positive e premiare i fabbricanti che promuovono elettrodomestici di minor consumo e con componenti riciclabili» mentre già nel suo parere relativo alla direttiva sui frigoriferi aveva sollecitato la Commissione a promuovere una partecipazione attiva dell'industria e dei consumatori nella procedura di valutazione dei risultati e nell'eventuale elaborazione di una seconda serie di norme sul rendimento energetico.

2.2. Il Comitato si dichiara favorevole alle finalità ed allo spirito della proposta di direttiva. Data la complessità della materia avrebbe preferito che questa venisse trattata mediante accordi volontari del settore.

2.3. Peraltro, in presenza di massicce importazioni, come ribadito dalla Commissione stessa e di esclusione di reattori destinati all'esportazione come componenti singole o all'interno di apparecchi di illuminazione, nonché della possibile concomitanza di presenza di marcature «CE» riferentesi ad altre

⁽¹⁾ GU C 155 del 21.6.1995, pag. 18; GU C 102 del 18.4.1991, pag. 46

⁽²⁾ COM(1998) 246 def. Parere del Comitato economico e sociale sulla Comunicazione della Commissione «L'efficienza energetica nella Comunità europea - Verso una strategia per l'uso dell'energia» GU C 407 del 28.12.1998. Cfr. anche il parere d'iniziativa del Comitato su «Le politiche d'uso razionale dell'energia (URE) nell'Unione europea e nei paesi candidati a una prossima adesione» GU C 407 del 28.12.1998.

direttive, il Comitato ritiene di dover sottolineare con forza la necessità di controlli di mercato efficaci e sistemi di sorveglianza e garanzia di qualità adeguati in ogni Stato membro tali da tutelare, con immediatezza e tempi certi, gli sforzi dei produttori europei da fenomeni di concorrenza sleale e dall'immissione in commercio di reattori non conformi.

2.4. Secondo il Comitato tali periodi transitori devono ritenersi i minimi indispensabili per i riadattamenti e le riconversioni di linee produttive nonché della ripartizione dei carichi di nuove tecnologie e di ricerca e formazione di personale che si renderanno necessari e che, in assenza di adeguati strumenti comunitari di sostegno finanziario, formativo ed informativo a questo come all'insieme dei settori interessati da piani di miglioramento dei minimi di rendimento energetico, rischiano di ripercuotersi negativamente sulle loro capacità competitive.

2.5. Il Comitato concorda pienamente sulla necessità di requisiti di rendimento energetico sufficientemente precisi perché possano divenire obblighi sanzionabili nella legislazione nazionale secondo le prescrizioni sul «nuovo approccio» della politica di normalizzazione, così come concorda sulla procedura di valutazione di conformità basata sull'autocertificazione evitando il ricorso alla verifica obbligatoria di conformità al tipo da parte di «organismi notificati» esterni.

2.6. A parere del Comitato, occorre che alla richiesta di sforzi importanti richiesti ai settori produttivi interessati per assicurare standard elevati di sicurezza e di qualità, l'applicazione di tecnologie sempre più avanzate senza peraltro cancellare tipi di tecnologie, occorre che corrispondano sforzi maggiormente consistenti e visibili — sull'esempio dell'US Green Lights Program — in termini di sensibilizzazione e diffusione, sostegno alla dimostrazione delle tecnologie innovative (BAT), campagne di informazione e formazione, maggiore tangibilità dell'impegno anche nelle azioni chiave del Quinto programma quadro di RSTD comunitaria, l'inserimento degli obiettivi effettivi di questo intervento normativo nell'ambito di altre politiche della domanda quali i requisiti dell'edilizia, gli appalti pubblici, le prescrizioni di impatto ambientale preventive ad autorizzazioni, ma anche nelle azioni di promozione dello sforzo UE sul mercato globale ed una forte politica di sostegno per la trasposizione dei nostri standard a livello internazionale.

3. La problematica nelle sue dimensioni esterne e nei paesi candidati.

3.1. Negli USA, le prescrizioni di standard minimi di efficienza energetica per le lampade fluorescenti sono contenute nel national Energy Policy Act del 24 ottobre 1992 che ha portato all'eliminazione, nell'arco di un triennio, di tre tipologie di lampade (F40, F96, F96/HO) che non rispettavano gli standard federali basati su valori LPW (Lumens per Watt) e su valori CRI (Color rendering index).

3.1.1. A partire dal novembre 1995, i fabbricanti americani non possono più produrre, importare o vendere lampade fluorescenti fuori standard federali, mentre sono incoraggiati a diffondere l'adozione di tali standard sui mercati esteri, specie latino-americani e asiatici.

3.1.2. Al tempo stesso, l'agenzia federale per la protezione ambientale (EPA) ha lanciato a fine 1990, un programma di sostegno, Green Lights Program, che vede associati in un quadro volontario, grandi consumatori d'elettricità, enti elettrici, società di gestione elettriche, produttori e distributori di lampade, con lo scopo di impegnarli su calendari di efficienza energetica di illuminazione ed assicurare sostegno informativo di sensibilizzazione e promozione. Attraverso una forte espansione del mercato i costi delle varie componenti si sono fortemente ridotti ed il prezzo dei reattori elettronici si è più che dimezzato in un quinquennio.

3.1.3. L'agenzia federale (EPA) ha, infine, lanciato il 28 giugno 1999, una nuova azione per proteggere meglio la salute pubblica e l'ambiente dalla contaminazione di mercurio, incoraggiando i consumatori al riciclaggio volontario delle lampade fluorescenti e di altri prodotti comuni che contengono sostanze tossiche impedendo che finiscano in discariche ed inceneritori.

3.1.4. A parere del Comitato, occorre che un programma europeo analogo a quello EPA Green Lights Program, attualmente ancora alla fase di studio presso il CCR, venga al più presto adottato: è importante infatti assicurare una coerenza di quadro globale, con sostegno alla sicurezza ambientale di riciclaggio delle sostanze tossiche, specie del mercurio presente nelle lampade fluorescenti, promuovendo efficienza energetica e tutela ambientale ed al contempo sostenendo la competitività della produzione europea.

3.2. Secondo il Comitato è parimenti importante che la dimensione esterna della proposta di direttiva sia presa in considerazione specie per i paesi candidati all'adesione che si stanno preparando all'applicazione delle normative tecniche di mercato interno e dove la produzione nel settore dell'illuminazione è sviluppata, anche se su standard d'efficienza molto ridotti, promuovendone l'adeguamento attraverso il trasferimento di tecnologia, l'uso dei fondi di preadesione e Phare l'estensione del programma SAVE II, per la formazione di capacità gestionali e la sensibilizzazione alle misure proposte di efficienza energetica.

3.3. Misure analoghe di promozione dovrebbero essere attivate nei programmi di cooperazione e assistenza verso l'area euromediterranea, del Mercosud e Latino Americana, nonché nel quadro degli strumenti di cooperazione con gli ACP e nelle iniziative per l'Asia.

4. Osservazioni particolari

4.1. Campo d'applicazione

4.1.1. Dato che la messa in servizio del reattore non avviene in modo autonomo ma attraverso la messa in servizio dell'apparecchio d'illuminazione, il Comitato ritiene indispensabile chiarire se e in quale misura i limiti e gli obblighi imposti al reattore e al suo produttore vengano trasferiti all'apparecchio d'illuminazione sul quale il reattore è montato. Ciò è necessario per poter impostare una corretta sorveglianza del mercato, anche, per esempio, nei confronti degli apparecchi di illuminazione importati nell'UE.

4.1.2. Data la divergenza fra le diverse versioni linguistiche del testo proposto, è necessario omologare le versioni su quella inglese per quanto riguarda l'articolo 1.1: il termine «to be exported» corrisponde correttamente alle esigenze della catena produttiva dell'apparecchio d'illuminazione. Lo stesso termine deve essere usato anche nell'Art. 3.c, per omogeneità e coerenza.

4.1.3. L'esclusione dal campo di applicazione deve valere, a parere del Comitato, sia per il reattore direttamente esportato sia per quello venduto ad un produttore di apparecchi d'illuminazione in vista della loro esportazione.

4.1.4. L'esclusione dal campo di applicazione prevista all'Art. 1.2 deve avvenire senza pregiudizio in quanto esposto all'Art. 3.c (indicazione di merce destinata all'esportazione).

4.2. Marcatura CE e valutazione di conformità

4.2.1. Il Comitato ritiene importante che vengano chiarite le modalità di applicazione della marcatura CE di cui agli articoli 3, 5 e 6 per quanto riguarda:

- il rispetto delle direttive «nuovo approccio» applicabili al reattore o all'apparecchio di illuminazione contenente il reattore;
- l'allineamento delle modalità di dichiarazione della conformità già applicate per le altre direttive che riguardano il reattore (Direttiva Compatibilità Elettromagnetica 89/336/CEE e 93/68/CEE) e l'apparecchio di illuminazione (Direttiva Bassa Tensione 73/23/CEE e 93/68/CEE e Direttiva Compatibilità Elettromagnetica 89/336/CEE e 93/68/CEE).

4.3. Tempi di applicazione

4.3.1. Il Comitato alla luce delle esperienze maturate sui mercati con l'applicazione delle precedenti direttive «Nuovo Approccio», ritiene della massima importanza garantire che la

transizione dal regime attuale al nuovo regime avvenga nel modo più omogeneo possibile in tutto il territorio UE e con la necessaria gradualità.

4.3.2. In particolare il Comitato sottolinea che sarebbe opportuno:

- portare da 12 a 18 mesi il termine di trasposizione da parte degli Stati membri (Art. 8.1);
- adeguare di conseguenza il termine per il divieto di immissione sul mercato (Art. 8.1 secondo par.);
- introdurre un termine aggiuntivo di 12 mesi per il divieto di messa in servizio (Art. 2.1), al fine di permettere lo smaltimento delle scorte della Distribuzione e dei produttori di apparecchi di illuminazione che incorporano i reattori oggetto della Direttiva;
- introdurre un analogo termine aggiuntivo di 12 mesi per consentire lo smaltimento delle scorte all'entrata in vigore della seconda fase della Direttiva (Art. 9.1).

4.4. Sorveglianza e modifica

4.4.1. Il Comitato sottolinea le preoccupazioni di consumatori e produttori che nella trasposizione della direttiva nelle legislazioni nazionali vengano date effettive garanzie sulla tempestività ed efficacia della sorveglianza del mercato in tutto il territorio UE.

4.4.2. In effetti, il Comitato ritiene che la carenza di meccanismi di controllo di mercato potrebbe penalizzare fortemente il settore in tempi relativamente brevi (in termini di mesi) sia sul piano produttivo che occupazionale.

4.5. Misure di sostegno

4.5.1. Secondo il Comitato occorre che nei «considerando» della proposta venga menzionato in un apposito punto, nuovo 20, l'opportunità di attivare, oltre agli interventi strutturali e della BEI e ai programmi RST ed energetici pertinenti, delle misure di sostegno e promozione di tutto il settore interessato da innovazioni e ristrutturazioni tecnologiche per adeguarsi ai nuovi parametri comunitari di efficienza energetica.

5. Osservazioni conclusive

5.1. Il Comitato rivolge alla Commissione, al Parlamento ed al Consiglio le seguenti raccomandazioni conclusive:

- pur concordando con le finalità e lo spirito della proposta di direttiva, ritiene che la via dell'accordo volontario sarebbe stata preferibile, vista la complessità di interrelazioni tra le varie disposizioni proposte e le direttive «nuovo approccio» applicabili al settore stesso;

- tenuto conto dei grandi volumi di esportazione dei reattori come singole componenti o all'interno di apparecchi di illuminazione, occorre assicurare una adeguata compatibilità tra obiettivi di efficienza energetica, occupazione, competitività internazionale e tutela ambientale;
- soprattutto in vista della possibilità di varare una terza fase di aumento di rendimento energetico, è indispensabile avviare un quadro coerente per lo sviluppo di una politica integrata del prodotto (IPP: efficienza energetica, gestione «fine vita», uso di sostanze potenzialmente pericolose, tutela del consumatore);
- nella definizione dell'articolato è imprescindibile chiarire il campo di applicazione in termini di trasferimento degli obblighi imposti al reattore sull'apparecchio di illuminazione che lo incorpora; così come il coordinamento delle direttive pertinenti comportanti l'utilizzo della marcatura CE, nonché la ridefinizione dei tempi di trasposizione e applicazione per garantire omogeneità e gradualità;
- agli sforzi importanti richiesti ai settori produttivi interessati devono corrispondere iniziative consistenti e visibili in termini di sensibilizzazione, informazione e formazione, incorporazione degli obiettivi di promozione energetica pertinenti nelle varie politiche interne (appalti, edilizia, ...) ed esterne (negoziati di allargamento, cooperazione ed assistenza verso Mediterraneo, Mercosur, America Latina, ACP ed Asia).

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 91/666/CEE che istituisce riserve comunitarie di vaccini contro l'afta epizootica»

(1999/C 368/05)

Il Consiglio, in data 8 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 97 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Donnelly, in data 28 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Sintesi del documento della Commissione

1.1. Le misure comunitarie di lotta contro l'afta epizootica prevedono una vaccinazione di emergenza in caso di diffusione significativa della malattia.

1.2. Con la decisione 91/666/CEE⁽¹⁾ del Consiglio sono state istituite riserve comunitarie di vaccini contro l'afta epizootica e designate quattro banche di antigeni in Stati membri diversi. Nel frattempo, due di queste banche di antigeni hanno rinunciato all'impegno a fornire tali servizi alla Comunità⁽²⁾.

1.3. Potrebbe inoltre essere necessario trasferire, anche a breve termine, e in ogni caso senza ritardi immotivati, le riserve di antigeni in stabilimenti appropriati all'interno della Comunità. La modifica della decisione è stata proposta al fine di consentire una reazione immediata alla necessità di ripartire o trasferire le riserve comunitarie di antigeni dell'afta epizootica.

⁽¹⁾ GUL 368, del 31.12.1991, pagg. 21-25.

⁽²⁾ Si tratta dell'Institute for Animal Health (Pirbright - UK) e della Bayer AG (Colonia - Germania).

ca in vista della loro conservazione in sedi diverse. In particolare, viene eliminata la designazione delle due istituzioni sopracitate e si stabilisce che in futuro la designazione di qualsiasi altro ente verrà effettuata dalla Commissione in consultazione con il Comitato veterinario permanente (cfr. procedura prevista all'Art. 10 della decisione).

2. Valutazione della proposta

2.1. La tutela della salute del bestiame nell'Unione europea è estremamente importante. Il Comitato conviene sulla necessità della nuova base giuridica proposta dalla Commissione per intervenire con maggiore tempestività ed efficienza onde combattere l'afta epizootica.

2.2. La gravità di questa malattia, diffusa anche in zone confinanti con l'UE come la Turchia e alcuni paesi dell'Africa settentrionale, può richiedere interventi immediati e la necessità di ripartire o di trasferire le riserve comunitarie di vaccini contro l'afta epizootica provenienti dagli antigeni. Il Comitato sottoscrive perciò la proposta della Commissione che prevede l'applicazione delle procedure del Comitato veterinario permanente per la designazione delle riserve comunitarie di antigeni.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea»

(1999/C 368/06)

Il Consiglio, in data 3 agosto 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Vasco Cal, in data 29 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 109 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. La proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, presentata dalla Commissione nel luglio 1999, dà attuazione alle decisioni del Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo sul finanziamento dell'Unione europea per il periodo 2000-2006.

1.1. In merito alle risorse proprie, le decisioni fondamentali del Consiglio sono state:

- ridurre l'aliquota massima di prelievo della risorsa IVA (dall'1% allo 0,75% nel biennio 2002/2003, e allo 0,50% dal 2004 in poi);
- aumentare la percentuale delle «risorse proprie tradizionali» trattenute dagli Stati membri a titolo di spese di riscossione (dal 10% al 25%);
- apportare taluni adeguamenti tecnici in ordine alla correzione degli squilibri di bilancio a favore del Regno Unito (per tenere conto degli effetti delle stesse decisioni del Consiglio europeo e dei costi futuri dell'ampliamento);
- ridurre al 25% la quota di finanziamento di Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia, relativa alla correzione a favore del Regno Unito;
- invitare la Commissione a esaminare il funzionamento del sistema delle risorse proprie entro il 1º gennaio 2006, tenendo conto degli effetti dell'ampliamento, della correzione a favore del Regno Unito e della riduzione accordata ai quattro Stati membri summenzionati nel finanziamento della compensazione per il Regno Unito, e prevedendo la possibilità di creare nuove risorse proprie autonome per l'Unione europea.

2. Il Comitato ha avuto modo di esaminare questi problemi nel parere d'iniziativa del 24 e 25 marzo 1999 sul tema «Il finanziamento dell'Unione europea»⁽¹⁾, in vista del Consiglio europeo svoltosi negli stessi giorni. In tale parere, il Comitato ha riconosciuto le difficoltà legate all'adozione di alcune delle proposte in esame, come quella della creazione di nuove risorse proprie, e si è pronunciato a favore di alcune misure adottate dal Consiglio europeo, le quali formano oggetto

dell'odierna proposta di decisione del Consiglio. Tra esse figurano, in particolare, l'applicazione più generalizzata della risorsa PNL e la riduzione dell'aliquota massima di prelievo della risorsa IVA, l'aumento dell'importo trattenuto dagli Stati membri a copertura delle spese di riscossione e la considerazione dei costi dell'ampliamento nell'ambito della correzione accordata al Regno Unito.

2.1. Tenendo conto che i costi e i tempi dell'ampliamento non possono ancora essere determinati in maniera realistica, il Comitato considerava nel parere sul finanziamento dell'Unione la necessità di riesaminare, entro il 2006, tutta la questione delle risorse proprie, tenendo conto altresì degli squilibri di bilancio relativi ad alcuni Stati membri. Accoglie quindi con favore l'invito rivolto dal Consiglio europeo alla Commissione affinché essa riesami il funzionamento del sistema delle risorse proprie.

2.2. La necessità di una tale revisione è evidente quando si analizzano gli attuali squilibri di bilancio e quando si programmano, nelle varie linee di bilancio, le possibili spese legate all'ampliamento, il cui costo per il bilancio comunitario è «fortemente sottovalutato».

2.3. Tuttavia, la questione di fondo sollevata dal parere del Comitato va ben al di là di tali considerazioni. Esso infatti reputa che le misure *ad hoc* e positive non siano sufficienti a garantire un sistema di risorse proprie «equo, trasparente, semplice ed efficiente rispetto ai costi», come il Consiglio europeo ha tenuto a sottolineare. La nuova situazione che si verrà a creare con l'ampliamento renderà necessario introdurre a partire dal 2005/2006, data prevista per le prime adesioni, un «meccanismo generale di regolamentazione che definisca un quadro basato sul nuovo sistema di risorse proprie. Tale meccanismo permetterebbe di collegare direttamente la ricchezza nazionale (misurata in termini di PNL pro capite) ai saldi netti di ciascuno Stato membro. Occorre di conseguenza garantire un livello globale di risorse proprie che permetta all'UE di svolgere pienamente il proprio ruolo e di potenziarlo».

2.3.1. La curva che illustra graficamente questo meccanismo non dovrebbe superare i limiti che verranno fissati in materia di saldi netti.

(1) GU C 138 del 18.5.1999.

Il rapporto diretto tra le due variabili non dovrebbe essere espresso con una linea, bensì con una zona ombreggiata lungo la linea, di modo che il meccanismo di correzione intervenga quando il saldo netto di uno Stato membro si situa al di fuori di questa zona e si allontana notevolmente dal saldo netto di altri Stati membri che hanno lo stesso livello di ricchezza. Il rapporto tra lo squilibrio di bilancio, misurato rispetto al PNL pro capite, e i saldi operativi richiede una formula che permetta variazioni annue dei contributi finanziari. In teoria, il meccanismo approvato dovrebbe prevedere un margine di variazione accettabile se ponderato su un periodo superiore a un anno. L'ampiezza di questo margine dovrebbe essere sufficiente per permettere di trovare un migliore equilibrio tra la stabilità e la prevedibilità del livello delle entrate e le correzioni da apportare ai saldi netti, quando questi ultimi si situano fuori

del margine di variazione accettabile. In tal modo si evita di apportare correzioni generalizzate ogni anno.

2.4. Il Comitato reputa che la relazione sul «funzionamento del sistema delle risorse proprie e, in particolare, sugli effetti dell'ampliamento sul finanziamento del bilancio dell'Unione» (art. 9 della proposta di decisione del Consiglio), che la Commissione deve presentare entro il 1° gennaio 2006, vada preceduta da un ampio dibattito nell'ambito di tutte le istituzioni e degli Stati membri sull'autonomia finanziaria dell'Unione europea, sull'attuale diminuzione del peso relativo delle risorse proprie tradizionali e sulla questione delle risorse proprie sufficienti a far sì che l'Unione europea svolga appieno i propri compiti e potenzi il proprio ruolo. Tale ampio dibattito consentirà di creare un consenso allargato che a sua volta faciliterà la presentazione di proposte concrete da parte della Commissione europea.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)»

(1999/C 368/07)

Il Consiglio, in data 17 maggio 1999, 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 «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Etty in data 30 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. In linea generale il Comitato concorda con la Commissione sull'importanza di semplificare e chiarire la legislazione comunitaria, senza intaccare il livello di protezione. Ciò è senz'altro auspicabile per quanto riguarda le normative in materia di sicurezza e salute sul lavoro, poiché la struttura degli strumenti in vigore in tale settore è divenuta, in alcuni casi, molto complessa.

2. Il Comitato prende nota del fatto che l'opera di codificazione non prevede modifiche sostanziali della legislazione attuale.

3. Osserva inoltre che la decisione della Commissione del 1° aprile 1987 stabilisce che dopo dieci modifiche al massimo si dovrebbe procedere alla codificazione di tutte le misure legislative (come regola minima). La direttiva sui cancerogeni del 1990⁽¹⁾ aveva subito soltanto una modifica quando la Commissione ha presentato la proposta di codificazione l'8 aprile 1999. Nel frattempo la direttiva del Consiglio è stata modificata una seconda volta il 29 aprile 1999.

Il Comitato ritiene che gli sforzi di codificazione vadano intrapresi nei casi in cui è più urgente la necessità di trasparenza. La Commissione dovrebbe cercare di evitare che la proposta di codificazione venga seguita, quasi immediatamente, da una nuova proposta di modifica.

Nel caso in esame, la ragione per la presentazione anticipata della proposta della Commissione va collegata a problemi relativi al campo di applicazione: inizialmente la direttiva limitava la protezione dei lavoratori a sostanze classificate a livello comunitario; dopo la prima modifica, il campo di applicazione è stato esteso a sostanze riconosciute come cancerogene da altri organi competenti.

Al Comitato risulta che i preparativi per inserire una nuova modifica nel processo di codificazione siano a buon punto, e quindi esso si aspetta che la nuova proposta venga adottata in tempi brevi.

4. Il Comitato approva pienamente la proposta in esame.

5. Il Comitato, trattandosi della prima proposta di questo tipo per questo settore portata alla sua attenzione, desidera pronunciarsi sugli aspetti più generali del processo di codificazione per quanto concerne la legislazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro:

— in relazione al punto 2 del presente parere, se la protezione offerta dagli strumenti scelti per la codificazione presenta gradazioni diverse, devono essere mantenute le disposizioni che salvaguardano meglio la sicurezza e la salute sul lavoro;

— se tali strumenti prevedono deroghe, ad esempio settori in cui essi non vengono applicati, la codificazione dovrebbe dare immediatamente inizio a un dibattito nei servizi e organi responsabili dell'Unione su tali deroghe per stabilire se e quali siano ancora giustificate e per giungere a conclusioni da applicare in modo appropriato;

— la codificazione è importante non soltanto per rendere la legislazione più chiara e più accessibile ai normali cittadini dell'Unione, ma anche per i governi, i parlamenti e i gruppi di interesse socioeconomici dei paesi candidati all'adesione all'UE, in particolare quelli dell'Europa centrale e orientale. In questo contesto il Comitato rinnova l'invito ad una più stretta collaborazione con le parti interessate dei suddetti paesi nel settore della sicurezza e della salute sul lavoro;

— il Comitato si rende conto del fatto che la codificazione non è di pertinenza della sola DG V, ma anche in grande misura dei servizi giuridici della Commissione. Tuttavia, desidera ribadire alla Commissione le proposte da esso formulate precedentemente e volte a garantire che tutte le risorse umane della DG V impegnate in tale azione vengano mantenute ad un livello tale da consentire loro di adempiere in modo adeguato a tali compiti;

(1) Direttiva 90/394/CEE, GU L 196 del 26.7.1990.

— se, come auspicato, il processo di codificazione rende la legislazione comunitaria più chiara e accessibile, la DG V potrebbe esaminare la possibilità di adottare strumenti

e misure supplementari per promuovere una migliore applicazione delle normative in vigore.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario a favore dell'inserimento dei rifugiati»

(1999/C 368/08)

Il Consiglio, in data 5 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato sull'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice zu Eulenburg, in data 30 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

Nel presente parere viene esaminato un programma di azione comunitario a favore dell'inserimento dei «profughi cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiati o, a seconda dello Stato membro interessato, che abbiano ottenuto qualunque altra forma di protezione (...) e siano pertanto pienamente assimilabili nella società dello Stato membro ospite» (pagina 3 della proposta). Su invito del Parlamento europeo, la Commissione ha presentato al riguardo una proposta di decisione del Consiglio nel dicembre 1998.

Il Comitato accoglie con particolare favore la presentazione da parte della Commissione delle Comunità europee, su invito del Parlamento europeo, della proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario a favore dell'inserimento dei rifugiati. Il Comitato condivide sia le motivazioni che la proposta stessa e riconosce nell'elaborazione del programma di azione uno strumento necessario per assicurare e riutilizzare per il futuro i buoni risultati conseguiti dalle azioni pilota e per dare così una risposta coerente alle sfide che l'Unione europea e gli Stati membri devono affrontare riguardo all'inserimento dei rifugiati. Il Comitato sottolinea in questo contesto l'importanza di strutturare il programma di azione, anche nei tempi, in stretto collegamento con le azioni pilota e di impegnarsi perché venga attuato quanto prima. Il Comitato ritiene inoltre assolutamente necessario che il programma abbia una durata di 18 mesi.

Nell'ambito di questo parere complessivamente positivo, il Comitato formula soltanto poche proposte di modifica dell'attuale documento, che vengono qui di seguito esposte e motivate.

1.1. Quadro di politica di sostegno del programma di azione proposto

1.1.1. Negli ultimi anni l'inserimento dei rifugiati che hanno trovato riparo e protezione negli Stati membri ha acquisito un'importanza crescente nell'Unione europea. Su richiesta del Parlamento europeo, nel 1997 e 1998, è stata finanziata una serie di azioni pilota a favore dell'inserimento dei rifugiati, a titolo della linea di bilancio B3-4113. Il programma di azione in esame è stato presentato dalla Commissione nel dicembre 1998 sulla base delle esperienze derivanti dalle suddette azioni pilota.

1.1.2. Inoltre, il 13 gennaio 1999, la Commissione ha presentato una proposta complementare relativa ad un'azione comune che istituisce misure intese a fornire assistenza concreta ai fini dell'accoglienza e del rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo (COM(1998) 733 def.), fondata sulle attività svolte nello stesso periodo a titolo delle linee di bilancio B5-803 e B7-6008.

1.1.3. Per il 1999 l'autorità di bilancio dell'Unione europea ha stanziato fondi per un ammontare di 5 milioni di euro nella linea di bilancio B3-4113, allo scopo di finanziare misure preparatorie a favore dell'inserimento dei rifugiati. L'obiettivo delle azioni sostenute nel quadro di tali provvedimenti è la preparazione delle proposte contenute nel programma di azione, come pure la verifica della loro fattibilità.

1.1.4. Se la proposta di programma di azione verrà approvata dal Consiglio nel corso del 1999, è prevedibile che il programma diventerà operativo nel 2000.

1.1.5. Il programma di azione intende fornire una base giuridica per il proseguimento dell'azione e garantire un passaggio senza difficoltà alle Azioni comunitarie a favore dell'inserimento sociale, poiché, a medio termine, si prevede che tali provvedimenti saranno portati avanti nel quadro delle azioni comunitarie a favore dell'inserimento sociale (a norma dell'articolo 137 del Trattato CE, modificato dal Trattato di Amsterdam) (cfr. pag. 4 della proposta).

1.1.6. Il programma di azione proposto ha quindi la funzione di consentire una transizione morbida tra le misure preparatorie del bilancio 1999 e le previste Azioni comunitarie a favore dell'inserimento sociale e conservare il valore aggiunto dei progetti a lungo termine già avviati.

1.1.7. L'adozione della decisione era già prevista per la prima metà del 1999, ma non è stato possibile realizzarla durante la Presidenza tedesca del Consiglio.

1.2. Valutazione del quadro di politica di sostegno del programma di azione proposto

1.2.1. Vista nel quadro delle politiche di sostegno, l'adozione della decisione in esame da parte del Consiglio dell'Unione europea va accolta con favore da diversi punti di vista:

- le misure pilota attuate negli anni 1998 e 1999 o ancora in via di realizzazione nel quadro della linea di bilancio B3-4113 hanno sviluppato o perfezionato delle strutture per l'inserimento dei rifugiati in tutti gli Stati membri;
- a livello europeo sono state condotte efficaci campagne di informazione pubblica, sono state costituite delle reti per l'integrazione e le organizzazioni non governative hanno avuto la possibilità di approfondire sistematicamente e in modo mirato la cooperazione a favore dei rifugiati⁽¹⁾;

(1) «Report on action taken on the selection of projects in 1998», Linea di bilancio B3-4113 — Inserimento dei rifugiati, Commissione europea, DG V. Cfr. in proposito anche gli opuscoli informativi allegati ai progetti «Joint Force for Integration» della Piattaforma per la cooperazione della Croce rossa europea a favore di rifugiati, richiedenti asilo e immigrati e «Task Force on Integration» dell'ECRE, European Consultation on Refugees and Exiles.

— in considerazione della sostenibilità di tali impostazioni e risultati dei progetti, si dovrebbe garantire la continuità dell'azione di sostegno.

1.2.2. La discontinuità in questo importante settore di attività potrebbe comportare la perdita degli approcci positivi dei progetti sostenuti dall'Unione europea e, in molti Stati membri, il mancato stanziamento e previsione di risorse destinate al proseguimento di tali attività a causa di programmi nazionali di sostegno insufficienti.

1.2.3. Per tali motivi a nostro avviso è necessario il proseguimento del sostegno dell'Unione. Ne consegue che il programma di azione dovrebbe essere approvato quanto prima, in modo che vi possa essere un passaggio senza scosse dalle misure preparatorie al programma di azione.

1.3. Quadro del programma di azione in relazione alla politica di inserimento

1.3.1. La proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma di azione comunitario a favore dell'inserimento dei rifugiati si pronuncia a favore di «una strategia globale in materia di rifugiati, sfollati e richiedenti asilo» (pag. 2). Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad elaborare una strategia di questo tipo sulla base delle azioni già avviate. Tale strategia consiste in due proposte complementari:

— la proposta di decisione in merito a un'azione comune recante misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo (in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea) (COM(1998) 733 def.) e

— la proposta di direttiva del Consiglio in esame, relativa ad un programma di azione comunitario a favore dell'inserimento dei rifugiati (in base all'articolo 235 del Trattato CE) (COM(1998) 731 def.).

1.3.2. I destinatari delle misure proposte nel programma di azione sono in primo luogo «i profughi cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiati o, a seconda dello Stato membro interessato, che abbiano ottenuto qualunque altra forma di protezione (...) e siano pertanto pienamente assimilabili nella società dello Stato membro ospite» (pag. 3).

1.3.3. La proposta della Commissione sostiene la necessità del programma di azione a favore dell'inserimento dei rifugiati con «l'esigenza di intervenire a livello europeo in conseguenza della consapevolezza sempre maggiore dei cittadini del fatto che la xenofobia, la mancanza di integrazione e l'esclusione sociale sono minacce fondamentali per le società democratiche» (pag. 3). Viene poi illustrato il fenomeno dei rifugiati, il suo incremento e l'impatto sugli Stati membri (ibid.).

1.3.4. In considerazione del fatto che i rifugiati sono una categoria particolarmente vulnerabile della popolazione, nella proposta la Commissione sostiene l'adozione di provvedimenti specifici di inserimento intesi ad affrontare la situazione dell'esilio e, in particolare, la prima fase dell'inserimento nella società dello Stato ospitante.

1.3.5. I principi su cui si fonda il programma di azione sono, oltre alla trasferibilità e all'innovazione, il partenariato e la partecipazione. Il principio di partenariato deve essere attuato tramite un approccio pluridimensionale, che preveda la cooperazione tra due o più partner. Per realizzare il principio di partecipazione i partner delle azioni del programma devono garantire la partecipazione diretta dei rifugiati.

1.3.6. Il carattere europeo del programma deve consentire lo sviluppo di sinergie e il trasferimento di esperienze e buone pratiche, che, in primo luogo, non possano emergere in un contesto esclusivamente nazionale e, in secondo luogo, non siano coperti da programmi dell'Unione già avviati. «Tali provvedimenti, che possono fare da ponte verso azioni di carattere più generale a favore dell'inserimento, attualmente non rientrano nell'ambito di altri interventi comunitari, come le azioni contro il razzismo e l'esclusione sociale e gli interventi dei fondi strutturali» (pag. 4).

1.3.7. La proposta della Commissione, dalla sua presentazione il 16 dicembre 1998, è stata esaminata da diverse organizzazioni e istituzioni europee e nazionali. Il 18 marzo 1999 le diverse misure dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione sono state discusse dalla Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni del Parlamento europeo. In vista dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, i membri di tale commissione hanno sottolineato il carattere «prettamente europeo» di tale settore di azione, poiché la politica in materia di immigrazione e asilo rientra d'ora in poi nelle competenze della Comunità. Sulla base di una relazione del MPE Zimmermann è stata proposta l'elaborazione di un'analisi comparativa della situazione dei rifugiati negli Stati membri dell'Unione. Inoltre, il Parlamento europeo si propone l'istituzione a medio termine di un «fondo europeo per i rifugiati», che riunisca in una tutte le linee di bilancio dell'Unione, allo scopo di migliorare le pratiche e i risultati a medio termine nel settore di attività dell'Unione relativo ai rifugiati⁽¹⁾.

1.3.8. Durante la Presidenza tedesca del Consiglio, nella rielaborazione degli «Orientamenti relativi a una strategia europea sull'immigrazione» (nell'ultima versione del 23 giugno 1999), è stata messa in rilievo l'importanza dell'inserimento dei cittadini dei paesi terzi, compresi coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiati. «L'inserimento di cittadini di paesi terzi legalmente residenti negli Stati membri per un lungo periodo, compresi coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiati, è una questione di importanza fondamentale. (...) Il Consiglio europeo è consapevole della situazione dell'Europa come continente caratterizzato da flussi migratori. (...) Sottolinea che l'inserimento di cittadini di paesi terzi residenti in Europa per un lungo periodo rappresenterà un impegno costante per l'Unione europea e gli Stati membri»⁽²⁾. Nel documento è stata anche sottolineata la necessità di una strategia globale integrata della politica europea in materia di immigrazione e asilo.

⁽¹⁾ Cfr. «News Report» del 18.3.1999, Parlamento europeo.

⁽²⁾ Nota della Presidenza al «Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo», Doc. n. 8815/99 ASIM 23, Bruxelles, 23.6.1999.

1.4. Valutazione del quadro relativo alla politica di inserimento del programma di azione proposto

1.4.1. Il programma di azione proposto è una colonna portante della politica comune europea relativa all'immigrazione e all'asilo. Senz'altro il fatto che i rifugiati vengano considerati una categoria particolarmente vulnerabile della popolazione con specifiche esigenze di inserimento e che vi sia, da parte dell'Unione europea, la volontà politica di sostenere il loro inserimento, va accolto con favore non soltanto dal punto di vista delle organizzazioni non governative attive nell'assistenza ai rifugiati. Ciò vale tanto più che i flussi migratori e di rifugiati non rappresentano un fenomeno temporaneo, bensì costituiscono sempre più una sfida che interessa costantemente, tra gli altri, gli Stati membri. In questo contesto merita una particolare attenzione la proposta del Parlamento europeo di istituire un fondo europeo per i rifugiati nel quale vengano riunite tutte le linee di bilancio relative ai rifugiati.

1.4.2. La proposta della Commissione intende, tra l'altro, promuovere la capacità di accoglienza dei cittadini europei. In questo contesto non si dovrebbe parlare di «incremento del fenomeno [COM(1998) 731 def. (versione italiana — «problema» nella versione tedesca)] dei rifugiati» (cfr. pag. 4).

1.4.3. Le sfide derivanti, possibilmente in misura crescente, all'Unione europea e agli Stati membri dalla necessità presente e futura di concedere asilo ai rifugiati giustificano il proseguimento del sostegno comunitario.

2. Proposte di modifica e di integrazione della proposta di decisione del Consiglio

2.1. Principi di partenariato e di partecipazione

2.1.1. Come illustrato nell'introduzione, la proposta della Commissione prevede la partecipazione attiva dei rifugiati all'attuazione del programma di azione. A nostro avviso, anche le organizzazioni e i gruppi di autosostegno dei rifugiati dovrebbero essere coinvolti attivamente nello sviluppo e nell'attuazione del progetto e partecipare al programma di azione.

2.1.2. Proposta: Alla fine del punto 3.2 dovrebbe essere aggiunto il seguente testo: «Occorre coinvolgere attivamente i gruppi di autosostegno dei rifugiati, ma anche altre organizzazioni di immigrati impegnate nell'inserimento dei rifugiati, in qualità di partecipanti allo sviluppo, alla realizzazione e alla valutazione dei progetti. A questo proposito è necessario promuovere la collaborazione di tutte le organizzazioni che rappresentano la società civile».

2.2. Punto 2 dei «considerando»

2.2.1. Come già illustrato nell'introduzione, il numero dei rifugiati in Europa è complessivamente aumentato, ma non in tutti gli Stati membri. Pertanto la seguente proposta mira a precisare tale affermazione.

2.2.2. Proposta: «(...) il numero dei rifugiati in Europa è aumentato notevolmente, in alcuni Stati, negli ultimi anni.»

2.3. Articolo 1

2.3.1. In ragione del ritardo nell'adozione del programma di azione e nell'attuazione delle misure preparatorie per il periodo dal 1° luglio 1999 al 1° luglio 2000, vi è uno slittamento del calendario del programma di azione dal 1° luglio 2000 al 31 dicembre 2001.

2.3.2. La questione della partecipazione dei rifugiati alla società degli Stati membri è una richiesta centrale di diversi soggetti attivi nel settore dell'inserimento dei rifugiati, che in questo contesto dovrebbe essere maggiormente evidenziata: «Scopo del programma è di contribuire all'inserimento efficace nella società e alla maggiore partecipazione alla stessa di rifugiati, anche attraverso la collaborazione in reti, ...».

2.4. Articoli 3 e 4 e punto 4 dell'introduzione generale

2.4.1. Le azioni proposte nel punto 4 sono tutte da realizzare a livello europeo. Ai candidati viene richiesta la cooperazione a livello europeo (Azioni II e III), oppure l'attuazione di un grande progetto pluridimensionale con evidente valore aggiunto europeo (Azione I). In linea di principio ciò appare giusto; i possibili svantaggi per organizzazioni e operatori minori nel settore dell'assistenza ai rifugiati, in particolare per le organizzazioni di autosostegno e per i loro organi nazionali, vanno controbilanciati coinvolgendo espressamente tali soggetti, come già accennato, nella pianificazione, nello sviluppo e nell'attuazione di progetti a livello europeo dei vari candidati o come operatori di progetti pluridimensionali.

2.4.2. Proposta: Azione I: A tal fine occorre promuovere le pari opportunità nella presentazione di proposte anche per le organizzazioni minori tramite la collaborazione in reti.

2.5. Articolo 6

2.5.1. L'inserimento dei rifugiati in numerosi Stati membri dell'UE viene portato avanti attraverso corrispondenti programmi e iniziative di ONG, cui tale articolo dovrebbe fare, se possibile, esplicito riferimento.

2.5.2. In conformità dei principi di partenariato e partecipazione stabiliti dalla Commissione, si dovrebbero citare in questo contesto anche le organizzazioni di autosostegno dei rifugiati come importanti partner della cooperazione.

2.5.3. Proposta: «2. La Commissione collabora con istituzioni e organizzazioni attive nel campo dell'inserimento dei rifugiati, in particolare anche con organizzazioni non governative. Occorre garantire una maggiore partecipazione di organizzazioni di autosostegno dei rifugiati.»

2.6. Articolo 7

2.6.1. In relazione all'articolo 6, nella composizione del comitato proposto, si dovrebbero prevedere un rappresentante delle ONG e un rappresentante delle parti sociali, proveniente dalle file del CES. A tale proposito, il Comitato è consapevole del fatto che la decisione «Comitologia» esclude per il momento l'allargamento del comitato previsto a membri del CES.

2.6.2. Proposta: Aggiungere al primo capoverso: «Nella composizione del comitato si dovrebbe garantire la collaborazione di rappresentanti delle ONG e/o delle parti sociali.»

2.7. Articolo 8

2.7.1. In questo contesto si dovrebbe aggiungere, come precisazione, il sostegno delle misure di inserimento per i rifugiati.

2.7.2. Proposta: integrare come segue il punto a): «a) orientamenti generali relativi al sostegno erogato dalla Comunità alle misure di inserimento dei rifugiati.»

3. Conclusioni

3.1. La proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma di azione comunitario per l'inserimento dei rifugiati merita nel complesso di essere appoggiata. È importante soprattutto impegnarsi per l'adozione rapida della decisione, in modo da evitare una soluzione di continuità nelle misure di sostegno e consentire il proseguimento dei progetti corrispondenti. Solo in questo modo è possibile garantire che le strutture già costituite e le conoscenze ottenute possano essere utili anche per il futuro. Il Comitato continuerà a seguire tale programma con attenzione, data la considerevole importanza che il tema dell'immigrazione e dell'inserimento rivestirà anche nel futuro per l'Unione europea e gli Stati membri, e si impegnerà affinché vi sia una dotazione adeguata di strumenti europei di sostegno.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli avuti in comune»

(1999/C 368/09)

Il Consiglio, in data 12 luglio 1999, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Braghin, in data 30 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 53 voti favorevoli, 4 voti contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Il contenuto e il contesto in cui si colloca la proposta di regolamento del Consiglio

1.1. La proposta di regolamento nasce dall'esigenza di trasformare la Convenzione adottata dal Consiglio il 28 maggio 1998, e sottoscritta in pari data da tutti gli Stati membri, in un atto comunitario come richiesto dal Trattato di Amsterdam.

1.2. La Commissione ha, in gran parte, ripreso il contenuto della Convenzione e la relazione esplicativa della stessa, correggendo le disposizioni incompatibili con la natura dell'atto proposto e con la disciplina del settore della cooperazione giudiziaria posteriore al Trattato di Amsterdam.

1.3. La forma prescelta di Regolamento discende dall'esigenza di applicare norme rigorosamente definite e armonizzate, trattandosi di un insieme di disposizioni precise ed incondizionate, da applicarsi in modo diretto, uniforme e cogente, in settori ben definiti quali la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione di sentenze relative allo scioglimento del vincolo coniugale e all'affidamento dei figli, oltre che dall'esigenza di fare sì che l'attuazione avvenga in una data certa ed omogenea, entro termini ravvicinati, nei 12 Paesi cui si applica il nuovo capo IV del TCE.

1.4. La materia rientra nel settore della cooperazione giudiziaria civile (art. 65) e nell'ambito del nuovo capo IV del TCE. Pertanto l'atto deve essere adottato con la procedura stabilita dall'art. 67, secondo cui il Consiglio delibera all'unanimità per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

1.5. La proposta mira a uniformare le norme di diritto internazionale privato degli Stati membri relative alla competenza giurisdizionale in materia di annullamento del matrimonio, divorzio, separazione e in materia di potestà dei genitori nei confronti dei figli avuti in comune, nonché ad agevolare il riconoscimento rapido ed automatico e l'esecuzione delle decisioni ⁽¹⁾ relative attraverso un procedimento semplificato.

⁽¹⁾ Il termine «decisione» viene utilizzato per coprire una gamma di termini più tecnici e giuridicamente corretti quali decreto, sentenza od ordinanza, come esplicitato nell'art. 13. La varietà di ordinamenti nazionali nei temi in oggetto rende difficile per il momento utilizzare una terminologia più specifica, quale per esempio «provvedimento».

1.6. La proposta colma una lacuna nel campo d'applicazione della convenzione di Bruxelles del 1968 (che esclude esplicitamente all'art. 1 le questioni relative allo stato delle persone), limitandosi peraltro ai soli aspetti indicati al punto precedente 1.5.

1.7. Con l'obiettivo di unificare le norme sui conflitti di competenza e di semplificare le formalità ai fini di un riconoscimento rapido e semplice delle decisioni e della loro esecuzione, il Capo II definisce i criteri obiettivi di giurisdizione adottati, la competenza a decidere anche in questioni inerenti alla potestà dei genitori sui figli avuti in comune, purché in connessione con le cause matrimoniali, la verifica della competenza e dell'ammissibilità, la litispendenza e i provvedimenti provvisori e cautelari.

1.8. Con l'obiettivo di accelerare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni di divorzio, o separazione personale o annullamento del matrimonio e quelle relative alla potestà dei genitori, riducendo al minimo i motivi di diniego, il Capo III sancisce il principio del riconoscimento automatico, i motivi di diniego ammessi, il divieto di controllo delle competenze del giudice d'origine e del riesame del merito, nonché il procedimento di esecuzione, la notificazione della decisione e l'opposizione alla medesima (giudice dell'opposizione e mezzi di impugnazione).

1.9. Le disposizioni comuni, transitorie e generali, sono rivolte a tutelare i diritti dei ricorrenti, a garantire una reale applicabilità dalla data di entrata in vigore della normativa, a regolare i rapporti con le convenzioni internazionali e gli accordi implementativi tra Stati membri, nonché il rispetto dei Trattati internazionali (Concordati) con la Santa Sede conclusi tra la medesima e il Portogallo, l'Italia e la Spagna.

1.10. Le disposizioni finali specificano, infine, che la Commissione vigilerà sull'applicazione del regolamento e presenterà eventuali proposte di modifica alla fine di un periodo di cinque anni.

2. Osservazioni generali

2.1. L'atto recante la convenzione adottata dal Consiglio il 28 maggio 1998 nasceva da proposte e progetti avviati nel 1994: il progresso compiuto nel frattempo nella realizzazione dell'Unione europea avrebbe dovuto suggerire una maggiore incisività delle proposte, sia in termini di più larghi campi di applicazione, sia di contenuti più mirati ad una reale armonizzazione del quadro giuridico, almeno per quanto attiene agli aspetti procedurali. Pur riconoscendo come valore la salvaguardia delle differenze sociali, culturali, religiose e delle tradizioni degli Stati membri, occorre registrare una crescente esigenza dei cittadini dell'UE di avere garanzie uguali a quelle di cui dispongono dinanzi ai giudici del proprio paese in ogni altro Stato membro.

2.2. La scelta della forma di Regolamento è pienamente giustificata dai contenuti della proposta e dalla opportunità di un iter di approvazione rapido con tempi e contenuti certi di applicazione. Il Comitato constata, peraltro, che ci si è limitati ad un campo particolarmente ristretto, per cui auspica la realizzazione del piano d'azione approvato a Vienna nel novembre 1998⁽¹⁾.

2.3. Il campo di applicazione del Regolamento è relativo ai soli aspetti procedurali attinenti alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle sentenze in materia di annullamento del matrimonio, divorzio e separazione, nonché alla potestà dei genitori limitatamente ai figli avuti in comune.

2.3.1. In tali delicate materie, al fine di garantire un omogeneo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia del cittadino europeo (art. 2 del TCE) bisognerebbe armonizzare quanto prima le procedure applicative, specialmente negli aspetti temporali (termini perentori relativi alla presentazione della domanda, all'impugnazione delle decisioni, ecc.).

2.3.2. L'esigenza di armonizzare la normativa, in ossequio alla celerità della circolazione degli affari giudiziari, dovrebbe essere uno dei cardini dell'azione dell'UE, e andrebbe allargata ad ogni altro aspetto procedurale inserendola in un preciso piano d'azione della Commissione.

2.3.3. Il principio della tutela della parte più debole va ribadito con fermezza, e in tale logica è auspicabile l'estensione del presente Regolamento, nella materia della potestà dei genitori, ai figli non comuni e a quelli adottivi, i quali rischiano

di essere danneggiati ulteriormente per la specifica esclusione del loro caso dal presente Regolamento. Il Comitato auspica comunque che una più elevata tutela della parte più debole sia parte integrante dell'evoluzione normativa sia a livello nazionale che comunitario.

2.3.4. Il Comitato, nell'ambito di applicazione del Regolamento, richiama l'esigenza di definire misure di tutela che possano garantire la realizzazione del miglior interesse dei figli minori e il rispetto dei loro diritti fondamentali, pure riconosciuti dal diritto internazionale, richiamandosi ai principi già espressi nel parere CES 976/98 del 2 luglio 1998.

2.4. Il termine «giudice» si riferisce sia alle autorità giudiziarie degli Stati membri competenti in materia sia alle autorità amministrative la cui competenza nella materia è ufficialmente riconosciuta in alcuni Stati membri. Tale situazione, ancorché legittima in tali ordinamenti nazionali, appare peraltro preoccupante: il Comitato auspica una omogeneità degli organi giurisdizionali autorizzati e preposti a tale delicata materia, in modo che siano garantite adeguate specializzazioni e professionalità.

2.5. Il concetto di potestà dei genitori e di responsabilità parentale non sono uniformi nella legislazione degli Stati membri. Atteso che il superiore bene giuridico tutelato è quello dei figli, il Comitato auspica l'individuazione di parametri comuni a tutti gli Stati membri, pur nel rispetto delle differenze sociali, culturali, religiose e delle tradizioni degli Stati membri, al fine di evitare una tutela differenziata tra i cittadini dell'UE in tale delicata materia. In particolare questo aspetto sembra preliminare e necessario per l'applicazione dell'art. 3 del Regolamento.

2.6. La necessità di regolamentare con termini ordinatori e perentori tutte le fasi procedurali, per quanto riguarda gli istituti della decadenza e della prescrizione degli atti, è sottaciuta nel regolamento a pregiudizio della certezza del diritto e della durata del procedimento. Il Comitato auspica che i suddetti termini siano fissati nel Regolamento ovunque possibile, e che ogni organo competente sia responsabilizzato al rispetto degli stessi, stante la delicata materia di cui trattasi.

2.7. L'esigenza di prendere in considerazione provvedimenti provvisori e cautelari d'urgenza (art. 12) è comprensibile nell'ottica della tutela personale, ma sembra aprire spazi eccessivi all'applicazione del diritto nazionale, inserendo surrettiziamente materie collegate non contemplate dal Regolamento. Il Comitato ritiene opportuna una formulazione più precisa e restrittiva onde evitare ogni abuso o la messa in discussione dell'applicazione stessa del Regolamento, salvaguardando in ogni caso il diritto del minore di essere sentito, qualora debbano essere adottati provvedimenti urgenti in materia di potestà.

2.8. Nemmeno la Commissione ignorerà che negli Stati membri la convivenza non è sempre suggellata formalmente dal matrimonio.

⁽¹⁾ Tale piano impegna la Commissione a sviluppare proposte atte a completare il quadro normativo relativamente all'istituto matrimoniale e alla tutela dei figli, e più in generale per quanto attiene al diritto privato civile dei regimi matrimoniali.

Il Comitato auspica che la Commissione studi le misure necessarie per assicurare il riconoscimento automatico e la possibilità di dare esecuzione anche alle decisioni eventualmente prese circa la potestà sui figli appartenenti al nucleo familiare quando tali tipi di convivenza prendono fine. Dato che la proposta in esame contempla unicamente le situazioni legate ai matrimoni, nell'interesse dei figli occorre prestare la massima attenzione alle disparità di trattamento che essa comporterà.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato reputa opportuno indicare alcune modifiche al testo della disposizione che ne migliorerebbero la comprensione e l'applicazione, in forma anche di emendamenti dato il contenuto tecnico della stessa.

3.2. Articolo 10.1

Per rendere più preciso il testo con l'uso di termini giuridicamente ben definiti, l'articolo andrebbe così modificato:

«Se il convenuto non compare, il giudice competente è tenuto a sospendere il procedimento qualora accerti che la domanda giudiziale o un atto equivalente non sia stato notificato al convenuto, ovvero se sia stato assegnato un termine a comparire inferiore a quello stabilito dalla legge affinché questi possa esercitare correttamente le proprie difese.»

3.3. Articolo 12

L'espressione «presenti nello Stato stesso» è generica e sarebbe, pertanto, auspicabile individuare un termine più preciso per delimitare con certezza i soggetti ai quali la norma si riferisce.

3.4. Articolo 15.1, lettera b)

Sostituire l'avverbio «inequivocabilmente» con l'inciso «per fatti concludenti».

3.5. Articolo 23

Si ritiene necessario, per ragioni di speditezza del procedimento e di certezza del diritto, indicare con precisione un ragionevole termine perentorio che venga a sostituire l'inciso «breve termine».

3.6. Articolo 24

Per circoscrivere, in tempi precisi, l'eventuale impugnazione della decisione, l'articolo andrebbe così modificato:

«La decisione resa su istanza di parte è comunicata al richiedente, entro il termine di ..., a cura del Cancelliere, secondo le modalità previste dalla legge dello stato membro richiesto, e notificata alla parte contro cui è richiesta entro il termine di ...»

3.7. Articolo 25.2

Al fine di evitare che l'ultima frase lasci supporre che ci possano essere altre ragioni per le quali, in astratto, il termine possa essere prorogato, è opportuno che essa sia cancellata, o si modifichi la frase antecedente nel seguente modo:

«Se la parte risiede in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata emessa la decisione che concede l'esecuzione, il termine per l'opposizione è di due mesi, indipendentemente dalla distanza, dal giorno in cui...»

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Nona relazione annuale dei fondi strutturali (1997)»

(1999/C 368/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, 3° paragrafo del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vasco Cal, in data 29 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 80 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La relazione annuale della Commissione ottempera all'obbligo sancito dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2052/88, modificato dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2081/93, sulla riforma dei fondi strutturali. Come stabilisce l'art. 16, entro il 1° novembre di ogni anno la Commissione deve presentare una relazione dettagliata sui progressi conseguiti nel raggiungimento degli obiettivi dei fondi e sull'utilizzazione degli aiuti concessi nel corso dell'anno precedente. L'art. 31 del Regolamento n. 2082/93 relativo al coordinamento tra i vari fondi strutturali specifica gli elementi che devono figurare nella relazione annuale e aggiunge che «ogni anno la Commissione consulta le parti sociali organizzate a livello europeo in merito alla politica strutturale della Comunità».

1.2. Sempre in base all'art. 16 del Regolamento n. 2081/93, la relazione annuale è presentata al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale. Ogni anno, una volta ricevuta la relazione della Commissione, il Comitato elabora un parere con le osservazioni che giudica pertinenti. Per quanto i pareri del Comitato non possano influenzare le azioni citate nella relazione, le quali si riferiscono a un periodo precedente, essi hanno permesso di sviluppare uno scambio dinamico di punti di vista con la Commissione su aspetti concreti dell'utilizzazione dei fondi strutturali. Nella parte finale delle relazioni annuali figura già da qualche tempo un capitolo sul «dialogo interistituzionale», in cui la Commissione riferisce e formula osservazioni in merito alle posizioni e ai pareri del Comitato economico e sociale, come anche del Parlamento europeo e, più recentemente, del Comitato delle regioni.

1.3. Un esempio significativo dell'influenza di questo processo dinamico di consultazione è stato quello relativo alla partecipazione delle parti economiche e sociali nel quadro dei fondi strutturali, sancita dall'art. 4 del regolamento quadro, riveduto nel 1993. Durante i primi anni di applicazione della riforma dei fondi strutturali del 1988, il Comitato ha costantemente insistito, specie nei pareri inerenti alle relazioni annuali, sulla necessità di prevedere la partecipazione delle parti economiche e sociali a tutti i livelli e in tutte le fasi del processo. Per quanto l'art. 4 non accolga appieno questo punto di vista, in base ad esso le parti economiche e sociali hanno avuto dal 1994 la possibilità di partecipare a tale processo in tutti gli Stati membri e a livello comunitario, anche se con modalità diverse.

1.4. Per tutti questi motivi non è dato comprendere la notizia diffusa dal Segretariato del CES, secondo cui la Commissione, per la prima volta dal 1989, non intenderebbe consultare il Comitato economico e sociale in merito alla nona relazione annuale. Questa circostanza ha obbligato il Comitato ad avviare la procedura di elaborazione di un parere d'iniziativa, il che ha ritardato considerevolmente l'inizio dei lavori, tenuto conto delle difficoltà procedurali, finanziarie e operative che ciò comporta a tale fine⁽¹⁾.

1.5. Questa situazione appare tanto più sorprendente quando si considera che la tematica comune a tutta la nona relazione è quella delle azioni in favore delle piccole e medie imprese, un settore ampiamente rappresentato nell'ambito del CES e sul quale il Comitato ha elaborato interventi di grande utilità, per far sì che i diversi servizi della Commissione ne prendano più adeguatamente in considerazione gli interessi specifici.

2. La relazione annuale dei fondi strutturali del 1997⁽²⁾

2.1. Con il 1997 si è entrati nella seconda fase del periodo di programmazione e nel terzo anno di attività, dopo la revisione dei regolamenti del 1993. Praticamente tutti i programmi erano già stati approvati, ivi comprese le iniziative comunitarie. Globalmente, alla fine dell'anno erano in fase di realizzazione 1 026 programmi, dei quali 580 a titolo dei vari obiettivi e 446 a titolo delle iniziative comunitarie.

2.2. In conseguenza di questa «velocità di crociera», gli importi finanziari hanno recuperato i ritardi accumulati negli anni precedenti e fanno registrare valori in linea con le prospettive finanziarie fissate a Edimburgo. Solo in relazione alle iniziative comunitarie, gli impegni e i pagamenti restano insufficienti.

⁽¹⁾ Per evitare che sussistano problemi d'interpretazione di questo tipo, è necessario precisare che, quando un regolamento del Consiglio fa obbligo di trasmettere al Comitato relazioni annuali inerenti a politiche comunitarie, e su cui il Comitato è consultato di diritto, il CES può dare il via alla procedura di elaborazione del parere senza che esso sia considerato «di iniziativa», così come avviene per il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni.

⁽²⁾ Questo capitolo si basa sulla sintesi generale che figura all'inizio della relazione.

2.3. La priorità dell'occupazione è stata tenuta in considerazione nell'ambito dei nuovi programmi dell'obiettivo 2, e sono inoltre stati posti in atto 89 patti territoriali per l'occupazione.

2.4. In materia di gestione sono state approntate 22 schede che definiscono le spese ammissibili al cofinanziamento comunitario dei fondi.

2.5. Sotto il profilo tematico, inoltre, si è data la priorità ad argomenti come la società dell'informazione, lo sviluppo urbano e le interazioni tra politica regionale e politica della concorrenza.

2.6. Sempre nel 1997 si è dato inizio alla preparazione della riforma della politica regionale, nel quadro della cosiddetta «Agenda 2000».

2.7. Dopo le tematiche «orizzontali» affrontate nelle relazioni annuali del 1995 e del 1996, e cioè, rispettivamente, la dimensione ambientale degli interventi e lo sviluppo tecnologico delle regioni, la relazione annuale del 1997 ha per tema le misure a favore delle PMI.

2.8. Secondo la relazione, le PMI occupano circa due terzi della forza lavoro privata e ad esse va ascritto il 60 % circa del fatturato totale dell'Unione europea. Inoltre, in base a studi citati dalla Commissione, sono le piccole e medie imprese che dispongono del maggior potenziale di crescita, ricco di nuovi posti di lavoro.

2.9. Durante tutto il periodo di programmazione 1994-1999, il 15-20 % delle risorse totali dei fondi è destinato in maniera specifica a misure per dinamizzare e migliorare l'impianto produttivo e il contesto economico delle PMI. Tale percentuale varia a seconda degli Stati membri, e raggiunge in alcuni casi il 40 %.

2.10. Questi finanziamenti si traducono in una vasta gamma di azioni: aiuti all'investimento sotto forma di sovvenzioni dirette o tramite misure di ingegneria finanziaria, finanziamento di zone di insediamento di imprese, azioni di formazione, ivi incluse quelle in materia di gestione, servizi di consulenza e di informazione, azioni per potenziare la ricerca e lo sviluppo, azioni nel campo della società dell'informazione, aiuti all'internazionalizzazione.

2.11. Negli orientamenti della Commissione per l'adeguamento intermedio dei programmi per le regioni dell'obiettivo 1, presentati il 30 maggio scorso, si raccomanda di utilizzare le risorse disponibili per sostenere le PMI e le iniziative di sviluppo locale e di occupazione.

2.12. Per valutare l'impatto dei fondi strutturali sulle PMI oggetto di osservazioni da parte della Corte dei conti, la Commissione ha avviato una serie di azioni i cui risultati però non si sono resi disponibili che per la fine del 1998.

3. Osservazioni generali

3.1. Nel secondo capitolo, la relazione presenta i risultati per obiettivo, soffermandosi sulle azioni in favore delle PMI, sulle iniziative comunitarie, sulle azioni innovative, sui progetti

pilota e sulle misure di assistenza tecnica. Nella seconda parte del capitolo, la relazione annuale espone in forma sintetica gli elementi salienti per ciascuno Stato membro, scindendo gli obiettivi dalle iniziative comunitarie e mettendo in risalto le azioni in favore delle PMI. Tale esposizione è integrata dalle tabelle finanziarie allegate alla relazione. La Commissione avrebbe dovuto precisare a quale definizione di PMI si è attenuta nei vari capitoli, tanto più che i dibattiti svoltisi a livello comunitario sull'argomento hanno determinato un'evoluzione dei concetti e dei parametri utilizzati ai fini di tale definizione. In diversi pareri⁽¹⁾, il CES si è pronunciato sui problemi derivanti dalla disparità delle definizioni esistenti non solo a livello comunitario ma anche all'interno degli Stati membri, e delle conseguenze per la concessione degli aiuti finanziari a tale settore.

3.2. Il terzo capitolo, relativo alla valutazione e all'analisi dell'impatto dei fondi strutturali, verte sull'esame dei risultati delle valutazioni intermedie per ciascun obiettivo, come anche sull'analisi delle valutazioni tematiche e orizzontali, e di quelle relative agli effetti sull'occupazione. Per esempio, in merito all'obiettivo 2, la revisione ex-post relativa al periodo 1989-1993 indica, secondo la Commissione, la creazione di 850 000 posti di lavoro lordi, corrispondenti a 450 000 posti di lavoro netti, con un costo medio di quasi 42 000 ECU per posto di lavoro netto (22 000 ECU per posto di lavoro lordo). Secondo la revisione ex-ante, sarebbero stati creati o mantenuti 650 000 posti di lavoro nel periodo 1994-1996 e 880 000 nel periodo 1997-1999, il che equivarrebbe a circa 11 000 ECU per posto di lavoro. Tali cifre non sono comparabili con quelle relative al periodo di programmazione precedente.

3.3. Nel capitolo che segue, la Commissione presenta i risultati inerenti all'esecuzione di bilancio, al controllo finanziario e alla verifica dell'addizionalità.

3.4. Il capitolo successivo esamina il coordinamento con gli altri strumenti finanziari: Fondo di coesione, Banca europea per gli investimenti, Fondo europeo per gli investimenti, CECA, meccanismo finanziario dello Spazio economico europeo, programmi di istruzione e formazione e contributi finanziari alle reti transeuropee.

3.5. Nel sesto capitolo, la Commissione affronta il tema della compatibilità e della sinergia con le altre politiche comunitarie, segnatamente l'occupazione e la politica sociale, l'ambiente, la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, la ricerca e lo sviluppo, le reti transeuropee, il turismo, la cultura, la politica della concorrenza, la trasparenza degli appalti pubblici, la politica agricola comune e la politica della pesca.

⁽¹⁾ Cfr., in particolare, il parere sulla «3ª Relazione annuale dell'Osservatorio europeo delle PMI», in: GU C 82 del 19.3.1996, pag. 5.

3.6. L'art. 31 del regolamento sul coordinamento tra i fondi strutturali afferma che le relazioni devono comprendere, tra l'altro, «l'elenco dei grandi progetti di investimenti produttivi che hanno beneficiato della concessione di un contributo a titolo dell'articolo 16, paragrafo 2; tali progetti devono formare oggetto di una valutazione succinta». Nella relazione annuale per il 1997, la Commissione si è limitata a riportare in allegato gli importi relativi agli impegni e ai pagamenti di tali «grandi progetti», senza fornire alcuna informazione aggiuntiva. Questo problema si potrà risolvere in futuro, in quanto la nuova formulazione dell'art. 26 del Regolamento generale impone agli Stati membri di trasmettere «preliminarmente» alla Commissione le informazioni relative ai grandi progetti, laddove l'attuale regolamento si limita a ritenere necessario che esse siano trasmesse tempestivamente.

3.7. L'ultimo capitolo verte sulle relazioni istituzionali e sul dialogo con le parti economiche e sociali a livello europeo. Nella parte relativa al Comitato economico e sociale sembra mancare ogni riferimento ad alcuni aspetti centrali dell'attività del CES nell'ambito e nel periodo considerato, in particolare la partecipazione attiva al Forum sulla coesione, il parere sulla Prima relazione sulla coesione e quello sull'Agenda 2000, adottato nell'ottobre 1997. Queste lacune sono tanto più sorprendenti quando si considera che il Comitato è l'unica istituzione ad essersi pronunciata sulla Prima relazione sulla coesione con un parere ampiamente diffuso durante il Forum sulla coesione, e la prima ad aver adottato un parere sull'Agenda 2000.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Poco dopo essere stata pubblicata, la nona relazione annuale dei fondi strutturali per il 1997 è stata integrata dalla Relazione della Commissione sulla revisione intermedia dei programmi degli obiettivi 1 e 6. Dato che la revisione intermedia completa e precisa alcuni aspetti importanti della relazione annuale, il presente parere del Comitato prenderà in considerazione anche i risultati di tale revisione.

4.1.1. Come riconosce il documento della Commissione, «Il principale obiettivo dei QCS e dei DOCUP consiste nel ridurre le disparità tra Stati membri in termini di reddito pro capite». Afferma inoltre che, «analogamente, il problema della disoccupazione è stato riconosciuto come una delle priorità imperative dell'Unione, il che ha [portato ad] adeguamenti di programma come l'introduzione formale dei patti territoriali per l'occupazione (...) [e] a reincentrare l'interesse su alcune azioni di formazione». Questa confusione che, purtroppo, negli ultimi anni è andata aumentando e in base alla quale si è voluto misurare l'efficacia dell'utilizzazione dei fondi strutturali non contribuisce a una valutazione corretta. L'efficacia si misura confrontando i risultati con gli obiettivi (mentre l'efficienza si misura raffrontando i risultati con le risorse utilizzate) e non si possono valutare correttamente i risultati mettendoli a confronto con obiettivi che non esistevano in quanto tali.

4.1.2. La valutazione ha inoltre consentito una maggiore conoscenza dei programmi operativi da parte dei gestori e dei comitati di sorveglianza, facilitando la revisione intermedia di detti programmi e migliorandone la gestione. Per quanto

riguarda le parti sociali, la relazione riconosce che «questo processo ha (...) visto il [loro] coinvolgimento (...) nella misura in cui esse hanno partecipato ai comitati di sorveglianza». Dato che in molti casi questa partecipazione continua a non esservi, non vi è stata partecipazione neanche al processo di valutazione. Ciò è da deplorare, tanto più che le conoscenze concrete di cui dispongono le parti sociali sui progetti attuati in loco sarebbero state molto utili ai fini della revisione intermedia che è stata effettuata.

4.1.3. Lo sviluppo delle risorse umane è uno degli argomenti che hanno subito le maggiori modifiche in sede di revisione intermedia, come si può notare anche dalla nona relazione annuale dei fondi strutturali. Non solo la situazione si evolve molto rapidamente, obbligando ad apportare continui adeguamenti, ma anche la concessione di molti programmi si caratterizza per un taglio trasversale e «dall'alto verso il basso» e, dato che si applica a realtà economiche e geografiche diverse, mal si inserisce tra le priorità a livello locale. L'iniziativa dei patti territoriali per l'occupazione è stata positiva e ha inteso sviluppare un approccio «dal basso verso l'alto», ma sembra che abbia sortito effetti pratici molto limitati, anche perché non sono state attribuite risorse aggiuntive sufficienti per far fronte a tali nuove iniziative.

4.1.4. La relazione sulla revisione intermedia non si sofferma abbastanza sulla questione della pesca e non consente di dar risposta alle problematiche del settore, che sembra essere tra quelli maggiormente esposti a ritardi, carenze e difficoltà.

4.1.5. Un problema comune a molti programmi operativi e iniziative comunitarie è quello dei criteri di selezione dei progetti. La relazione affronta tale questione, ma si limita a constatare che anche i sistemi di valutazione relativamente sofisticati non bastano a garantire che vengano selezionati i migliori progetti, dato il problema dell'attendibilità delle informazioni e delle previsioni fornite dai candidati. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che, in molti casi, i progetti presentati dalle parti sociali non godono di sostegno sufficiente e vengono scartati in favore di altri di cui in seguito, una volta terminati gli aiuti comunitari, si deve constatare la mancanza di continuità.

4.2. Per quanto riguarda l'argomento scelto per la relazione annuale del 1997, ossia le azioni in favore delle PMI negli interventi dei fondi strutturali, il Comitato sottolinea che si tratta di una tematica importante che ha permesso di fare il punto sulle numerose iniziative esistenti. Il contributo delle PMI alla creazione di posti di lavoro è ampiamente riconosciuto, ma non altrettanto si può dire dei sistemi di aiuti che molto spesso vengono posti in atto al fine di mantenere i posti di lavoro esistenti. Al contrario, stando alle conclusioni di alcune analisi effettuate negli Stati membri, di per sé i sistemi di aiuti non sono efficaci nella creazione di posti di lavoro e fanno registrare una sproporzione tra spese e risultati raggiunti.

4.3. Il Comitato suggerisce che il tema «orizzontale» della prossima relazione annuale per il 1999 sia la partecipazione delle parti economiche e sociali. L'art. 4 del Regolamento quadro in vigore fa cenno all'importanza di tale partecipazione

e i nuovi regolamenti del 21 giugno 1999 rafforzano tale tipo di partenariato. Sarebbe importante che, nell'attuale fase di preparazione del prossimo periodo di programmazione, si raccogliessero le informazioni in merito e si mettessero in risalto i buoni esempi di partecipazione delle parti economiche e sociali, facendo altresì riferimento a casi di progetti gestiti dalle parti sociali a livello locale, nazionale, transfrontaliero e comunitario.

4.4. Riguardo agli insegnamenti da trarre dalla relazione annuale per il prossimo periodo di programmazione, il Comitato sottolinea l'importanza dell'attuale obiettivo 4, che è diretto ad anticipare le trasformazioni industriali, e la necessità di mantenere tale prospettiva. La relazione annuale è molto concisa riguardo agli obiettivi 3 e 4, e le esperienze realizzate dalle parti sociali e dai poteri pubblici necessitavano di maggiore divulgazione per poter essere utilizzate nel prossimo periodo di programmazione. In particolare, le misure per compensare gli effetti delle trasformazioni provocate dalla società dell'informazione o, più in generale, dalla società della conoscenza, non possono limitarsi ai giovani, per quanto ciò sia molto importante, ma devono riguardare anche i lavoratori attivi in questo momento.

4.5. Nel prossimo periodo di programmazione, nessun passo indietro dovrebbe essere ammesso per quanto riguarda

il coordinamento delle azioni dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari; al contrario, andrebbe accentuato lo sforzo per coniugare gli interventi dei diversi fondi e degli altri strumenti finanziari. Per i gestori dei fondi può essere più facile elaborare pochi programmi su scala nazionale, ai quali i vari progetti dovrebbero adattarsi, ma per quanto riguarda le attività concrete, la semplificazione continua a essere l'aspetto preponderante. Bisognerebbe concedere più spazio all'approccio «dal basso verso l'alto» e effettuare il coordinamento dei fondi là dove esso appare più importante, e cioè sul campo, e non dove è più facile, ossia sui documenti.

4.6. Sarebbe controproducente se, come è avvenuto tante volte in passato, i progetti finanziati da uno degli altri fondi non fossero accompagnati da misure adeguate sul piano della formazione professionale degli uomini e delle donne residenti nella stessa regione degli interventi. Il coordinamento del Fondo sociale europeo con gli altri fondi è tanto più importante in quanto, in questo scorcio di secolo, la qualificazione delle risorse umane costituisce la questione chiave per le sfide della società futura. In tale contesto, non si può giudicare positivamente il fatto che i timidi successi in materia di coordinamento conseguiti in passato nelle regioni dell'obiettivo 1 non siano tenuti in considerazione per quanto riguarda le nuove regioni dell'obiettivo 2 né dal FEAOG «Garanzia», né dal Fondo sociale europeo nel prossimo periodo di programmazione.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli»

(1999/C 368/11)

Il Consiglio, in data 13 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore generale Fakas.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 69 voti favorevoli, 2 voti contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

La proposta di regolamento in esame è una procedura ordinaria, poiché il Consiglio dei ministri dell'agricoltura, svoltosi a Lussemburgo il 14 e il 15 giugno 1999, adottando la richiesta del Portogallo, ha sostanzialmente deciso di compensare la perdita della quota del Portogallo relativa alla produzione di concentrato di pomodoro nella ripartizione delle quote per il periodo 1999/2000 e 2000/2001, a causa della considerevole diminuzione della produzione portoghese nel periodo 1997/1998 dovuta a condizioni climatiche eccezionalmente sfavorevoli che hanno provocato un ingente calo della produzione industriale di pomodoro.

Nelle conclusioni del Consiglio dei ministri sulla modifica del Regolamento n. 2201/96 del Consiglio viene stabilito che:

«All'articolo 6 del regolamento è inserito un nuovo paragrafo 3a che assegna al Portogallo un quantitativo supplementare di pomodori freschi destinati alla produzione di concentrato di pomodoro per quanto riguarda i periodi 1999/2000 e 2000/2001. Per la campagna 1999/2000, il quantitativo supplementare è pari a 83 468 tonnellate. Per la campagna 2000/2001 esso corrisponde alla differenza tra il quantitativo calcolato per il Portogallo conformemente alle disposizioni dei precedenti paragrafi e quello calcolato sostituendo con 884 592 tonnellate il quantitativo utilizzato nella campagna 1997/1998. Per quanto

riguarda la quota totale di pomodori freschi di cui al paragrafo 1 e il quantitativo di pomodori freschi destinati alla produzione di concentrato di cui al paragrafo 2, secondo comma, primo trattino, viene stabilito un quantitativo supplementare da assegnare al Portogallo per le due campagne anzidette.»

2. Osservazioni

2.1. La pratica dell'agricoltura è un questione complessa che subisce l'influsso di molti fattori tra cui figurano anche le condizioni climatiche. Il Comitato ritiene che condizioni climatiche eccezionalmente sfavorevoli, come quelle verificatesi in Portogallo nel 1997/1998, non debbano avere, per quanto possibile, ulteriori conseguenze negative sul reddito dei produttori agricoli.

2.2. Il Comitato osserva che la proposta di regolamento è conforme con lo spirito e la lettera delle conclusioni del Consiglio dei ministri dell'agricoltura svoltosi il 14 e il 15 giugno 1999 e, nonostante l'impatto finanziario (3,2 milioni di EUR per l'esercizio 2000 e la stima provvisoria di 0,4 milioni di EUR per il 2001), si esprime a favore della concessione di un quantitativo supplementare di pomodori trasformati al Portogallo per le campagne 1999/2000 e 2000/2001 nelle quantità proposte.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000»

(1999/C 368/12)

Il Consiglio, in data 6 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 128 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lustenhouwer, in data 30 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato ha preso atto con grande interesse delle proposte della Commissione in merito agli orientamenti per l'occupazione nel 2000. Si compiace pertanto di potersi pronunciare su questo argomento in base ad una consultazione formale del Consiglio, come richiesto in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Interpreta tale consultazione come un importante riconoscimento del suo ruolo nel processo di realizzazione di una politica europea dell'occupazione.

Con queste proposte la Commissione risponde all'appello lanciato dal Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999. Inoltre la Commissione contribuisce in questo modo a portare avanti la strategia definita nel quadro del processo di Lussemburgo.

1.2. Il Comitato è consapevole che gli orientamenti in esame sono i primi a dover essere visti alla luce del patto europeo per l'occupazione definito dal Consiglio europeo di Colonia. Tale patto consente di creare un collegamento diretto tra la politica occupazionale (Lussemburgo), il coordinamento della politica economica (processo di Colonia) e la politica orientata verso il miglioramento del potenziale innovativo e una maggiore efficienza dei mercati, dei beni, dei servizi e dei capitali (processo di Cardiff).

1.3. Con questo approccio globale, che ha come obiettivo finale quello di ridurre a lungo termine la disoccupazione nell'UE, il Consiglio risponde in ampia misura a quanto auspica il Comitato in materia.

Infatti, nel parere relativo all'attuazione degli orientamenti 1999 in materia di occupazione⁽¹⁾, il Comitato si esprimeva a favore della necessità di una strategia globale di questo tipo. Il Comitato riteneva e ancora ritiene che un tale approccio globale dovrebbe creare un collegamento tra la politica macroeconomica e le altre politiche che esercitano un impatto sull'occupazione. Costata al riguardo che sarebbe opportuno creare un collegamento tra la politica dell'occupazione e le

politiche della sicurezza sul lavoro e della sanità. Un'efficace politica della sicurezza e della sanità contribuisce infatti ad aumentare l'occupabilità e a migliorare la qualità del lavoro.

Il Comitato si compiace del fatto che questo approccio integrato sia già stato ripreso nella raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 1999 relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (art. 99, paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea)⁽²⁾. Dalla raccomandazione si evince infatti che la politica economica si ispira alla seguente duplice priorità: un livello elevato e sostenibile di crescita e di occupazione.

1.4. Ora che il Consiglio ha concretizzato questo approccio nel patto europeo, anche il Comitato deve considerare gli orientamenti in esame come parte integrante di un insieme più ampio. Il Comitato studierà perciò anche gli sviluppi nel quadro dei processi di Colonia e di Cardiff, e formulerà il suo punto di vista globale in un contributo al Consiglio europeo straordinario che si terrà in Portogallo nella primavera del 2000, dove saranno discussi i progressi effettuati nel quadro dei tre suddetti processi.

Ciò non toglie che nel frattempo, sulla base dei dati forniti dagli Stati membri, possa essere effettuata una prima valutazione di alcuni aspetti dell'efficacia e della qualità delle misure adottate. Il Comitato è inoltre consapevole del fatto che, in vista del prossimo ampliamento dell'Unione europea, sarà difficile, ma tanto più necessario, coinvolgere al più presto i paesi candidati nella discussione concernente detta strategia per l'occupazione e avviare uno scambio di esperienze nei settori che si prestano all'applicazione di «migliori pratiche».

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato constata che le proposte della Commissione sono in linea con gli attuali orientamenti in materia di occupazione e condivide questa scelta di continuità politica. La strategia per l'occupazione richiede infatti degli adeguamenti da parte degli Stati membri e tali adeguamenti richiedono

⁽¹⁾ GU C 209 del 22.7.1999.

⁽²⁾ GUL 217 del 17.8.1999.

tempo e non si prestano ad essere radicalmente modificati ogni anno. Il Comitato ritiene che si dovrebbe comunque tentare di includere negli orientamenti per l'occupazione un maggior numero di obiettivi misurabili in termini quantitativi di calendario. È per questo che, secondo il Comitato, le esperienze acquisite non sono ancora in grado di fornire sufficienti informazioni sugli effetti quantificabili dell'attuale approccio. Gli adeguamenti saranno quindi attuabili soltanto se si potranno misurare meglio gli effetti degli obiettivi perseguiti. È possibile che dal Consiglio europeo straordinario che si terrà in Portogallo emerga una prima valutazione intermedia. Come risulta anche dalla «Raccomandazione della Commissione per la presentazione di Raccomandazioni del Consiglio riguardanti l'attuazione delle politiche in materia di occupazione degli Stati membri», il perfezionamento dei dati statistici, proprio anche a livello nazionale, è un obiettivo che dovrà essere realizzato a breve termine.

2.2. Il Comitato considera inoltre importante mantenere e consolidare in maniera coerente ed equilibrata i quattro pilastri sui quali poggiano gli orientamenti, soprattutto per gli Stati membri che, in base al progetto di relazione comune sull'occupazione pubblicato contemporaneamente al progetto di orientamenti, sono per molti aspetti ancora in ritardo per quanto riguarda l'effettiva attuazione dei suddetti pilastri. In tal senso le presenti proposte servono da ammonimento, tanto per ribadire il concetto.

3. I quattro pilastri

3.1. Migliorare l'occupabilità

3.1.1. Il Comitato è decisamente favorevole al proseguimento delle attività previste dal primo pilastro. Tutti gli Stati membri dovranno continuare ad impegnarsi per adottare un approccio preventivo e proattivo che consenta di evitare che delle persone incorrano nella disoccupazione. Sebbene le previsioni economiche appaiano più rosee rispetto ad un anno fa, non si può certo affermare che la situazione occupazionale, soprattutto per quanto riguarda i giovani e i disoccupati di lunga durata, sia soddisfacente, tanto più che i dati raccolti da vari Stati membri indicano che gli obiettivi quantificabili sono stati raggiunti soltanto in minima parte. Proprio in questo ambito specifico degli orientamenti gli adeguamenti sono molto laboriosi e richiedono tempi lunghi. Ciò implica lo sviluppo dell'intermediazione occupazionale ed in generale di servizi relativi al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, e per di più lo sblocco di risorse sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi. Spesso infatti è possibile attuare una politica occupazionale attiva soltanto nel quadro di un regime fiscale e di previdenza sociale adattato. L'assenza di un sufficiente grado di convergenza tra gli Stati membri in questi importanti settori rende purtroppo tuttora difficile l'attuazione di un'efficace politica europea dell'occupazione. Questo genere di adeguamenti richiede tempo e i risultati sono visibili soltanto dopo molti anni di applicazione. Sebbene in determinati ambiti, come ad esempio in quello dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, a livello dell'UE e in alcuni Stati membri siano stati fatti notevoli progressi e ciascuno Stato membro abbia potuto far valere la specificità della propria situazione, in molti altri campi sarebbe

opportuno intensificare le azioni. A questo proposito, il Comitato richiama l'attenzione sull'importanza di incoraggiare la formazione professionale, ad esempio nel quadro dei sistemi di apprendistato (abbinamento di lavoro e studio). Specialmente per taluni gruppi di giovani lo studio combinato con l'attività lavorativa può rappresentare un metodo interessante per acquisire qualifiche professionali ed accrescere la propria occupabilità. Come proposto anche dalla Commissione, per poter quantificare i risultati delle azioni, gli Stati membri dovranno impegnarsi di più per far capire in quale misura sia effettivamente avvenuta l'integrazione dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro. Mediante indicatori oggettivi, dev'essere possibile stabilire se la formazione, l'accompagnamento nella ricerca di un posto di lavoro e altre forme di politica attiva contribuiscano effettivamente a trovare lavoro. In definitiva ciò che conta per l'elaborazione delle future iniziative non è tanto l'impegno degli Stati membri quanto gli effettivi risultati. È del resto opportuno ricordare che, oltre alla possibilità di usufruire di opportunità di istruzione, gli interessati hanno, ciascuno individualmente, la responsabilità di darsi da fare per mantenere e accrescere la propria occupabilità dimostrando grande disponibilità a partecipare concretamente alle iniziative di riqualificazione e aggiornamento offerte.

3.1.2. Secondo il Comitato sarebbe assolutamente fuori luogo accontentarsi del lieve calo della disoccupazione. In base a questo approccio la disoccupazione in sé non è l'unico problema; infatti nel lungo periodo la questione del tasso di occupazione diventerà fonte di sempre maggiore preoccupazione quando, a causa degli sviluppi demografici, la previdenza sociale per gli anziani dovrà essere finanziata da una popolazione attiva sempre più esigua. Nella raccomandazione relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (cfr. nota in calce n. 2, pag. 31), il Consiglio dichiara: «Tuttavia, il tasso di occupazione per l'insieme dell'UE, pari al 61 % circa nel 1998, è basso, sia in termini storici che in confronto alla situazione internazionale. Il conseguimento nel medio periodo di un tasso di occupazione significativamente più alto e di un tasso di disoccupazione significativamente minore consentirebbe di migliorare sensibilmente il tenore di vita, favorendo la sostenibilità delle finanze pubbliche e consolidando la coesione sociale».

3.1.3. Da fenomeno oggi inaccettabile dal punto di vista sociale ed economico, se non si riuscirà ad aumentare la quota di partecipazione al mondo del lavoro, la disoccupazione potrà domani minacciare le fondamenta stesse della società. Ci si domanda inoltre se l'insistenza con cui la Commissione, nel quadro degli orientamenti (e in particolare nel quarto pilastro), raccomanda di prolungare il più possibile la vita attiva degli anziani non sia, a breve termine, in contraddizione con il tentativo di dare lavoro ai giovani disoccupati di lunga durata. A livello politico sarà necessario trovare un equilibrio che non provochi un antagonismo artificiale tra giovani e anziani. A livello di imprese occorrerà inoltre avviare discussioni e trattative approfondite sull'insieme degli aspetti del lavoro e degli orari di lavoro nel corso della carriera professionale (compresi l'opzione per un livello professionale più basso, il pensionamento parziale volontario e la prassi del «tutor») in combinazione con la modernizzazione dei metodi di lavoro.

Il Comitato constata con soddisfazione che, nell'ambito di questo pilastro, la Commissione riconosce l'importanza sempre crescente dell'aspetto della società dell'informazione. Per quanto riguarda il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro, con l'aiuto della società dell'informazione, dovrebbero essere previste azioni intese ad adeguare il livello di preparazione dei diplomati alle esigenze e ai metodi di lavoro delle imprese. L'elevato livello della preparazione scolastica può aiutare i giovani ad acquisire dimestichezza con gli strumenti di lavoro (computer, collegamenti in rete, database) utilizzati dalle imprese. Il sistema scolastico degli Stati membri dovrebbe adeguarsi ed effettuare gli investimenti necessari per evitare che i diplomati che si affacciano sul mercato del lavoro abbiano già delle lacune sul piano delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

3.1.4. Il Comitato sottolinea ancora una volta l'importanza che attribuisce alla lotta e alla prevenzione dell'emarginazione sociale, quale menzionata anche nel nono orientamento. L'impressione del Comitato è che questo aspetto degli orientamenti sia tuttora scarsamente recepito nei provvedimenti concreti adottati dagli Stati membri. È infatti estremamente importante offrire pari opportunità ai gruppi sfavoriti della società (disabili, minoranze etniche e altri) e promuovere l'integrazione delle pari opportunità in tutte le politiche, come avviene per la politica del «mainstreaming» (cfr. punto 3.4).

3.2. Promuovere l'imprenditorialità

Nella maggior parte degli Stati membri, come anche a livello dell'UE e delle sue istituzioni⁽¹⁾, l'imprenditorialità è vista dalle autorità come un'importante forza propulsiva dell'economia, non solo perché contribuisce al PNL, ma anche in quanto produttrice di posti di lavoro. Infatti, ciò che contraddistingue le piccole imprese è soprattutto l'alta intensità di manodopera e il fatto che creino relativamente più posti di lavoro rispetto alle grandi imprese ad alta intensità di capitale. Anche in questo caso è evidente l'importanza della raccomandazione concernente la riduzione della pressione fiscale sul fattore lavoro, la quale viene tuttora messa effettivamente in pratica soltanto da un ristretto numero di Stati membri. Come emerge dai PNA della maggior parte degli Stati membri, le attività previste consistono soprattutto in iniziative di informazione, promozione dello «spirito imprenditoriale» presso i giovani e nelle scuole e soltanto in misura limitata nell'adeguamento concreto del regime normativo. Tuttavia, proprio per quanto riguarda le condizioni per la creazione e l'espansione delle imprese si potrebbe ancora fare molto per eliminare inutili formalità e oneri amministrativi. Ciò andrebbe soprattutto a vantaggio delle microimprese. Il Comitato concorda con i risultati di un recente studio condotto dall'Istituto sindacale europeo⁽²⁾ secondo i quali il semplice aumento del numero delle PMI nell'UE non è di per sé un indice sufficiente del successo della politica attuata. Si tratta di creare le condizioni per aumentare il numero di piccole imprese innovative e di

evitare che qualcuno sia obbligato a mettersi in proprio per ovviare alla mancanza di opportunità e di prospettive di impiego sul mercato del lavoro ordinario. È necessario promuovere lo spirito imprenditoriale partendo da questi presupposti e non limitarsi ai settori di attività tradizionali (e quindi più redditizi). Lo spirito imprenditoriale è ancora troppo scarso nel campo della cosiddetta economia sociale. Alcuni settori dell'assistenza (assistenza all'infanzia, agli anziani e ai disabili), che rischiano di essere colpiti dalla politica di tagli alla spesa delle autorità competenti, potrebbero tornare a prosperare grazie a nuove forme di imprenditorialità. Il Comitato constata con soddisfazione che la Commissione sottolinea l'importanza di questo tipo di imprese per lo sviluppo locale. Queste attività sono spesso tuttora caratterizzate da scarsa imprenditorialità (in termini di gestione aziendale) e necessitano di un sostegno particolare. Il Comitato considera che, per prevenire distorsioni della concorrenza, tali imprese devono essere sottoposte allo stesso regime che vale per le imprese di tipo tradizionale⁽³⁾. In questo contesto, lo strumento della riduzione dell'aliquota IVA applicabile a questo tipo di prestazione di servizi potrebbe consentire di mantenere i costi alla portata dei destinatari. Il Comitato chiede agli Stati membri di tenere conto di questo elemento nella compilazione dell'elenco di servizi che vorrebbero sottoporre all'aliquota ridotta⁽⁴⁾.

3.3. Incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori

3.3.1. Assieme all'elemento dell'innovazione (cfr. 4.1 del presente parere) tale pilastro costituisce una condizione indispensabile per lo sviluppo delle imprese europee. Si tratta in questo contesto di conciliare quanto più possibile una serie di aspetti contrastanti (mentalità, accettazione culturale, quadro giuridico e regolamentare, interessi dei lavoratori e delle imprese) in modo da armonizzarli tra di loro. Questo pilastro include infatti questioni di grande complessità, caratterizzate da un delicato equilibrio tra esigenze di sicurezza e di dinamicità. È quindi naturale che, nel quadro delle attività imprevedute, venga attribuito un ruolo importante agli interlocutori sociali⁽¹⁾. Sarà perciò necessario apportare concretamente le modifiche necessarie nella realtà quotidiana delle imprese e delle organizzazioni.

3.3.2. Come già affermato dal Comitato nel parere sul Libro verde della Commissione «Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro»⁽⁵⁾, la competitività dell'Europa in un'economia globale dipenderà «dalla misura in cui si riuscirà a far crescere la capacità d'innovare e di trovare soluzioni "più intelligenti" di gestione del lavoro e della tecnologia. Ciò che conta è ottimizzare il rapporto tra tecnologia e organizzazione del lavoro e l'impiego delle risorse umane. Le forme gerarchiche di organizzazione dell'impresa e le tradizionali forme

(1) GU C 219 del 30.7.1999.

(2) Entrepreneurship in the European employment strategy, Istituto sindacale europeo (ISE), Bruxelles, 1999.

(3) GU C 209 del 22.7.1999.

(4) Cfr. anche le conclusioni del Consiglio EcoFin del 12.7.1999.

(5) GU C 73 del 9.3.1998.

tayloristiche di organizzazione del lavoro non rispondono sempre alle esigenze di un'organizzazione flessibile della produzione di beni e della prestazione di servizi, che sia in grado di reagire direttamente alle nuove sfide dei mercati. Al loro posto si devono trovare nuovi modi per organizzare la produzione e il lavoro, grazie ai quali il potenziale umano possa svilupparsi compiutamente come condizione preliminare della capacità d'innovare».

3.3.3. Tali nuove forme di organizzazione sono caratterizzate da una struttura del lavoro orientata alla cooperazione ed alla partecipazione, nonché da una forte diversificazione a livello di contenuti, con elevati requisiti di qualificazione. Un'indagine tra i vertici aziendali condotta dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Dublino) in dieci paesi europei ha dimostrato che, grazie alla partecipazione diretta dei lavoratori, nel 72 % delle imprese esaminate si è registrato un aumento della produzione, e nel 96 % un miglioramento della qualità. È stato inoltre possibile accrescere la soddisfazione sul lavoro, dato che in un terzo circa delle imprese esaminate le assenze per malattia e l'assenteismo sono diminuiti⁽¹⁾.

3.3.4. Questi risultati dimostrano che le nuove forme di organizzazione del lavoro, basate sulla cooperazione e sulla partecipazione dei lavoratori, possono contribuire sia all'aumento della produttività e della competitività sia al miglioramento delle condizioni di lavoro. Nel parere sul Libro verde della Commissione il Comitato ha sostenuto altresì che le parti sociali dovrebbero essere stimolate ad un «approfondito confronto tra di esse». Tali confronti dovrebbero svolgersi in primo luogo nelle aziende, con l'obiettivo di avviare progetti concreti per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Le esperienze e i risultati di tali progetti aziendali possono essere utilizzati nel quadro del dibattito su nuove forme di organizzazione del lavoro a livello settoriale per valutare se, conformemente al ruolo assegnato alle parti sociali negli orientamenti in materia di occupazione, esiste la possibilità di concludere accordi settoriali in materia. Secondo il Comitato le precisazioni apportate dalla Commissione nell'ambito di questo pilastro si prestano a delineare i temi da discutere e gli eventuali accordi delle parti sociali. Particolare interesse rivestono la formazione ed il perfezionamento professionale, che devono tener conto delle nuove esigenze imposte dalla trasformazione delle tecnologie dell'informazione, nonché delle nuove forme di lavoro.

3.3.5. La Commissione potrebbe intervenire attivamente, promuovendo lo scambio di esperienze positive di nuove forme di organizzazione del lavoro, ad esempio con l'organizzazione di conferenze.

3.4. Promuovere la parità di opportunità

3.4.1. In molti dei suoi pareri il Comitato ha richiamato l'attenzione sulla posizione tuttora svantaggiosa delle donne nella società. Nel parere in merito alla prima proposta di

orientamenti della Commissione per il 1998⁽²⁾ esso aveva già sostenuto l'inclusione del punto cruciale delle pari opportunità. Si compiace del fatto che la Commissione abbia applicato a livello comunitario le disposizioni del Trattato di Amsterdam secondo le quali si devono eliminare le differenze di trattamento tra uomini e donne e promuovere le pari opportunità in tutti i settori di attività dell'UE.

3.4.2. La Relazione annuale della Commissione «Pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea-1998»⁽³⁾, peraltro di agevole lettura, dimostra che la politica del «mainstreaming» (integrazione delle pari opportunità in tutte le politiche comunitarie), completata da azioni specifiche, è stata effettivamente attuata a livello dell'UE. Il Comitato ritiene che gli Stati membri dovranno impegnarsi molto più attivamente nello sviluppo di azioni che accordino finalmente la priorità alla parità di opportunità di lavoro per le donne. Il Comitato insiste sull'estrema importanza del proseguimento di tali attività⁽⁴⁾. Va perciò accolto con favore l'impegno espresso dalla candidata alla carica di Commissario responsabile per questa politica nel corso dell'audizione presso il Parlamento europeo, svoltasi il 31 agosto scorso, di elaborare un 5° programma d'azione «Pari opportunità» e di dotarlo di stanziamenti adeguati. Comunque, in assenza di risultati concreti, la credibilità degli Stati membri viene gravemente compromessa, soprattutto se si considera che alcuni di essi non adempiono agli obblighi stabiliti dal Trattato concernenti il recepimento della direttiva sul congedo parentale⁽⁵⁾. Ritiene che anche gli interlocutori sociali debbano fornire il proprio contributo a tutti i livelli in merito a questioni quali l'ingresso o il reinserimento delle donne nel mercato del lavoro, l'accesso alla formazione (continua) e la possibilità di conciliare le responsabilità familiari e professionali. In questo contesto, nonostante l'evidente impegno di vari Stati membri, la questione della scarsità di strutture per la custodia dei bambini rimane irrisolta.

4. Nuove dimensioni applicabili a più orientamenti

4.1. Innovazione

4.1.1. Nelle proposte di orientamenti in esame colpisce l'importanza attribuita all'innovazione. Il Comitato sottolinea che l'innovazione non dev'essere considerata soltanto da un punto di vista strettamente tecnico. L'innovazione intesa come meccanismo sociale deve servire anche a perfezionare il funzionamento del mercato del lavoro. Ciò comporta una nuova distribuzione dei ruoli tra le autorità competenti e gli interlocutori sociali, intesa a coinvolgere maggiormente questi ultimi nell'attuazione dei provvedimenti volti ad esempio a prevenire la disoccupazione. In questo contesto è possibile ottenere, soprattutto a livello locale, risultati positivi applicando in maniera innovativa esempi di migliori prassi, individuate nell'ambito di una politica occupazionale moderna e proattiva.

⁽²⁾ GU C 19 del 21.1.1998.

⁽³⁾ Relazione annuale della Commissione europea «Pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea - 1998», Bruxelles, marzo 1999.

⁽⁴⁾ Ad esempio, il tasso di occupazione delle donne sul mercato del lavoro dei 15 Stati membri raggiunge appena il 50 %, mentre in 6 Stati membri è addirittura al di sotto della media comunitaria.

⁽⁵⁾ Relazione annuale della Commissione europea «Pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea - 1998», pag. 24.

⁽¹⁾ Cfr. EPOC: «Nuove forme di organizzazione del lavoro — Può l'Europa realizzare il proprio potenziale?», Dublino 1998.

4.1.2. L'innovazione in senso tecnico (sia in materia di prodotti che di processi produttivi) dovrà costituire il punto di partenza della politica occupazionale dell'UE e degli Stati membri nel tentativo di incrementare il coefficiente di conoscenza dell'industria europea di produzione e dei servizi. Soltanto così sarà possibile ottenere un valore aggiunto che consentirà alle imprese europee di affrontare la concorrenza mondiale a parità di condizioni. La riunione straordinaria del Consiglio europeo che si terrà in Portogallo nel marzo 2000, dedicata al tema «Verso un'Europa dell'innovazione e dei saperi», dovrà dare un forte impulso a questo processo.

Occorrerà però prestare particolare attenzione anche alla posizione di svantaggio delle donne sia sul piano dell'accesso alla formazione, sia in termini di partecipazione alla ricerca scientifica.

4.1.3. Il Comitato accoglie con soddisfazione le decisioni adottate dal Consiglio europeo di Colonia di invitare la Banca europea per gli investimenti a prendere l'iniziativa di sbloccare ulteriori fondi a favore del meccanismo europeo per le tecnologie e per finanziare con capitali di rischio investimenti nell'alta tecnologia delle piccole e medie imprese. Il Comitato auspica inoltre che la BEI si dimostri più disponibile a prendere rischi affinché i fondi possano essere assegnati proprio a queste imprese che, altrimenti, a causa dell'elevato rischio, non potrebbero ottenere i finanziamenti di cui hanno bisogno. Nella prossima relazione annuale la BEI dovrà fornire ulteriori chiarimenti sull'argomento.

4.1.4. Oltre al pilastro «pari opportunità», il Comitato auspica che nei rispettivi PNA, gli Stati membri concretizzino effettivamente l'elemento dell'innovazione in senso lato in relazione ai pilastri «sviluppare l'imprenditorialità» e «incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori».

4.2. *Sottolineare l'importanza del settore dei servizi*

Un recente studio effettuato su incarico della Commissione ha dimostrato che in Europa rimane inutilizzata un'importante fonte potenziale di posti di lavoro, ovvero il settore dei servizi. Le tendenze osservate negli Stati Uniti e in Giappone dimostrano che buona parte delle perdite di posti di lavoro nel settore dell'industria tradizionale di produzione vengono compensate da un forte aumento dell'occupazione nel settore dei servizi. Il Comitato ritiene perciò che nell'ambito dei quattro pilastri della politica in materia di occupazione, gli Stati membri debbano sfruttare tutte le possibilità di sviluppo

del settore dei servizi nei mercati più promettenti ad alto coefficiente di conoscenza. Il settore dei servizi è inoltre caratterizzato da una grande varietà di tipologia delle imprese, alcune delle quali ad altissima intensità di lavoro. Soprattutto il settore dei servizi diretti ai consumatori è costituito per la maggior parte da piccole imprese (ad esempio il commercio al dettaglio e i servizi artigianali ai consumatori). Anche dal punto di vista occupazionale è quindi necessario garantire la sopravvivenza di queste imprese e promuoverne le prospettive di continuità. Da un lato, ciò è indispensabile in un'ottica di sviluppo economico, e, dall'altro, potrebbe anche contribuire al rafforzamento della posizione delle donne sul mercato del lavoro, dato che tradizionalmente il numero delle occupate in questo settore è molto elevato.

5. Conclusioni

5.1. Secondo il Comitato il coinvolgimento dei soggetti interessati a livello locale (in particolare gli interlocutori sociali) è stato per troppo tempo poco visibile. La metodologia degli orientamenti comunitari è caratterizzata da un approccio, per certi aspetti, «dall'alto verso il basso».

5.2. In quanto rappresentante della società civile organizzata, il Comitato è il portavoce di un'ampia gamma di attori della società. L'attuazione degli orientamenti politici come quelli in esame avviene però a livello locale. Essa deve infatti situarsi a prossimità dei cittadini e insieme a loro. Soltanto a queste condizioni il processo di integrazione e di cooperazione europea può assumere una dimensione tangibile e permettere ai cittadini di imparare dalle esperienze reciproche. Solo in questo modo l'approccio dall'alto verso il basso può essere integrato da un apporto dal basso verso l'alto, grazie al quale è possibile tenere conto delle esigenze, delle aspettative e dei successi realizzati nell'elaborazione delle politiche per il futuro, aumentandone così l'efficacia.

5.3. Il Comitato invita quindi la Commissione, gli Stati membri, i poteri locali e gli interlocutori sociali a concretizzare a livello locale l'insieme degli orientamenti in materia di occupazione. A tal fine il Comitato si presta come forum ideale per lo scambio di queste esperienze.

5.4. Il valore aggiunto del contributo del Comitato al dibattito in materia non può e non deve essere ignorato. Soltanto attraverso l'interazione tra i soggetti interessati (organizzazioni e istituzioni) possono essere raggiunti i risultati desiderati.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione macroeconomica della politica occupazionale»

(1999/C 368/13)

Il 27 maggio 1999, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 2 del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un supplemento di parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vasco Cal in data 29 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, il seguente parere con 76 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Il Comitato economico e sociale si rallegra del fatto che l'auspicio formulato nel suo ultimo parere sull'elaborazione degli «Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità⁽¹⁾», ovvero «un dialogo macroeconomico volto a migliorare il coordinamento tra l'evoluzione salariale, la politica di bilancio e la politica monetaria in modo da promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro ... [che]... dovrebbe coinvolgere il Consiglio, la Commissione, la Banca centrale europea e le parti sociali, a livello europeo,...» si realizzi già quest'autunno. Il Comitato si mette a disposizione dei protagonisti di tale dialogo per svolgere un ruolo di sostegno, conformemente alla funzione istituzionale conferitagli dai Trattati.

2. Il Comitato afferma che il dialogo macroeconomico permette un approccio integrato a tutte le politiche concernenti l'occupazione. Contro il fenomeno della disoccupazione non si lotta soltanto con misure di politica del mercato del lavoro, ma anche coordinando tutte le politiche macroeconomiche. Le politiche economiche, la politica di ricerca, la politica sociale e quella di bilancio dovrebbero essere attuate in funzione degli imperativi posti dall'occupazione.

3. Il Comitato conferma le preoccupazioni e le osservazioni formulate nel parere citato nel punto 1 in merito all'evoluzione economica (che continua a mancare di dinamismo) e alla disoccupazione (che in media rimane troppo elevata) nella Comunità. Nel presente parere ne sottolinea i punti salienti.

4. In particolare, il Comitato è sempre più convinto che una politica di stabilità e di crescita (riduzione dei disavanzi di bilancio, stabilità dei prezzi e aumento dei salari reali in funzione della produttività, nonché una sufficiente redditività degli investimenti per garantire una crescita maggiore) rappresenti l'unica soluzione per la Comunità europea, la cui creazione di valore aggiunto dipende per il 90 % dal proprio mercato interno. Pertanto la politica di stabilità e di crescita deve essere proseguita nei prossimi anni. Nell'attuale situazione

congiunturale e tenendo conto degli imperativi di coesione economica e sociale, l'equilibrio di bilancio e la riduzione del debito pubblico devono restare obiettivi a medio e lungo termine in tutta l'Unione europea.

5. Gli Stati membri ovviamente devono fare in modo che il risanamento di bilancio non abbia come contropartita la riduzione degli investimenti produttivi, come è avvenuto in alcuni di essi negli ultimi anni, in quanto ciò rischierebbe di troncane l'inizio di ripresa indubbiamente registrabile nell'Unione europea grazie alla sua situazione di base fondamentale sana. Ne deriva un invito alla prudenza ma anche all'azione; il pessimismo è ormai fuori luogo e vengono ad aprirsi prospettive positive ed ottimistiche, dato che la congiuntura economica è più favorevole di quella prospettata nelle previsioni primaverili.

5.1. Secondo il Comitato, l'Unione europea possiede le basi economiche, tecnologiche e di know-how per attingere al suo interno la forza necessaria a combattere le minacce provenienti dall'esterno. Ora che le decisioni sull'introduzione dell'euro sono state prese, la Comunità dovrebbe contare su una dinamica della domanda a carattere prevalentemente interno. «L'Europa come entità economica presenta un elevato potenziale di crescita e gli Indirizzi di massima per le politiche economiche dovrebbero proporre le misure necessarie per realizzare questo potenziale.»⁽¹⁾

5.2. Secondo il Comitato, l'Unione europea dovrebbe prefiggersi un obiettivo di crescita a medio termine pari ad almeno il 3,5 % per poter creare posti di lavoro in numero sufficiente ad abbassare il livello di disoccupazione attuale fino al 3 o al 4 % nell'arco di circa 10 anni e ad aumentare il tasso d'attività per farlo avvicinare al 70 %, come la Commissione aveva proposto nell'autunno 1997 nel primo progetto di Orientamenti in materia di occupazione. Si deve però riconoscere che le sfide sono differenti nei vari Stati poiché alcuni di questi hanno realizzato parte degli obiettivi, il che dimostra la necessità di proseguire il dialogo macroeconomico anche a livello nazionale.

(1) Parere del Comitato, del 27 maggio 1999, in merito alla «Relazione economica annuale 1999 — L'economia dell'UE all'arrivo dell'euro: promuovere la crescita, l'occupazione e la stabilità», GU C 209 del 22.7.1999, punto 4.6.

5.2.1. La crescita a medio termine deve fondarsi su un forte incremento degli investimenti produttivi (circa 7 % all'anno per passare dall'attuale 19 % del PIL al 22-23 %), in modo da creare i posti di lavoro necessari ed evitare il rischio di tensioni inflazionistiche derivanti da una capacità produttiva insufficiente. Attualmente il livello dei tassi d'interesse a lungo termine e la redditività delle imprese determinano condizioni favorevoli. Rimane da definire una politica macroeconomica che permetta una crescita duratura e uno sviluppo idoneo della domanda, una politica che va sostenuta con riforme economiche conformi a quelle avviate dai processi di Lussemburgo e di Cardiff, i cui obiettivi sono una maggiore competitività e un migliore funzionamento sia del mercato del lavoro, sia dei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali.

5.2.2. In diversi Stati membri, gli investimenti pubblici hanno fatto le spese degli sforzi compiuti per raggiungere i criteri di convergenza necessari per accedere alla terza fase dell'UEM. Il Comitato insiste pertanto affinché una ristrutturazione delle spese pubbliche favorisca maggiormente gli investimenti. In particolare, i governi dovrebbero stimolare la collaborazione in materia tra il settore pubblico e quello privato. Meritano inoltre di essere concretizzate le iniziative a livello comunitario, come quelle riguardanti le reti transeuropee.

6. L'inizio di ripresa, ancora titubante, dovrebbe essere incoraggiato da misure atte a stimolare gli investimenti e ad accrescere la fiducia dei consumatori privati. La crescita degli investimenti, infatti, migliora le prospettive occupazionali e ciò può infondere maggiore fiducia tra i cittadini, i produttori e i consumatori organizzati. Un'iniezione dell'ordine dello 0,5 % del PIL potrebbe contribuire utilmente al consolidamento della ripresa. Occorre più di un anno perché gli investimenti facciano sentire le loro ripercussioni sulla produzione.

7. Sul versante degli investimenti, soprattutto in tecnologie e in know-how, le sfide che la società dell'informazione e della conoscenza pone all'Europa rendono necessarie politiche di sostegno più attive, che accompagnino gli sforzi delle imprese costrette a difendere la propria posizione concorrenziale in un contesto di mercati sempre più globalizzati. Tuttavia, nei settori non direttamente toccati dalla globalizzazione, gli investimenti possono essere utilmente finalizzati ad incrementare la capacità di soddisfare la domanda interna e, più in generale, a creare posti di lavoro. Il nuovo obiettivo 3 dei fondi strutturali è in grado di stimolare in ampia misura le politiche di sviluppo delle qualifiche negli Stati membri, congiuntamente con le altre azioni di sviluppo finanziate dai fondi strutturali. Va inoltre sottolineata l'importanza della formazione iniziale e della formazione permanente. Gli uffici del lavoro devono stimolare l'occupabilità consigliando i giovani e i disoccupati in tema di formazione e aiutandoli a far valere la loro attitudine ad occupare un determinato posto di lavoro. Le parti sociali potrebbero utilmente elaborare degli schemi a tal fine, contribuendo così a un maggiore dinamismo degli uffici del lavoro.

8. Secondo il Comitato dovrebbe essere fatto tutto il possibile per sostenere la domanda interna e migliorare il quadro generale per gli investimenti produttivi e la creazione di imprese. In questo contesto, e tenuto conto dei vincoli di bilancio e del ruolo redistributivo del bilancio stesso, un alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e anche sulle famiglie potrebbe stimolare al tempo stesso gli investimenti e la fiducia degli imprenditori e dei consumatori. Il Comitato reclama da anni che si autorizzi, a certe condizioni e negli Stati membri che lo desiderino, la riduzione delle aliquote IVA sui prodotti e sui servizi ad alto impiego di manodopera. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia appena presentato una proposta di direttiva in questo senso, sulla quale ha emesso un parere⁽¹⁾ ampiamente favorevole.

9. Una politica monetaria comune all'interno dell'area dell'euro, che imponga anche ai quattro paesi rimanenti di applicare una politica pressoché identica, rappresenta un onere gravoso per la politica di bilancio (fiscaltà e spese), la quale deve nel contempo sostenere la politica monetaria e tenere conto dei diversi stadi in cui si trovano i cicli congiunturali degli Stati membri. Questa è forse la nuova sfida più impegnativa da quando è stata avviata la politica monetaria comune. Va segnalato che il necessario coordinamento della politica di bilancio non significa che in tutti gli Stati membri dev'essere attuata la stessa politica.

10. Il Comitato sottolinea che il principale motore della creazione di posti di lavoro è la crescita. Le misure di politica per l'occupazione raccomandate a Lussemburgo, completate dal programma strutturale riguardante i mercati dei servizi e dei capitali lanciato a Cardiff, dovrebbero essere accompagnate da un policy-mix macroeconomico adeguato — comprendente la politica di bilancio, la politica monetaria e la politica dei redditi — per creare un clima di fiducia che stimoli i consumi e gli investimenti e per rilanciare così l'occupazione in modo duraturo.

11. Il Comitato insiste nuovamente affinché, nella concessione di aumenti retributivi, si tenga conto non solo dell'inflazione (tuttora molto bassa), ma anche degli incrementi di produttività e della necessità di garantire al tempo stesso la redditività dell'impresa (in media molto elevata nella Comunità) e l'aumento del potere d'acquisto. Un incremento della domanda in termini di consumo e di investimenti privati e pubblici deve conferire dinamismo alla nostra economia.

12. Secondo il Comitato le politiche strutturali degli Stati membri e l'intero apparato di ricerca e di sviluppo devono sostenere gli sforzi rivolti alla creazione di posti di lavoro, conferendo loro carattere duraturo e sostenibile.

(1) Parere del Comitato, del 26 maggio 1999, in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE, con riguardo alla facoltà di introdurre a titolo sperimentale un'aliquota IVA ridotta sui servizi ad alta intensità di lavoro», GU C 209 del 22.7.1999.

13. Il Comitato constata che negli ultimi mesi le banche di alcuni Stati membri hanno reagito alle voci di un rialzo dell'inflazione aumentando a dismisura il costo dei mutui ipotecari (da 4,6 a quasi 6 %). Tali aumenti peraltro non sono stati compensati da un aumento degli interessi sui libretti di risparmio, che in tutti gli Stati membri svolgono un ruolo di primaria importanza nell'equilibrio finanziario delle famiglie.

14. Il Comitato richiama ancora una volta l'attenzione sulla gravità dei rischi sistemici derivanti, tra l'altro, dalla funzione creditizia (rischio tasso d'interesse), dalla comparsa di prodotti finanziari sempre più sofisticati e dalla rapidità con cui si effettuano gli ordini d'acquisto e di vendita e altre operazioni finanziarie. Il Comitato accoglie con favore le nuove iniziative lanciate dalla Banca dei regolamenti internazionali, che propone di introdurre norme prudenziali più vincolanti e, soprattutto più efficaci, in materia di struttura finanziaria delle banche (entità del capitale proprio), di controllo interno ed esterno dei flussi di capitale delle istituzioni finanziarie e di disciplina del mercato (trasparenza) tra i partecipanti ad operazioni finanziarie. Secondo il Comitato, le norme infine stabilite dovrebbero applicarsi a tutti gli operatori finanziari. Dato che l'Unione europea concede oltre il 60 % dei crediti erogati ai paesi in via di sviluppo, entro il marzo 2000 la Commissione dovrebbe prendere le iniziative necessarie affinché il Comitato di Basilea tenga conto degli interessi specifici dell'Unione nelle sue decisioni.

15. Le nuove ondate di concentrazione economica (accordi di cooperazione, fusioni, joint venture tra imprese di ingenti

dimensioni) possono essere necessarie per migliorare la posizione concorrenziale relativa del nostro apparato produttivo. Tuttavia, le ristrutturazioni che ne risultano non devono assolutamente andare a scapito dei lavoratori. I licenziamenti di massa hanno un influsso sulla fiducia dei cittadini, sulla domanda e quindi sul funzionamento e sulla crescita dell'economia nel suo insieme, di cui beneficiano anche i grandi conglomerati finanziari e produttivi.

Conclusioni

16. Il Comitato insiste affinché venga proseguita la politica di stabilità e di crescita finalizzata all'occupazione. I protagonisti del dialogo macroeconomico previsto per ottobre — i governi e la Commissione europea (politiche di bilancio, politiche strutturali), la Banca centrale europea (politica monetaria) e le parti sociali (politica salariale e mercato del lavoro) — dovrebbero continuare a perseguire, per mezzo di approcci integrati, un consolidamento della fiducia dei consumatori e degli investitori capace di stimolare la domanda. Quest'ultima, associata a riforme strutturali finalizzate alla competitività, resta il principale motore della crescita e della creazione di posti di lavoro.

17. Il Comitato esprime compiacimento per la politica di stabilità condotta dalla Banca centrale europea. Con la decisione dell'8 aprile 1999 di ridurre i tassi d'interesse, la Banca ha fornito un valido sostegno ad una politica di stabilità propizia alle politiche di crescita e di creazione di posti di lavoro. La Banca si è così assunta pienamente le responsabilità che le vengono assegnate dal Trattato.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione settentrionale dell'UE comprese le relazioni con la Russia»

(1999/C 368/14)

Il Comitato economico e sociale, nel corso della sessione plenaria del 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha approvato il progetto di parere il 6 ottobre 1999 (relatore: Filip Hamro-Drotz).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999 nel corso della 367^a sessione plenaria, con 104 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni il seguente parere.

Introduzione

L'importanza dell'Europa settentrionale per l'Unione europea è andata crescendo con l'ampliamento dell'Unione nel 1995. Anche le relazioni tra l'Unione e la Federazione Russa hanno acquistato negli ultimi anni maggiore importanza. L'instaurazione di relazioni efficaci tra l'Unione europea, i suoi paesi membri, gli altri stati dell'Europa del Nord e la Russia sono un requisito fondamentale per il rafforzamento della sicurezza e della stabilità della regione.

Lo sviluppo economico e sociale dell'Europa del Nord porta vantaggi a tutta l'Unione ed ai paesi europei confinanti.

Hanno grande rilevanza a questo fine, le misure adottate congiuntamente a tutti i livelli sulla base di interessi comuni, tra cui anche l'interazione tra i diversi attori della società civile (quali le parti del mercato del lavoro, le organizzazioni economiche e le altre organizzazioni non governative).

Il Comitato economico e sociale presenta questo parere, in quanto, sia la dimensione settentrionale, sia le relazioni con la Russia, fanno parte delle priorità dell'Unione e sono temi da sviluppare attivamente. Per entrambi questi temi si dovrebbe ora procedere ad un approfondimento e una concretizzazione dei piani d'azione. L'instabilità politica, economica e sociale soprattutto della Russia e la diffusione della criminalità organizzata e della corruzione, rappresentano grandi sfide da affrontare. Inoltre le profonde disparità nel tenore di vita tra i diversi paesi nord europei richiedono misure adeguate. Infine i meccanismi del mercato del lavoro, il dialogo sociale ed il ruolo dei diversi attori della società civile organizzata sono relativamente poco sviluppati nei paesi baltici, in Polonia e soprattutto in Russia, se paragonati alla situazione negli Stati membri dell'UE.

L'allegato 1 presenta un panorama generale della dimensione settentrionale dell'UE, dello sviluppo delle relazioni dell'UE con la Russia e di altri argomenti rilevanti, tra cui la cooperazione tra i paesi del mar Baltico e la preparazione all'adesione all'Unione dei paesi nordeuropei associati.

Il Comitato vuole contribuire al lavoro intrapreso dall'UE formulando con il presente parere degli obiettivi, delle raccomandazioni ed alcune proposte di misure.

Durante i lavori preparatori del parere, il Comitato ha organizzato una riunione a Mosca con i rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali russe. Il Comitato si è anche informato per iscritto sui punti di vista di tutti gli attori sociali dei paesi candidati membri e della Russia. Le risposte ed i commenti ricevuti sono riuniti nell'allegato 2, e sono stati presi in considerazione per la stesura del presente parere.

Il Comitato ha già presentato numerosi pareri e relazioni sul tema in esame. I principali documenti sono elencati alla fine dell'allegato 1. Il presente parere si basa su questi documenti senza tuttavia citarli direttamente e senza ripetere i punti di vista ivi presentati.

Il Comitato si terrà informato sulle misure prese per lo sviluppo della dimensione settentrionale dell'UE e per il rafforzamento delle relazioni con la Russia. Il Comitato intende presentare il proprio punto di vista (pareri) sulle ulteriori misure da prendere, con l'obiettivo di contribuire al risoluto avanzamento dell'UE in queste questioni.

Obiettivi

1. La dimensione settentrionale è una iniziativa necessaria in quanto l'Unione europea deve sviluppare una politica globale per l'Europa del Nord.

2. Le relazioni tra la Russia e gli altri paesi hanno esercitato per secoli un'influenza determinante per lo sviluppo di tutta l'Europa, ed hanno tutt'ora una grande importanza per il futuro sviluppo del continente. Se la Russia viene considerata un partner strategico, è necessario prevedere i mezzi sufficienti a questa cooperazione. Questo fatto sottolinea il significato della strategia comune dell'UE sulla Russia, in base alla quale si coordinano le relazioni dell'UE e dei suoi Stati membri con la Russia.

Gli eventi dei Balcani dimostrano chiaramente la necessità e l'opportunità di una cooperazione tra l'UE e la Russia. Il lavoro di stabilizzazione e di ricostruzione nei Balcani contribuisce anch'esso a rafforzare le iniziative di cooperazione dell'UE con l'Est ed il Nord Europa. In particolare conviene investire nel lavoro di stabilizzazione per evitare ulteriori crisi nell'area.

3. Il Comitato considera valido il principio, insito nella dimensione settentrionale dell'Unione, secondo cui va accentuata l'interdipendenza positiva tra Russia, regione del mar Baltico e Unione europea. Lo sviluppo della cooperazione nella regione del mar Baltico è inevitabile, principalmente perché costituisce il punto geografico d'incontro tra l'UE e la Russia. La dimensione settentrionale deve mirare a potenziare la cooperazione tra l'Unione, i suoi paesi membri, i paesi associati e i paesi SEE esterni all'Unione della regione del mar Baltico, e la Russia (in particolare le sue regioni nordoccidentali e settentrionali). La dimensione settentrionale deve fissarsi l'obiettivo di ridurre i profondi dislivelli politici, economici e sociali esistenti tra le diverse società. Parallelamente dovrebbe incoraggiare i paesi associati della regione a progredire nella preparazione all'adesione e rinforzare la cooperazione tra l'UE e la Russia. La dimensione settentrionale dovrebbe essere il «collante» per l'articolazione di questi fini diversi.

L'impegno della Russia e dei paesi della regione esterni all'Unione ed il loro totale sostegno alla dimensione settentrionale sono un altro requisito fondamentale per il successo dell'iniziativa.

4. La necessità di sviluppare relazioni di buon vicinato tra i paesi del Nord Europa si accentua sia per il futuro ampliamento dell'UE in Europa Centrale, sia perché il mar Baltico si sta trasformando praticamente in un mare interno dell'Unione, e Kaliningrad in una enclave russa nell'Unione ampliata. Una Russia economicamente prospera, politicamente e socialmente stabile, e con buoni rapporti con i paesi confinanti, costituisce per l'Unione il miglior partner a Est; e la dimensione settentrionale costituisce a sua volta lo strumento essenziale per promuovere i rapporti di buon vicinato tra questi paesi.

5. Il miglioramento del benessere e l'aumento della crescita economica dipendono anche dal funzionamento dello stato di diritto e della società civile. Questa visione deve, pertanto, essere al centro di tutte le fasi dello sviluppo delle relazioni con la Russia e della dimensione settentrionale.

6. La comunicazione della Commissione sulla dimensione settentrionale presentata nel novembre 1998, la raccomandazione approvata dal Consiglio nel maggio 1999, la strategia comune sulla Russia adottata al Vertice di Colonia ed il relativo primo programma di lavoro, costituiscono delle buone linee direttrici per rafforzare la cooperazione.

Raccomandazioni

1. La crescita economica e la stabilità dei mercati ed il conseguente miglioramento del tenore di vita e dell'occupazione, devono rappresentare i valori centrali nello sviluppo della dimensione settentrionale dell'Unione. In Russia e nei paesi associati della regione questi obiettivi possono realizzarsi solo con un notevole incremento degli investimenti nazionali ed internazionali. Il maggior ostacolo agli investimenti è l'incertezza sugli sviluppi dell'ambiente in cui operano le imprese. Attualmente la situazione è insufficiente in tutti i paesi associati e cattiva in Russia. Per favorire la ripresa

dell'economia è importante recuperare la fiducia degli investitori. Il livello degli investimenti effettuati dai russi stessi ha un ruolo fondamentale a questo proposito.

L'afflusso d'investimenti può essere incrementato modificando la legislazione relativa alla fiscalità delle imprese, allineando le norme contabili e di revisione dei conti agli standard degli Stati membri, e migliorando la legislazione sugli investimenti. Per rinforzare la propensione all'investimento nei paesi in esame, sarebbe necessario recuperare la fiducia delle istituzioni finanziarie nei sistemi di finanziamento e di garanzia, ed aprire il settore bancario agli istituti stranieri. Inoltre i vari partner dei progetti d'investimento in corso dovrebbero consolidare le loro relazioni con le fonti di finanziamento internazionali (Banca Mondiale, BIRS, SFI, BERS, BEI, Banca nordica per gli investimenti). D'altra parte, onde evitare gli abusi, gli organismi di investimento devono rendere più rigoroso il controllo della destinazione degli investimenti.

È anche importante creare un quadro legislativo credibile per proteggere gli investimenti fatti nel paese, ed armonizzare, conformemente all'accordo di partenariato e cooperazione tra l'UE e la Russia, le norme e disposizioni tecniche, comprese quelle afferenti alla sicurezza dei prodotti. Le decisioni di investimento sono influenzate anche dallo sviluppo di fattori legati al mondo del lavoro, quali la formazione professionale, le condizioni di lavoro, la sicurezza, e la stabilità dei mercati del lavoro.

2. Per promuovere la crescita economica ed il benessere è necessario identificare i principali interessi economici comuni e i principali settori di cooperazione. Tra questi si contano:

- l'incentivazione della collaborazione commerciale e produttiva, compreso il sub-appalto;
- il miglioramento dell'ambiente in cui operano le imprese medie e piccole;
- la privatizzazione secondo norme stabilite delle imprese statali in ristrutturazione ed il loro adeguamento all'economia di mercato;
- lo sviluppo di attività di trasporto e produttive miranti a sfruttare le risorse energetiche (gas metano, petrolio, elettricità), e le vaste riserve minerali e forestali;
- lo sviluppo diversificato delle vie di comunicazione e della rete di trasporti, tenendo conto delle condizioni specifiche della regione e dei bisogni del trasporto combinato e del traffico in transito;
- il miglioramento della produzione e distribuzione dei prodotti alimentari, inclusi la produzione iniziale, la lavorazione, il trasporto, la logistica ed il commercio all'ingrosso ed al dettaglio;
- lo sviluppo di telecomunicazioni integrate e di comunicazioni informatiche nell'intera regione;
- il potenziamento delle pratiche di difesa ambientale, tra cui la conservazione del mar Baltico, la riduzione delle emissioni di gas nocivi, il miglioramento della sicurezza nucleare, e la protezione della salute pubblica, assicurando tra l'altro la buona qualità dell'acqua potabile ed il miglioramento del trattamento delle acque di scarico;

- l'avvio della regolare attività delle autorità di controllo responsabili del rispetto delle norme (come ad esempio le autorità fiscali e doganali, e le autorità che regolano le gare d'appalto o la certificazione dei prodotti, ecc.);
- il rafforzamento delle attività volte a contrastare la criminalità organizzata e la corruzione;
- lo sviluppo della formazione professionale dei giovani.

Nel definire i settori di cooperazione si deve tenere conto degli specifici bisogni che si vengono a creare in termini di servizi ed in termini sociali — ed in generale le necessità di sviluppo create dalla riforma strutturale dell'economia (tra cui l'occupazione, la qualifica professionale, e le condizioni di vita).

L'identificazione dei settori di cooperazione deve considerare le opinioni e le proposte dei diversi attori dell'UE. La cooperazione si giustifica in quanto i settori indicati necessitano di progettazione, finanziamento e realizzazione comuni. L'UE dovrebbe prendere l'iniziativa per individuare ed avviare investimenti pratici.

Oltre ai documenti recenti dell'UE, esistono altre pubblicazioni relative alle necessità di sviluppo della regione che dovrebbero essere considerate nel proseguimento dei lavori⁽¹⁾.

3. Con l'eccezione della Russia, tutti i paesi dell'area sono già o sono sul punto di diventare membri della OMC. Alcuni sono anche membri della UE o si adoperano attivamente per diventarlo. È importante che anche la Russia armonizzi le proprie leggi e norme a quanto previsto dagli accordi della OMC. Questo è il miglior modo di assicurare agli attori economici di questi paesi un ambiente operativo stabile e favorevole alla cooperazione tra imprese. In questo modo anche le imprese russe vedrebbero aumentate le proprie possibilità di stabilirsi con successo nei mercati esteri.

Gli Stati membri dell'UE devono continuare a sostenere la Russia nella preparazione della adesione alla OMC, sebbene la situazione attuale in Russia non dia molte speranze che questo possa avvenire in tempi brevi. Un adattamento alle regole della OMC da parte della Russia aprirebbe la via ai negoziati per liberalizzare il commercio tra l'UE e la Russia.

4. L'incoraggiamento della cooperazione transfrontaliera ed interregionale tra tutti i paesi della zona deve essere

considerato come un elemento chiave. Oltre al commercio di beni e servizi ed alla collaborazione economica in generale, devono considerarsi aree di collaborazione tra l'altro la collaborazione tra cittadini, gli scambi culturali, la lotta contro la criminalità, e la promozione della imprenditorialità locale. A questo proposito l'attenzione dell'UE dovrebbe concentrarsi sulle zone prossime alle frontiere comuni tra l'UE, i paesi associati e la Russia, quali la zona di Murmansk, la repubblica di Carelia, la zona di Leningrado e di Pskov e le città di S. Pietroburgo e Kaliningrad.

5. Particolare attenzione va posta sulle azioni intraprese dagli enti locali dei paesi associati, e della Russia in particolare. Questi enti sono infatti responsabili dell'applicazione e del rispetto delle leggi. Gli enti locali hanno un ruolo centrale sia nella promozione di attività imprenditoriali responsabili e di un ambiente favorevole agli investimenti, sia nella lotta alla criminalità. L'UE deve aumentare il grado del proprio sostegno alle azioni miranti a fornire agli enti locali sufficienti informazioni, know-how ed altre risorse per far fronte a questi compiti.

6. Una economia di mercato funzionante presuppone un mercato del lavoro funzionante ed un dialogo efficace tra parti sociali indipendenti e rappresentative, e tra le parti sociali ed il governo nazionale. Il questionario inviato ai diversi attori sociali durante la preparazione del presente parere e gli altri contatti stabiliti con attori sociali di paesi non membri (cfr. allegato 2), hanno mostrato che il governo nazionale ha nella maggior parte dei paesi già provveduto a creare le premesse per il funzionamento del mercato del lavoro, per il dialogo sociale e per le relazioni tripartite. Comunque le strutture istituzionali e legislative sono ancora in molti casi chiaramente carenti e l'organizzazione funziona male. Gli attori sociali hanno coscienza di poter influenzare almeno in certa misura il processo legislativo, ma in molti casi si percepisce che non sono sufficientemente preparati per poter agire quale garante credibile dei diversi interessi, né per poter partecipare al dialogo sociale. Spesso le organizzazioni sono deboli e sono carenti di forza e rappresentatività.

La relazione del Comitato sul tema «Situazione occupazionale e sociale nei paesi candidati all'adesione» contiene anch'essa una descrizione della situazione ivi prevalente.

I paesi associati e la Russia devono consolidare sia le misure intraprese riguardanti il mercato del lavoro ed il dialogo sociale, sia la relativa struttura istituzionale. Bisogna favorire l'organizzazione ed una migliore preparazione dei diversi attori sociali per migliorare le loro possibilità di azione. Bisogna inoltre incoraggiare la regolare consultazione degli attori sociali, per esempio, durante il processo legislativo. L'Unione deve sostenere questo lavoro di sviluppo in modo più determinato di quanto attualmente fatto, ed il Comitato ha delle competenze per partecipare a tale processo. Il Comitato constata con soddisfazione che nell'allegato II, parte II della

(1) Come ad esempio: Suomen Keskuskaupakamari «Suomalaisten, luoteis-venäläisten ja virolaisten yritysten näkemyksiä pohjoisesta ulottuvuudesta», kesäkuu 1999, ISBN 951-8967-48-2; Prof. Simon Clarke: «New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia», Moscow 1999, ISBN 0-9535519-0-3; Baltic Business Advisory Council: «Survey on Conditions for Growth and Development in the Baltic Sea Region», May 1999).

Strategia comune dell'UE sulla Russia si dichiara che l'Unione tende ad integrare la Russia in uno spazio economico e sociale europeo comune. Questo avviene (punto 2.c) favorendo il dialogo sociale tramite il sostegno alla costituzione di sindacati e di organizzazioni di datori di lavoro di tipo moderno ed incoraggiando una maggiore adesione alle norme fondamentali dell'OIL in materia di lavoro.

Misure proposte

1. Sulla base delle conclusioni del vertice di Colonia, l'Unione europea deve sviluppare in base alla dimensione settentrionale un programma d'azione per l'Europa del Nord. Tale programma d'azione dovrebbe tenere conto delle raccomandazioni presentate in questo parere. Si devono mettere a punto le azioni a breve ed a lungo termine, ed accordarsi prontamente in materia, di preferenza già nelle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999.

Il programma di azione deve anche prevedere un meccanismo di controllo efficace, che ne definisca le modalità applicative ed assegni chiaramente le responsabilità. Dal punto di vista amministrativo è necessario coordinare l'azione dei diversi organi amministrativi competenti dell'Unione in modo da focalizzare l'effetto sugli obiettivi principali del piano d'azione.

2. Il piano d'azione deve concentrarsi sugli obiettivi indicati nelle raccomandazioni del Comitato. Per questi punti si devono avviare studi di fattibilità e si deve assicurare che gli investimenti vengano diretti verso gli obiettivi prioritari. Per esempio, gli aiuti alimentari alla Russia provenienti dall'UE ed altri paesi occidentali possono avere effetti negativi sulla produzione agricola locale e dei paesi vicini. Tra gli obiettivi principali del sostegno occidentale dovrebbe pertanto figurare anche la modernizzazione della agricoltura e dell'industria alimentare russa, in modo da poter soddisfare i bisogni di base della popolazione.

3. Le risorse dei diversi programmi comunitari di sostegno (Takis, Phare, Interreg, ecc.) vanno concentrate sulla realizzazione del programma d'azione. Un coordinamento deciso ed imparziale tra questi diversi programmi permetterebbe di massimizzare l'utilità delle risorse limitate. Infatti dalle informazioni ricevute traspaiono ancora gravi carenze nell'attuazione e nell'amministrazione dei programmi citati: i progetti non rispondono ai bisogni essenziali, i programmi ed i progetti sono insufficienti e funzionano lentamente, ecc.

L'UE deve dunque rafforzare considerevolmente i programmi di sostegno e migliorare la loro gestione. Il nuovo regolamento del programma Takis deve entrare in vigore fin dall'inizio del 2000. Le esigenze effettive dei paesi destinatari devono essere tenute in maggior considerazione, ma d'altra parte è necessario anche accentuare le responsabilità organizzative e finanziarie dei paesi stessi.

In particolare la Russia deve rafforzare i propri sistemi di controllo dell'amministrazione dei fondi allocati. Si deve assolutamente risolvere il problema posto dal fatto che una parte degli aiuti ricevuti scompare nel passaggio dai livelli intermedi dell'amministrazione, fatto che non contribuisce per nulla allo sviluppo dell'economia russa. L'UE deve esigere

urgentemente e con fermezza un controllo efficace per migliorare i risultati dei programmi di sostegno e conservare la loro credibilità. Per raggiungere i risultati desiderati è fondamentale che gli aiuti siano erogati applicando severamente il principio di condizionalità. Bisogna anche impedire che gli aiuti vengano sviati dalla loro destinazione originale.

Misure adeguate per evitare la corruzione, il riciclaggio di denaro sporco e la creazione di società paravento devono essere fermamente applicate.

4. L'UE deve sviluppare ulteriormente il suo piano d'azione per il Nord Europa tramite contatti bilaterali con i vari paesi associati, o appartenenti allo SEE, e con la Russia.

Parallelamente a questo, l'UE deve incoraggiare un dialogo multilaterale regolare tra l'UE e gli altri paesi per identificare gli interessi comuni ed i principali settori d'azione. I consigli di cooperazione della zona (Consiglio degli Stati Baltici (CBSS) e Consiglio euro-artico di Barents (BEAC)) dovrebbero anch'essi essere coinvolti nel processo di consultazione. L'UE deve appoggiare in pieno queste iniziative di cooperazione regionale e partecipare all'attuazione dei relativi progetti.

5. È necessario coordinare le azioni e gli obiettivi di tutti gli organismi che partecipano al sostegno dell'Europa del Nord e della Russia. Spetta all'UE l'iniziativa di promuovere il dialogo multilaterale tra tutte le parti coinvolte ed anche tra i paesi beneficiari degli aiuti. Sulla base del proprio piano d'azione per il Nord Europa, l'UE dovrebbe stimolare la cooperazione in materia anche nell'ambito del dialogo transatlantico.

6. Nel quadro del programma di azione è necessario assicurare che gli attori della società civile possano partecipare direttamente al lavoro di sviluppo:

- Le parti sociali devono essere implicate nell'attuazione del piano d'azione per l'Europa del Nord tramite la creazione di un apposito meccanismo di consultazione, per esempio attraverso la creazione di un gruppo consultivo.
- Una regolare collaborazione tra gli attori russi e quelli dell'UE deve essere sviluppata come parte integrante dell'attuazione dell'Accordo di partenariato e cooperazione (ACP). A tal fine si potrebbe pensare di istituire un gruppo consultivo ad hoc, di cui farebbe parte anche il Comitato. Questo particolare aspetto deve trovare posto nei programmi di lavoro relativi alla strategia sulla Russia del paese che detiene la Presidenza del Consiglio.
- Gli articoli dell'accordo europeo riguardanti l'istituzione di un comitato consultivo devono essere urgentemente introdotti nei paesi associati che non lo hanno già fatto.
- Bisogna incoraggiare la istaurazione di una cooperazione multilaterale tra gli attori sociali dei paesi della zona ed anche incentivare gli attori sociali russi e dei paesi associati a rinforzare le loro relazioni con le rilevanti organizzazioni di cooperazione europee.

Per quanto riguarda la Russia, il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro e delle relazioni tripartite presuppone il rafforzamento del programma specifico Tacis relativo all'attuazione delle riforme sociali e del diritto del lavoro («Support to Social Reform Implementation and Labour Relations (social partnership and labour disputes)»). Nel caso dei paesi associati, la Commissione deve mantenere gli impegni presi nella sua comunicazione sull'adattamento e la promozione

del dialogo sociale. Inoltre è necessario rafforzare l'operato dell'unità per lo scambio d'informazioni e l'assistenza tecnica diretta della Commissione (unità TAIEX).

Il Comitato economico deve essere sentito nella fase preparatoria delle azioni sopra citate. Il Comitato dispone inoltre delle competenze per partecipare alla loro realizzazione ed alla creazione delle relazioni necessarie a tal fine.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Trasparenza della partecipazione della società civile organizzata al Millennium Round dell'OMC»

(1999/C 368/15)

Il Comitato economico e sociale, in data 27 maggio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui supra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore van Dijk, in data 6 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 103 voti favorevoli, un voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Coinvolgimento delle organizzazioni della società civile

1.1. Nel corso degli ultimi anni l'interesse delle ONG e delle parti sociali per il commercio internazionale è fortemente aumentato⁽¹⁾. Tale interesse si era già manifestato in occasione dei negoziati per l'Uruguay Round del GATT. L'apice è stato raggiunto in occasione della discussione sull'Accordo multilaterale sugli investimenti (AMI). Numerose ONG hanno deplorato, in particolare, la mancanza di apertura, da parte dei negoziatori, sugli argomenti in discussione e sulle conseguenze dell'accordo da concludere per i vari paesi e organizzazioni. La sfiducia è aumentata nel corso dei negoziati, a causa delle reazioni troppo guardinghe dei rappresentanti governativi. Si è inoltre creata l'impressione che siano solo i paesi industrializzati a trarre vantaggi da tali accordi.

1.2. Attualmente l'interesse delle ONG per il commercio internazionale è pervaso da un forte senso di sfiducia. I negoziati destano scetticismo in numerose organizzazioni, le quali temono che i governi dei paesi partecipanti non prestino

sufficiente attenzione agli interessi difesi dai raggruppamenti della società civile organizzata né a quelli dei paesi sottosviluppati. Ciò è apparso con la massima chiarezza in occasione dei negoziati dell'OCSE sull'AMI. È soprattutto l'assenza di informazioni e l'impossibilità di avere voce in capitolo che sembra essere all'origine della sfiducia delle ONG. Per evitare una reazione analoga in occasione dei prossimi negoziati dell'OMC, il Comitato ritiene che la partecipazione della società civile organizzata debba essere strutturata nel miglior modo possibile. Il presente parere si incentrerà soprattutto sul coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nella conclusione di nuovi accordi. In questa sede il Comitato non si esprime in merito alle possibilità di coinvolgere tali organizzazioni nel mantenimento degli accordi già conclusi.

1.3. Già da molto tempo il Comitato si interessa al commercio internazionale. In materia ha già adottato diversi pareri, anche di iniziativa, attraverso i quali ha sempre voluto dimostrare l'importanza che tale argomento riveste per gli ambienti socioeconomici. I pareri più recenti del Comitato in materia sono i seguenti:

⁽¹⁾ Il presente parere opera una distinzione tra i gruppi d'interessi socioeconomici e le ONG.

- «La sfida globale del commercio internazionale: una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea»⁽¹⁾;
- «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'applicazione di uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 1999 — 31 dicembre 2001»⁽²⁾;
- «Proposta di decisione del Consiglio relativa all'approvazione a nome della Comunità europea, per quanto riguarda le questioni di sua competenza, dei risultati dei negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio sui servizi finanziari»⁽³⁾;
- «L'organizzazione mondiale del commercio»⁽⁴⁾.

1.4. Nel contempo il Comitato apprezza l'interesse che molte ONG hanno manifestato nei confronti del commercio internazionale. Molte organizzazioni sono consapevoli che gli accordi internazionali in questo settore possono avere conseguenze estreme.

1.4.1. Su vari di questi argomenti il Comitato ha già adottato dei pareri, come risulta, tra l'altro, dall'elenco di cui al punto 1.3.

1.5. Il Comitato attribuisce grande importanza alla partecipazione della società civile organizzata all'OMC. Gli eventuali accordi possono avere conseguenze considerevoli per determinati settori (ad esempio, il settore dei servizi), per la sopravvivenza della PAC, per la politica di sviluppo della Comunità (ACP), per i contatti con i paesi terzi e per l'osservanza delle norme internazionali (legislazione sul lavoro, animali e ambiente), nonché per l'occupazione, gli interessi dei consumatori e l'impatto sui redditi.

1.6. In tutti questi campi sono attive numerose organizzazioni della società civile. Il loro coinvolgimento nei negoziati può contribuire ad un'estensione della base sociale degli accordi. I negoziatori possono inoltre avvalersi dell'esperienza delle rispettive organizzazioni. Infine i governi possono prendere coscienza delle opinioni dei gruppi d'interesse in relazione al commercio internazionale⁽⁵⁾.

1.7. Nel presente parere il Comitato intende indicare le modalità ottimali della partecipazione della società civile organizzata ai negoziati OMC, distinguendo diversi livelli. Il punto 2 analizzerà il livello mondiale: in che modo il segretariato dell'OMC dovrà far sì che le organizzazioni della società civile siano adeguatamente informate e consultate? Il punto 3 tratterà il livello nazionale. Il processo decisionale nell'OMC deve svolgersi sulla base del consenso. Per questo motivo è importante per i gruppi d'interessi socioeconomici e per le ONG organizzare le proprie lobby in modo da dirigerle verso le autorità nazionali. La situazione dell'UE è peculiare: l'UE ha competenza esclusiva in materia di commercio internazionale. Al livello europeo è riservato quindi un incarico importante. Il punto 4 analizza più nei dettagli tale argomento.

2. Coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nell'OMC

2.1. Come detto al punto 1.6, il segretariato dell'OMC dovrà in primo luogo garantire una buona diffusione delle informazioni ai gruppi di interessi socioeconomici ed alle ONG che operano a livello internazionale. L'OMC deve dare informazioni adeguate alla società civile organizzata. La trasparenza dei dati può eliminare e prevenire la diffidenza ed i sospetti.

2.2. Le informazioni possono essere diffuse in due modi: la maniera più accessibile è la diffusione tramite Internet. Grazie a questo strumento l'OMC può diffondere le informazioni sul proprio sito. Inoltre le organizzazioni interessate possono essere tenute al corrente degli ultimi sviluppi attraverso un abbonamento e-mail. Si tratta di un mezzo rapido ed efficace per tenere al corrente degli ultimi sviluppi tutte le organizzazioni interessate.

2.3. La seconda possibilità di diffondere le informazioni consiste nell'organizzazione di riunioni, nel corso delle quali il segretariato comunica alle organizzazioni interessate le informazioni relative allo stato di avanzamento nei negoziati. Le organizzazioni partecipanti possono cogliere l'occasione di esprimere la loro prima reazione alle informazioni diffuse e di porre eventualmente altre domande in merito. Questa seconda possibilità presenta vantaggi e svantaggi. Il vantaggio è la possibilità d'interazione: la discussione può consentire un compromesso o un avvicinamento dei punti di vista. Lo svantaggio è di tipo finanziario: le organizzazioni devono recarsi a Ginevra per raccogliere le informazioni e esprimere il proprio punto di vista. Spesso queste organizzazioni non hanno un ufficio a Ginevra, ed i costi di viaggio rischiano di dissuaderle dal partecipare alle riunioni.

2.4. Affinché tra l'OMC e le organizzazioni s'instaurino buoni rapporti, è importante creare fiducia reciproca. Occorre quindi garantire un flusso costante di informazioni tra le parti. Ciò potrà inoltre contribuire ad un dialogo tra le varie organizzazioni della società civile. Per agevolare il mantenimento di un rapporto stabile, l'OMC dovrebbe prevedere la creazione di una piattaforma permanente per le organizzazioni della società civile. Esse potrebbero riunirsi regolarmente, almeno una volta l'anno, dando al segretariato suggerimenti relativi ai vari argomenti iscritti all'ordine del giorno del (successivo) negoziato e, eventualmente, fare delle raccomandazioni pratiche per quanto riguarda l'attuazione.

2.5. Le questioni più complesse legate alla creazione di tale piattaforma sono i costi (chi li sosterrà) e la scelta delle organizzazioni che ne faranno parte. La soluzione al primo problema non sarà troppo difficile. Le organizzazioni partecipanti devono farsi carico dei costi di viaggio e di soggiorno. Il Comitato è consapevole del fatto che per alcune organizzazioni tale soluzione pone problemi. Soprattutto per quelle che provengono da paesi meno sviluppati ciò rappresenterà un ostacolo alla partecipazione alle riunioni. Per evitare che siano esclusivamente le organizzazioni dell'occidente a partecipare alle riunioni, nell'accreditare i partecipanti occorre lasciare spazio sufficiente alle organizzazioni di paesi meno sviluppati.

(1) GU C 56 del 24.2.1997.

(2) GU C 40 del 15.2.1999.

(3) GU C 407 del 28.12.1998.

(4) GU C 101 del 12.4.1999.

(5) B. Reinalda, «Le ONG ed altri attori non governativi nella teoria delle relazioni internazionali», in: *Internationale Spectator*, 53, luglio/agosto 1999, pagg. 414-418.

2.5.1. Nell'ambito del segretariato dell'OMC dovrà essere disponibile sufficiente capacità per preparare adeguatamente le riunioni con le organizzazioni della società civile. In questo modo le nuove regole del gioco implicheranno conseguenze finanziarie.

2.6. La seconda questione, cioè quali organizzazioni faranno parte della piattaforma, è molto più complessa. Deve essere chiaro che di tale piattaforma potranno far parte quasi esclusivamente le organizzazioni internazionali, rappresentate in tutti i continenti. In secondo luogo occorre determinare le organizzazioni per le quali la partecipazione può essere interessante. Deve trattarsi di gruppi d'interesse che rappresentino una determinata categoria e che, presumibilmente, risentiranno delle conseguenze degli accordi raggiunti a livello di OMC. A tale riguardo il segretariato dovrà stabilire una lista delle organizzazioni che rispondono a questi due criteri. Se le organizzazioni sono numerose, esse dovranno disciplinare adeguatamente il rispettivo diritto d'intervento, affinché rimanga un sufficiente margine per la discussione.

3. Coinvolgimento delle organizzazioni della società civile a livello nazionale

3.1. Le decisioni all'interno dell'OMC vengono prese dai rappresentanti dei governi. Tali decisioni richiedono un ampio consenso. Si può quindi supporre che influenzare i governi dei paesi partecipanti sia il giusto obiettivo dell'azione di lobby delle organizzazioni della società civile.

3.2. Le organizzazioni nazionali della società civile devono orientare la loro azione di lobby in primo luogo verso i governi nazionali, i quali devono consentire a queste organizzazioni di far sentire la propria voce. Sul modello dell'OMC, essi possono creare una piattaforma che comprenda le varie organizzazioni della società civile. Il loro compito principale potrà essere quello di fornire consulenza ai governi sui vari argomenti all'ordine del giorno dell'OMC. È importante che i governi informino e consultino le organizzazioni della società civile in tempo utile.

3.2.1. Una responsabilità particolare incombe agli organi consultivi socioeconomici nazionali. Vi sono spesso rappresentati gli ambienti socioeconomici più importanti, i quali possono dare il proprio parere ai governi sulla preparazione delle riunioni dell'OMC. I governi dovrebbero poterli consultare e, se non lo faranno, gli organi consultivi potranno emettere spontaneamente il proprio parere.

3.3. I governi devono impostare i negoziati internazionali in un clima di apertura. Per questo motivo devono diffondere via Internet quante più informazioni possibili in merito alla situazione e agli sviluppi all'interno dell'OMC.

3.4. Dato che il commercio internazionale è una competenza esclusiva dell'UE, per gli Stati membri il livello europeo riveste grande importanza. Ciò vale quindi anche per le

organizzazioni della società civile all'interno dell'UE, che dovranno rivolgersi sia al livello nazionale che a quello europeo. Il punto seguente tratta questo argomento.

4. Le organizzazioni della società civile a livello europeo e il ruolo del Comitato

4.1. Quanto detto a proposito del livello nazionale vale in gran parte anche per il livello europeo. La Commissione deve diffondere, attraverso il proprio sito Internet, ampie informazioni sugli sviluppi in corso nell'OMC. Occorre inoltre organizzare regolarmente riunioni informative, alle quali verranno invitati i gruppi d'interessi socioeconomici e le ONG. Il Comitato può svolgere un ruolo di supporto nell'organizzazione di questi incontri.

4.2. In quanto rappresentante europeo degli ambienti socioeconomici nell'UE, al Comitato spetta un ruolo particolare. Si intende quindi che la Commissione europea coinvolgerà il CES e chiederà il suo parere sulle questioni relative all'OMC, sebbene ai termini del Trattato non sia obbligata a farlo⁽¹⁾. Circa gli accordi internazionali relativi al settore dei servizi, la Commissione è invece tenuta a consultare il Comitato⁽²⁾.

4.3. Nel corso degli ultimi anni, il Comitato ha emesso numerosi pareri d'iniziativa su questo importante tema. Se ne deduce, da una parte, il vivo interesse del Comitato per l'argomento e, dall'altra, l'importanza degli accordi dell'OMC per la politica socioeconomica dell'UE.

4.4. Come già rilevato al punto 1.4, gli accordi sul commercio internazionale hanno, rispetto al passato, conseguenze più incisive sull'occupazione, sui redditi, sulla politica dei consumatori e sull'ambiente. Di conseguenza la sensibilità delle nostre società è notevolmente cresciuta.

4.5. Per il Comitato è quindi assolutamente necessario seguire con la massima attenzione i negoziati sull'ulteriore liberalizzazione, venire a conoscenza della posizione delle associazioni e delle ONG interessate e contribuire a preparare la posizione negoziale dell'Europa, fornendo tempestivamente pareri al Consiglio, al Parlamento ed alla Commissione.

4.6. Il Comitato propone perciò che, nell'ambito della sua struttura organizzativa, venga creata un'unità che gli consenta di far valere, per tutta la durata dei negoziati, le proprie molteplici competenze ed esperienze.

Di tale unità dovrebbe far parte un nucleo di specialisti di commercio estero a cui si aggiungerebbero, in funzione dei temi oggetto dei negoziati, esperti di altre sezioni.

Tale unità sarebbe incaricata di stabilire stretti contatti con l'OMC e con i servizi competenti della Commissione, nonché con le associazioni europee e le ONG interessate.

⁽¹⁾ Cfr. art. 133 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

⁽²⁾ Cfr. art. 52 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

4.7. Sulla base delle più ampie informazioni così ottenute, tale unità organizzativa, riferendosi ai pareri già elaborati dal Comitato, presenterà con tempestività, in vista dei negoziati, pareri relativi a singole tematiche che sembrano particolarmente interessanti sotto il profilo della politica sociale.

4.8. In casi specifici pare opportuno tenere audizioni preliminari con i gruppi interessati.

4.9. A tale riguardo sarebbe auspicabile dare ai membri competenti del Comitato l'opportunità di partecipare alle singole fasi decisive di negoziati particolarmente importanti.

4.10. Il Comitato propone che, sulla base del calendario previsto per Seattle, l'unità OMC esamini con particolare attenzione i seguenti argomenti:

1. le organizzazioni della società civile nella composizione delle controversie;

2. metodi sanzionatori e diritti di compensazione unilaterali;
3. commercio elettronico;
4. OMC e occupazione;
5. appalti;
6. rafforzamento dell'OMC;
7. agricoltura;
8. servizi;
9. commercio e sviluppo;
10. commercio e ambiente;
11. commercio e legislazione internazionale sul lavoro;
12. concorrenza;
13. investimenti;
14. proprietà intellettuale
15. tariffe.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale»

(1999/C 368/16)

Il Consiglio, in data 12 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha designato Hernández Bataller, in qualità di relatore generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 21 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 85 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. In uno Stato di diritto la legislazione deve stabilire mediante norme giuridiche generali un equilibrio tra i diritti e i doveri di ciascun cittadino. Qualora i diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico così creato vengano lesi, violando una delle norme in questione, occorre un procedimento giudiziario per soddisfare le pretese degli interessati ed al tempo stesso ristabilire l'equilibrio di interessi voluto dal legislatore. L'accesso alla giustizia è pertanto uno dei diritti dell'uomo.

1.2. Conformemente all'articolo 2 del Trattato, l'Unione si prefigge i seguenti obiettivi:

- conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone;
- mantenere integralmente l'acquis comunitario e svilupparlo al fine di valutare in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal Trattato allo scopo di mantenere l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie.

1.3. Nell'ambito di tali provvedimenti e per il buon funzionamento del mercato interno, specialmente visto il graduale incremento di nuove forme di contrattazione, come ad esempio il commercio elettronico transfrontaliero, è necessario migliorare e accelerare la trasmissione tra gli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, ai fini della loro notificazione o comunicazione.

1.4. È importante che per comprendere e far valere i propri diritti, gli interessati godano di garanzie uguali a quelle di cui dispongono dinanzi ai giudici del proprio paese. Al riguardo si deve trovare un equilibrio tra la rapidità dei procedimenti e la certezza del diritto.

1.5. La maggior parte degli Stati membri ha sottoscritto la Convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero di atti giudiziari

ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, nonché degli strumenti bilaterali o regionali che hanno creato un sistema complesso, eterogeneo e poco efficace.

1.5.1. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno concluso, in base all'articolo K.3, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea, una convenzione relativa alla notificazione e comunicazione negli Stati membri dell'Unione europea degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale, stabilita con atto del Consiglio dell'Unione europea del 26 maggio 1997⁽¹⁾. Tuttavia la maggioranza degli Stati membri non ha ratificato tale convenzione.

2. La proposta della Commissione

2.1. Poiché la Convenzione del Consiglio del 26 maggio 1997 non è stata ratificata, le norme in essa contenute non sono applicabili. La trasformazione in atto comunitario ne garantirà, in particolare, l'entrata in vigore ad una data certa e uniforme ed in termini ravvicinati.

2.1.1. La proposta di direttiva in esame mira a migliorare ed accelerare la trasmissione, tra gli Stati membri, degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale.

2.1.2. La materia disciplinata dalla convenzione rientra ora nell'ambito d'applicazione dell'articolo 65 del Trattato e la base giuridica della proposta è costituita dall'articolo 61, lettera c) del Trattato CE.

2.1.3. Il nuovo Titolo IV non si applica al Regno Unito ed all'Irlanda, a meno che questi due paesi non optino per la partecipazione, alle condizioni previste nel relativo protocollo allegato ai Trattati; tuttavia tali paesi hanno comunicato la propria intenzione di associarsi pienamente alle attività comunitarie in materia di cooperazione giudiziaria civile. Il Titolo IV non si applica neppure alla Danimarca per effetto del Protocollo relativo a questo Stato.

⁽¹⁾ GU C 261 del 27.8.1997.

2.2. La proposta mira a migliorare e semplificare il sistema di notificazione e comunicazione degli atti giudiziari ed extragiudiziali nell'ambito del mercato interno. Ciò rientra nell'obiettivo dell'Unione di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale gli interessati possano far valere i propri diritti beneficiando di garanzie identiche a quelle di cui godono dinanzi ai giudici dei propri paesi.

2.2.1. A causa degli effetti transfrontalieri, gli obiettivi della proposta giustificano sufficientemente un intervento a livello comunitario. Inoltre, conformemente al principio di proporzionalità, l'atto proposto si limita strettamente al minimo indispensabile per il conseguimento di tali obiettivi.

2.2.2. La proposta di direttiva si fonda sulla Convenzione dell'Aia del 1965, alla quale apporta alcune innovazioni:

- instaura relazioni più dirette tra le persone o le autorità responsabili delle trasmissioni e quelle incaricate di procedere alla notificazione o comunicazione;
- prevede il ricorso ad una serie di mezzi pratici volti a facilitare il compito di dette persone, come i moderni mezzi di trasmissione, un formulario completo e di più facile uso, nonché repertori degli organi riceventi designati dagli Stati;
- per tutelare i diritti delle parti introduce, in particolare, norme nuove in materia di traduzione degli atti;
- istituisce un comitato consultivo incaricato di assistere la Commissione nell'adozione delle modalità applicative;
- sostituisce, nei rapporti fra gli Stati membri e le parti, il sistema di notificazione dei documenti.

2.2.3. La proposta di direttiva, pur riprendendolo in ampia misura, si discosta dal contenuto della convenzione in taluni punti:

- competenze della Corte di giustizia: contrariamente a quanto previsto dall'articolo 17 della convenzione, la direttiva non deve fissare il ruolo della Corte di giustizia;
- adozione delle modalità applicative: la direttiva attribuisce alla Commissione i poteri esecutivi necessari per adottare le modalità d'applicazione del testo;
- rapporto con altri accordi ed intese: la direttiva consente agli Stati membri di accelerare, individualmente o in cooperazione tra di loro, la trasmissione degli atti. L'esercizio di siffatta facoltà è soggetto alla vigilanza della Commissione, alla quale deve essere comunicato il progetto di tali disposizioni;
- riserve: la direttiva non ammette riserve ma solo regimi transitori o specifici che devono essere comunicati alla

Commissione e pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee;

- disposizioni formali: alla Commissione incombe il compito di vigilare sull'applicazione della direttiva a partire dalla sua entrata in vigore, di proporre le eventuali modifiche e di informare gli Stati membri ed i cittadini sulle comunicazioni e notificazioni previste dalla direttiva.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato esprime soddisfazione per la proposta di direttiva della Commissione, in quanto favorevole allo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, che comporta anche l'adozione di misure nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile, necessarie per il buon funzionamento del mercato interno e per una miglior amministrazione della giustizia.

3.1.1. Il Comitato ritiene che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, grazie al nuovo impulso di tali misure, i cittadini potranno rafforzare le proprie tradizioni democratiche.

3.1.2. Il Comitato è consapevole dei vantaggi e delle difficoltà che può provocare l'unione tra paesi con culture, sistemi sociali, organizzazioni politiche e sistemi giuridici profondamente diversi, nonostante le basi ed i principi comuni. Occorre comunque far fronte alla crescente domanda della società civile di maggior equità, giustizia e di condizioni comparabili di sicurezza e tutela giurisdizionale.

3.1.3. Il Comitato è per tali motivi convinto che:

- sia necessario rafforzare la fiducia reciproca tra istituzioni europee e nazionali nonché tra queste ed i cittadini europei;
- la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia divenuta, dopo la creazione del mercato interno, della moneta unica e delle basi dell'Europa sociale, uno degli obiettivi prioritari più importanti dell'Unione.

3.2. Il Comitato considera sufficientemente giustificata l'adozione della proposta in esame sotto forma di direttiva, ma ritiene che in futuro tale tipo di atti dovrebbero venir presentati sotto forma di regolamento.

3.3. Il Comitato è favorevole alla soppressione del periodo transitorio, per introdurre progressivamente lo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» previsto dal Trattato di Amsterdam, tenuto conto della mancata o non uniforme trasposizione degli atti adottati in tale ambito dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri nella fase anteriore alla ratifica del Trattato.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1.1. Gli obiettivi della proposta riguardano gli «interessati», siano essi persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dal fatto che siano cittadini dell'Unione. Il diritto ad un giudizio equo e rapido trascende l'ambito dello statuto della cittadinanza ed è un diritto fondamentale dell'uomo che non dev'essere in alcun caso condizionato dalla nazionalità. Per quanto riguarda inoltre l'impatto della proposta sul funzionamento del mercato interno, la sua entrata in vigore andrà a beneficio sia delle persone fisiche che delle persone giuridiche, ivi comprese quelle appartenenti a Stati terzi.

4.1.2. L'ambito territoriale di applicazione della proposta non viene debitamente giustificato e potrebbe dar adito a confusione in sede di attuazione. Si dovrebbe tener conto delle specificità di determinate aree riflesse nell'articolo 299 del Trattato, e delle responsabilità assunte da taluni Stati membri al riguardo. È necessario precisare in tal senso che, indipendentemente dall'esercizio concreto della notificazione, trasmissione o comunicazione, la designazione degli organismi competenti in materia dovrà essere effettuata dall'autorità nazionale che si assumerebbe la responsabilità esterna dello Stato, avallando di conseguenza la legittimità degli atti degli organismi in questione. Gli Stati membri dovranno definire, in tale contesto, i relativi canali legali ed amministrativi.

4.2. Nel caso di destinatari irreperibili («indirizzo sconosciuto») bisognerebbe prevedere esplicitamente nella proposta che lo Stato ricevente si impegna a «procedere con la massima diligenza per cercare di ottenere, attuando sforzi ragionevoli, l'indirizzo del destinatario».

4.3. A parere del Comitato, il buon funzionamento del mercato interno impone di migliorare ed accelerare la trasmissione degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile e commerciale tra gli Stati membri, ai fini della loro notificazione o comunicazione.

4.3.1. Il Comitato ribadisce l'importanza dell'esistenza di procedure di ricorso di facile accesso e rapida esecuzione, e sollecita pertanto la Commissione a perfezionare in tal senso la proposta⁽¹⁾. L'instaurazione di efficaci mezzi di ricorso è un vero e proprio imperativo per gli Stati membri, ed è per tal motivo che sono necessari procedimenti giudiziari in materia civile rapidi ed efficaci, in base ai quali la trasmissione degli atti giudiziari ed extragiudiziali venga effettuata «con la massima celerità» conformemente al «principio di una trasmissione diretta» tra gli organi designati dagli Stati membri.

4.3.2. Secondo il Comitato la soppressione del requisito della legalizzazione dei documenti, nonché delle tappe intermedie tra la spedizione di un atto nello Stato membro d'origine e la sua notificazione o comunicazione nello Stato richiesto, avrà ripercussioni positive sullo sviluppo del mercato interno.

4.4. Dato che le azioni civili decise nelle cause penali o tributarie non sono escluse dall'ambito di applicazione della proposta in esame, e che è anche possibile che vengano richiesti documenti la cui qualificazione giuridica da parte dell'organo giudiziale competente non sempre risulta evidente, per tutelare i diritti delle parti in causa sarebbe opportuno aggiungere quanto segue:

«... l'organo ricevente qualificherà nel modo più flessibile possibile gli atti la cui natura giuridica non possa venir ascritta chiaramente all'ambito civile o commerciale, pur presentando punti di connessione con tali ambiti.»

4.5. La rapidità della trasmissione giustifica l'impiego di qualsiasi strumento adeguato, sempre che vengano rispettate determinate condizioni di leggibilità ed affidabilità del documento ricevuto. Bisognerebbe stabilire con chiarezza la responsabilità dello Stato in caso di mancata adozione dei provvedimenti necessari entro «termini ragionevoli».

4.5.1. Il Comitato rileva che, a suo parere, senza pregiudicare l'equilibrio tra rapidità e sicurezza giuridica, la proposta dovrebbe tener conto delle innovazioni tecnologiche e dei nuovi mezzi tecnici ammessi dagli organi riceventi e mittenti, ad esempio la posta elettronica od Internet. In tale contesto il paragrafo 5 dell'articolo 4 sembra prevedere solamente la possibilità di trasmettere i documenti per posta. Ciò andrebbe modificato.

4.6. Mantenere il principio della gratuità dei servizi amministrativi relativamente alle spese di notificazione o comunicazione degli atti giudiziari implica un rafforzamento del principio dell'uguaglianza di fronte alla legge, in quanto agevola l'accesso alla giustizia ed è una condizione per l'efficacia dell'ordinamento giuridico. Il Comitato ritiene che a quanti non dispongano di risorse vada garantito il patrocinio gratuito per tutta la durata dei procedimenti giudiziari.

4.6.1. Qualora le spese dovessero incombere al richiedente, il Comitato ribadisce⁽²⁾ che il loro importo deve essere accessibile e basato sulle spese effettivamente sostenute.

4.7. Il «manuale» che dev'essere elaborato ed aggiornato dalla Commissione dovrà esser messo a disposizione di tutti gli operatori economici, e più in generale di tutti gli interessati, ad esempio mediante Internet, per diffondere i requisiti richiesti dagli organi mittenti e riceventi.

4.8. Al paragrafo 1 dell'articolo 15 si utilizza il concetto di «persone interessate alla trasmissione di un atto», che risulta giuridicamente vago, soprattutto se si tiene conto del fatto che tale paragrafo garantisce agli interessati un diritto alternativo: quello di effettuare la notificazione direttamente attraverso pubblici ufficiali o funzionari competenti a ragione di una presunta maggior rapidità nell'ottenimento del documento.

(1) GU C 407 del 28.12.1998, pag. 50.

(2) GU C 169 del 16.6.1999, pag. 30.

4.8.1. Si ritiene pertanto più opportuno equiparare il concetto di «persone interessate» a quanti siano considerati parte di un procedimento giudiziario conformemente alla normativa processuale dello Stato membro richiedente, o a qualunque persona che, pur non comparando in un procedimento amministrativo o giudiziario, disponga, conformemente alle leggi applicabili a tale procedimento, di facoltà d'azione legale, ivi compresa la possibilità di opporsi.

4.9. Il paragrafo 2 dell'articolo 15 ed il paragrafo 2 dell'articolo 19 contengono una singolare asserzione, il cui valore nel diritto comunitario è praticamente nullo. Il Comitato ritiene che tali paragrafi vadano soppressi conformemente all'obiettivo di uniformità che la proposta di direttiva persegue e per tutelare la sicurezza giuridica degli interessati e degli operatori giuridici coinvolti.

4.10. Il paragrafo 1 dell'articolo 20, che sancisce il prevalere della direttiva — relativamente al proprio campo d'applicazione — sulle convenzioni internazionali concluse dagli Stati membri, risulta del tutto incoerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Secondo il Comitato tale formulazione andrebbe rettificata per garantire il prevalere della direttiva rispetto alle convenzioni vigenti nelle relazioni tra Stati membri, ma rispettando al tempo stesso gli accordi in vigore tra gli Stati membri ed i paesi terzi⁽¹⁾.

4.11. Il Comitato auspica che venga creato un sistema giudiziario coordinato e coerente nell'intera Unione, e chiede pertanto alla Commissione, al Consiglio ed al Parlamento di:

- sfruttare appieno le nuove competenze offerte dall'articolo 65 del Trattato per elaborare un corpus di norme proprie di diritto civile e per favorire la compatibilità tra i procedimenti civili;
- prevedere misure adeguate per garantire la partecipazione degli attori istituzionali a livello europeo e nazionale, nonché dei rappresentanti della società civile, alla definizione ed all'applicazione delle misure che verranno adottate;
- garantire la massima informazione e sensibilizzazione possibile dei cittadini europei e l'istituzione di servizi di consulenza e assistenza giuridica in tutte le istituzioni dell'Unione, specialmente a livello locale e regionale.

⁽¹⁾ È infatti in tal senso che trova un limite il «presunto» principio del prevalere della direttiva, dato che l'articolo 307 del Trattato si ispira alle disposizioni dell'art. 30, quarto comma, lettera b) della Convenzione di Vienna del 1969, modificata nel 1986. Vedasi anche analogamente la giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza del 2 agosto 1993, *Levy*, C-158, Raccolta di sentenze della Corte di Giustizia, I-4287 (considd. 10 e segg., pp. 4304 e sgg.), confermata nella sentenza del 28 marzo 1995, *Evans Medical*, C-324/93, raccolta di sentenze della Corte di Giustizia, I-563 (considd. 25 e sgg., pp. 605 e sgg.).

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale riguardante «I servizi di interesse generale»

(1999/C 368/17)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere riguardante «I servizi di interesse generale».

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernández Bataller in data 5 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria (20 e 21 ottobre) il seguente parere con 78 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1. È chiaro che il concetto di servizio di interesse generale viene inteso in maniera diversa nell'ambito dell'Unione europea, e che le concezioni germanica, nordica, latina ed anglosassone non sono identiche. In alcuni Stati dell'Unione l'idea stessa di servizio pubblico è inesistente. Esistono comunque concetti sufficientemente simili e realtà tra loro prossime. (Ad esempio nei Paesi Bassi i «beheer van diensten», in Italia la «gestione di pubblica utilità», nel Regno Unito la «public utility», nella Repubblica federale di Germania la «Daseinsvorsorge» ed in Francia il «service public»).

1.2. I «servizi di interesse generale», che coprono tanto le attività commerciali che quelle «extracommerciali», vanno distinti dai «servizi di interesse economico-generale» che riguardano esclusivamente le attività commerciali, vale a dire che vengono o possono essere esercitati nell'ambito di un mercato, e caratterizzano l'attività di un'impresa. Quest'ultima categoria di servizi è sottoposta alle regole della concorrenza e in tale contesto può venire loro applicato l'articolo 86, del Trattato⁽¹⁾. È il caso dei servizi delle reti dei trasporti, dell'energia e di comunicazione.

1.3. I servizi di interesse generale si caratterizzano essenzialmente in base all'oggetto della loro attività. Questa deve soddisfare un bisogno generale⁽²⁾ e «fondamentale» dei membri della collettività, vale a dire di un gruppo di persone tra le quali esistono relazioni di uguaglianza e solidarietà. Nel valutare i bisogni della collettività viene accordata notevole libertà agli Stati membri, affinché definiscano essi stessi gli obiettivi della politica nazionale. La giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea ha riconosciuto che la sicurezza, la difesa, la protezione e/o la coesione sociale della collettività, inter alia, rappresentano bisogni di questo tipo.

1.4. I servizi d'interesse generale debbono rispondere a bisogni come l'istruzione, la salute, le comunicazioni, l'informazione, le forniture d'acqua potabile, i trasporti, i quali rivestono un'importanza essenziale per la protezione delle libertà fondamentali delle persone e migliorano la vita sociale. Si tratta di attività socioeconomiche che in generale non vengono lasciate al solo operare del mercato, in quanto esistono forme d'intervento delle amministrazioni per regolarle e controllarle.

1.4.1. Uno dei motivi fondamentali dell'esistenza di imprese pubbliche ovvero di misure di regolazione da parte dello Stato è «il fallimento del mercato». Tale carenza, dovuta in parte all'inefficienza dei meccanismi del mercato nell'allocare servizi e beni fa sì che un gran numero di persone a reddito molto basso dipenda da tali servizi pubblici al fine di poter consumare i prodotti che non sono loro accessibili solo attraverso il mercato.

1.4.2. Il presente parere illustra in primo luogo, brevemente, il contenuto della comunicazione della Commissione concernente i servizi di interesse generale in Europa. Passa quindi in rassegna la normativa in vigore inerente ai vari tipi di servizi per poi esaminare la situazione dopo il Trattato di Amsterdam. L'elemento fondamentale del parere è la parte nella quale vengono elencati i principi che secondo il Comitato devono regolare i servizi d'interesse generale e vengono trattati alcuni aspetti sia generali che specifici di detti servizi.

2. La Comunicazione della Commissione dell'11 settembre 1996 sui servizi d'interesse generale in Europa⁽³⁾

2.1. La Commissione chiarifica nel seguente modo la terminologia del settore e definisce:

— servizi di interesse generale: i «servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio»;

(1) Sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee: del 15.2.1993, Poucet e Pistre (C-159 E 160/91), Rec. p. I-637; del 27.10.1993, Lagauche e.a. (C-46/90 e 93/91), Rec. p. I-5267; del 19.1.1994, SA-Fluggesellschaft (C-364/92), Rec. p. I-143.

(2) Conclusioni dell'Avvocato Generale Tesouro del 9 febbraio 1993 nella causa Corbeau, sentenza del 19 maggio 1993, C-320/91, Rec. p. I-2533, punto 19.

(3) GU C 281 del 26.9.1996, pag. 3.

- servizi d'interesse economico generale: i «servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni di interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico»;
- servizio pubblico: l'ente che produce il servizio e anche la missione d'interesse generale ad esso affidata. È allo scopo di favorire o permettere l'assolvimento della missione di interesse generale che specifici obblighi di servizio pubblico possono essere imposti dalle pubbliche autorità all'ente produttore del servizio;
- servizio universale⁽¹⁾: l'insieme di esigenze di interesse generale cui dovrebbero essere assoggettate, nell'intera Comunità, determinate attività. Gli obblighi che ne discendono sono finalizzati a garantire ovunque l'accesso di tutti a determinate prestazioni essenziali, di qualità e a prezzi abbordabili.

2.2. La Comunicazione afferma che i servizi d'interesse generale contribuiscono alla competitività europea ed alla solidarietà sociale, nonché alla qualità della vita dei cittadini europei, buona parte dei quali, inoltre, li considera autentici diritti sociali.

2.3. Si sottolinea che la Comunità ha per obiettivo il sostegno alla competitività dell'economia europea in un modo sempre più concorrenziale, per garantire al consumatore scelte migliori, una miglior qualità e prezzi più bassi. Allo stesso tempo, tramite le sue politiche, la Comunità contribuisce a rafforzare la coesione economica e sociale tra gli Stati membri ed a ridurre determinate ineguaglianze.

3. Normativa nei settori dei trasporti, dell'energia, delle infrastrutture e della società dell'informazione

3.1. Nell'ambito dei trasporti ferroviari, su strada e per via navigabile, il Regolamento (CEE) n. 1191/1969 del Consiglio del 26 giugno prevede che le autorità degli Stati membri, allo scopo di garantire la prestazione di servizi di trasporto sufficienti, tenendo conto in particolare di fattori sociali, ambientali e riguardanti l'assetto territoriale, o allo scopo di offrire condizioni tariffarie speciali a favore di determinate categorie di passeggeri, possano concludere contratti di servizio pubblico con un'impresa di trasporti per garantire le frequenze minime, la capacità, gli itinerari, le tariffe, gli orari e la continuità del servizio.

Vi sono anche altri motivi pratici che motivano l'esistenza e la continuità dei contratti di servizio pubblico. Ad esempio un'offerta efficace e finalizzata all'utente di trasporti pubblici

mediante autobus di linea o pullman può risolvere i problemi di congestione di alcune strade dell'Unione europea dovuti all'aumento di autovetture private in circolazione.

3.1.1. Nei pareri del Comitato sui trasporti⁽²⁾ viene sottolineato che, conformemente al principio di sussidiarietà, le decisioni sulle modalità di organizzazione o sulle condizioni sia qualitative sia quantitative debbono poter rimanere prerogativa degli enti locali competenti.

3.1.2. L'applicazione del principio di sussidiarietà implica il mantenimento dell'acquis comunitario e dell'equilibrio istituzionale e non deve intaccare i principi stabiliti dalla Corte di giustizia per quanto riguarda la relazione tra diritto comunitario e diritto nazionale. Le misure adottate debbono comunque essere coerenti con il conseguimento soddisfacente dell'obiettivo perseguito nonché con la necessità di realizzarlo efficacemente, lasciando ai poteri nazionali o locali la scelta della forma e dei mezzi utilizzati, dato che a essi spetta la responsabilità di sviluppare la pianificazione strategica dei servizi di interesse generale.

3.1.3. Per i trasporti aerei, il Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, regola l'accesso delle compagnie aeree della Comunità alle rotte intracomunitarie e gli obblighi di servizio pubblico imposti ai servizi aerei di linea per quanto riguarda la frequenza minima, gli orari, il tipo di apparecchi impiegati e la capacità offerta⁽³⁾.

3.1.4. Per i trasporti marittimi, il Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri (cabotaggio marittimo), prevede all'art. 4 la possibilità di stipulare contratti di servizio pubblico, o imporre obblighi di servizio pubblico limitati alle esigenze relative ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza e alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste ed all'equipaggio della nave⁽⁴⁾.

3.1.5. La sicurezza è un importante elemento della politica comunitaria dei trasporti. Esiste una correlazione tra la trasparenza, la qualità e la protezione dei lavoratori e l'interesse pubblico che è destinato a raggiungere un equilibrio tra le aree rurali e quelle urbane per il quale è necessario impiegare le risorse pubbliche.

Nei servizi di interesse generale qualsiasi limitazione imposta alla concorrenza dev'essere necessaria e correlata agli obiettivi perseguiti. I pubblici poteri debbono calcolare le restrizioni alla concorrenza necessarie per poter permettere alle imprese di offrire servizi pubblici, tenendo conto delle condizioni economiche nelle quali le imprese operano, dei costi che debbono sopportare, nonché della legislazione vigente che tali imprese debbono rispettare.

⁽¹⁾ Il servizio universale, per il settore delle telecomunicazioni, è stato definito dall'articolo 2, primo comma, lettera g) della Direttiva 97/33 come «un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile»

⁽²⁾ GU C 138 del 18.5.1999, pag. 7.

⁽³⁾ GU L 240 del 24.8.1992, pag. 8.

⁽⁴⁾ GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7.

3.2. Per i mercati dell'energia, liberalizzati dalla Direttiva 96/92/CE sull'elettricità e dalla Direttiva 98/30/CE sul gas, si stabilisce la loro apertura, si regola l'accesso alla rete, la separazione contabile, il calcolo delle tariffe, l'obbligo di fornire e la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico.

3.2.1. La direttiva sull'elettricità prevede un meccanismo che permette agli Stati membri di tener conto di considerazioni di politica pubblica senza limitare, in circostanze normali, il processo di liberalizzazione. Gli Stati membri possono determinare cinque categorie di obblighi di servizio pubblico: protezione ambientale, sicurezza, regolarità, esigenze minime relative alla qualità delle forniture e politica dei prezzi, e adottare le misure necessarie per il loro rispetto.

3.2.2. La direttiva sul gas contempla il diritto degli Stati membri di imporre alle imprese fornitrici di gas naturale, nell'interesse economico generale, obblighi di servizio pubblico che debbono riguardare cinque settori: la sicurezza, la regolarità, la qualità, il prezzo delle forniture e la protezione dell'ambiente.

3.3. Nel settore delle telecomunicazioni esiste da un lato l'obbligo di prestare un servizio universale, imposto dalla Direttiva 97/33/CE del 30 giugno 1997⁽¹⁾ e dall'altro lato la direttiva sulle autorizzazioni⁽²⁾, adottata nel 1997, e la Direttiva 98/10/CE sulla telefonia vocale, che prevede la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico agli operatori per assicurare il rispetto di una serie definita di «prescrizioni essenziali»⁽³⁾.

3.4. Sono state anche introdotte norme comuni per lo sviluppo del settore postale ed il miglioramento della qualità del servizio, nonché l'apertura progressiva e controllata dei mercati alla concorrenza. Al centro del dispositivo proposto vi è la garanzia a lungo termine del servizio postale universale. Il servizio universale corrisponde ad un'offerta di qualità su tutto il territorio, ad una frequenza minima ed a prezzi abbordabili per tutti. Comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione della posta, nonché di pubblicazioni, di cataloghi e di pacchetti, entro determinati limiti di peso e di prezzo.

3.5. La concessione di diritti esclusivi speciali alle imprese dovrà avvenire mediante procedure di licitazione basate su criteri oggettivi, non discriminatori e trasparenti e la loro aggiudicazione dovrà avere nella maggior parte dei casi carattere temporaneo.

⁽¹⁾ GUL 199 del 26.7.1997, pag. 32.

⁽²⁾ GUL 117 del 7.5.1997, pag. 15.

⁽³⁾ Prescrizioni essenziali: ragioni di interesse generale e di natura non economica, che possono spingere uno Stato membro ad imporre condizioni relative alla fornitura dei servizi

4. La situazione dopo il Trattato di Amsterdam

4.1. La missione della Comunità è promuovere in tutto il territorio comunitario uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, rispettosa dell'ambiente, un alto grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, l'innalzamento del livello e della qualità della vita, la competitività, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.

4.1.1. Gli strumenti per conseguire gli obiettivi suelencati sono la instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e la realizzazione delle politiche e delle azioni comuni previste nel Trattato, tra le quali figura una normativa che garantisca che la concorrenza non venga falsata sul mercato interno.

4.2. Il primo paragrafo dell'articolo 86 (ex articolo 90) del Trattato stabilisce che gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi⁽⁴⁾, alcuna misura contraria alle norme del Trattato, specialmente a quanto contemplato dagli articoli 12 (discriminazione) e gli articoli dall'81 all'89 (pratiche restrittive della concorrenza e aiuti di Stato). In relazione con l'articolo 86 vengono in genere invocate altre disposizioni del Trattato, come l'articolo 28 (libera circolazione delle merci), l'articolo 49 (libera prestazione dei servizi) e l'articolo 43 (libertà di stabilimento).

4.2.1. Il secondo paragrafo prevede che le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale siano sottoposte alle norme del Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Inoltre lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità. Il terzo paragrafo stabilisce infine che la Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni dell'articolo in questione rivolgendo, ove occorra, opportune direttive o decisioni agli Stati membri.

⁽⁴⁾ Diritti esclusivi:

- i diritti garantiti da uno Stato membro che riservano la prestazione di determinati servizi di un'impresa mediante disposizioni legali, regolamentari o amministrative che le riservano il diritto di prestare un servizio o a svolgere un'attività in un settore geografico predeterminato.
- Diritti speciali: diritti concessi da uno Stato membro a un numero limitato d'impresе mediante disposizioni legali, regolamentari, e amministrative, che, in un'area geografica data:
 - limita in maniera discrezionale a due o più il numero delle imprese autorizzate a prestare un servizio o a svolgere un'attività senza basarsi su criteri oggettivi, proporzionali e non discriminatori, oppure,
 - designano (senza basarsi su tali criteri) un certo numero di imprese in concorrenza tra loro come le uniche autorizzate a prestare un servizio o a svolgere un'attività, oppure,
 - conferiscono a tale impresa o a tali imprese (senza basarsi su tali criteri) vantaggi legali o regolamentari, che pregiudicano sostanzialmente la capacità di altre imprese a prestare i medesimi servizi o a svolgere la medesima attività nella stessa area geografica in condizioni praticamente equivalenti.

4.3. L'articolo 16 del Trattato, introdotto dal Trattato di Amsterdam, fa riferimento in maniera specifica ai servizi di interesse economico generale. L'articolo sottolinea l'importanza di questi ultimi, i quali rappresentano un «valore comune» dell'Unione, e riconosce loro un ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale. L'enunciato va interpretato come lo sforzo di trovare un equilibrio tra le regole della concorrenza e la necessità di garantire la prestazione dei servizi pubblici, rispettando nel contempo le disposizioni dell'articolo 86.

4.4. È stato inoltre introdotto un Protocollo sul sistema di radiodiffusione pubblica che sottolinea la natura specifica del sistema rispetto ai bisogni sociali e culturali. Concretamente tale Protocollo permette agli Stati membri di finanziare canali televisivi nella misura in cui tale finanziamento venga concesso «ai fini dell'adempimento della missione di servizio pubblico conferita, definita ed organizzata da ciascun Stato membro, nella misura in cui tale finanziamento non perturbi le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune». Il Protocollo cerca di trovare un equilibrio tra l'applicazione delle regole della concorrenza e la necessità di garantire il servizio pubblico nell'industria televisiva.

4.5. È stata inoltre introdotta una Dichiarazione sugli enti creditizi di diritto pubblico in Germania che riconosce che le attuali regole di concorrenza della Comunità consentono di prendere pienamente in considerazione sia i servizi di interesse economico generale prestati in Germania dagli enti creditizi del diritto pubblico, sia le agevolazioni loro concesse per compensare gli oneri connessi alla prestazione di tali servizi.

4.6. Secondo il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999⁽¹⁾ in questa fase dello sviluppo dell'Unione europea sarebbe opportuno ricapitolare e sottolineare i diritti fondamentali vigenti nell'Unione in una Carta che comprenderebbe «i diritti di libertà ed eguaglianza, nonché i diritti processuali fondamentali così come garantiti dalla Convenzione europea per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e così come risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. La Carta deve inoltre includere i diritti fondamentali garantiti unicamente ai cittadini dell'Unione. Nell'elaborazione della Carta si terranno inoltre in considerazione i diritti economici e sociali».

5. Principi orientativi che devono regolare i servizi d'interesse economico generale

5.1. Il Comitato ha definito, basandosi su una serie di pubblicazioni e comunicazioni, quali risoluzioni del Consiglio, della Commissione, del Parlamento europeo e altre fonti, e in un processo di elaborazione autonomo, un elenco indicativo di principi che i servizi di interesse generale dovrebbero rispettare.

5.2. A parere del Comitato il seguente elenco orientativo di principi, da discutere pubblicamente, sarà assai utile per la prestazione di tali servizi.

5.3. In quanto diritto dei cittadini, i servizi d'interesse economico generale dovrebbero funzionare in base ai seguenti principi orientativi:

5.3.1. Eguaglianza: Tutti i cittadini sono uguali per quanto riguarda l'accesso ai servizi d'interesse generale. Il termine eguaglianza deve venir compreso non come un obbligo di uniformità, bensì come una proibizione delle discriminazioni non giustificabili, basate sullo statuto sociale o personale in materia di prestazione di servizi.

5.3.2. Universalità: Tra i servizi forniti, quelli di base debbono venir forniti a tutti.

5.3.3. Affidabilità: La prestazione di servizi d'interesse generale sarà continua, regolare e ininterrotta. Le eventuali irregolarità di funzionamento e le sospensioni dei servizi verranno limitate ai casi specificamente previsti dalle disposizioni che disciplinano il settore.

5.3.4. Partecipazione: Gli utenti dovranno partecipare attivamente allo sviluppo dei servizi d'interesse generale. Scopo di tale partecipazione è quello di proteggere i diritti alla corretta prestazione dei servizi e di favorire la cooperazione tra i prestatori.

5.3.5. Trasparenza: I prestatori di servizi faranno in modo che gli utenti siano informati in modo esauriente sulla prestazione dei servizi, in particolare sugli obblighi di servizio pubblico e sulle tariffe.

5.3.5.1. A tale scopo, i prestatori dovranno informare gli utenti delle condizioni finanziarie e tecniche della prestazione dei servizi, nonché di qualsiasi cambiamento che influisca sulla prestazione, e pubblicare i testi contenenti le regolamentazioni del servizio.

5.3.6. Semplificazione delle procedure: I prestatori ridurranno, nella misura del possibile, la complessità delle procedure che gli utenti devono seguire e forniranno le necessarie spiegazioni.

5.3.6.1. Inoltre utilizzeranno, laddove è possibile, formulari uniformi, cercando di semplificare e spiegare i sistemi di abbonamento ai servizi e di pagamento di questi ultimi.

5.3.6.2. In ogni caso i prestatori introdurranno procedure interne per il trattamento dei reclami presentati dagli utilizzatori. Tali procedure saranno accessibili, facili da comprendere e da applicare e dovranno garantire in definitiva che i prestatori tengano conto dei reclami degli utenti o delle associazioni dei consumatori; esse accorderanno un diritto di reclamo dinanzi alle autorità di regolamentazione e la possibilità di ricorrere alle vie legali in generale⁽²⁾.

⁽¹⁾ Conclusioni: punti 44 e 45, ed allegato IV.

⁽²⁾ Tali procedure dovranno poggiare sui principi stabiliti nella raccomandazione della Commissione che riguarda i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (COM(1998) 198 def.) del 30 marzo 1998 e, per quanto possibile, verrà incoraggiato l'impiego del «formulario europeo dei reclami per i consumatori».

5.3.7. Redditività ed efficacia: I servizi d'interesse economico generale verranno forniti in maniera efficace e redditizia. I prestatori adotteranno le misure necessarie per conseguire tali obiettivi.

5.3.8. Qualità dei servizi: I prestatori definiranno i fattori determinanti la qualità dei servizi e su tali basi pubblicheranno le norme qualitative e quantitative che si impegnano a rispettare.

5.3.8.1. Il mantenimento di tali norme non verrà soggetto ad alcuna condizione. Verranno autorizzate deroghe solamente se queste presenteranno vantaggi per gli utenti e saranno sottoposte al controllo di questi ultimi in riunioni periodiche.

5.3.9. Prestazione di un servizio adeguato: I servizi di interesse economico generale si adegueranno all'evoluzione dei bisogni collettivi ed ai risultati del progresso tecnologico ed economico.

5.3.10. Valutazione dei risultati: Le condizioni di prestazione dei servizi pubblici verranno valutate periodicamente dai prestatori. A tale scopo questi ultimi raccoglieranno anche informazioni sul livello di soddisfazione degli utenti.

5.3.11. Cooperazione tra prestatori: Anche se il servizio viene fornito in un ambito concorrenziale, i prestatori si sforzeranno di cooperare per rispettare tali principi.

5.3.12. Accessibilità finanziaria: Le condizioni d'accesso a tali servizi debbono venir realizzate ad un costo abbordabile per i cittadini e debbono orientarsi verso l'idea di «costo ragionevole».

5.3.13. Protezione dell'ambiente: La definizione ed il funzionamento dei servizi d'interesse economico generale dovranno tener conto delle esigenze di protezione dell'ambiente in quanto elemento determinante della coesione sociale e territoriale.

6. Osservazioni di carattere generale

6.1. Il Comitato ritiene che la correlazione tra il diritto di concorrenza ed i servizi di interesse generale, per i settori dei trasporti dell'energia e delle telecomunicazioni, debba essere equilibrata, in particolare per quanto riguarda l'articolo 86 — ex articolo 90 — che è redatto in maniera «negativa» nel senso che permette di non applicare le regole del Trattato qualora la loro applicazione renda impossibile la prestazione dei servizi di interesse economico generale che sono stati affidati a tali settori.

6.2. Tuttavia, il nuovo articolo 16 impone un obbligo «positivo» alla Comunità e agli Stati membri, nel quadro delle rispettive competenze, di assicurarsi che tali servizi funzionino sulla base di principi e di condizioni che permettano loro di

assolvere la missione che è stata loro affidata. Il Comitato ritiene a tale proposito che debba esistere un equilibrio tra la redditività degli operatori sul mercato, gli obblighi derivanti da criteri sociali, occupazionali, e relativi all'economia di mercato, alla sicurezza e all'ambiente e gli orientamenti fondamentali di sviluppo sostenibile.

6.2.1. D'altra parte, ad esempio nel settore dei trasporti su strada, gli operatori quando prestano un servizio di interesse generale devono essere sicuri che una serie di aspetti siano già stati definiti dalle autorità. Tra questi la descrizione dell'obiettivo perseguito dal servizio, la compensazione finanziaria, gli incentivi, la descrizione dell'esclusività, la durata e l'estensione geografica, nonché le installazioni messe a disposizione dalle diverse parti.

6.3. Il Comitato ritiene che i servizi di interesse economico generale facciano effettivamente parte dei valori comuni dell'Unione e che favoriscano una politica di integrazione europea equilibrata, creando un miglior quadro politico e giuridico per i cittadini e per le imprese.

6.4. Il Comitato ritiene altresì che il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione sia importante. In futuro dovranno in particolare venir presi in considerazione nella gestione e nell'assetto del territorio; inoltre le «reti» non devono essere improntate solo a criteri economici, bensì tener conto anche di altre considerazioni sociali.

6.5. Il Comitato è favorevole ad una definizione e prestazione di tali servizi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

6.6. Per quanto riguarda il sistema pubblico di radiodiffusione, il Comitato ritiene che:

6.6.1. sarà necessario tener conto degli aspetti culturali nella definizione del servizio pubblico di radiodiffusione;

6.6.2. la missione di servizio pubblico nel settore della radiodiffusione comporta requisiti concreti in termini di programmazione, nonché altri obblighi che non dovrebbero esser a carico dei soli operatori sia che essi siano pubblici oppure privati;

6.6.3. il ruolo del servizio pubblico di radiodiffusione è connesso alla promozione dei bisogni democratici, sociali e culturali di ciascuna società e di ciascun gruppo minoritario nonché alla necessità di salvaguardare il pluralismo dei mezzi di comunicazione, di garantire un'offerta di contenuti di qualità, di salvaguardare la diversità linguistica e culturale nonché la protezione dei minori;

6.6.4. il finanziamento della radiodiffusione di servizio pubblico deve seguire criteri di proporzionalità e trasparenza e tale finanziamento non deve influenzare le condizioni del mercato né la libera concorrenza nella Comunità in maniera contraria all'interesse generale;

6.6.5. allorché un operatore eserciti anche attività puramente commerciali, vale a dire che vanno oltre la sua missione di servizio pubblico, dovrà elaborare una contabilità separata per evitare che i fondi pubblici vengano sviati verso attività commerciali.

6.7. Società dell'informazione

6.7.1. Tutti gli aspetti della società dell'informazione possono modificare in profondità la relazione tra imprese e consumatori, nonché la natura stessa del consumo.

6.7.2. Il Comitato ritiene che i servizi di interesse economico generale debbano svolgere un ruolo determinante nella «società dell'informazione» e considera che la loro istituzione non debba creare ulteriori esclusioni sociali. A tal scopo il concetto di servizio universale e la sua adattabilità alle innovazioni tecnologiche devono rivestire una funzione essenziale.

6.7.3. A parere del Comitato ⁽¹⁾, la società dell'informazione

- rappresenta uno strumento di politica regionale;
- deve promuovere lo sviluppo di una rete di centri delle tecnologie dell'informazione;
- permette una migliore integrazione nella società europea dei cittadini potenzialmente esclusi (disabili, abitanti di regioni isolate o ultraperiferiche);
- presuppone venga data all'Unione europea un'identità culturale che, rispettando la ricchezza di sfumature nazionali e regionali, fornisca alla società dell'informazione un sostegno filosofico e ideologico;
- favorisce le riduzioni delle tariffe di accesso e utilizzazione di Internet, grazie alle possibilità fornite dalle condizioni del sistema di concessione e nel rispetto dell'equilibrio tariffario, garantendo al tempo stesso la sicurezza degli utenti e la tutela della loro vita privata.

6.8. Reti di trasporto ed energia

6.8.1. Fermo restando che il servizio universale nei settori dei trasporti e dell'energia non deve avere necessariamente la stessa portata che riveste in altri servizi economici di interesse generale, a parere del Comitato nell'ambito della liberalizzazione finora praticata non si è tenuto conto in maniera adeguata degli elementi determinanti la coesione economica, sociale e territoriale, dato che i criteri prioritari sono stati quelli dell'efficienza economica.

6.8.2. Il Comitato ritiene che per quanto riguarda le misure da adottare in futuro, sarà opportuno tener conto non soltanto

dei criteri economici ma altresì di criteri basati sulla necessità di salvaguardare l'occupazione, la qualità del servizio ed il livello di soddisfazione degli utenti, con l'obiettivo ultimo di conseguire e rafforzare il benessere sociale. Ad esempio si dovrebbe prendere in considerazione la generazione d'energia ecocompatibile, mediante centrali di cogenerazione, per evitare il ripetersi di quanto sta avvenendo in Germania, dove tale forma di energia è svantaggiata non risultando competitiva rispetto ad altri tipi di energia, ottenuti in condizioni di sicurezza inferiori.

7. Conclusioni

7.1. I servizi di interesse economico generale svolgeranno un ruolo determinante nella promozione della coesione economica e sociale e nella solidarietà territoriale, poiché rappresentano «valori comuni» che l'Unione europea deve salvaguardare e promuovere.

7.2. Secondo il Comitato la promozione della coesione economica e sociale nella prestazione dei servizi di interesse economico generale presuppone comunque il diritto dei cittadini ad accedere a tutti i servizi o a tutte le prestazioni, a prescindere dalle condizioni sociali o dal luogo di residenza, poiché tali servizi hanno per obiettivo il perseguimento e la salvaguardia della coesione sociale e territoriale.

7.3. Per quanto riguarda gli utenti dei servizi, l'obiettivo deve consistere nel garantire un equilibrio adeguato tra la liberalizzazione, che richiede una maggiore concorrenza, e le misure pertinenti, che poggiano sui principi orientativi già elencati (accessibilità, qualità del servizio, trasparenza dell'informazione, ecc.).

7.4. Deve comunque essere garantita la considerazione, in maniera più coerente e costante in tutto lo spettro delle politiche dell'Unione europea, degli interessi economici e giuridici dei consumatori i quali, attraverso le loro associazioni, fanno parte della «società civile organizzata».

Sarà necessario tenere altresì conto della situazione degli operatori che partecipano alla prestazione dei servizi di interesse generale, e cioè, in concreto, delle condizioni economiche nelle quali operano le imprese, dei costi nei quali le imprese incorrono, nonché della legislazione in vigore che tali imprese debbono rispettare.

7.4.1. A parere del Comitato in un sistema concorrenziale tutti i partecipanti debbono contribuire in maniera proporzionale al finanziamento del servizio universale.

7.5. Il Comitato ritiene che il diritto dei cittadini alla parità di accesso alla prestazione dei servizi di interesse economico generale rappresenti un diritto di tutti i cittadini il cui obiettivo è aumentare il benessere generale. In ogni caso, per salvaguardare il modello sociale europeo, deve esistere un equilibrio tra i servizi di interesse generale e le regole del mercato interno, in particolare la libera concorrenza.

(1) Dichiarazione di Oulu del 7 settembre 1999.

7.6. È per tal motivo che il Comitato invita il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione a includere il diritto dei cittadini alla parità di accesso alla prestazione di tali servizi nella Carta dei diritti fondamentali che il Consiglio europeo di Colonia ha deciso di elaborare.

7.7. Il Comitato chiede inoltre al Consiglio, al Parlamento europeo ed alla Commissione di fare in modo che, per quanto possibile, si abbia continuità nella prestazione di tali servizi dopo la conclusione del prossimo ciclo di negoziati nell'ambito dell'OMC.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione — Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi — Risultati della consultazione relativa al Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato unico»

(1999/C 368/18)

La Commissione europea, in data 18 maggio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Byrne in data 7 ottobre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, 5 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le prestazioni pensionistiche sono una componente essenziale dei sistemi di protezione sociale dei paesi dell'Unione, dove la spesa pensionistica pubblica rappresenta quasi la metà della spesa sociale complessiva, attualmente tra il 9 % e il 15 % del PIL, ed è destinata ad aumentare notevolmente per ragioni di carattere demografico.

1.2. I regimi pensionistici si basano su una combinazione di tre pilastri:

- il primo, in cui rientrano i regimi pubblici di sicurezza sociale;
- il secondo, che comprende i regimi professionali;
- il terzo, che raggruppa i piani pensionistici a livello individuale.

Il secondo e il terzo pilastro sono generalmente conosciuti sotto la designazione «sistemi pensionistici integrativi».

1.2.1. Mentre il grado di ricorso ai vari pilastri è di competenza esclusiva degli Stati membri, la Commissione

intende garantire l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo di regimi integrativi in linea con le esigenze del mercato unico.

1.3. Attualmente, il valore delle attività che rientrano nei regimi del secondo pilastro ammonta al 23 % del PIL dell'Unione europea e quello delle attività del terzo pilastro al 35 %.

1.4. La Comunicazione della Commissione fa seguito alle consultazioni svoltesi in merito al «Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel mercato unico»⁽¹⁾ del giugno 1997, sul quale il Comitato ha adottato un parere il 10 dicembre 1997⁽²⁾.

2. La comunicazione della Commissione

2.1. La comunicazione ribadisce in breve i punti principali del Libro verde richiamando, in particolare, nuovamente l'attenzione sulle pressioni demografiche, che fanno prevedere, nell'intera Unione europea, una diminuzione della popolazione attiva in rapporto ai pensionati dall'attuale 4:1 al 2:1 entro il 2040⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(97) 283 del 10.6.1997.

⁽²⁾ GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114.

⁽³⁾ Attualmente il Comitato sta preparando un parere sul tema «Situazione e tendenze demografiche nell'UE».

2.2. La comunicazione è incentrata sui regimi integrativi, vale a dire il secondo e il terzo pilastro, in relazione a tre settori specifici sui quali vi è stato ampio consenso nel corso del processo di consultazione:

2.2.1. Capitolo 2: Regole prudenziali per i fondi pensione — Tali fondi sono gli unici istituti finanziari di rilievo che non beneficiano della normativa UE che garantisce l'applicazione delle libertà previste dal mercato unico a tale tipo di istituti. Ciò dipende in parte dal fatto che tali regimi si sono sviluppati nell'ambito delle regolamentazioni nazionali; d'altro canto, però, la necessità di un'iniziativa dell'Unione europea è particolarmente significativa nel quadro del completamento del mercato unico. Qualsiasi proposta dovrebbe essere intesa a garantire la migliore tutela possibile dei diritti degli affiliati ai fondi, richiedendo lo sviluppo di un adeguato quadro prudenziale, come è avvenuto per i settori bancario e assicurativo. Dovrebbe anche prevedere il riconoscimento reciproco dei sistemi di controllo esistenti (condizione sine qua non per l'affiliazione transfrontaliera) ed evitare l'adozione di norme sugli investimenti che siano troppo restrittive e risultino incompatibili con l'uso dell'euro.

2.2.2. Capitolo 3: L'eliminazione degli ostacoli alla mobilità professionale nell'Unione — Quest'ultima dispone già di norme che disciplinano le pensioni di sicurezza sociale per i lavoratori migranti, ma le regolamentazioni relative ai regimi pensionistici integrativi sono estremamente limitate. Pertanto la comunicazione prevede che si tengano consultazioni per individuare condizioni di acquisizione dei diritti che favoriscano la libera circolazione, la convergenza delle normative nazionali sul trasferimento dei diritti, nonché le condizioni da soddisfare affinché i fondi possano gestire piani pensionistici in diversi Stati membri. La comunicazione prevede la creazione di un «Forum sulle pensioni» con l'obiettivo di raggiungere un accordo su tali aspetti.

2.2.3. Capitolo 4: Il coordinamento dei regimi fiscali degli Stati membri — La comunicazione propone di abolire le discriminazioni fiscali che colpiscono i prodotti offerti da fondi pensione e imprese di assicurazione operanti in Stati membri diversi da quello in cui risiede l'affiliato o potenziale cliente. Propone d'intervenire anzitutto con una normativa riguardante il regime fiscale dei contributi transfrontalieri versati da lavoratori migranti a favore di regimi pensionistici professionali.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Per quanto la comunicazione della Commissione riguardi soltanto le pensioni integrative, il Comitato giudica importante ribadire le osservazioni precedentemente formulate in relazione alle pensioni pubbliche (primo pilastro)⁽¹⁾.

3.1.1. Il Libro verde ha rilevato che l'88 % di tutte le pensioni corrisposte nell'Unione europea è attualmente costituito da pensioni pubbliche, le quali continueranno a rappresentare il grosso delle pensioni erogate.

3.1.2. Il Comitato ha già suggerito che, data l'importanza dei regimi del primo pilastro cui si è testé accennato, gli Stati membri dovrebbero cercare dei modi per migliorarne la sostenibilità.

3.1.3. Il Comitato ha notato che qualsiasi passaggio, ancorché graduale, dalle pensioni basate sul principio di ripartizione agli altri regimi renderà necessario accantonare maggiori risorse per le pensioni. Bisognerebbe quindi premurarsi di garantire che ogni iniziativa del secondo e del terzo pilastro possa essere sostenuta senza rimettere in discussione i diritti acquisiti nel quadro del primo pilastro.

3.2. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia preso l'iniziativa di presentare la comunicazione in esame con l'obiettivo di affrontare tre importanti aspetti relativi alle pensioni integrative che erano stati messi in evidenza in due recenti pareri⁽²⁾ del Comitato.

3.3. Il Comitato si è anche espresso a favore di una parità di condizioni tra regimi pensionistici e accordi pensionistici garantiti da un contratto di assicurazione sulla vita, pur mettendo in risalto la fondamentale differenza tra i due. La mancanza di un quadro normativo comunitario relativo ai fondi pensione può effettivamente impedire il corretto sviluppo di tali regimi, oltre a comportare potenziali rischi per i beneficiari. Pertanto il Comitato ha già sottolineato la necessità di creare un quadro giuridicamente sicuro per tutti i regimi pensionistici integrativi⁽²⁾.

3.4. Il Comitato approva le osservazioni formulate dalla Commissione circa i modi possibili per attuare la parità di trattamento tra i fondi pensione e i regimi offerti da imprese di assicurazione del ramo vita per quanto concerne le norme sugli investimenti. In considerazione delle caratteristiche specifiche e delle diverse forme di pensioni professionali esistenti negli Stati membri, il Comitato ha già raccomandato l'applicazione di norme prudenziali distinte, a seconda del tipo di prodotto pensionistico in questione. Per evitare distorsioni di concorrenza a danno delle compagnie di assicurazione in relazione ai loro investimenti pensionistici, gli Stati membri che applicano restrizioni quantitative elevate e severe a talune categorie di attività che costituiscono le riserve tecniche (ad es. azioni) potrebbero contemplare un abbassamento di tali soglie per le attività pensionistiche professionali delle compagnie di assicurazione senza che ciò comporti necessariamente un aumento dei rischi.

3.5. Il Comitato concorda nel ritenere che il riconoscimento reciproco dei sistemi di controllo esistenti sia il modo migliore di procedere, e confida che esso consentirà di compiere rapidi progressi. Tale approccio dovrebbe anche evitare che sistemi nazionali di controllo collaudati, che tengono conto della natura e delle norme specifiche dei diversi regimi pensionistici nazionali, siano soggetti a modifiche non indispensabili.

3.6. Il Comitato rileva in particolare gli elevati costi amministrativi e di altro tipo che l'esistenza di sistemi pensionistici disparati, ciascuno dei quali è soggetto a normative specifiche,

(1) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114 e GU C 157 del 25.5.1998, pag. 26.

comporta per le imprese multinazionali attive nell'Unione europea. Il Comitato confida che la Commissione avanzi quanto prima proposte intese ad agevolare la creazione di regimi di pensioni professionali al livello dell'UE (nel quadro del secondo pilastro) come logico prolungamento del mercato interno, specie in concomitanza con l'introduzione della moneta unica. Nel frattempo il Comitato auspicerebbe soprattutto interventi tempestivi intesi a creare un sistema di riconoscimento reciproco per agevolare le suddette imprese, a condizione che il risultato non comprometta in alcun modo la qualità dei diritti pensionistici o la tutela prevista dalla legge.

3.7. Come già dichiarato nei precedenti pareri⁽¹⁾, il Comitato conviene sul fatto che gli investimenti dei fondi pensione potrebbero offrire notevoli vantaggi economici all'Unione. Concorda tuttavia nel ritenere che ciò vada considerato come un effetto secondario e non come l'obiettivo primario di tali investimenti.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Capitolo 2: Regole prudenziali per i fondi pensione compatibili con il mercato unico e l'euro

4.1.1. L'approccio adottato in questo capitolo è in linea con il Libro verde, che ha ottenuto ampi consensi da parte della maggior parte degli interpellati, compreso il Comitato⁽²⁾.

4.1.2. Il Comitato nota con piacere che è stata seguita la sua proposta a favore di una direttiva sui principi fondamentali. Questa dovrebbe prevedere un minimo di regole comuni per i regimi pensionistici integrativi allo scopo di garantire agli affiliati ai fondi la massima tutela possibile, agevolando nel contempo una concorrenza leale nella fornitura di servizi da parte degli operatori finanziari.

4.1.3. Esso concorda con le esigenze prudenziali di base elencate dalla Commissione, a condizione che venga inserito un ulteriore punto: «la nomina di un attuario indipendente da parte di ogni regime pensionistico». Il Comitato sottolinea inoltre che le attività detenute dal fondo pensione devono essere non solo separate da quelle dell'impresa promotrice, ma anche al di fuori del suo controllo. Dovrebbero invece essere affidate ad un organo indipendente, ad esempio un comitato di amministratori fiduciari (sul modello del «board of trustees» anglosassone) e, come ulteriore garanzia, gli affiliati al regime integrativo dovrebbero avere il diritto di nominare fino al 50 % dei membri di tale comitato.

4.1.4. Il Comitato ritiene che un approccio flessibile alle norme sugli investimenti sia il più adatto ad ottimizzare i benefici per i membri e raccomanda di non imporre l'investimento di una percentuale minima in determinate categorie di attività e di evitare che le esigenze di congruenza valutaria oltrepassino quanto giustificato dalla prudenza. Andrebbe previsto l'obbligo di non investire più del 5 % del fondo nell'impresa promotrice e di mantenere un portafoglio investimenti ben equilibrato e diversificato. Il Comitato desidera

sottolineare tuttavia che occorre mantenere il principio dell'investimento prudente e che la libertà di investimento non deve andare a scapito di un adeguato controllo dei rischi.

4.1.5. Il Comitato concorda sul fatto che una «garanzia» di ultima istanza, che intervenga nel caso in cui un fondo pensione non sia in grado di far fronte agli impegni presi, costituirebbe un'importante salvaguardia, a condizione che ciò non comporti un'attenuazione dell'obbligo d'investire con prudenza. Vi sono diverse possibilità, quali lo schema di indennizzo del Regno Unito («Pension Compensation Scheme») e l'assicurazione obbligatoria contro l'insolvenza in Germania che si applica alle riserve di fondi pensione costituite dai datori di lavoro. A tale proposito il Comitato ritiene che se si vuole creare un vero mercato unico che consenta l'affiliazione transfrontaliera ciò che conta è adottare dispositivi efficaci. Potrebbe essere quindi necessario mettere a punto alcune norme minime comuni.

4.2. Capitolo 3: Facilitare la libera circolazione dei lavoratori

4.2.1. La Commissione fa rilevare che per i lavoratori migranti l'Unione europea si è già dotata di norme efficaci relative ai regimi del primo pilastro. La scarsità di tali norme per i regimi integrativi costituisce un ostacolo effettivo alla libera circolazione nell'Unione dei cittadini affiliati a tali regimi.

4.2.2. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di eliminare gli ostacoli a livello nazionale che impediscono ai lavoratori l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato.

4.2.3. Il Comitato concorda sul fatto che la via più pratica consiste nel seguire il precedente per i regimi pubblici costituito dal Regolamento (CEE) n. 1408/71⁽³⁾, un approccio basato sul coordinamento piuttosto che sull'armonizzazione dei regimi nazionali.

4.2.4. La Commissione prevede l'eliminazione progressiva degli ostacoli e fa riferimento ai passi già compiuti nella Direttiva 98/49/CE⁽⁴⁾ riguardante i lavoratori distaccati. Il Comitato ha approvato tale proposta di direttiva nel parere del 25 marzo 1998⁽⁵⁾ invitando la Commissione a continuare ad impegnarsi in questo settore.

4.2.5. Nel caso in cui la categoria di lavoratori coperta dalla Direttiva 98/49/CE venga estesa, il Comitato riterrebbe opportuno mantenere la norma secondo cui un lavoratore appartenente a tale categoria non può affiliarsi al sistema di sicurezza sociale del paese ospitante mantenendo contemporaneamente il regime integrativo del paese di origine, o viceversa.

(1) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114 e GU C 157 del 25.5.1998, pag. 26.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114.

(3) Regolamento (CEE) del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2.

(4) Direttiva 98/49/CE del 29 giugno 1998 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea, GU L 209 del 25.7.1998, pag. 46.

(5) GU C 157 del 25.5.1998, pag. 26.

4.2.6. Mentre i dispositivi proposti saranno probabilmente rivolti alla stragrande maggioranza dei lavoratori migranti, vi è una componente minore ma potenzialmente in aumento di lavoratori ad alta mobilità che, in pratica, non sono domiciliati in alcun paese nel quale si possa prevedere un ritorno. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di creare per tale categoria dispositivi specifici validi a livello europeo.

4.2.7. Nei suoi precedenti pareri il Comitato ha indicato in particolare tre settori in cui sarebbe stato necessario compiere dei progressi:

- a) le condizioni necessarie per l'acquisizione dei diritti, in particolare i lunghi periodi di tempo richiesti in alcuni Stati membri;
- b) le difficoltà inerenti al trasferimento dei diritti acquisiti alla pensione da uno Stato membro all'altro;
- c) la posizione di un lavoratore che svolge temporaneamente un'attività in un altro Stato membro in base ad un contratto diverso dal distaccamento.

Il Comitato approva pertanto le proposte formulate al riguardo nella comunicazione. Esso desidera inoltre rammentare alla Commissione altri due punti contenuti nel parere precedentemente elaborato in materia:

- la disparità di trattamento tra gli affiliati ai regimi professionali e i lavoratori che scelgono un regime a titolo privato;
- la possibilità di definire un regime modello di pensione professionale per la società paneuropea.

4.2.8. Il Comitato condivide in particolare la constatazione che i lunghi periodi di maturazione sono una potenziale fonte di discriminazione indiretta nei confronti delle donne lavoratrici, poiché esse hanno minori probabilità di svolgere un servizio continuato di pari durata rispetto agli uomini.

4.2.9. Il Comitato prende atto delle difficoltà, descritte dalla Commissione, inerenti alla trasferibilità dei diritti alla pensione a/da regimi fondati sulla costituzione di riserve contabili. Ritiene tuttavia che si dovrebbe fare attenzione per evitare che le imprese datrici di lavoro che scelgono tale approccio finiscano per godere di vantaggi sleali nei confronti della concorrenza. In particolare, un sistema obbligatorio di conservazione e rivalutazione dei diritti pensionistici dal momento della cessazione dell'attività al pagamento della pensione potrebbe costituire un'efficace garanzia alternativa.

4.2.10. Il Comitato di alto livello sulla libera circolazione ha proposto di creare un «Forum sulle pensioni» per esaminare le possibilità di affrontare la questione della mobilità transfrontaliera dei lavoratori in relazione alle pensioni integrative. Nel parere adottato sul Libro verde⁽¹⁾ il Comitato ha espresso qualche riserva circa la creazione di un ulteriore organo, ma osserva che tale proposta è stata approvata dalle parti sociali. Il Forum si occuperà principalmente di questioni riguardanti

le pensioni integrative, tuttavia il Comitato suggerisce che qualsiasi raccomandazione sia coordinata con le norme relative ai regimi del primo pilastro. Il Comitato sarebbe lieto di partecipare a tale Forum.

4.3. *Capitolo 4: Un più stretto coordinamento dei regimi fiscali nazionali*

4.3.1. In ragione della diversità e della complessità dei regimi fiscali nazionali, la Commissione ritiene che il Gruppo di politica fiscale sia la sede più adatta per elaborare un'adeguata iniziativa legislativa. A tal fine è stato deciso di creare un sottogruppo tecnico con l'incarico di assisterlo.

4.3.2. Il Comitato riconosce la complessità delle questioni da affrontare e la difficoltà di conciliare le impostazioni contrastanti degli Stati membri in materia. Tuttavia, i problemi che i lavoratori migranti si trovano ad affrontare sono reali e urgenti: senza introdurre una qualche forma di coordinamento fiscale gli ostacoli alla mobilità continueranno ad esistere nella pratica, nonostante la Direttiva 98/499/CE e ogni successiva modifica di tale strumento. Il Comitato spera pertanto che non sia eccessivamente ottimistico auspicare un'iniziativa legislativa sui primi aspetti entro il 1999 o il 2000.

4.3.3. Il Comitato osserva che l'impostazione di base da adottare poggia su tre principi:

- coordinamento anziché armonizzazione;
- nessuna discriminazione, ossia la libera circolazione dei lavoratori non può essere indebitamente ostacolata da un regime fiscale troppo restrittivo nei confronti delle transazioni transfrontaliere;
- nessuna diminuzione delle entrate: il gettito fiscale degli Stati membri andrebbe cioè salvaguardato.

4.3.4. Il Comitato comprende il pragmatismo su cui si fonda tale approccio, ma teme che un principio di base del tipo «nessuno perde nulla» possa fatalmente intralciare il progresso.

4.3.5. Il Comitato prende atto del ruolo influente della Corte di giustizia europea nel sostenere i diritti dei cittadini sanciti dal Trattato in relazione sia alle pensioni che alle assicurazioni del ramo vita e si augura che il sistema politico reagisca con analogo prontezza.

4.3.6. Con specifico riferimento agli argomenti esposti nella comunicazione riguardo alle opzioni alternative di tassare i contributi pensionistici (sistema TEE) oppure le prestazioni corrisposte (sistema EET), il Comitato si pronuncia a favore di quest'ultima.

(1) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 114.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato approva il fatto che la Commissione abbia dato seguito con una certa tempestività alle discussioni sul Libro verde e condivide in linea generale i contenuti della comunicazione.

5.2. Il Comitato ritiene che il proprio ruolo rappresentativo lo metta in una buona posizione per assistere la Commissione su tale problematica. È pertanto disposto a partecipare pienamente a qualunque ulteriore consultazione in materia.

5.3. Il Comitato spera che la prossima Commissione riprenderà rapidamente il quadro definito nella comunicazione e che non vi sarà soluzione di continuità.

5.4. Il Comitato ritiene che l'obiettivo del coordinamento delle pensioni e delle libertà sia completamente in linea con le aspettative dei cittadini europei in relazione al mercato unico.

5.5. Il Comitato condivide la posizione secondo cui dovrebbe essere adottato un approccio flessibile in materia di norme sugli investimenti, a condizione che esse siano controbilanciate da norme prudenziali efficaci per controllare i rischi e che gli

impegni formino regolarmente oggetto di valutazioni attuariali indipendenti.

5.6. Il Comitato dà pure atto che gli affiliati ai regimi pensionistici potrebbero sentirsi maggiormente tutelati da un sistema di garanzia e invita la Commissione e gli Stati membri a studiare come questo obiettivo possa essere realizzato.

5.7. Il Comitato approva le proposte relative alla creazione sia del Forum sulle pensioni col compito di esaminare gli ostacoli che si frappongono alla libera circolazione dei lavoratori, sia del sottogruppo tecnico con l'incarico di assistere il Gruppo di politica fiscale. Questo sembra il sistema più pratico per affrontare le complesse questioni in esame.

5.8. Il Comitato sostiene che, con l'aumentare del peso percentuale delle pensioni integrative rispetto al totale dei redditi pensionistici a livello degli Stati membri, sarà sempre più importante creare un ambiente sicuro che consenta ai regimi integrativi di funzionare in maniera efficiente.

5.9. Infine, pur dando il suo pieno sostegno alle iniziative riguardanti le pensioni integrative, il Comitato chiede che si continui a tener presente l'esigenza di migliorare la sostenibilità dei regimi del primo pilastro.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea»

(1999/C 368/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 marzo 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 29 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 87 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Comunicazione della Commissione di un «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea» giunge dopo un intenso dibattito che si è svolto in anni recenti sulle sempre più complesse e determinanti problematiche urbane nel territorio dell'Unione, alimentato da numerose iniziative di vari soggetti istituzionali ed ulteriormente sollecitato dall'evidenziarsi di alcuni nodi fortemente collegati a questa tematica.

1.2. Una prima, significativa, traccia di riflessione sulla problematica di una politica europea rivolta alle città è presente nel Libro Verde sull'ambiente urbano predisposto dalla Commissione nel 1990, mentre è del 1996 il Rapporto città europee sostenibili, prodotto dal Gruppo di esperti sull'ambiente urbano dell'Unione europea. Il Comitato economico e sociale dal canto suo affronta la questione sia nell'ambito di un parere su Europa 2000+ nel 1995⁽¹⁾, sia con un parere specifico, nel 1996⁽²⁾.

1.2.1. Nello stesso anno la Commissione pone decisamente la questione urbana all'attenzione di tutte le sedi istituzionali con la Comunicazione «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» che viene accolta con positivo interesse e sulla quale si pronunciano in questo senso, invitando la Commissione ad ulteriori sviluppi dell'iniziativa, sia il Parlamento europeo⁽³⁾, sia il Comitato economico e sociale⁽⁴⁾, sia il Comitato delle regioni.

1.3. Le considerazioni che hanno animato da principio i sostenitori dell'esigenza di una cornice europea per la politica

urbana, muovevano da riflessioni sul ruolo economico, sociale, politico e culturale che le città, nuclei storici fondamentali del continente più urbanizzato del pianeta, continuano a svolgere.

1.3.1. A queste motivazioni si sono aggiunti ulteriori sviluppi, sia di carattere socioeconomico, sia di carattere istituzionale. Da un lato è nelle città che si condensano, contemporaneamente ed al massimo grado, tutti gli aspetti e gli effetti che l'evoluzione economica e sociale determina: la crescita dell'economia come la crescita della disoccupazione, la crescita della qualità della vita come quella dell'emarginazione. Da un altro lato è proprio nelle città che ogni iniziativa politica dell'Unione ha la massima ricaduta, sia in termini di incidenza diretta, sia in termini di percezione e valutazione da parte dei cittadini europei.

1.4. È infine proprio nelle città che si pone e si deve vincere la sfida dello sviluppo sostenibile, nei suoi aspetti di carattere ambientale come in quelli di valenza sociale, il che comporta che, sia dall'inserimento di questi temi nel trattato di Amsterdam come dagli impegni assunti dall'Unione europea verso le Nazioni Unite in merito ai vincoli di carattere ambientale che sono stati definiti nella Convenzione di Kyoto, discende l'opportunità di definire linee d'azione coerenti necessariamente collegate ad una cornice di politica urbana europea.

2. Gli elementi essenziali della proposta della Commissione

2.1. La Commissione sottolinea come lo sviluppo di strategie integrate di gestione urbana sia fondamentale per affrontare problemi oggettivamente complessi ed inevitabilmente interconnessi, oltre che per massimizzare le potenzialità urbane, finalità che potrebbero essere pregiudicate dal permanere di strategie settoriali tradizionali e da una frammentazione di poteri e responsabilità tra i vari livelli decisionali ed amministrativi.

2.1.1. La premessa indispensabile per un'azione integrata è l'individuazione degli obiettivi prioritari cui deve tendere. La proposta della Commissione individua quattro filoni, articolati ma anche interdipendenti, considerando che le 24 azioni proposte, suddivise verso ciascun obiettivo, possono, ed anzi,

(1) Parere in merito a «Europa 2000+ Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo» (supplemento di parere), GU C 133 del 31.5.1995, pag. 2, par. 2.6.

(2) Parere sul «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», GU C 30 del 30.1.1997.

(3) Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» (COM(97) 197 — C4-235/97) A4-172/98.

(4) Parere in merito alla Comunicazione della Commissione: «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», GU C 95 del 30.3.1998.

in una coerenza complessiva, devono avere una ricaduta più o meno immediata anche verso gli altri. L'elencazione degli obiettivi per titoli costituisce, in un certo senso, anche una sorta di graduatoria del livello delle problematiche — tutte comunque di grande rilievo — che sono oggetto del Quadro di azione.

2.2. Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città è il primo titolo. Come è stato ricordato più sopra, la massima parte dei cittadini dell'Unione vive in centri urbani. Ne deriva che gran parte delle iniziative nell'ambito degli orientamenti per l'occupazione si colloca prioritariamente nel contesto dello sviluppo economico delle città.

2.2.1. Un particolare rilievo viene dato alla scelta di introdurre esplicitamente un riferimento alla dimensione urbana nella programmazione dei Fondi strutturali, anche alla luce delle positive esperienze dell'iniziativa comunitaria Urban. Si ritiene che tra gli effetti positivi di tale decisione ci sarà una ricaduta di rilevanza quantitativa e qualitativa particolare nella preparazione ed attuazione di azioni integrate di sviluppo urbano, oltre che un migliore coordinamento con l'azione comunitaria nel contesto delle reti transeuropee: molti centri urbani vedono pregiudicate le loro potenzialità di sviluppo da una marginalità rispetto al sistema infrastrutturale di viabilità e trasporti.

2.3. Il secondo obiettivo è promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane ed è esplicitamente collegato con il rafforzamento delle politiche comunitarie di lotta all'emarginazione ed alla discriminazione, oltre che in materia di sicurezza, che deriva dal Trattato di Amsterdam. Queste problematiche, che potrebbero essere definite di «sostenibilità sociale» hanno, nel contesto urbano, la loro manifestazione più drammatica, il che consente anche una più immediata ed evidente verifica dell'efficacia delle iniziative volte a contrastarle. La Commissione, richiamando il quadro del nuovo Obiettivo 2, fa anche riferimento a dei criteri identificativi delle «zone urbane in difficoltà».

2.4. Il terzo obiettivo è quello più incardinato su questioni che hanno ormai acquisito una rilevanza mondiale: quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale, questo è il titolo, ed è su questa finalità che si gioca il futuro, non economico ma vitale delle città e dell'intero pianeta. È evidente che proprio nell'agglomerato urbano si concentrano attività, comportamenti e situazioni che incidono fortemente sulla qualità dell'aria, dell'acqua, degli equilibri ecologici naturali, ed è quindi una conseguenza più che ovvia che sia nel tessuto urbano che si devono disporre tutte le iniziative possibili per ridurre al minimo quegli effetti che condizioneranno anche, e pesantemente, le generazioni future.

2.4.1. Le azioni proposte vanno da un miglioramento della legislazione ambientale in relazione al contesto urbano, ad interventi specifici in materia di smaltimento dei rifiuti, modifiche delle abitudini di trasporto e dell'impatto ambientale

dei mezzi utilizzati, fino all'istituzione per le città di un «marchio di qualità ecologica e del sistema di ecogestione».

2.5. L'ultimo obiettivo si propone di contribuire ad un'efficiente gestione urbana e alla delega dei poteri a livello locale. Si ritiene indispensabile una migliore integrazione sia verticale ai vari livelli amministrativi, sia orizzontale tra i vari organismi e al loro interno, oltre che attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti che delle politiche urbane sono responsabili. L'azione dell'Unione europea non intende minimamente inficiare il principio di sussidiarietà, ma si propone di contribuire sia al miglioramento dei rapporti tra i vari livelli, sia all'incentivazione del ricorso al partenariato per affrontare e risolvere le problematiche urbane.

2.5.1. Un'azione è diretta, attraverso l'utilizzo e lo sviluppo di reti integrate, alla sensibilizzazione, allo scambio di esperienze ed alla incentivazione della capacità di agire per uno sviluppo urbano sostenibile. Ulteriori azioni sono poi destinate al sostegno di strategie innovative, alla sicurezza ed alla prevenzione della criminalità, ad una diffusa informazione comparativa sulla situazione delle città dell'Unione.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con favore la Comunicazione della Commissione ed in particolare l'organizzazione del Quadro di azione sui quattro obiettivi che ben sintetizzano le risposte da opporre alle sfide che tutte le strutture urbane dell'Unione si trovano, sia pure in differente misura, a dover affrontare nell'immediato: sviluppo ed occupazione, integrazione e coesione sociale, ambiente e sviluppo sostenibile, gestione efficiente e partecipata.

3.1.1. Appare particolarmente positivo che ci si orienti con decisione alla definizione di linee-guida di politica urbana, con una consapevole presa d'atto che le iniziative politiche dell'Unione non possono prescindere da una matura ed attenta valutazione della realtà che si va, con esse, a determinare nel contesto territoriale urbano che è il tessuto fondamentale dell'organizzazione socioeconomica europea.

3.1.2. La caratteristica più saliente del Quadro d'azione è proprio quella di definire sostanzialmente una cornice per una impostazione integrata della politica urbana, sorretta dall'individuazione di obiettivi prioritari e perseguita attraverso una gamma di interventi e strumenti, che includono i Fondi strutturali e che, nel loro concerto, riescano ad avere un'efficacia a più vasto raggio.

3.2. Il Comitato ritiene tuttavia di dover contribuire alla proposta della Commissione con delle considerazioni sull'impostazione del documento.

3.2.1. La prima e più immediata osservazione è che la Commissione nel formulare la proposta ha dovuto modularsi sul contesto normativo e politico realisticamente possibile. Il documento quindi si rivolge ad un campo di operatività, quello dei centri urbani, considerato esclusivamente nei suoi aspetti e nelle sue problematiche del presente. Anche il testo sulle «Sfide per le città europee» allegato al documento, pur con la ricerca di una proiezione nel futuro, subisce questo limite.

3.2.2. Le città tuttavia, sono in qualche modo esse stesse degli «organismi viventi» composte dalla somma delle entità che vi abitano e vi lavorano, soggette a mutamenti notevoli e talvolta radicali. Quanto inciderà sul futuro di molti ed importanti centri urbani europei il progressivo marcato invecchiamento dei loro abitanti? Che rilevanza avrà il dilagare delle famiglie di una sola persona o con un solo genitore nell'evoluzione della domanda di servizi in tutti i campi? La deindustrializzazione è ormai un processo compiuto o è ancora in divenire, e fino a che punto? Il telelavoro, con i corollari che comporta sulla richiesta di mobilità, è destinato a diventare una realtà diffusa o solo residuale? Questi interrogativi, cui se ne potrebbero aggiungere altri, nel documento non possono trovare spazio se non marginalmente.

3.2.3. Nelle azioni proposte dalla Commissione si accenna in più punti all'importanza di promuovere e mantenere un sistema urbano policentrico ed equilibrato. Questo enunciato, altamente condivisibile, non sembra poter essere perseguibile esclusivamente con le politiche urbane. È necessario che all'integrazione verticale ed orizzontale che la Commissione intende promuovere si aggiunga una integrazione «spaziale» tra centri urbani, centri minori e territorio rurale, nella stessa regione urbana o in coerenti contesti territoriali. Manca però uno strumento che dia un ruolo all'UE per guidare questo processo di riflessione. Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), pur con i limiti della cooperazione intergovernativa costituisce, allo stato attuale, la sola cornice per cercare di conseguire il risultato auspicato.

3.3. Da più parti si è sottolineato come uno dei punti fondamentali per affrontare positivamente il problema occupazionale sia quello di coordinare le politiche di investimento negli Stati membri. Da questo punto di vista un'azione integrata come quella che il documento propone è quindi positiva, ma si ritiene che ne andrebbe maggiormente evidenziata la potenzialità occupazionale nell'ambito delle varie iniziative.

3.3.1. Le politiche di integrazione sociale si rendono sempre più indispensabili per la crescita delle sacche di emarginazione, ma nel contesto urbano complessivo il fenomeno a monte è quello di una crescente «divaricazione sociale», in cui le fasce intermedie sono quantitativamente in contrazione e sempre più soggette ad una precarietà di status. Anche questi elementi vanno tenuti in considerazione nello sviluppo di azioni volte ad affrontare le questioni occupazionali ed economiche dei centri urbani.

3.3.2. Nel considerare i problemi delle aree urbane a forte degrado ed elevata emarginazione sociale va ricordato come

un fattore che contribuisce notevolmente a stabilizzare queste caratteristiche negative sia la disoccupazione a lungo termine. Nella lotta all'emarginazione sociale un'azione è dedicata alle Scuole di seconda opportunità, manca però un richiamo a quella «formazione continua» che può avere un grande ruolo nel consentire il rientro in un contesto occupazionale o, ancor meglio, evitarne l'uscita.

3.3.3. La Commissione dedica una azione specifica alla prevenzione della criminalità urbana. Va tuttavia rilevato che la questione della sicurezza ha assunto ormai un ruolo di primo piano nella sensibilità e nell'esperienza delle città, grandi e piccole. Individuare progetti pilota è senz'altro opportuno, ma il vincolo sempre più stretto tra micro e macro criminalità pone l'esigenza di legare le iniziative a livello locale a strategie coordinate che, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sulla sicurezza, dovrebbero poter assumere maggiore e più incisiva articolazione.

3.4. Un'attenzione particolare andrebbe posta sulla questione dell'immigrazione, che ha un rilievo non secondario nei centri urbani europei. Da un lato, infatti, alimenta la crescita degli abitanti e spesso anche delle situazioni di disoccupazione e di emarginazione. Da un altro pone problemi di creazione di infrastrutture ad hoc, come possono essere i luoghi di culto, ed anche di una politica del territorio che scongiuri il determinarsi o il consolidarsi di enclavi etniche nel tessuto urbano.

3.4.1. Il rifiuto di qualsiasi discriminazione affermato con vigore nel trattato di Amsterdam ha, in questo contesto, una immediata e concreta opportunità di verifica.

3.4.2. Nelle politiche di rinnovamento urbano vanno certo considerati come prioritari gli interventi finalizzati alle «zone urbane in difficoltà» sotto il profilo di marginalità socioeconomica o di grave degrado ambientale, ma dovrebbero essere presi in considerazione anche piani destinati a zone di marginalità urbanistica, come quelle di eccessivo invecchiamento di un patrimonio edilizio senza pregi architettonici o di non più efficienti e adeguate dotazioni infrastrutturali. Il Comitato⁽¹⁾ ha già evidenziato come il risanamento e l'ammmodernamento di vecchi edifici sia particolarmente coerente col concetto di una edilizia sostenibile, eviti il progredire di una urbanizzazione che divora spazi, abbia una buona ricaduta sul versante occupazionale e, si può aggiungere, alimenti il senso di identità della città.

3.4.3. La conservazione del patrimonio culturale dovrebbe essere finalizzata a qualcosa di più che a rendere più attraenti i centri urbani, come indicato nel documento della Commissione. Oltre che elemento forte dell'identità storica e culturale, è un patrimonio che, grande o piccolo che sia, ha una potenzialità non secondaria di produrre ricchezza ed occupazione. Manca una indicazione specifica di azioni finalizzate in questo senso.

⁽¹⁾ Parere sul tema «Sviluppo sostenibile: edilizia abitativa in Europa», GU C 355 del 21.11.1997.

3.5. La questione della sostenibilità economica ed ecologica dello sviluppo è ormai una urgenza planetaria, che proprio nelle città assume la massima evidenza, intrecciandosi strettamente sia alla organizzazione urbana: mobilità, trasporti, gestione dei rifiuti, sia alla qualità della vita dei cittadini: inquinamento acustico ed atmosferico. Al tema dello sviluppo urbano sostenibile, in particolare in relazione al problema ambientale, il Comitato attribuisce quindi una notevole importanza e si è già più volte espresso in merito⁽¹⁾. La proposta della Commissione è apprezzabile ma andrebbe maggiormente considerata ed evidenziata la potenzialità di ricaduta occupazionale delle politiche ambientali attive⁽²⁾.

3.5.1. E tuttavia è importante che, in particolare sul tema dell'ambiente si stimoli la responsabilità dei settori economici⁽³⁾ e si realizzi una forte consapevolezza e condivisione dei cittadini, che può essere sollecitata ed alimentata da una partecipazione al momento decisionale.

3.6. La partecipazione, nell'ambito delle politiche urbane, ha due aspetti fondamentali. Intesa come partenariato, è un modo per convogliare l'apporto di una molteplicità di soggetti istituzionali, parti sociali, operatori economici pubblici, privati e di vario genere nella realizzazione di progetti o interventi. Come tale è preziosa, sia sotto un profilo meramente organizzativo, sia sotto un profilo economico e sociale: aumenta le risorse disponibili ed accresce l'apporto propositivo.

3.6.1. La partecipazione dei cittadini in quanto tali ha invece una forte rilevanza sociale ed il pregio ulteriore di rafforzare il senso di «comunità», che tende sempre più a frammentarsi nelle nostre realtà urbane.

3.6.2. Il Comitato osserva che la proposta dovrebbe sottolineare con maggior vigore un'attenzione verso partecipazione e partenariato, più presenti nelle dichiarazioni di intenti che nelle specifiche azioni dedicate all'argomento. Manca in particolare una valorizzazione del ruolo delle imprese dei Servizi e delle PMI, per quanto riguarda il partenariato, e manca una riflessione su come la scarsa trasparenza amministrativa allontanano i cittadini ed alimenti la loro sfiducia.

3.7. Si ritiene che andrebbero meglio approfondite le problematiche sul tema specifico della politica urbana con i paesi candidati all'adesione, che presentano tra l'altro, nella maggior parte dei casi, situazioni particolarmente compromesse sotto il profilo socioeconomico, infrastrutturale, ambientale.

Il discorso della sostenibilità e dello sviluppo urbano dovrebbe coinvolgere sia i paesi PECO che i paesi terzi del Mediterraneo.

4. Fondi strutturali e Urban

4.1. La proposta della Commissione fa riferimento alla riforma dei Fondi strutturali (2000-2006) che individua specificamente come ambito di intervento le zone urbane in difficoltà. Il Comitato aveva già da tempo espresso la convinzione che l'utilizzazione dei Fondi nella politica delle aree urbane fosse indispensabile per affrontare le emergenze sociali ed economiche. Tanto più ne condivide la necessità nell'ambito di una politica di intervento urbano coerentemente integrata ed orientata nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. Tuttavia, nello stesso parere, il Comitato aveva sollecitato anche una maggiore consapevolezza del peso e del ruolo politico delle città, che ancora non sembra del tutto maturata⁽⁴⁾.

4.1.1. Esprimendosi sul nuovo regolamento dei Fondi strutturali e specificamente sul suo rapporto con i problemi delle aree urbane, il Comitato, apprezzando il rafforzamento della concertazione presente nel regolamento proposto, sottolineava l'esigenza che il principio della concertazione e del partenariato fosse osservato a tutti i livelli delle azioni dei Fondi strutturali, considerandolo un elemento chiave per mantenere quell'approccio dal basso verso l'alto che è cruciale per il successo delle azioni intraprese⁽⁵⁾. Anche il Parlamento europeo si è pronunciato, in merito alla riforma dei Fondi strutturali, per una più forte sottolineatura del partenariato⁽⁶⁾.

4.1.2. Queste considerazioni mantengono validità e rilievo anche nell'esame della proposta in oggetto, con una ulteriore notazione: è importante che le problematiche urbane formino parte integrante della riforma dei Fondi, ma è fondamentale che le azioni destinate alle città siano integrate con gli altri programmi e, prioritariamente, con la questione occupazionale e con le politiche ad essa connesse.

4.2. Il Comitato⁽⁴⁾, è particolarmente soddisfatto che l'esperienza di Urban non sia stata accantonata, sia per la valenza politica che ha avuto, sia per la visione integrata con la quale sono stati affrontati i problemi delle zone urbane in crisi e condivide quindi la decisione del Consiglio dell'Unione europea di continuarne l'iniziativa parallelamente a quelle di Interreg, Equal e Leader.

(1) Parere in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per biossido di zolfo, ossidi di azoto, particelle e piombo», GU C 214 del 10.7.1998; Parere in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente», GU C 138 del 18.5.1999.

(2) Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione sull'ambiente e l'occupazione» (Costruire un'Europa sostenibile), GU C 235 del 27.7.1998.

(3) Parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit», GU C 209 del 22.7.1999.

(4) Parere in merito alla Comunicazione della Commissione: «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», GU C 95 del 30.3.1998.

(5) Parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali», GU C 407 del 28.12.1998.

(6) Risoluzione su una proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (COM(1998) 131 — C4-0285/98/0090 (AVC)).

4.2.1. In attesa del nuovo regolamento si auspica che non vengano indebolite, né sotto il profilo operativo né sotto quello economico, le potenzialità che Urban ha potuto sviluppare.

4.2.2. È proprio per il patrimonio di esperienza di Urban che si ribadisce, con forza, l'importanza del partenariato e della concertazione anche nell'utilizzo dei Fondi strutturali, perché Urban ha reso non solo le amministrazioni locali, ma anche le parti sociali, le associazioni ed i singoli cittadini coinvolti e partecipi delle modalità e delle finalità di ogni iniziativa.

4.3. In merito all'individuazione delle aree di intervento dei Fondi strutturali va considerato che appare sempre più opportuno un potenziamento di Eurostat. Sono al momento disponibili statistiche attendibili per quanto riguarda disoccupazione e specificità industriali relative ai vari territori nazionali, ma non statistiche differenziate sui Servizi. Mancano inoltre dati statistici adeguati per le zone urbane: al massimo se ne trovano, piuttosto incompleti, su base regionale. Parrebbe opportuno completare i dati di Eurostat con una maggiore articolazione e definizione sul territorio, anche per valutare la possibilità di ampliare la gamma dei riferimenti statistici per l'ammissibilità agli interventi.

5. Politica urbana e integrazione territoriale

5.1. Il Comitato ha in passato suggerito con forza che una politica urbana a livello dell'Unione debba avere come punti fermi una visione complessiva del sistema urbano europeo, un progetto complessivo di sviluppo o riequilibrio, una strategia di integrazione tra obiettivi di eccellenza economica ed obiettivi di equità sociale, una continua attenzione alla coesione sociale nelle città e nel territorio, una capacità di coniugare competizione e cooperazione, una decisa sensibilità nel legare le prospettive di sviluppo, di cui le città sono attori privilegiati, con la qualità e lo stile della vita dei cittadini europei⁽¹⁾.

5.2. La proposta della Commissione, prescindendo dalle positive azioni individuate, tuttavia manca di una proiezione nel futuro meno immediato. Questo dipende però da un problema ben evidente: non è possibile improntare una politica urbana di lungo respiro senza la cornice di una politica complessiva del territorio, che non sia una semplice sommatoria delle politiche di tutti i singoli paesi dell'Unione.

5.2.1. Lo SSSE è nato proprio con l'obiettivo di elaborare questa politica complessiva e non a caso ha destinato al sistema urbano europeo ben due seminari, a Lilla ed a Salamanca, ed un approfondimento conclusivo nel Forum di Bruxelles del 2 e 3 febbraio 1999, con una particolare attenzione allo sviluppo urbano policentrico e ad un rinnovato partenariato tra città e

campagna. Il testo finale dello SSSE, elaborato anche alla luce di queste riflessioni, è stato adottato nel corso del Consiglio informale dei Ministri riunito a Potsdam nel maggio scorso ed il relativo piano d'azione che è stato varato nel Consiglio successivo che si è svolto a Tampere nei giorni scorsi.

5.2.2. Il Comitato, che ha accolto con favore l'iniziativa, ha però avuto modo di sottolineare in un suo parere alcuni limiti di efficacia dello SSSE, che resta una iniziativa a livello intergovernativo e quindi difficilmente raccordabile in maniera veramente efficace con il livello comunitario⁽²⁾.

5.2.3. Una sensibilità a questa esigenza emerge d'altronde dal piano di azione dello SSSE approvato a Tampere, la cui articolazione è complessivamente volta a stimolare e promuovere un più stretto collegamento tra le politiche territoriali nel loro insieme e le linee di sviluppo dei sistemi urbani, regionali e rurali.

5.3. Come è evidente, molti problemi di sostenibilità urbana nascono e devono essere governati ad un livello più ampio di quello del circoscritto spazio urbanizzato e, per un altro verso, le città sono legate, in termini di funzionalità immediata e di contesto spaziale a territori che eccedono la loro dimensione.

5.3.1. In termini di funzionalità strategica, sia sotto il profilo socioeconomico che, tanto più sotto quello dello sviluppo ecologicamente compatibile e della competitività globale, le città europee sono e devono essere considerate come una rete che ha bisogno di visione politica globale, di cooperazione, di informazione, di sviluppo equilibrato ed armonioso.

6. Riflessioni, suggerimenti, prospettive

6.1. La proposta della Commissione è, in un certo senso, un traguardo rispetto a tutta una serie di auspici, proposte ed iniziative degli anni passati, ma costituisce adesso soprattutto un punto di partenza che necessita di strumenti e momenti di verifica puntuali per concretizzarne tutta la potenziale efficacia.

6.1.1. Tra gli strumenti appare prioritario quello della fissazione di indicatori uniformi e comparabili. È questa una ricerca già inserita nel 5° Programma quadro di RST, che è anche oggetto di una specifica azione tra quelle proposte. L'obiettivo da perseguire è quello di giungere a criteri di valutazione condivisi, basati su una vasta gamma di indicatori definiti e concordati, per consentire sia un monitoraggio completo delle singole condizioni urbane, sia una valutazione circostanziata delle ricadute delle azioni intraprese. In questa direzione un'esperienza preziosa è rappresentata dall'audit urbano, un'azione pilota di rilevazione e confronto di indicatori, che riguarda attualmente 58 città europee.

⁽¹⁾ Parere sul «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», GU C 30 del 30.1.1997.

⁽²⁾ Parere in merito allo «Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE)», GU C 407 del 28.12.1998.

6.1.2. Il Comitato condivide l'intenzione della Commissione di creare un circuito «positivo» di informazione rispetto alle «buone pratiche» ed alle azioni innovative che si sviluppano nell'ambito delle politiche urbane nell'Unione, ma ritiene che altrettanto utile sarebbe una informazione analitica di quanto possa, in talune circostanze, ridurre l'efficacia o la positiva ricaduta delle iniziative che scaturiranno dal piano d'azione.

6.1.3. È questo un elemento di cui dovrebbe tener conto, nelle sue verifiche periodiche sull'attuazione del quadro d'azione, il gruppo di esperti che la Commissione intende costituire, e nel quale si ritiene debba essere rappresentato anche il Comitato. Le analisi e le proposte del gruppo di esperti potrebbero fornire anche una base di riflessione nel Forum urbano che la Commissione intende convocare periodicamente.

6.1.4. Appare particolarmente opportuna, ed in sintonia con quanto già auspicato in passato dal Comitato, la scelta di istituire un gruppo interservizi che verifichi costantemente, accanto all'andamento del piano d'azione, le ricadute delle politiche comunitarie sulle realtà urbane. Una attenzione specifica dovrebbe andare alla verifica dei risultati dell'inserimento delle politiche urbane all'interno dei fondi strutturali.

6.1.5. È importante che il circuito di informazioni, le valutazioni del gruppo di esperti, le verifiche del gruppo interservizi, e — infine — il rapporto che la Commissione inserirà nella relazione triennale sulla coesione economica e sociale, tengano in particolare considerazione lo sviluppo coerente di tutti i quattro obiettivi previsti dal Quadro d'azione.

6.2. È possibile che nella fase attuativa del Quadro d'azione emergano con particolare evidenza dei limiti o dei ritardi nelle varie strutture istituzionali coinvolte. Anche la Commissione si dichiara consapevole di questo rischio. È quindi opportuno che gli Stati membri, nell'eventualità di tale verifica, vengano sollecitati ad adottare gli strumenti legislativi opportuni per la realizzazione ottimale di questa strategia.

6.2.1. Il Comitato condivide la scelta di utilizzare, tra gli altri, lo strumento della fiscalità per sostenere le strategie di sostenibilità ambientale e di riorganizzazione della domanda di mobilità, ma ricorda di aver già espresso perplessità⁽¹⁾ sull'ipotesi di determinare un prezzo per l'utilizzazione delle strade urbane. Una simile scelta, se non fosse articolata su criteri specifici collegati alla qualità ambientale, non farebbe che accentuare quella divaricazione socioeconomica che il Quadro d'azione vuole invece contrastare.

(1) Parere in merito alla Comunicazione della Commissione sul tema «Sviluppare la rete dei cittadini: Perché è importante un trasporto passeggeri regionale e locale di buona qualità e come la Commissione europea sta contribuendo alla realizzazione di questo obiettivo», GU C 138 del 18.5.1999, pag. 7.

6.2.1.1. Il Comitato, a tale proposito, sottolinea la rilevanza di politiche avanzate del trasporto pubblico, non solo come fattore determinante per la tutela ambientale, ma anche come strumento per coadiuvare le politiche di integrazione sociale.

6.2.2. L'Unione europea, che ha partecipato con la Commissione oltre che con gli Stati membri ad «Habitat II», ha già dato ampia dimostrazione di consapevolezza ed attenzione alla visione globale del concetto di sostenibilità. È quindi auspicabile che, anche alla luce del Quadro di iniziativa, si intensifichino lo scambio informativo su ricerca ed innovazione nel contesto urbano e il sostegno a progetti di cooperazione con i paesi terzi, in particolare con quelli in via di sviluppo, in un'ottica comune di contenimento e riduzione dell'impatto ambientale, oltre che di sviluppo sostenibile.

6.3. La prima verifica della Commissione sull'andamento del Quadro di iniziativa è in calendario per il 2002. Potrebbe essere quella l'occasione per arrivare ad un vero e proprio programma di azione, articolato sugli stessi obiettivi già individuati.

6.3.1. Se, parlando di politiche urbane, è ormai un'abitudine ricorrente sottolineare che l'80 per cento dei cittadini europei vive in agglomerati urbani, è utile accostare a questo dato la considerazione che i quattro quinti del territorio dell'Unione sono costituiti da territorio rurale. Lo sviluppo, la competitività, la vivibilità, la dotazione di servizi, gli equilibri compatibili di questi due contesti sono perseguibili solo se si inscrivono in un contesto complessivo di governo del territorio. È questo un punto sul quale la nuova Commissione dovrà inevitabilmente sviluppare un approfondimento.

6.3.2. Sarebbe auspicabile che, incrociando lo sviluppo degli incontri intergovernativi sullo SSSE, l'esperienza del Quadro di iniziativa, le rilevazioni che scaturiranno dalla definizione degli indicatori, oltre a quanto può derivare dalle esperienze di Life, Interreg ed Urban, si giungesse alla realizzazione di un Libro bianco che definisca le strategie urbane e territoriali che il futuro demografico, economico e sociale dell'Unione richiederanno.

6.3.3. Urbanisti ed architetti di fama mondiale ipotizzano per il terzo millennio la «città lacunale» senza vero centro, a macchia di leopardo. Ipotizzano anche che in 30-40 metropoli, dilatate a dismisura, si governeranno i destini del mondo. Per la cultura e la sensibilità europee questo potrebbe essere più un incubo che una prospettiva. Per l'Unione europea questo tipo di proiezioni costituisce una sfida ulteriore verso un governo alternativo, competitivo e compatibile dello sviluppo

delle città e del territorio, ma tra i cardini di questa iniziativa va sempre inserita, come imprescindibile, la qualità della vita

di tutti i cittadini dell'Unione. Ed è questa la sintesi perfetta delle sfide che il futuro ci pone.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «I più urgenti obiettivi agroambientali perseguibili nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000»

(1999/C 368/20)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» incaricata di preparare i lavori in materia ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo il 28 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 20 ottobre 1999, nel corso della 367^a sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 24 e 25 marzo 1999, in occasione del Vertice di Berlino, il Consiglio europeo ha varato quella che esso stesso ha definito «una riforma equa e valida della Politica agricola comune. Il contenuto di tale riforma consentirà all'agricoltura di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa, su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici, di salvaguardare il paesaggio, di preservare l'ambiente naturale e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, nonché di venire incontro alle preoccupazioni ed alle esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del benessere degli animali»⁽¹⁾.

1.2. La riforma, anzitutto, ha riassorbito il Regolamento (CEE) n. 2078/92⁽²⁾, adottato come misura di accompagnamento per sostenere la diffusione di pratiche agricole a minor impatto ambientale e compensare gli agricoltori per gli interventi di conservazione dell'ambiente. Tale regolamento, che prevede l'adesione volontaria attraverso accordi individuali, che stabiliscono il rispetto di determinati vincoli tecnici e produttivi ovvero la valorizzazione di particolari elementi

naturali all'interno dell'azienda agricola a fronte della erogazione di incentivi finanziari, ha rappresentato fino ad oggi lo strumento operativo più importante per assicurare la maggiore integrazione della dimensione ambientale nelle politiche agricole.

1.2.1. La novità più importante del pacchetto Agenda 2000 e dei nuovi regolamenti recentemente approvati riguarda la definizione di alcune condizioni comuni applicabili ai pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno della PAC. Gli Stati membri adottano le misure che ritengono opportune in materia ambientale, tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati e della produzione utilizzata. Tali misure possono comprendere l'erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali e la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale e di requisiti ambientali specifici da soddisfare per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Gli Stati membri dovranno definire sanzioni appropriate e commisurate alla gravità delle conseguenze ecologiche risultanti dalla mancata osservanza delle norme di buona pratica agricola definite in via amministrativa, da parte degli Stati, secondo standard di uniformità, previa consultazione delle organizzazioni professionali agricole. Essi possono prevedere una riduzione o, se del caso, la soppressione dei benefici derivanti dai regimi di sostegno se non sono soddisfatti i requisiti specifici.

⁽¹⁾ Consiglio europeo di Berlino del 24/25 marzo 1999. Conclusioni della presidenza. DN: DOC/99/1 del 26.3.1999.

⁽²⁾ Divenuto Regolamento n. 1257/1999, in GU L 160 del 26.6.1999.

1.2.2. Sul merito di questa misura, il Comitato rimanda al parere adottato il 10 settembre 1998⁽¹⁾ e prende atto del pacchetto di decisioni adottate in materia nonché della Comunicazione della Commissione «Orientamenti per un'agricoltura sostenibile»⁽²⁾.

1.3. Il Comitato constata che questa parte della riforma si situa sulla linea dei suoi precedenti pareri, in particolare di quello elaborato in base al suo diritto di iniziativa e adottato il 14 settembre 1994, a larga e significativa maggioranza, sul tema «Contratto agricoltura e società»⁽³⁾.

1.4. Ispirato dal «Documento di Granada»⁽⁴⁾ del novembre 1992, il parere del Comitato evidenziava il carattere multifunzionale dell'agricoltura comunitaria ed identificava gli elementi per un «contratto» tra produttori agricoli, mondo rurale e società nell'Unione europea.

1.5. Veniva così ribadito quanto il Comitato aveva, in sostanza, affermato nel settembre 1988, nei due pareri sulle Comunicazioni della Commissione «Avvenire del mondo rurale» e «Ambiente e agricoltura»⁽⁵⁾ e cioè che, a fronte della trasformazione radicale del secolare mondo rurale dell'Unione, sia come territorio agricolo, sia come società, l'agricoltura deve mantenere il suo ruolo fondamentale e centrale di asse portante della società rurale, attraverso la duplice funzione di garante della soddisfazione quantitativa e qualitativa dei bisogni fondamentali della popolazione e di custode del patrimonio naturale ed ambientale.

1.6. Già allora, il Comitato evidenziava come la complementarità tra agricoltura ed ambiente sollecita un orientamento appropriato della produzione ed una promozione del mondo rurale, nell'ambito di un reciproco rapporto di fiducia da instaurare tra produttori agricoli e le altre componenti della società ed in particolare i consumatori.

1.7. Lo strumento alla base di questo reciproco rapporto di fiducia tra settore primario e società è stato così individuato dal Comitato in una coerente iniziativa di sviluppo rurale, fondata sulla multifunzionalità dell'attività agricola, vale a dire, in particolare, sulla sua capacità a rispondere ai bisogni della collettività, non solo in termini produttivi e sociali, ma anche ambientali.

1.7.1. All'imprenditore agricolo si chiede, in sostanza, di raggiungere insieme ai risultati di efficienza produttiva dei beni fondiari, anche la coesione e coerenza dei modi di valorizzazione del suolo, con la salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali. Nuovi «servizi» sono da recuperare attraverso un'agricoltura competitiva e redditizia ma, nello stesso tempo, ecocompatibile ovvero in equilibrio, nell'utilizzazione e nella protezione, con le risorse naturali, salvaguardandone la capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica.

1.7.1.1. Deriva da questo tipo di inquadramento, la definizione di «agricoltura multifunzionale», vale a dire di un'attività che va ben oltre la semplice produzione di beni alimentari.

1.7.1.2. Il concetto di «agricoltura multifunzionale» riposa sull'affermazione del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997 secondo cui:

«L'Unione ha la volontà di continuare a sviluppare l'attuale modello di agricoltura europea ricercando al tempo stesso una maggiore competitività interna ed esterna. L'agricoltura europea deve, in questo settore economico, essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici. Occorre proseguire, approfondire, adattare e completare il processo di riforma avviato nel 1992, estendendolo alle produzioni mediterranee. La riforma deve consentire il conseguimento di soluzioni economicamente sane e fattibili, socialmente accettabili e tali da garantire redditi equi nonché un giusto equilibrio tra settori di produzione, produttori e regioni, evitando distorsioni di concorrenza⁽⁶⁾.»

1.7.1.3. Bisogna, in ogni caso, distinguere tra «multifunzionalità» e «pluriattività». Con questa seconda formula si indica il caso in cui l'agricoltore svolga anche altre attività (artigianali, commerciali, di lavoro subordinato), richiedendosi, infatti, che l'attività di coltivazione e di allevamento sia abituale ma non esclusiva ai fini del riconoscimento della «professionalità». Si tiene, cioè, conto dell'esigenza che lo sviluppo rurale sia sostenuto dall'incremento di attività e servizi «extra-agricoli» ovvero dall'incentivazione di fondi complementari o alternativi di reddito capaci di invertire la tendenza allo spopolamento e potenziare la vitalità economica ed il calore sociale del vivere in campagna.

1.7.1.4. Così, attraverso la multifunzionalità⁽⁷⁾ l'agricoltore è chiamato ad assolvere nuovi compiti, realizzando lo svolgimento di attività in parte tradizionali ed in parte innovative, in una logica unitaria di sviluppo dell'impresa, facendo salvo — laddove esistono difformi disposizioni nell'ordinamento nazionale — lo speciale trattamento tributario, previdenziale e pensionistico.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998. Parere sul «Regime di sostegno diretto/Agenda 2000».

⁽²⁾ COM(1999) 22 def.

⁽³⁾ GU C 393 del 31.12.1994, pag. 86.

⁽⁴⁾ Il «Documento di Granada» è la dichiarazione conclusiva delle «VI giornate camerti di diritto comunitario» svoltesi a Granada il 27 e 28 novembre 1992, indirizzata da studiosi del diritto agrario e comunitario alla comunità scientifica europea ed alle istituzioni comunitarie. Il testo del «Documento di Granada» è allegato al parere del Comitato «Contratto agricoltura e società».

⁽⁵⁾ COM(88) 501 def. del 28.7.1988 e COM(88) 338 def. dell'8.6.1988. Pareri: GU C 298 del 27.11.1989 pag. 32 e 40. (Avvenire del mondo rurale) (Ambiente e agricoltura).

⁽⁶⁾ Consiglio europeo di Lussemburgo — 12/13 dicembre 1997 — Conclusioni della presidenza — DN: PRES 97/400 de 15.12.1997 (Punto 40).

⁽⁷⁾ Cfr. per una più ampia definizione del concetto di multifunzionalità il parere «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo», al punto 3.

1.8. A parere del Comitato le iniziative agroambientali — differenziandosi, tra l'altro, dalle tradizionali misure volte esclusivamente al miglioramento delle strutture di produzione e quindi sovente interpretate come un'ulteriore forma d'assistenza al settore primario a carico del contribuente — sollecitano questo patto di solidarietà di tutte le componenti della società civile nei confronti dell'agricoltura.

1.9. Il Comitato ha quindi constatato con compiacimento come questa sua posizione sia stata, in buona sostanza, condivisa, prima, nelle conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale tenutasi a Cork nel novembre 1996 — ove lo sviluppo rurale sostenibile è stato indicato quale priorità dell'Unione europea e fondamento di ogni politica del territorio al fine, tra l'altro, di contenere lo spopolamento e promuovere l'occupazione — poi, nel capitolo agricolo dell'«Agenda 2000»⁽¹⁾ ove, nel prefigurare un «modello europeo d'agricoltura», la Commissione ha riconosciuto al settore agricolo l'importante funzione ambientale che gli deriva dall'essere, da sempre, la più importante forma di uso del territorio.

1.9.1. È opportuno precisare che con l'apprezzamento qui espresso su questa impostazione dell'«Agenda 2000», il Comitato non intende in nessun modo infirmare la valutazione critica, globale e per settore di produzione, che ha già espresso nei diversi pareri sul capitolo agricolo dell'«Agenda 2000» e sulle singole proposte di riforma delle OCM che ne sono derivate⁽²⁾.

1.10. Secondo «Agenda 2000», le politiche di sostegno al reddito dovranno trovare sempre maggiore giustificazione nei servizi che gli agricoltori saranno in grado di fornire alla collettività e la competitività del settore dovrà coniugarsi con tecniche produttive in grado di conservare le risorse naturali, ridurre e possibilmente evitare l'inquinamento ambientale e fornire prodotti di qualità.

1.10.1. In altri termini, mentre diminuisce l'esigenza, tradizionalmente ritenuta predominante, di incrementare la produzione di beni alimentari, si apre la possibilità di nuovi sbocchi all'attività agricola per finalità generali di benessere della collettività, che prevedono l'applicazione di metodi ecocompatibili e la valorizzazione delle caratteristiche intrinseche e della specificità dei prodotti.

1.10.2. Ciò che più conta, è prevista l'erogazione di aiuti in cambio di «impegni» diretti nel campo agroambientale,

(1) COM(97) 2000 def. del 15.7.1997.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 71. Parere su «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»; GU C 284 del 14.9.1998, pag. 55. Parere sulla «Riforma OCM Cereali/Agenda 2000»; GU C 407 del 28.12.1998, pag. 196. Parere sulla «Riforma OCM Carni bovine/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 203. Parere sulla «Riforma OCM Latte/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 208. Parere sul «Regime di sostegno diretto /Agenda 2000»; Ibidem, pag. 210. Parere sulla «Riforma FEAOG/Agenda 2000»; Ibidem, pag. 221. Parere su «Finanziamento PAC/Agenda 2000».

sostituendo la logica del semplice indennizzo per l'abbandono delle terre «set-aside» da parte dell'agricoltore, con quella della incentivazione proporzionale all'assunzione di servizi di protezione attiva del territorio.

1.10.3. Il Comitato rileva la necessità di evitare distorsioni ingiustificate delle regole di concorrenza, in conseguenza della imposizione di vincoli ambientali ovvero di un regime accentuato di protezione, che si risolvano in una limitazione delle possibilità di utilizzo conveniente delle terra secondo la naturale vocazione. Occorre, inoltre, redigere una serie di norme di buona pratica agricola idonee a garantire, oltre al rispetto dei requisiti ambientali obbligatori di carattere generale anche l'osservanza dei requisiti ambientali specifici, che la riforma della PAC richiede agli agricoltori per poter beneficiare dei pagamenti diretti.

1.10.4. In sostanza, l'evolversi della PAC tende a confondersi con una più articolata politica che ha per oggetto l'intero territorio rurale, da non considerare più quale spazio caratterizzato da condizioni di arretratezza e subalternità, ma come occasione di intervento per favorire un sensibile miglioramento della qualità della vita ed un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

1.11. Nel constatare come in questo modo, l'Unione europea si prefigga, con più coerenza ed incisività che in passato, di valorizzare il lavoro agricolo e le attività di tutela e di gestione del territorio e di puntare ad una ulteriore diffusione delle tecniche di produzione ecocompatibili, il Comitato, con questo parere, intende contribuire all'individuazione:

— degli obiettivi più urgenti di tutela del territorio rurale, di prevenzione dei danni ambientali e di conservazione delle risorse naturali, il cui conseguimento dovrebbe generare, soprattutto in montagna e nelle altre zone naturalmente svantaggiate, la sicurezza delle attività economiche e, di conseguenza, una reale permanenza delle persone, il ricambio generazionale e l'occupazione;

— delle misure prioritarie orientate ad una sempre più incisiva promozione della qualità e delle tipicità dei prodotti alimentari, per rispondere alle richieste che la società rivolge all'agricoltura in materia di qualità e di sanità delle produzioni e di compatibilità ambientale;

— delle incentivazioni necessarie per consentire il mantenimento delle attività a presidio del territorio e la valorizzazione della vocazione qualitativa dell'agricoltura europea, coniugando la difesa dell'ambiente con la necessità d'aumentare l'efficienza del sistema produttivo dell'Unione a fronte dell'aumentata competitività dei mercati internazionali.

2. Gli obiettivi più urgenti di tutela del territorio rurale, di prevenzione dei danni ambientali e di conservazione delle risorse naturali

2.1. La salvaguardia della destinazione agricola del suolo

2.1.1. Di fronte ai continui attentati al paesaggio e all'identità territoriale dei luoghi, è la campagna a subire l'offesa di un'occupazione e compromissione del proprio habitat, con il rischio di degrado dei tradizionali sistemi di regimazione delle acque e di conservazione del suolo.

2.1.2. La continua estensione dei centri abitati e la localizzazione di insediamenti di ogni genere — con le relative infrastrutture — in zone sede di fiorenti attività agricole, ha contribuito, in particolare, alla segmentazione della maglia strutturale dei fondi rustici ed alla conquista di una spazialità urbana delle superfici naturali con significative sequenze di alterazione del paesaggio.

2.1.2.1. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che le aree rurali non possono continuare ad essere considerate come riserve di suoli, bensì come parti integranti di un unico programma di utilizzazione del territorio, che condizionano il processo di pianificazione ai vari livelli, mediante il rispetto delle rispettive vocazioni e destinazioni d'uso in sede di approvazione degli strumenti urbanistici e di ogni intervento edilizio.

2.1.3. La disattivazione di numerose aziende ed il conseguente processo di desertificazione e di abbandono di intere aree, peraltro, sono tali da provocare fenomeni di degrado del territorio non meno rilevanti dell'inquinamento, per cui, a parere del Comitato, non può sottovalutarsi la possibilità di sostenere, attraverso la conversione, accompagnata dalla previsione di idonei aiuti, verso «l'agricoltura sostenibile» di aziende a prevalente conduzione familiare (in grado di assicurare il conseguimento di rese produttive soddisfacenti e di buona qualità nel rispetto del giusto equilibrio tra tutti gli elementi presenti nell'ecosistema) forme di presidio umano dello spazio rurale per la difesa delle risorse naturali in quanto beni collettivi insostituibili e non riproducibili.

2.1.3.1. Ugual disponibilità deve essere, inoltre, assicurata alla valorizzazione dell'imprenditoria giovanile con particolare riferimento all'insediamento ed all'ampliamento delle unità produttive, definendo speciali disposizioni in materia creditizia e fiscale. In sede di applicazione nazionale il riconoscimento e l'erogazione di incentivi deve essere riservata specialmente alla costituzione di cooperative capaci di soddisfare la domanda di servizi nel settore ambientale e migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti.

2.2. Misure specifiche per le zone svantaggiate e per la montagna

2.2.1. Considerando le disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole e la esigenza di conferire alle azioni di salvaguardia ambientale anche il significato di rivitalizzazione dell'economia rurale, il Comitato rivolge una particolare attenzione alle zone svantaggiate o, comunque, caratterizzate da un'agricoltura scarsamente produttiva a causa di difficili condizioni naturali, nonché da una bassa densità abitativa o da

una tendenza all'abbandono all'interno delle quali ha un particolare rilievo ed estensione la montagna. Nelle zone svantaggiate, caratterizzate da condizioni di depressione, anche se modellate da aspetti paesistici e morfologici di notevole interesse, l'intervento pubblico in funzione di una modificazione delle strutture sociali e di riequilibrio della distribuzione dei redditi, ha come necessità, da un lato, quella di offrire particolare attenzione alla garanzia dei servizi pubblici di base (scuole, ospedali, trasporti) anche ove non ricorrano i parametri dimensionali altrove necessari e, dall'altro lato, quella di concentrare investimenti e promuovere lo sviluppo di iniziative produttive strettamente connesse alla salvaguardia dell'ambiente, la cui progressiva alterazione rende ormai rovinose frane, alluvioni ed altre perturbazioni naturali.

2.2.2. Prendendo avvio dal riconoscimento del ruolo centrale che l'agricoltura assolve per la valorizzazione delle zone svantaggiate e caratterizzate da fenomeni di spopolamento proprio per la sua interazione con le risorse naturali, il Comitato ritiene che occorre realizzare, in un più ampio contesto di solidarietà sociale, un rafforzamento dell'azione pubblica a sostegno effettivo del progresso di queste aree, affinché con la formazione di aziende vitali mediante la piena utilizzazione delle potenzialità produttive e l'incoraggiamento alle famiglie coltivatrici attraverso un soddisfacente riconoscimento dei valori tradizionali, sia realizzato l'interesse collettivo alla costruzione di un ambiente favorevole all'esistenza dell'uomo ricompresovi, finalmente, come elemento centrale.

2.2.3. Riguardo all'agricoltura di montagna vanno incoraggiate forme di certificazione e valorizzazione dei prodotti tipici della produzione agroforestale.

2.3. L'uso «multiplo» dei parchi e delle riserve naturali

2.3.1. Al fine di garantire la conservazione della natura ed il mantenimento di valori culturali di interesse paesaggistico, si manifesta una tendenza a proteggere aree importanti nell'assetto del territorio.

2.3.2. In effetti, nello studio delle complesse relazioni che legano tutte le risorse della natura in una situazione di equilibrio, il Comitato tiene a precisare come l'esigenza di conservazione non sia da intendere nel senso di «impedimento assoluto alla loro utilizzazione», ma occorra ricercare le condizioni di un'equilibrata coesistenza.

2.3.2.1. In questo senso, il Comitato afferma la necessità di realizzare un «uso multiplo» di parchi e riserve naturali, che devono essere considerati non come isole sottratte ad un programma di sviluppo e luoghi di divieti, ma come luoghi di ricerca e di sperimentazione, laddove possibile, di modalità di integrazione tra uomo e ambiente.

2.3.3. Il Comitato individua la specialità di tali aree nella funzione di asservimento ad interessi diversificati rispetto a quelli semplicemente conservativi della natura, quale, in particolare, lo sviluppo economico della collettività residente, mediante la promozione di forme appropriate di turismo e delle tradizionali attività agro-silvo-pastorali condotte secondo metodi sostenibili.

2.4. *La salvaguardia della biodiversità*

2.4.1. A fronte di un fenomeno di progressiva erosione a livello genetico, di specie ed ecosistemico, determinata dalla riduzione delle capacità naturali di miglioramento genetico ed al degrado ambientale, l'esigenza fondamentale per la salvaguardia della diversità biologica consiste, a parere del Comitato, nella conservazione degli ecosistemi, degli habitat naturali e nel mantenimento delle specie nei loro ambienti naturali.

2.4.2. Appare necessario tener presente, però, che la conservazione della biodiversità implica, oltre alla tutela degli ecosistemi e delle specie, animali e vegetali, anche il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale dello sviluppo sostenibile, secondo modelli e processi che rispettino, in particolare, i tempi della rigenerazione delle risorse.

2.4.3. Il Comitato sottolinea come l'agricoltura rivesta in questo contesto un ruolo di particolare rilievo, per il contributo essenziale che può dare alla realizzazione di un corretto assetto del territorio, combattendone le forme di degrado ambientale, al mantenimento degli habitat e dell'interazione tra i diversi ecosistemi nell'ottica di un utilizzo sostenibile delle risorse e di uno sviluppo rispettoso delle varietà animali e vegetali.

2.4.4. Una strategia di sostegno delle azioni promosse nel rispetto della biodiversità può comportare, inoltre, per il settore agricolo investimenti addizionali legati all'espansione delle opportunità economiche per il più elevato valore aggiunto, il miglior assortimento della produzione e l'incremento dell'offerta dei servizi legati alla fruizione del patrimonio naturale, con un più ampio accesso del pubblico nell'ambito del tempo libero.

2.5. *Le azioni proposte dal Comitato per il recupero e la valorizzazione del sistema insediativo e dei servizi territoriali*

2.5.1. Il Comitato è del parere che occorra innanzitutto perseguire un freno all'esodo rurale ed il miglioramento della qualità della vita con la promozione dell'occupazione, specie nelle regioni a più elevata disoccupazione (montagna ed altre zone naturalmente svantaggiate). Ciò, attraverso:

- la realizzazione e l'adeguamento delle reti di servizi amministrativi per l'approntamento di livelli di qualità essenziali alla promozione di finalità informative a supporto delle attività produttive-turistico-ricettive;
- la realizzazione di opere di manutenzione del territorio con particolare riguardo al patrimonio forestale attraverso specifici interventi di prevenzione e difesa dagli incendi boschivi e di regimazione delle acque;
- l'avvio di azioni di politica creditizia e di semplificazione amministrativa per l'insediamento di imprese agricole territoriali il cui indirizzo produttivo sia rivolto, in prevalenza, alla valorizzazione dei sistemi vegetali e delle diversità naturali attraverso la scelta di produzioni tipiche e di qualità, legate alla cultura ed alle tradizioni locali;

- lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, attraverso investimenti nell'adozione di tecnologie di produzione dell'energia eolica, solare e da biomasse;
- gli investimenti nella creazione di servizi per la mobilità, con sistemi di organizzazione plurimodale;
- il sostegno alle pratiche colturali ed ai metodi d'allevamento che promuovono i valori della biodiversità.

2.5.2. Il Comitato valuta, in ogni caso, che la politica di sviluppo rurale dovrebbe attenersi al principio di sussidiarietà valorizzando il patrimonio delle tradizioni e della cultura delle comunità rurali oltre che le diversità regionali.

2.5.3. Le condizioni dello sviluppo rurale, sono legate alla specificità del contesto socioeconomico e naturale locale e richiedono modalità di intervento notevolmente differenziate. Si propone, dunque, un modello coerente con le vocazioni produttive di partenza in cui assume un ruolo centrale la valorizzazione qualitativa e della tipicità dei prodotti locali ottenibili con tecniche più rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali.

3. **Misure prioritarie orientate ad una più incisiva promozione della qualità e della tipicità dei prodotti alimentari**

3.1. La crescente domanda di qualità ambientale, consentendo una concorrenza merceologica fondata sulla diversificazione del prodotto anziché sulla riduzione dei costi di produzione, può sicuramente favorire l'affermazione dei prodotti nei quali le caratteristiche locali diventano caratteristiche di tipicità.

3.1.1. In relazione a questi prodotti si aprono nuovi spazi in cui l'agricoltura può riuscire a riallacciare un rapporto più diretto con il consumatore, soddisfacendo le sue preferenze ed i suoi bisogni ed assumendo una più rilevante funzione di garante del prodotto.

3.1.2. La tutela della salute e della sicurezza degli operatori e dei cittadini deve essere uno degli obiettivi espliciti dell'offerta di tecnologia alle imprese agrarie.

3.1.2.1. Le norme sanitarie devono tutelare la salute dei cittadini e nel contempo tener conto della necessità di non rendere le modalità di produzione agricola perfettamente omologhe con quelle industriali.

3.2. Le produzioni di qualità permettono di perseguire molteplici obiettivi:

- abbandonare la logica degli incrementi di produzione come unico obiettivo, considerando anche il valore aggiunto per il consumatore finale e quindi la valorizzazione della qualità del prodotto;

- sostenere lo sviluppo dei sistemi locali valorizzando le risorse umane e naturali presenti in un dato territorio, nonché le tradizioni e gli usi radicati nelle comunità locali;
- promuovere un più equilibrato rapporto della filiera agroalimentare attraverso lo sviluppo di attività locali operanti in nicchie apprezzate dai consumatori più sofisticati;
- preservare i mestieri e le conoscenze locali, integrando in particolare attività artigianali locali connesse all'attività agricola multifunzionale;
- garantire produzioni alimentari con caratteristiche organolettiche non sempre riscontrabili nella produzione di massa.

3.3. Risulta, dunque, prioritario garantire la qualità dei prodotti agricoli per le conseguenze positive quanto:

- alla salute ed alla sicurezza del consumatore nonché al rispetto dei requisiti di salubrità ambientale;
- alla corrispondenza fra le caratteristiche promesse e quelle effettivamente erogate;
- alla costanza delle caratteristiche essenziali garantite;
- alle modalità adottate nel ciclo produttivo;
- al rispetto dell'ambiente anche attraverso la riduzione dell'uso di fertilizzanti e fitofarmaci e l'introduzione di sistemi di agricoltura integrata;
- alle attività complementari (turismo, artigianato, commercio, ecc.) indotte a livello locale;
- al riferimento al territorio.

Tali aspetti possono essere apprezzati dai cittadini in quanto contribuenti e consumatori per i tangibili benefici in termini di qualità e salubrità della vita e dell'alimentazione.

3.3.1. Con la protezione della provenienza, sul piano dell'informazione ai consumatori, si può promuovere un prodotto tipico, differente dagli altri anche per le caratteristiche del ciclo di produzione e delle condizioni dei luoghi, accentuandone la valorizzazione per il consumatore.

3.3.1.1. Si tratta di riconoscere, in termini espressi, che l'etichetta del prodotto possa contenere il riferimento ad una certa origine geografica da cui proviene e alle modalità particolari di coltivazione e produzioni, anche in assenza di una denominazione comunitaria (DOP, IGP)⁽¹⁾, quando esista un forte legame con il territorio.

3.3.1.2. L'intervento proposto è nella direzione di valorizzare i prodotti di area più ampia delle dimensioni locali o regionali alle quali tradizionalmente si riferisce l'assegnazione di denominazioni o indicazioni protette e della stessa proiezione territoriale locale legata all'idea di tipicità attraverso il riconoscimento della loro designazione di origine o marchio identificativo della produzione nazionale.

3.3.1.3. Tali prodotti, infatti, sono destinati ad un consumo di massa, attraverso i grandi circuiti distributivi; essi devono pertanto soddisfare i bisogni dei consumatori di una effettiva corrispondenza delle qualità e delle caratteristiche tipiche possedute, anche grazie alla spendibilità dell'identità geografica e alle garanzie offerte dalla filiera agroalimentare del sito.

3.3.1.4. A parere del Comitato, il forte radicamento territoriale delle produzioni agricole di qualità, oltre a mantenere all'interno delle comunità locali una parte prevalente del valore aggiunto richiede e favorisce, inoltre, lo sviluppo dei settori economici collegati (turismo, artigianato), offrendo ulteriore impulso allo sviluppo rurale per tipologia ed innovatività degli investimenti proposti (qualità, sicurezza, ambiente).

3.4. *Proposte del Comitato per la valorizzazione delle opportunità di conservazione e gestione delle risorse naturali da realizzare insieme con lo sviluppo di attività produttive complementari a tali obiettivi*

3.4.1. Ad integrazione di questo quadro anche le organizzazioni economiche dei produttori sono chiamate a svolgere un ruolo di promozione, di applicazione di metodi e tecniche adeguati, di garanzia dei controlli e in particolare del rispetto della qualità dichiarata, di diffusione delle conoscenze sulla diversità del prodotto tipico.

3.5. Il Comitato ritiene altresì che gli enti territoriali in cooperazione con le organizzazioni economiche dei produttori possano sviluppare attività produttive complementari agli obiettivi di conservazione e gestione delle risorse naturali, quali a titolo d'esempio:

- l'avvio di iniziative di educazione (fin dalla scuola primaria) e di formazione destinate alla riattivazione delle potenzialità lavorative locali;
- la creazione di iniziative di supporto alla specificità imprenditoriale locale e l'assistenza finanziaria alle imprese;
- il recupero delle attività lavorative aventi una caratterizzazione territoriale (antichi mestieri e tecniche di produzione);
- lo sfruttamento delle potenzialità turistiche attraverso la valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche legate a specifici contesti territoriali;
- la creazione di reti di commercializzazione (anche con l'ausilio di nuove tecnologie) dei prodotti di qualità, esterne all'area locale di produzione;

(1) DOP: Denominazione di Origine Protetta.

— l'avvio di politiche del lavoro connesse all'inserimento nelle dinamiche produttive di servizi imprenditoriali offerti dall'agricoltore in particolare per il recupero e la conservazione del territorio.

4. Incentivazioni necessarie per il mantenimento delle attività a presidio del territorio e per l'aumento dell'efficienza del sistema produttivo

4.1. Il riorientamento degli obiettivi tecnici dell'impresa agricola — dalla massimizzazione della produttività in termini quantitativi, alla valorizzazione della dimensione qualitativa — passa attraverso il riconoscimento del ventaglio di beni e servizi legati alle specifiche caratteristiche dell'attività di coltivazione, allevamento e silvicoltura, soprattutto, nelle forme tradizionali connesse allo sfruttamento del suolo.

4.2. La diffusione sul territorio delle imprese agricole determina la necessità di valutare il contributo determinante recato alla salvaguardia delle risorse naturali, ma anche alla difesa ed al potenziamento del tessuto produttivo e sociale delle economie locali.

4.3. L'attenzione rivolta a questo ruolo dell'agricoltura è, allo stato, non rilevante né incisiva in termini di misure concrete e disponibilità finanziaria.

4.3.1. Rimane ancora da valutare sino a che punto il rispetto dell'ambiente debba essere un dovere non remunerato oppure un servizio da compensare.

4.4. Solo il riconoscimento di un'agricoltura multifunzionale può definitivamente invertire il rapporto tra processi produttivi e ambiente, assumendo le risorse naturali al tempo stesso quali fattori produttivi ambientali e beni di utilità pubblica sui quali si basano le condizioni di benessere locale.

4.4.1. Ne discende, infatti, una più temperata accettazione del quadro dei vincoli di limitazione d'uso produttivo delle risorse e l'ampliamento delle potenzialità produttive delle stesse.

4.5. L'efficacia dell'intervento pubblico è legata alla continuità degli interventi di accompagnamento. Occorre eliminare i fattori che ne hanno condizionato localmente l'applicazione, favorendo la riduzione degli effetti negativi e l'introduzione di pratiche e comportamenti sostenibili in senso ambientale oltre che la piena e completa attuazione della nuova strumentazione di politica agraria al fine di creare nuove opportunità occupazionali nelle zone rurali.

4.5.1. Il semplice proseguimento delle attuali misure d'accompagnamento, anche attraverso il rafforzamento finanziario, per tener conto dell'esperienza acquisita, deve far fronte ad un duplice rischio che:

— nella realtà di agricoltura intensiva l'insufficiente correzione di un uso ecologicamente distorto delle risorse naturali si traduca, con maggiore probabilità, in situazioni di deterioramento suscettibile di recupero a costi elevati;

— nella realtà di agricoltura marginale, la natura e l'entità degli incentivi non siano tali da contrastare sufficientemente il fenomeno di abbandono dell'attività agricola.

4.5.2. Per questo, il nuovo disegno di Agenda 2000, ormai adottato e tradotto in regolamentazione, riconoscendo il ruolo decisivo dell'agricoltore nella tutela dell'ambiente e nella gestione delle zone rurali, attribuisce maggiore completezza alla disciplina degli aiuti comunitari diretti, all'ammodernamento delle aziende agricole ed al miglioramento della loro redditività.

4.6. Resta, infine, centrale il problema relativo alla valutazione delle esternalità e alla necessità di provvedimenti in grado di disincentivare quelle negative e favorire quelle positive.

4.6.1. Tra l'altro, un modello di sviluppo integrato delle aree rurali è destinato a consentire un'integrazione anche di reddito ed occupazionale che suggerisce politiche del lavoro orientate ad un'impostazione meno rigida e settoriale.

4.7. Tra le iniziative ammissibili, il Comitato individua:

a) l'istituzione di premi per interventi di:

- salvaguardia ed incremento della fauna selvatica per quanto riguarda le specie in via di estinzione;
- riqualificazione paesistico-ambientale e migliore accesso al pubblico;
- rimboschimento o manutenzione del territorio per la prevenzione degli incendi;
- adattamento degli allevamenti alla riduzione dell'impatto ambientale anche tenendo conto del benessere degli animali.

Tali premi vanno assegnati in funzione di criteri oggettivi e sulla base di risultati misurabili.

b) convenzioni con agricoltori per la fornitura di servizi di:

- restauro ambientale;
- salvaguardia della biodiversità;
- manutenzione e sistemazione del suolo;
- interventi di regimazione idrica e di controllo del deflusso delle acque;

c) sostegno alla protezione territoriale e ambientale;

d) l'attribuzione di aiuti per promuovere la residenza degli agricoltori nelle aree agricole nonché in quelle di montagna e di altre zone naturalmente svantaggiate.

4.8. Il sostegno delle politiche contrattate vale in particolare per la preservazione dei siti di alto valore biologico, in quanto la gestione dei parchi e delle riserve naturali è largamente determinata dalle politiche agricole che orientano l'evoluzione dei caratteri del territorio.

4.8.1. In sostanza, la valorizzazione di un'agricoltura multifunzionale richiede un'impostazione di politica economica fondata almeno sui seguenti punti:

- a) mantenimento del tessuto sociale e della qualità della vita dei residenti nelle aree rurali;
- b) gestione differenziata in base alla reale potenzialità delle aree;
- c) previsione di un nuovo equilibrio tra interessi pubblici e privati nella gestione delle risorse naturali;
- d) valutazione delle esternalità nei bilanci di impresa.

5. Un contratto tra l'agricoltura e la pubblica amministrazione a salvaguardia dell'ambiente

5.1. A parere del Comitato, la rivalutazione della professionalità dell'imprenditore agricolo passa attraverso la valorizzazione dei servizi naturalistici e la promozione di una più qualificata responsabilità operativa in una gestione programmata dell'ambiente.

5.1.1. In quest'ottica, il Comitato auspica che le pubbliche amministrazioni possano stipulare apposite convenzioni su base volontaria con gli imprenditori agricoli, singoli o associati, per l'affidamento di attività di sistemazione e manutenzione agraria, forestale e degli ambienti rurali, nonché di lavori e servizi attinenti al riassetto ed alla sistemazione idraulica del territorio, alla difesa ed alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

5.1.2. Tali convenzioni stipulate volontariamente dovranno contenere disposizioni relative agli obiettivi ed alle tipologie dei servizi di manutenzione e gestione ordinarie del territorio, la durata dell'accordo e l'indicazione dei corrispettivi erogati dalla pubblica amministrazione. Per la semplificazione e per l'accelerazione delle procedure di affidamento, nell'ipotesi in cui il valore dei lavori da effettuare sia di modesta entità ed i

corrispettivi dovuti non superino una determinata soglia, le amministrazioni potranno prevedere, inoltre, forme di assegnazione diretta per lo svolgimento dei servizi.

5.1.3. Il Comitato riserva ancora una particolare attenzione al miglioramento delle conoscenze e delle competenze degli agricoltori attraverso la elevazione della loro professionalità. Il rapido modificarsi degli orientamenti del mercato e delle disponibilità di mezzi tecnici, nonché lo sviluppo di nuove tipologie produttive richiedono di poter fare affidamento su un consistente impegno in favore di iniziative di formazione, ricerca ed assistenza specialmente per preparare gli agricoltori alla gestione di aziende che investano nella riconversione ecologica, nella ricerca di soluzioni ecoefficienti e, cioè, funzionali al presidio del territorio.

6. Conclusioni

6.1. Il Comitato ritiene di poter svolgere un importante ruolo di verifica della sostenibilità dei risultati a cui la politica di riforma della PAC potrà condurre in direzione della valorizzazione e della competitività degli insediamenti e delle attività produttive. In ogni caso, il futuro del settore dovrà essere pragmaticamente rivolto a governare i mutamenti in corso nelle politiche di mercato, puntando a realizzare un modello europeo di agricoltura integrata e sostenibile. L'auspicio del Comitato è rivolto, dunque, nella direzione di sostenere l'attuazione delle nuove misure di sviluppo delle aree rurali e di adottare i nuovi criteri per l'allocatione delle risorse pubbliche in risposta ai problemi occupazionali e di degrado del territorio, favorendo una politica di supporto infrastrutturale per lo spazio rurale e le imprese agricole, il recupero della concorrenzialità dei prodotti locali attraverso la valorizzazione qualitativa e la tipicità, il miglioramento del livello dei redditi attraverso la diversificazione delle attività aziendali; tutto ciò si può compendiare nell'obiettivo della multifunzionalità.

6.2. Il Comitato reputa il presente parere come un contributo orientativo, da verificare alla luce dei programmi che saranno presentati dagli Stati membri per il sostegno allo sviluppo rurale nell'ambito del nuovo Regolamento (CE) n. 1257/1999. Importanti elementi di valutazione sono altresì attesi dall'elaborazione di indicatori agro-ambientali, come richiesto dai Consigli di Cardiff e di Vienna per l'integrazione della protezione ambientale in tutte le politiche. Un primo utile esercizio è costituito dallo studio su «Agricoltura e ambiente» realizzato in collaborazione tra Eurostat, la DG Agricoltura e la DG Ambiente della Commissione. Il Comitato auspica che risultati tangibili siano già sul tappeto entro la fine dell'anno, per il Consiglio di Helsinki.

Bruxelles, 20 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo»

(1999/C 368/21)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, comma 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Strasser, in data 28 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 76 voti favorevoli, 5 voti contrari e 15 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sotto l'influsso della storia e della cultura si sono sviluppate in Europa specifiche forme di convivenza sociale, di conciliazione degli interessi e di risoluzione dei conflitti. In una serie di paesi europei si è cercato per molti anni, con buoni risultati, di unire la libertà politica e individuale con la dinamica economica e la coesione sociale. Una condizione essenziale di ciò è data dall'economia sociale di mercato, integrata sempre più negli anni passati da elementi ambientali. A giusto titolo si parla di un «modello europeo».

1.2. Il modello agricolo europeo, così come quello sociale, va considerato come una parte di tale approccio specifico alla politica sociale ed economica. Il modello agricolo europeo va inteso come modello politico; esso influisce su questioni fondamentali per l'intera società. Sulla base di tale modello occorre continuare a far sì che gli agricoltori possano fornire in maniera sostenibile delle prestazioni multifunzionali, anche in un contesto di mutamento delle condizioni economiche generali. Ciò costituisce una sfida importante per gli agricoltori da una lato, per i responsabili della politica agricola dall'altro.

1.3. Le condizioni della produzione agricola sono estremamente differenziate in Europa, a causa del contesto naturale e strutturale. Vi è tuttavia una serie di punti comuni, dovuti allo spazio limitato, alle aspettative della popolazione e allo sviluppo storico e culturale. Il modello agricolo europeo prende le mosse da ciò, e si fonda sulle seguenti funzioni e caratteristiche:

- un'agricoltura basata essenzialmente su aziende che sono di proprietà di famiglie di agricoltori o da loro gestite, e sulla cooperazione, ad esempio sotto forma di cooperative agricole;
- un'agricoltura fortemente orientata all'iniziativa e alla capacità imprenditoriale dei produttori, quindi anche competitiva;
- un'agricoltura orientata ai principi di una produzione sostenibile, vale a dire al mantenimento delle risorse naturali e della biodiversità e alla rinuncia a metodi di produzione che compromettano l'avvenire;

— un'agricoltura che, oltre alla produzione, svolge anche varie funzioni, ad esempio la salvaguardia del paesaggio, delle zone di insediamento, dell'occupazione e dell'ambiente, dunque un'agricoltura multifunzionale.

Il modello agricolo europeo si fonda pertanto su varie funzioni di base, in equilibrio tra loro, che devono essere svolte dagli agricoltori: la funzione economica, quella territoriale, quella ambientale e quella sociale.

1.4. Nella riunione del 18 novembre 1997, il Consiglio «Agricoltura» ha sottolineato la ferma volontà di sviluppare ulteriormente il modello agricolo europeo e di adoperarsi per affermare l'identità dell'agricoltura europea sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Nelle conclusioni del Consiglio si afferma inoltre che:

«Per il Consiglio l'agricoltura europea deve essere, in quanto settore economico, plurifunzionale, sostenibile, competitiva, ripartita su tutto il territorio europeo (comprese le regioni svantaggiate e di montagna). Essa deve essere capace di salvaguardare il paesaggio, mantenere lo spazio naturale e apportare un contributo essenziale alla vitalità del mondo rurale e, nel contempo, rispondere alle preoccupazioni e esigenze dei consumatori in fatto di qualità e sicurezza dei prodotti alimentari, di protezione dell'ambiente e di difesa del benessere degli animali.»

1.5. Nel vertice di Lussemburgo di dicembre 1997, i capi di Stato e di governo hanno inoltre sostenuto il modello agricolo europeo ed espresso la volontà di «continuare a sviluppare l'attuale modello di agricoltura europea, ricercando al tempo stesso una maggiore competitività interna ed esterna». Essi hanno inoltre constatato che «L'agricoltura europea deve, in quanto settore economico, essere plurifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici»⁽¹⁾.

1.6. Al congresso dell'agricoltura europea, svoltosi nell'ottobre 1998 a Lubiana, il concetto di modello agricolo europeo ha costituito il tema conduttore. In tale occasione le grandi

⁽¹⁾ Conclusioni della presidenza: SN 400/97, pag. 14, 13 dicembre 1997.

organizzazioni professionali degli agricoltori europei e i rappresentanti del Consiglio «Agricoltura» e della Commissione europea hanno non solo preso posizione a favore del modello agricolo europeo, ma hanno anche dichiarato la ferma volontà di promuovere e difendere tale modello⁽¹⁾.

2. Considerevoli differenze nella struttura delle imprese e nelle condizioni di produzione

2.1. Tra i 15 Stati membri sussistono notevoli differenze per quanto riguarda le condizioni produttive ed economiche, le forme e le strutture di produzione, ma principalmente nella struttura delle aziende. Ampie zone dell'Unione (il 56 % in tutto) costituiscono aree economicamente svantaggiate, che presentano a volte considerevoli handicap naturali, come ad esempio le regioni montane, quelle artiche e talune regioni costiere.

2.2. Il Comitato fa osservare che negli ultimi 50 anni è avvenuto nell'agricoltura dell'UE un processo di adeguamento alla trasformazione delle condizioni generali di dimensioni uniche. Il progresso tecnico e i crescenti costi del lavoro hanno causato una sostituzione senza precedenti di lavoro umano con capitale⁽²⁾. Al tempo stesso si è avuto nell'agricoltura un aumento delle rese e della produttività di proporzioni mai raggiunte. Ne è conseguito che negli ultimi 40 anni i prezzi dei prodotti agricoli siano cresciuti di meno della metà rispetto all'indice dei prezzi al consumo. I consumatori spendono attualmente per l'alimentazione solo il 14 % in media del loro reddito, non più un terzo come prima⁽³⁾.

2.3. Le economie che mutano e crescono sono necessariamente caratterizzate da adeguamenti e da cambiamenti strutturali. Ciò vale anche per l'agricoltura e i settori a valle. Tuttavia nell'agricoltura dell'UE, a differenza di quelle dell'America settentrionale o meridionale o dell'Australia, il mutamento strutturale è soggetto ad alcuni limiti da cui non si può prescindere, ad esempio:

- una densità demografica generalmente molto maggiore in Europa, che comporta aspettative differenti nei confronti dell'agricoltura, del paesaggio, della natura e dell'ambiente;
- una struttura delle aziende che spesso si è formata nel corso di molti secoli;
- l'agricoltura montana in molti casi non si presta alla coltura di grandi superfici;
- la società non accetta un'agricoltura che non rispetti a sufficienza la natura, l'ambiente e il paesaggio;
- valori etici diversi impongono limiti più ristretti all'allevamento;

(1) Rapporto sul Congresso dell'agricoltura europea 1998, pubblicato dalla CEA (Confederazione dell'agricoltura europea) Bruxelles.

(2) La percentuale della popolazione attiva occupata nell'agricoltura è passata dal 30 % in alcuni Stati membri negli anni sessanta all'attuale quota media UE di circa il 5 %. Fonte: Eurostat.

(3) Fonte: Eurostat.

- rigidi criteri di produzione;
- disposizioni talvolta restrittive in materia di cessione dei terreni, o limitazioni dovute a misure di assetto territoriale.

2.4. L'accettazione del modello agricolo europeo implica che anche una struttura agraria in evoluzione deve garantire la multifunzionalità dell'agricoltura. Eventuali vantaggi immediati, dovuti alla possibilità di produrre a costi sempre più bassi, non devono essere perseguiti al prezzo di svantaggi per il settore e per l'economia in generale nonché, nel lungo periodo, per la società.

2.5. Il settore agricolo dell'UE, come il resto dell'economia, deve far fronte a costi più elevati anche per le seguenti ragioni:

- salari e retribuzioni complessivamente più elevati;
- costi dei mezzi di produzione talvolta maggiori;
- costi dell'energia più elevati;
- impossibilità di sfruttare tutte le nuove tecniche e i nuovi procedimenti di produzione (ad esempio l'ingegneria genetica) o l'impiego di mezzi di produzione (come gli ormoni nell'alimentazione animale);
- disposizioni più severe in materia di ambiente, igiene, tutela degli animali e della natura, che implicano costi supplementari.

Il Comitato fa osservare che, sebbene tale problema sia comune a tutti i settori, per i prodotti agricoli il prezzo alla produzione più competitivo è più importante di quanto non lo sia per i prodotti industriali, perlomeno per quelli di punta. Inoltre, dal momento che il vincolo della produzione agricola ad una determinata zona è correlato anche alle aspettative della società in termini di multifunzionalità dell'agricoltura, la delocalizzazione totale o parziale della produzione in paesi caratterizzati da bassi salari o da norme ambientali e sociali meno restrittive avrebbe conseguenze di vasta portata per l'UE.

3. Multifunzionalità dell'agricoltura europea

3.1. Il Comitato fa osservare che nel presente capitolo del parere di iniziativa il tema della multifunzionalità dell'agricoltura europea sarà trattato solo nella misura strettamente necessaria, dato che il Comitato dedicherà a tale tema il parere «Gli obiettivi agroambientali prioritari nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000». La multifunzionalità e il modello agricolo europeo sono interdipendenti. Il Comitato rimanda inoltre al proprio parere sullo sviluppo rurale⁽⁴⁾.

3.2. Secondo il Comitato, negli scorsi decenni il ruolo dell'agricoltura nella società è notevolmente mutato nei paesi europei. La garanzia delle risorse naturali, il desiderio di

(4) GU C 407 del 28.12.1998.

paesaggi ben curati e la sicurezza alimentare qualitativa (alimentazione sana) hanno acquisito maggiore importanza rispetto alla funzione produttiva e alla sicurezza quantitativa dell'approvvigionamento.

3.3. Contrariamente a quanto avviene presso i grandi esportatori agricoli di oltre oceano, negli Stati membri dell'UE l'agricoltura svolge contemporaneamente in una stessa area varie funzioni, che rispondono anche a delle aspettative della società. Nella relazione introduttiva alla riforma della politica agricola comune⁽¹⁾, la Commissione europea constata tra l'altro che «La differenza fondamentale tra il modello europeo e quello dei nostri principali concorrenti risiede proprio in questo carattere multifunzionale dell'agricoltura europea e nel ruolo che essa svolge nell'ambito dell'economia, dell'ambiente, della società e del territorio, da cui discende la necessità di preservare l'attività agricola ovunque in Europa e di salvaguardare il reddito degli agricoltori.»

3.4. Il Comitato si compiace del fatto che il comitato agricolo dell'OCSE a livello ministeriale abbia raggiunto il 6 marzo 1998, dopo una lunga fase di discussione, un accordo sull'obiettivo di promuovere un'agricoltura multifunzionale⁽²⁾. Si è raggiunto un ampio consenso sul fatto che i governi dei paesi membri dell'OCSE devono predisporre un contesto adeguato affinché l'agricoltura e il settore dell'alimentazione, fra l'altro:

- mettano a disposizione del consumatore un'offerta adeguata e affidabile di derrate alimentari;
- contribuiscano allo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e alla qualità dell'ambiente;
- promuovano lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali;
- contribuiscano alla sicurezza alimentare a livello nazionale e globale.

3.5. Ciò che attualmente si chiede all'agricoltura in termini di multifunzionalità veniva prima compensato, in maniera più o meno adeguata, attraverso il prezzo dei prodotti. La liberalizzazione dei mercati agricoli e il calo dei prezzi alla produzione hanno reso sempre più difficile questa operazione. Il Comitato chiede che i servizi di utilità pubblica che non vengono compensati dal mercato siano per principio remunerati sempre più attraverso pagamenti diretti orientati alla funzione, e che tali pagamenti diretti divengano in futuro una parte integrante della PAC. Occorre inoltre ricercare delle soluzioni per far sì che gli immediati beneficiari come ad esempio il settore turistico, forniscano un contributo.

4. Aspettative della società e dei consumatori nei confronti della produzione agricola e della PAC

4.1. Con lo sviluppo della consapevolezza ambientale della popolazione e delle sue aspirazioni ad un'alimentazione sana, nonché con i mutamenti nella gestione del tempo libero, in futuro gli agricoltori dovranno far fronte a crescenti esigenze,

desideri e aspettative. Tuttavia ciò comporta anche una domanda crescente di servizi, che può essere soddisfatta solo se viene garantita la necessaria compensazione di tali servizi.

4.2. All'agricoltura europea si chiede anche un miglioramento di competitività sia sul mercato interno che su quello mondiale. Il settore della trasformazione, quello del commercio di prodotti alimentari e i consumatori si attendono prezzi alla produzione maggiormente orientati a quelli del mercato mondiale. Vi è tuttavia un crescente conflitto tra tali aspettative e i requisiti sempre più rigorosi in materia di gestione agricola, di allevamento e di produzione di derrate alimentari.

4.3. Il Comitato chiede che alle aziende agricole venga data realmente la possibilità di far fronte sia alle crescenti aspettative della società sia alle norme di produzione sempre più rigide. Tale richiesta è rivolta ai responsabili della politica agraria, all'industria della trasformazione e al settore del commercio di prodotti alimentari, che non possono esigere la massima qualità al prezzo più basso, e in particolare ai consumatori che, con le loro scelte di acquisto, possono promuovere determinate forme di produzione.

4.4. Si tende sempre più a ritenere che un paesaggio integro, un ambiente che offre buone condizioni di vita e la preservazione delle zone abitate costituiscano importanti risorse delle aree rurali. La fruizione di tali servizi forniti dagli agricoltori non è sempre esente da conflitti, in particolare quando contestualmente si hanno limitazioni della produzione agricola.

4.5. Il Comitato è consapevole del fatto che le varie aspettative nei confronti dell'agricoltura e della PAC sono in parte contraddittorie e questo è un problema di difficile soluzione. Da un lato, per ragioni di tutela dell'ambiente e degli animali, di qualità e di salute, si stabiliscono criteri di produzione sempre più rigidi, cosa del tutto comprensibile. Dall'altro vi è una richiesta altrettanto forte di una maggiore competitività sui mercati agricoli e di riduzione dell'impegno finanziario per la PAC. Secondo il Comitato è urgente che la società si renda conto, grazie ad un'informazione mirata, del fatto che i costi più elevati non possono sempre essere compensati per mezzo di razionalizzazioni, ma devono invece riflettersi sui prezzi di produzione o essere coperti in altro modo. Occorre inoltre far presente che le prestazioni a favore della collettività non possono essere fornite a costo zero.

5. L'agricoltura europea sotto la pressione crescente della concorrenza mondiale

5.1. Il Comitato è consapevole del fatto che gli scambi internazionali di merci e servizi e la libera economia di mercato svolgono una funzione essenziale ai fini della crescita del benessere e sono indispensabili per i paesi industrializzati. Ciò che è valido in generale, lo è anche nel campo dell'economia agricola. È essenziale che la concorrenza tra i singoli paesi e anche quella tra i continenti sia leale. All'ulteriore apertura dei mercati, finalizzata ad intensificare gli scambi, deve corrispondere l'introduzione di regole vincolanti (ad esempio in materia

⁽¹⁾ COM(1998) 158 def. GU C 170 del 4.6.1998, pag. 93.

⁽²⁾ Comunicato della riunione del comitato agricolo dell'OCSE, 6.3.1998.

di standard ambientali, sociali e di tutela degli animali) per un commercio agricolo caratterizzato da condizioni eque di concorrenza.

5.1.1. L'UE è di gran lunga il primo importatore mondiale di prodotti agricoli, nonché il secondo esportatore di tali prodotti. Nel 1996 la sua quota delle esportazioni mondiali di prodotti agricoli, al netto del commercio intracomunitario, era del 14,6 %⁽¹⁾, la quota delle importazioni era del 19,8 %. In cifre assolute, l'UE ha importato nel 1996 prodotti agricoli per 83,9 miliardi di dollari, nello stesso anno ne ha esportati in paesi terzi per un valore di 62,2 miliardi di dollari. Per il Comitato ciò significa che l'agricoltura dell'UE si espone anche alla concorrenza internazionale in misura molto maggiore di quanto spesso si ritenga, e che non si può parlare di chiusura dei mercati dell'UE. Nel parere sul tema «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»⁽²⁾ il Comitato ha osservato che l'UE costituisce già il mercato più aperto del mondo.

5.1.2. I mercati agricoli figurano indubbiamente tra quelli in cui già da molti anni, in particolare dalla realizzazione del mercato interno, vige un regime di concorrenza più o meno senza limitazioni. Ne consegue spesso una costante pressione sui prezzi alla produzione, ma anche un maggiore orientamento al mercato e quindi un rafforzamento della competitività internazionale.

5.2. Con la conclusione dell'Uruguay Round del GATT la liberalizzazione degli scambi agricoli internazionali ha fatto un deciso salto quantitativo. Al tempo stesso si è notevolmente ristretto il raggio di azione per elaborare la politica agricola. Ciò vale non solo per la protezione esterna, ma anche per il tradizionale sostegno delle esportazioni e per le misure interne. Il Comitato è consapevole del fatto che i prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC e l'ampliamento ad est comporteranno per l'agricoltura dell'Unione europea un ulteriore inasprimento della concorrenza.

6. Nuove sfide per l'agricoltura nell'UE

6.1. Nell'articolo 20⁽³⁾ dell'accordo agricolo stipulato nell'ambito dell'Uruguay Round del GATT, i membri dell'OMC hanno convenuto di proseguire il processo di graduale riduzione delle sovvenzioni e delle misure protettive un anno prima del termine del periodo di esecuzione (in attuazione degli impegni stabiliti nell'Uruguay Round del GATT). L'articolo 20 dell'accordo agricolo dell'OMC non specifica tuttavia in modo vincolante né quali azioni debbano essere stabilite nella prossima tornata di negoziati in ambito OMC ai fini di un'ulteriore liberalizzazione né la portata di tali azioni.

(1) Fonte: La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea, Relazione 1997.

(2) GU C 73 del 9.3.1998, pag. 71.

(3) Accordo agricolo dell'OMC, 1994, l'articolo 20 prevede fra l'altro una verifica degli effetti dell'Uruguay Round del GATT nonché l'obiettivo di introdurre un sistema equo ed orientato al mercato per gli scambi di prodotti agricoli.

6.1.1. L'UE figura tra quanti auspicano fortemente una nuova, ampia tornata di negoziati in ambito OMC. Ciò significa che, a giudizio dell'UE, nella tornata negoziale del millennio occorrerà trattare, oltre all'agricoltura, anche gli scambi di servizi, le regole sugli investimenti, un regolamento quadro multilaterale sull'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza, il commercio e l'ambiente, nonché gli ostacoli tecnici agli scambi. Gli interessi in gioco sono estremamente differenti. Anche per questo c'è da attendersi che i negoziati agricoli saranno estremamente difficili. Per di più, si sono accentuate le divergenze in merito a questioni fondamentali della politica agricola tra il Gruppo di Cairns e gli Stati Uniti da un lato e i paesi europei, il Giappone e la Corea dall'altro. Vi sarà un conflitto tra due orientamenti. Il primo gruppo intende conseguire una rigorosa riduzione del sostegno e la piena liberalizzazione del commercio di prodotti agricoli. Il secondo gruppo di Stati sostiene la necessità di un'agricoltura sostenibile e multifunzionale, e quindi del mantenimento della protezione esterna e di determinate misure di politica agricola. Considerata tale situazione di partenza, la Commissione e i governi degli Stati membri dovranno fare grandi sforzi per difendere i legittimi interessi dell'agricoltura europea e garantire all'agricoltura condizioni generali che le permettano di fornire anche in futuro le sue prestazioni multifunzionali.

6.1.2. Dopo la decisione in merito alla riforma della PAC, il Consiglio europeo di Berlino ha emesso la seguente dichiarazione:

«Gli sforzi compiuti, specialmente in termini di riduzione dei prezzi di sostegno, rappresentano il contributo essenziale che la Comunità europea apporta alla stabilizzazione dei mercati agricoli mondiali. Il Consiglio europeo ritiene che le decisioni adottate riguardo alla riforma della PAC nel quadro dell'Agenda 2000 costituiscano elementi essenziali per definire il mandato negoziale della Commissione per i futuri negoziati commerciali multilaterali in ambito OMC.»

Il Comitato rinvia al parere in merito alla riforma della PAC, in cui affrontava anche certi aspetti dei negoziati in ambito OMC. Nel parere sul tema «Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione "Agenda 2000"»⁽²⁾, il Comitato aveva chiesto che nei prossimi negoziati non si rinunciasse alla protezione esterna quando risulti necessaria, sottolineando la necessità di «introdurre a livello mondiale standard ecologici e sociali».

6.2. Il Comitato segue con grande attenzione le iniziative dell'Unione relative alla conclusione a livello bilaterale o regionale di accordi di libero scambio. Viene esercitata un'enorme pressione affinché l'agricoltura sia inserita in tali accordi. In tale contesto occorre tuttavia valutare in modo critico fino a che punto degli accordi di libero scambio comprendenti l'agricoltura siano conciliabili con l'obiettivo di garantire il modello agricolo europeo. Occorre tener conto del fatto che un'ulteriore liberalizzazione degli scambi agricoli internazionali nell'ambito dell'OMC o di accordi di libero scambio sottopone ad una fortissima pressione anche gli agricoltori di una serie di paesi in via di sviluppo.

6.3. L'ampliamento ai PECO comporta per l'UE enormi sfide politiche e istituzionali, e costituisce una sfida di particolari dimensioni anche per l'agricoltura dell'UE. Il Comitato ha preso posizione in materia in modo esauriente in varie occasioni, in particolare nel parere sul tema «Implicazioni per la PAC dell'adesione dei PECO»⁽¹⁾.

6.3.1. Nel contesto dell'ampliamento dell'UE ai PECO, l'agricoltura costituisce uno dei settori più complessi, insieme con l'ambiente, la libera circolazione delle persone e dei servizi e la sicurezza nucleare. Le conseguenze saranno di vasta portata per entrambe le parti. Le effettive ricadute sui mercati agricoli nell'UE, sugli impegni in ambito OMC e sul bilancio comune dipenderanno in grande misura anche da:

- quando avranno luogo le prime adesioni;
- in che forma e per quanto tempo saranno adottate disposizioni transitorie (ad esempio in merito alla concessione di premi nell'ambito delle organizzazioni di mercato);
- sotto quale forma e entro quali limiti si ricorrerà alle misure di orientamento delle quantità (quote, scorte di riferimento ecc.);
- se e in quale misura saranno introdotte produzioni alternative nel settore delle fonti energetiche e delle materie prime industriali rinnovabili.

6.4. Secondo previsioni dell'ONU, nei prossimi 20 anni la popolazione mondiale crescerà dai circa 6 miliardi attuali a circa 8 miliardi di persone. Ciò comporterà necessariamente una forte crescita della domanda di derrate alimentari, mentre si dovrà tenere conto dell'insufficiente potere di acquisto in una serie di paesi.

L'agricoltura europea dovrà sfruttare le occasioni fornite da una domanda in crescita su scala mondiale, anche se non a qualsiasi costo.

7. Politica di consolidamento del modello agricolo europeo

7.1. Il Comitato non ravvisa alcuna incompatibilità tra il mantenimento del modello agricolo europeo e l'esigenza di adeguare l'agricoltura europea all'evoluzione del quadro economico generale. Ciò significa tuttavia che non soltanto gli agricoltori dovranno compiere uno sforzo considerevole, ma che anche la politica agricola comune dovrà poter rispondere a particolari esigenze. Il Comitato ritiene che la politica di consolidamento del modello agricolo europeo rifletta la necessità di rafforzare e sviluppare ulteriormente, grazie a misure concrete, la politica agricola da tutti auspicata. Ciò presuppone tuttavia che venga salvaguardato, al di là dei prossimi negoziati in ambito OMC, il necessario campo di azione dell'UE e degli Stati membri in materia di politica agricola.

⁽¹⁾ Parere di iniziativa sul tema «Implicazioni per la PAC dell'adesione dei PECO», GU C 75 del 10.3.1997, pag. 4.

7.2. Per poter trarre le giuste conclusioni per il futuro occorre prima chiarire in che misura la PAC abbia svolto finora il compito di tutelare il modello agricolo europeo e fino a che punto la PAC recentemente riformata sia all'altezza di tale compito. Ci si chiede in particolare come garantire che anche in futuro, con l'inasprirsi della concorrenza, vengano svolte le varie mansioni di un'agricoltura multifunzionale.

7.3. Riforma della PAC 1992

7.3.1. Da quando è stata istituita, la PAC è stata ripetutamente adeguata a situazioni mutate. Nel 1992 ha avuto luogo la prima riforma di vasta portata, i cui obiettivi erano tra l'altro i seguenti:

- tenere in attività un numero sufficiente di agricoltori, al fine di preservare l'ambiente e il modello delle aziende agricole familiari;
- contenere la produzione nella misura necessaria per il ripristino dell'equilibrio di mercato;
- introdurre metodi estensivi di produzione;
- promuovere la competitività e l'efficienza del settore, affinché l'agricoltura europea possa conservare il suo ruolo sul mercato mondiale.

7.3.2. Il Comitato si è occupato delle conseguenze della riforma della PAC del 1992 in un parere di iniziativa⁽²⁾, in cui constatava tra l'altro che alcuni degli obiettivi, come la riduzione delle eccedenze, un maggiore orientamento della produzione alle esigenze ecologiche e la stabilizzazione dei redditi, hanno potuto essere attuati fino a una certa misura. Viene invece criticato il fatto che non si sia riusciti a frenare la tendenza ad un'ulteriore concentrazione della produzione agricola, da cui consegue una continua perdita di posti di lavoro nel settore. Quanto veniva constatato nel parere già al principio del 1997 è stato confermato dagli ulteriori sviluppi. Sia il numero delle aziende agricole che quello dei posti di lavoro sono diminuiti in media nella stessa misura del 3,7 % all'anno, come prima della riforma.

7.3.3. Il fatto che i redditi siano evoluti dopo la riforma in modo più favorevole che negli anni ad essa precedenti va valutato positivamente. Tuttavia non si può ignorare che, nonostante il forte aumento dei pagamenti diretti dovuto alla riforma, l'aumento del valore aggiunto netto⁽³⁾ sulla manodopera è dovuto sostanzialmente all'abbandono del settore. Va inoltre considerato che la differenza tra i redditi agricoli e quelli non agricoli è, in media, rimasta considerevole.

⁽²⁾ «Bilancio dei primi tre anni della riforma della PAC», GU C 89 del 19.3.1997, pag. 39.

⁽³⁾ Valore aggiunto netto ai costi dei fattori = Valore aggiunto lordo sui prezzi di mercato meno detrazioni, meno tasse + sovvenzioni.

7.3.4. Il modello agricolo europeo è caratterizzato da una varietà di funzioni. In considerazione dei problemi attuali, quali la perdita parziale della multifunzionalità a causa dell'invecchiamento degli imprenditori, l'abbandono della coltivazione di alcune aree di singole regioni o anche i danni ambientali dovuti alla produzione agricola, non si può dire che le attuali condizioni generali del settore corrispondano in misura adeguata all'esigenza di tutelare il modello agricolo europeo. Il Comitato fa tuttavia osservare che in tale contesto non va giudicata solo la PAC, ma anche la politica seguita dagli Stati membri nell'attuazione delle misure comunitarie di organizzazione dei mercati e dei programmi di aiuti.

7.4. Riforma della PAC 1999

7.4.1. Le riforme decise a Berlino saranno in vigore a partire dall'anno prossimo. Anche se tali riforme hanno portato minore rispetto a quanto proposto dalla Commissione le loro conseguenze saranno chiaramente visibili già a medio termine.

7.4.2. Le riduzioni dei prezzi che sono state stabilite rafforzano da un lato la competitività dell'agricoltura comunitaria nei confronti dei concorrenti di paesi terzi, ma comportano per gli addetti al settore un'ulteriore riduzione del reddito proveniente dal mercato. I pagamenti diretti diverranno ancora più importanti per il reddito agricolo, ma spesso essi non svolgeranno per intero la loro funzione compensativa. Tuttavia, un'adeguata copertura dei costi è indispensabile per la sostenibilità economica delle aziende agricole.

7.4.3. Si prevedono o si possono prevedere ulteriori condizioni per la concessione di pagamenti diretti. Ciò comporterà da un lato un maggiore onere burocratico e d'altro lato può far sì che solo una parte dei possibili pagamenti diretti venga effettivamente concessa.

7.4.4. La decisione presa a Berlino di stabilizzare entro il 2006 il costo reale della politica agricola comune al livello del 1999 comporta un margine di manovra finanziario molto limitato per far fronte ai compiti previsti. Secondo il Comitato ciò si ripercuoterà in particolare sul secondo pilastro della PAC, la politica di sviluppo rurale. Come già segnalato nel parere in merito alla riforma e al finanziamento della PAC (Agenda 2000)⁽¹⁾ il Comitato teme che l'auspicabile obiettivo di uno sviluppo rurale sostenibile non possa in fin dei conti essere raggiunto.

7.4.5. Tanto i ministri dell'agricoltura quanto i capi di Stato e di governo si sono sforzati, da un lato, di far fronte con riforme alle nuove sfide dell'agricoltura europea e, dall'altro, di conformarsi ai principi stabiliti dal vertice di Lussemburgo. Il Comitato teme tuttavia che la pressione sul reddito degli agricoltori aumenterà considerevolmente e che si intensificherà la spinta verso ulteriori concentrazioni.

7.5. La PAC deve sostenere le iniziative proprie e promuovere la competitività

7.5.1. Grazie all'accordo tra i capi di Stato e di governo in merito alla riforma della PAC sono state stabilite le condizioni della produzione agricola, almeno per i prossimi anni. Nel contesto della prossima tornata di negoziati in ambito OMC, della prevedibile pressione per un'ulteriore liberalizzazione e dell'ampliamento ad est, continuerà la discussione sulla PAC o su importanti elementi della stessa.

È tuttavia determinante che venga raggiunto un consenso di base sul fatto che una serie di misure di politica agricola sono necessarie per tutelare il modello agricolo europeo e la multifunzionalità dell'agricoltura.

7.5.2. Come si è osservato nell'introduzione, dal modello agricolo europeo ci si aspettano determinate prestazioni che vengono fornite dagli addetti del settore. Dal momento che la multifunzionalità dell'agricoltura rappresenta un'esigenza indiscussa per la società negli Stati membri dell'UE, occorre riconoscere pienamente la necessità di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, conformemente all'articolo 33 del Trattato di Roma.

7.5.3. Il Comitato ritiene che in futuro, ancor più che nei decenni passati, gli agricoltori dovranno:

- reagire tempestivamente ai cambiamenti del mercato e sfruttare nuove possibilità di smercio;
- utilizzare le possibilità offerte dal progresso tecnico nella misura necessaria ad ottimizzare la produzione e nel rispetto dei principi della sostenibilità e delle esigenze ecologiche;
- ricorrere alla cooperazione tra aziende, ad esempio sotto forma di cooperative, da un lato per ridurre i costi di produzione e, dall'altro, per migliorare la propria posizione sul mercato;
- aumentare il valore aggiunto grazie alla diversificazione dei prodotti, alla produzione di qualità e all'uso mirato delle possibilità offerte dal mercato;
- approfittare di ulteriori possibilità di guadagno che si presentino, quando possano essere opportunamente utilizzate.

Le misure di politica agricola a livello dell'UE o nazionale devono anche mirare a favorire l'iniziativa privata.

7.5.4. Le prestazioni multifunzionali che ci si attende dall'agricoltura europea richiedono pertanto, oltre a nuovi strumenti della PAC, come per esempio la copertura assicurativa dei raccolti e delle perdite di profitto, il proseguimento di una politica dei prezzi e dei mercati fondata in linea di principio sui tre principali elementi della PAC: mercato unitario, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 221-224.

7.5.5. Come si è già varie volte affermato, un'agricoltura competitiva ed efficiente costituisce un elemento importante del modello agricolo europeo. Agli agricoltori si chiede di sfruttare le possibilità esistenti per rafforzare la competitività. Questa tuttavia non dipende esclusivamente dal prezzo al quale possono essere offerti i prodotti, ma anche dalla qualità, dall'immagine o dalla provenienza dei prodotti agricoli.

I consumatori si attendono di essere informati meglio in merito al tipo di produzione, alla provenienza e alla qualità. L'etichettatura delle derrate alimentari e la possibilità di rintracciarne l'iter acquisiscono sempre maggiore importanza. Chi soddisfa tali aspettative ha la possibilità di sfuggire in parte alla crescente concorrenza sui prezzi (causata anzitutto dalla concentrazione nel commercio di generi alimentari) e di ricavare un prezzo più elevato per i prodotti. Occorre inoltre sfruttare le possibilità di delimitare in senso positivo i prodotti nel quadro delle disposizioni dell'UE relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine⁽¹⁾ e conformemente alle attestazioni di specificità⁽²⁾. In tale contesto è essenziale che vengano ridotti, quando sussistono, gli ostacoli amministrativi e gli oneri finanziari a carico dei richiedenti.

7.5.6. Il rendimento della produzione agricola è cresciuto enormemente, in una misura inimmaginabile alcuni decenni orsono, grazie ai grandi progressi scientifici e della tecnologia agraria. Di tale sviluppo hanno beneficiato non solo gli agricoltori, ma ancor più i consumatori e l'intera società, perché ne è conseguito un generale incremento del livello di benessere. Il Comitato ritiene indispensabile che l'agricoltura europea possa utilizzare anche in futuro i nuovi sviluppi del progresso tecnico, in particolare grazie alle biotecnologie. Occorre tuttavia vigilare affinché siano rispettate le esigenze ecologiche e le aspettative della società nei confronti della produzione agricola, ma anche evitare, riconoscere o compensare gli svantaggi sul piano della concorrenza dovuti alle limitazioni previste. È comunque necessario che l'Europa intensifichi gli sforzi volti a sviluppare tecnologie del futuro. Tali sforzi sono necessari anche ai fini di una maggiore autosufficienza.

7.5.7. Per soddisfare le esigenze in materia di protezione dell'ambiente e degli animali, di qualità dei prodotti e di salute sono necessarie normative adeguate, le quali, quando è necessario, devono essere aggiornate, ad esempio sulla base delle nuove conoscenze. Come già esposto nel punto 2.5, le norme e i requisiti dell'UE in materia di produzione, in generale più rigidi, possono arrecare agli agricoltori dell'UE considerevoli svantaggi in termini di concorrenza. Data la crescente internazionalizzazione degli scambi agricoli occorre dedicare particolare considerazione a tale aspetto. Affinché siano garantite anche nel mercato interno eque condizioni di concorrenza, occorre che in tutti gli Stati membri le norme qualitative, ambientali e di tutela degli animali rispondano a requisiti comparabili.

(1) Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208 del 24.7.1992, pag. 1).

(2) Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (GU L 208 del 24.7.1992, pag. 9).

Il Comitato ritiene pertanto che, come è stato già più volte chiesto in altri pareri, gli standard importanti per la produzione agricola vengano garantiti anche mediante normative vincolanti a livello internazionale, allo scopo di impedire distorsioni della concorrenza cui sarebbe altrimenti impossibile porre rimedio. Inoltre nel definire le nuove norme riguardanti la produzione, o rispettivamente l'adeguamento alle nuove conoscenze o condizioni, è opportuno procedere facendo solo quanto è necessario ed evitando di intervenire laddove la materia non lo giustifichi.

7.6. *Necessità di conservare le funzioni di base dell'organizzazione del mercato*

7.6.1. Il Comitato parte dall'ipotesi che anche in futuro la produzione agricola per il mercato dovrà costituire la principale fonte di reddito dei lavoratori, ragion per cui essa rappresenta altresì un elemento irrinunciabile del modello europeo. I mercati agricoli sono particolarmente esposti alle fluttuazioni dei prezzi. Le grandi fluttuazioni dei prezzi comportano spesso falsi messaggi per il mercato, causano periodicamente importanti perdite e, nel lungo termine, non sono vantaggiose neppure per i consumatori⁽³⁾.

7.6.2. Dev'essere tuttavia chiaro che, come in passato, le organizzazioni di mercato vanno regolarmente adeguate alle mutevoli condizioni del mercato e della concorrenza. Ciò non può tuttavia comportare la rinuncia a interi comparti di un'organizzazione, ad esempio le norme per le importazioni e gli interventi o gli strumenti comprovati per la regolazione dell'offerta.

7.6.3. È certo che anche in futuro le aziende agricole degli Stati membri dell'UE, a prescindere da casi eccezionali e da situazioni di mercato particolarmente favorevoli, non saranno in grado di produrre in maniera sostenibile ai prezzi del mercato mondiale (cfr. le osservazioni di cui ai capitoli 2 e 4). La multifunzionalità dell'agricoltura europea acquisterà invece ancora più importanza nei confronti dell'intera società. Dato

(3) Nello studio della Commissione europea: «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (Verso una politica agricola e rurale comune per l'Europa) (European Economy, 5/97), elaborato da specialisti di primo piano di economia agricola, le motivazioni delle misure pubbliche di stabilizzazione dei mercati agricoli sono individuate nelle seguenti specificità:

- rischio elevato dovuto alla dipendenza da fattori climatici, parassiti e malattie (in particolare nell'ambito di zone limitate);
- elevato rischio legato al capitale e ai corsi di cambio (riguarda l'intero settore; l'avvio dell'Unione economica e monetaria ha eliminato il rischio di cambio nel mercato interno);
- forte dispersione sul territorio di numerose piccole imprese, che dispongono di consistenti immobilizzazioni e proprietà fondiarie, e hanno quindi poche possibilità di manovra;
- dipendenza dai processi vegetativi e di crescita legati alle stagioni e a fattori biologici;
- produttori che individualmente non dispongono di risorse e informazioni sufficienti a gestire i rischi;
- la responsabilità di offrire regolarmente dei prodotti di uso quotidiano. In tale contesto le organizzazioni dei mercati costituiscono quindi una rete di sicurezza. Esse non devono tuttavia provocare distorsioni dei mercati. La produzione agricola deve orientarsi a lungo termine alle condizioni di mercato.

che in futuro sussisteranno perlopiù le menzionate differenze nelle condizioni di produzione, e la produzione agricola nell'UE dovrà soddisfare ad altri, più stringenti requisiti, il Comitato ritiene che un'adeguata protezione esterna sarà necessaria anche in avvenire.

Ai fini della multifunzionalità dell'agricoltura europea è indispensabile che, nella misura in cui si riduce la protezione esterna, i servizi di pubblica utilità forniti dalle aziende agricole vengano adeguatamente compensati grazie ad un aumento corrispondente dei pagamenti diretti, i quali devono essere mantenuti. Occorre tenere conto di tale realtà non solo nei negoziati in ambito OMC, ma anche nei negoziati condotti dall'UE con paesi terzi o gruppi di Stati per la conclusione di accordi di libero scambio.

7.6.4. Il Comitato esorta la Commissione ad impegnarsi al massimo affinché, in occasione della prossima tornata di negoziati dell'OMC, le trattative riguardino non soltanto un'ulteriore riduzione della protezione esterna, bensì anche l'obbligo di standard minimi per le norme ambientali e sociali per tutti i paesi che fanno parte dell'OMC con l'obiettivo di instaurare leali condizioni di concorrenza, come il Comitato aveva chiesto fra l'altro nel parere di iniziativa sul tema «L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)»⁽¹⁾. Nella misura in cui verranno conseguiti progressi nel senso di una normativa vincolante per attuare un commercio leale di prodotti agricoli nell'ambito dell'OMC, si giustificherà un'ulteriore liberalizzazione del commercio mondiale.

7.6.5. L'agricoltura dell'UE deve tenere sempre di più conto delle aspettative della popolazione per quanto riguarda la sicurezza e qualità degli alimenti, la salute delle persone, degli animali e delle piante, ma anche il corretto allevamento degli animali e a tali aspettative deve dare adeguato riscontro la legislazione comunitaria, grazie a disposizioni adeguate. Il Comitato si compiace del proposito della Commissione di dare particolare peso a tali questioni nei negoziati. L'obiettivo deve essere quello di pervenire a regole tali da impedire che, da un lato, le rigide norme europee siano vanificate da importazioni da paesi terzi dove non vigono disposizioni altrettanto severe e, dall'altro, che venga messa a rischio la sopravvivenza di interi settori di produzione. Ad ogni Stato deve essere consentito di rispondere alle più importanti aspettative dei propri consumatori. Il Comitato considera opportuna l'applicazione del principio della prevenzione (Articolo 5.7 dell'accordo SPS) sulla base di una valutazione dei rischi unitaria nell'ambito dell'OMC, secondo quanto proposto dalla Commissione.

7.6.6. Il Comitato chiede che nelle prossime tappe verso una maggiore liberalizzazione si agisca in modo differenziato a seconda delle situazioni e delle esigenze di ciascun settore di produzione. Occorre inoltre prevedere dei meccanismi per contrastare le oscillazioni valutarie. Il Comitato ritiene indispensabile che la clausola di pace venga prorogata oltre il 2003. Altrettanto vale per la clausola speciale di protezione prevista dall'articolo 5 dell'accordo agricolo dell'OMC.

7.6.7. In un sistema produttivo specializzato su scala mondiale le esportazioni hanno una funzione essenziale. Per le ragioni esposte in vari punti del presente parere, le

«restituzioni all'esportazione» svolgeranno anche in futuro un ruolo in quanto strumento di organizzazione del mercato. L'obiettivo è comunque quello di concludere accordi internazionali che limitino quanto più possibile tutti i tipi di sostegno all'esportazione, in modo da creare condizioni eque di concorrenza sui mercati internazionali. Il Comitato chiede tuttavia:

- che l'agricoltura europea compia tutti gli sforzi necessari per sfruttare l'attuale vantaggio in termini d'insediamento sui propri mercati anche con l'obiettivo di rispondere pienamente alle aspettative dei consumatori di derrate alimentari (dipendenza ridotta dalle esportazioni);
- che le possibilità di esportazione vengano utilizzate soprattutto per quei prodotti per i quali l'agricoltura e/o l'industria di trasformazione europee dispongono di vantaggi comparativi, per i quali esiste una forte domanda d'acquisto su scala mondiale e le cui esportazioni sono possibili in parte anche senza restituzioni;
- che si ricorra a strumenti di regolazione dell'offerta non solo per rispettare gli attuali impegni presi nell'ambito dell'OMC, ma anche per evitare esportazioni «ad ogni costo»;
- che la politica di export agricolo dell'UE tenga conto delle differenti situazioni nei paesi compratori, in particolare in quelli in via di sviluppo.

7.6.8. Nella prossima tornata di negoziati dell'OMC sono prevedibili delle divergenze particolarmente grandi in materia di sostegno all'esportazione. L'accordo agricolo dell'OMC stabilisce esplicitamente, all'articolo 10 (2), che i crediti e le garanzie all'esportazione costituiscono delle sovvenzioni all'esportazione, ma non ha stabilito discipline. Era previsto un accordo in materia nel corso della fase di applicazione dell'Uruguay-Round, ma non vi sono stati risultati. Nella prossima tornata di negoziati non potranno essere stabilite nuove restrizioni per le sovvenzioni all'esportazione senza che vengano al tempo stesso concordate delle discipline in materia di crediti e garanzie all'esportazione. Dato che anche in futuro i prezzi del mercato mondiale saranno di norma inferiori a quelli interni all'UE, non si dovrebbero concludere accordi sulla soppressione del sostegno all'esportazione.

7.7. *Pagamenti diretti mirati*

7.7.1. La multifunzionalità dell'agricoltura europea comporta prestazioni che in passato venivano remunerate in modo soddisfacente con i ricavi del mercato. Ciò avviene sempre più di rado, sicché per il reddito dei coltivatori i pagamenti diretti assumono crescente importanza: il loro ruolo è sì rilevante, ma non può che essere complementare, poiché il coltivatore è un imprenditore che produce per il mercato e deve pertanto ricavare in ampia misura il proprio reddito dal mercato.

7.7.2. Con la riforma della PAC del 1992 è stato compiuto un notevole passo avanti verso lo sviluppo dei pagamenti diretti ed ora si continua più decisamente su questa strada. Per i coltivatori è indispensabile, anche per potersi orientare, che tali pagamenti non siano costantemente oggetto di discussioni politiche, che vi sia chiarezza quanto alla finalità dei pagamenti e che questi siano assicurati a lungo termine.

⁽¹⁾ GU C 101 del 12.4.1999, pag. 43.

7.7.3. Il Comitato sostiene espressamente il principio di pagamenti diretti mirati e di una garanzia nel tempo di questo strumento della PAC che assume sempre più importanza. Occorre quindi distinguere tra:

- pagamenti diretti come remunerazione per prestazioni di utilità pubblica che non hanno un prezzo di mercato,
- pagamenti diretti a compenso di riduzioni di prezzo, nella misura in cui ciò sia giustificabile,
- pagamenti diretti a compenso di difficoltà naturali costanti e immutabili.

Dato che la riforma nell'ambito dell'Agenda 2000 ha in parte rinunciato a detto principio, il Comitato prevede che, perlomeno a lungo termine, siano da temere ripercussioni negative.

7.7.4. Ai fini della generale accettazione dei pagamenti diretti, il Comitato sottolinea la necessità di giustificarli adeguatamente. Tuttavia, se le condizioni di ammissibilità vengono costantemente rese più difficili ed il numero degli agricoltori che possono soddisfarle diminuisce, merita chiedersi se gli obiettivi originari possano ancora venir conseguiti.

Sarebbe senz'altro controproducente che condizioni troppo severe rendano da un lato più difficile ovviare alle difficoltà di adeguamento, mentre dall'altro impediscano un rafforzamento della capacità competitiva a livello internazionale. Occorre inoltre fare in modo che la gestione dei pagamenti diretti e delle altre misure di sostegno sia quanto più possibile efficiente evitando sovraccarichi burocratici.

7.7.5. La Comunità dovrà affrontare una difficile prova e dimostrare in che misura sarà in grado di difendere la riforma della PAC nel contesto della prossima tornata di negoziati all'OMC. La Commissione ha ripetutamente assicurato che i nuovi o modificati premi previsti dall'organizzazione del mercato sono conformi ai requisiti della «Blue box» e verranno difesi con forza anche per garantirli sul lungo termine. Il Comitato ritiene che tale garanzia sia assolutamente necessaria dato che l'indirizzo di gestione dell'offerta avviato con la «Blue box» ha dato buona prova di sé. Occorre parimenti garantire il «Green box», perché le relative misure hanno acquisito maggiore importanza, hanno scarsa influenza sul commercio e sono indispensabili come strumento per compensare taluni servizi resi dall'agricoltura.

7.7.6. L'impostazione che dal 1992 è andata rafforzandosi nella PAC: ridurre i finanziamenti per le misure di sostegno ai prezzi, ed aumentare in compenso i pagamenti diretti, rende i redditi degli agricoltori sempre più dipendenti dal bilancio. Il Comitato sottolinea che, per poter offrire agli agricoltori la necessaria sicurezza, debbono essere garantite sul lungo termine le basi finanziarie per i pagamenti diretti.

7.8. *Politica per lo sviluppo rurale*

7.8.1. Rivestono notevole importanza le misure nel contesto della politica integrata di sviluppo rurale, il secondo pilastro della PAC. Si tratta sostanzialmente dell'integrazione delle misure di accompagnamento sinora esistenti (programma ambientale e silvicoltura), delle misure di politica agricola strutturale (ex obiettivo 5a), nonché dei programmi di sostegno sinora limitati alle aree degli obiettivi.

7.8.2. Il Comitato ritiene giustificata tale integrazione dato che in tal modo è possibile assegnare maggior importanza all'obiettivo programmatico di rafforzare la politica integrata per le zone rurali tenendo particolarmente conto dell'agricoltura. La politica di sviluppo delle aree rurali ha una funzione indispensabile, ma non può sostituire gli strumenti classici della PAC. Il Comitato si rammarica del fatto che il bilancio previsto corrisponda solo alle spese finora impegnate. Occorre un livello di finanziamento più elevato per far fronte alle effettive esigenze, in particolare nell'ottica di garantire la multifunzionalità dell'agricoltura in tutte le regioni dell'UE.

7.8.3. L'inasprirsi della concorrenza richiede un rafforzamento della posizione di mercato dei produttori agricoli, in particolare grazie ad imprese di commercializzazione e di trasformazione competitive; un ruolo decisivo spetta alle cooperative. Le apposite misure di sostegno previste dal regolamento relativo allo sviluppo rurale hanno una funzione importante. Il Comitato si attende che vengano attuate in modo mirato ed efficace. Ritiene inoltre che delle misure mirate di marketing costituiscano un prezioso contributo al rafforzamento della posizione sul mercato interno e sui mercati terzi. Un obiettivo essenziale deve essere quello di permettere agli agricoltori di realizzare un maggiore valore aggiunto e di utilizzare maggiormente le risorse endogene della regione, rafforzando in modo duraturo il potenziale economico delle regioni rurali.

7.8.4. La riforma della PAC prevede uno sviluppo delle compensazioni, che sono importanti per gli agricoltori delle aree svantaggiate. Si tratta di uno strumento molto utile per garantire l'attività agricola in dette aree. Tali pagamenti diretti, la cui efficacia è comprovata e ampiamente riconosciuta, hanno la funzione di compensare gli svantaggi naturali permanenti. Il Comitato chiede che questo principio non venga abbandonato e che si mantenga la separazione dagli altri obiettivi della PAC.

7.8.5. Il Comitato ritiene che anche la funzione produttiva sia necessaria ai fini del mantenimento di un'agricoltura diffusa nelle aree svantaggiate e della tutela della multifunzionalità delle aziende agricole in tali aree. Chiede pertanto che vengano adottate misure specifiche intese a garantire la produzione anche in condizioni difficili. Ciò vale in particolare per le produzioni per le quali in pratica non vi sono alternative, come il latte e l'allevamento di bovini o ovini in determinate regioni.

7.9. Possibilità alternative di reddito e di occupazione per gli agricoltori

7.9.1. Non è una novità che gli agricoltori percepiscano redditi da vari settori diversificando le loro attività. In alcuni Stati membri tale fenomeno è particolarmente accentuato a causa delle strutture presenti e delle specifiche condizioni locali. Spesso gli agricoltori sono indotti a cercare ulteriori possibilità di guadagno in seguito alla riduzione del reddito derivante dalle attività agricole che si verifica in numerose aziende, ma anche a causa delle aspettative individuali.

7.9.2. Queste possibilità supplementari di reddito possono contribuire al consolidamento economico delle aziende agricole. Le misure a favore dell'occupazione in generale e della creazione di possibilità di reddito per gli agricoltori e le loro famiglie dovrebbero costituire un punto essenziale dei programmi di sviluppo rurale. Il Comitato appoggia tale strategia ma chiede, allo scopo di garantire un'attuazione efficace, che vengano eliminati gli ostacoli e le difficoltà d'ordine giuridico, dato che il semplice sostegno finanziario non permetterà di conseguire gli obiettivi prefissati.

7.10. La sfida delle materie prime rinnovabili

7.10.1. Oltre all'approvvigionamento in prodotti alimentari ed alimenti per animali, la possibilità di fornire energia e materie prime rappresenta sin dai tempi antichi un'importante funzione dell'agricoltura e della silvicoltura. La biomassa, in quanto fonte d'energia rinnovabile, sta acquisendo un'importanza sempre maggiore. Gli agricoltori sono in grado di mettere a disposizione quantità considerevolmente accresciute di biomassa, in quanto materia prima. La possibilità di svolgere tale funzione con più intensità non va intesa solo come una componente della multifunzionalità dell'agricoltura europea, ma costituisce anche un importante contributo all'ambiente e all'occupazione e specialmente al consolidamento del modello agricolo europeo.

7.10.2. In alcuni settori industriali si utilizza sempre più la biomassa come materia prima alternativa. La biomassa è composta di varie materie di origine vegetale che vengono utilizzate nell'industria chimica, ad esempio come succedanei nei detersivi o negli inchiostri da stampa, o come fibre vegetali nella costruzione di veicoli. Dati gli attuali problemi di smaltimento dei rifiuti, riveste particolare interesse un maggiore impiego di amido vegetale come materia prima nell'industria degli imballaggi. Il Comitato considera tale sviluppo altamente positivo ed è quindi favorevole ad un sostegno mirato, che tenga conto degli aspetti ecologici.

7.10.3. Nel protocollo di Kyoto⁽¹⁾ l'Unione europea si è assunta l'onere di ridurre dell'8 % tra il 2008 e il 2012 le emissioni responsabili dell'effetto serra rispetto al livello del 1990. Per conseguire tale obiettivo il Libro bianco della Commissione «Energia per il futuro — fonti energetiche rinnovabili»⁽²⁾ prevede un raddoppiamento dal 6 al 12 % della quota di utilizzo delle fonti di energia rinnovabile entro il 2010. La biomassa svolge in tale contesto una funzione importante.

(1) Protocollo di Kyoto relativo all'accordo quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, 11 dicembre 1997.

(2) COM(97) 599 def. del 26.11.1997 «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità.

7.10.4. Accanto all'importante valore per l'ambiente, il crescente impiego di biomassa nell'approvvigionamento d'energia ha anche rilevanti ripercussioni occupazionali. Nel libro bianco della Commissione (o rispettivamente nello studio TERES II)⁽³⁾ si prevede che a medio termine possano essere creati 500 000 posti di lavoro (netti) entro il 2010.

7.10.5. Il Comitato chiede che oltre a prevedere un sostegno finanziario sufficiente della biomassa in quanto fonte d'energia rinnovabile vengano previste anche misure adeguate d'ordine regolamentare per agevolare l'impiego della biomassa nel settore dell'energia e in quanto materiale, come ad esempio:

- miglioramento della posizione concorrenziale delle fonti energetiche rinnovabili rispetto a quelle fossili, come avviene in alcuni Stati membri grazie a misure fiscali;
- una normativa comunitaria riguardante l'impiego di combustibili derivati dalla biomassa tenendo conto di aspetti ecologici ed economici;
- promozione di un uso maggiore di energia e calore provenienti dalla fonte rinnovabile biomassa;
- soppressione delle limitazioni previste dall'accordo di Blair House per i semi oleosi;
- soppressione degli ostacoli amministrativi alla coltivazione di seminativi non destinati ad uso alimentare.

Il Comitato chiede inoltre che venga intensificata la ricerca per sviluppare nuove possibilità di impiego per la biomassa, ad esempio nell'industria chimica o nella fabbricazione di automobili e renderla maggiormente concorrenziale rispetto alle materie prime d'origine fossile.

8. Conclusioni

8.1. Il modello agricolo europeo va visto come parte di un approccio autonomo alla politica sociale ed economica che caratterizza già da decenni una serie di paesi europei. Esso dev'essere considerato il modello politico di un'agricoltura imperniata sulle aziende familiari, orientata alla sostenibilità economica, sociale ed ecologica e in grado di svolgere le diverse funzioni che la società si attende da essa, quindi multifunzionale.

8.2. Il Comitato è consapevole dell'importanza che viene espressamente riconosciuta al modello agricolo europeo da parte della Commissione europea, dei governi degli Stati membri e delle organizzazioni professionali degli agricoltori europei. A prescindere dal giudizio positivo su tale riconoscimento, non va dimenticato che in fin dei conti il fattore decisivo è la sintonia tra tale modello e la politica che viene attuata.

8.3. Il mantenimento del modello agricolo europeo non dev'essere considerato incompatibile con l'esigenza degli agricoltori di adeguarsi al quadro economico in continuo cambiamento, né con la necessità di aziende agricole competitive e di una produzione orientata alle richieste del mercato.

(3) TERES II, Commissione europea, 1997.

8.4. Tuttavia dovrebbe essere fuori discussione che il modello agricolo europeo costituisce la premessa decisiva alla salvaguardia, anche in futuro, della multifunzionalità dell'agricoltura europea, così come la società si attende. Un'agricoltura orientata unicamente alla concorrenza internazionale non potrebbe rispondere a tali aspettative.

8.5. Il Comitato vede nella politica per il consolidamento del modello agricolo europeo la necessità di rafforzare, per mezzo di misure politiche concrete, il modello di politica agricola comunemente auspicato. Occorre fare in modo che in futuro, anche sotto la pressione di una concorrenza sempre più aspra, sia possibile fornire i differenti servizi dell'agricoltura multifunzionale.

8.6. Un'agricoltura competitiva ed efficace costituisce un elemento importante del modello agricolo europeo. Il Comitato crede che in futuro gli agricoltori dovranno utilizzare ancor più che in passato le possibilità esistenti per migliorare la competitività, sfruttare le occasioni offerte dal mercato e conseguire ricavi o redditi alternativi. In tale contesto occorre sostenere adeguatamente l'iniziativa privata. Tuttavia anche il progresso tecnologico è necessario per aumentare l'efficienza. Il Comitato ritiene nondimeno che, qualora alle aziende agricole derivino svantaggi sul piano della concorrenza in seguito a limitazioni imposte per motivi ecologici o etici o per esigenze della società, e ove tali svantaggi non possano essere controbilanciati da prezzi più alti, sia giustificata e necessaria una compensazione nelle forme dovute.

8.7. Negli Stati membri dell'UE la multifunzionalità dell'agricoltura è impossibile alle condizioni del mercato mondiale e con i requisiti cui la produzione deve sottostare. Una funzione necessaria è quella svolta dalle organizzazioni dei mercati, dai pagamenti diretti orientati alla funzione, dalle misure di politica strutturale agricola e dai programmi di sostegno per le aree rurali. I servizi prestati devono essere adeguatamente ricompensati.

8.8. L'agricoltura europea deve rimanere orientata verso la produzione ed essere in grado di offrire prodotti alimentari buoni e di qualità ineccepibile. La sua funzione di fornitrice di materie prime per usi non alimentari diventa sempre più rilevante; essa deve operare in modo compatibile con l'ambiente ed economicamente sostenibile ed essere in grado di fornire i servizi di interesse comune che le vengono richiesti. Rispetto all'agricoltura, per esempio, del continente americano, essa si trova confrontata ad aspettative differenti, e deve affermarsi in un contesto dove i prezzi sono relativamente alti. Ciò significa che anche in futuro sarà necessaria un'adeguata protezione esterna, ma anche che non si potrà rinunciare a determinati elementi di organizzazione dei mercati.

L'accettazione del modello agricolo europeo richiede anche che nei prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC non vengano messi in discussione gli elementi importanti della PAC. Occorrerebbe ispirarsi al seguente principio: un'ulteriore liberalizzazione del commercio internazionale si giustifica solo nella misura in cui vengano compiuti progressi nel senso di norme vincolanti tendenti a stabilire condizioni di equa concorrenza negli scambi agricoli internazionali.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le ripercussioni dell'attuazione dell'UEM sulla coesione economica e sociale»

(1999/C 368/22)

Il Comitato economico e sociale in data 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 4 del Trattato di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Dock, in data 29 settembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 21 ottobre 1999, nel corso della 367ª sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 7 voti contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dal 1º gennaio 1999 undici Stati membri hanno costituito un'Unione monetaria. Si tratta di un risultato quanto mai positivo, frutto di un processo di convergenza avviato già da diversi anni. Per essere pronti al momento dell'avvio, la maggior parte degli Stati membri ha compiuto sforzi sostanziali, in particolare per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche.

1.2. L'euro non costituisce un obiettivo fine a se stesso. Esso è uno strumento prezioso che permette agli Stati membri di approfondire il mercato unico e di attuare una politica monetaria coordinata. La moneta unica deve ora essere utilizzata per innescare una dinamica destinata a rendere l'Europa più forte e più solidale.

1.3. La moneta unica non interessa unicamente gli specialisti ma è destinata a coinvolgere sempre più l'insieme dei cittadini dell'Unione europea. Dal loro punto di vista il successo dell'euro si misurerà sulla base di criteri molto concreti.

1.3.1. L'euro verrà apprezzato nella misura in cui l'Unione europea sarà in grado di farne uno strumento per la creazione di posti di lavoro e per il benessere dell'insieme dei paesi e delle regioni europee.

1.4. Secondo quanto disposto dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, «L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante ... il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria...».

1.4.1. La totalità delle politiche attuate nell'Unione devono tendere a realizzare l'obiettivo ultimo che è quello della coesione economica e sociale.

1.5. Sono passati solo alcuni mesi dall'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, per cui è azzardato cercare di analizzarne le ripercussioni sulla coesione. Ciononostante è possibile sin da ora fare alcune constatazioni, tantopiù che nella maggior parte degli Stati membri gli effetti dell'UEM si sono fatti sentire ben prima del 1º gennaio 1999.

2. La coesione nell'Unione europea

2.1. L'articolo 158 del Trattato CE precisa che il rafforzamento della coesione economica e sociale equivale a ridurre il «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali».

2.2. Allo scopo di analizzare i progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale, la Commissione ha presentato, nel novembre 1996, il suo «Primo rapporto sulla coesione economica e sociale», in merito al quale il Comitato ha emesso un parere⁽¹⁾. Dati più recenti in proposito figurano nella «Sesta relazione periodica sulla situazione e sull'evoluzione socioeconomica delle regioni dell'Unione europea»⁽²⁾.

2.3. Considerare la coesione sulla base dell'evoluzione della situazione nelle singole regioni presenta il vantaggio di poter compiere un'analisi più precisa. L'andamento delle medie nazionali può in effetti nascondere situazioni molto divergenti a livello di entità territoriali di dimensioni inferiori.

2.4. Secondo le statistiche figuranti nelle relazioni della Commissione, non si può affermare con sicurezza che è in corso un rafforzamento della coesione.

2.4.1. La situazione deve essere esaminata sulla base di due parametri particolari: il PIL pro capite e il tasso di disoccupazione.

2.5. Per quanto riguarda il primo, la Commissione rileva che si è avviato un processo di ripresa. Nei dieci anni tra il 1986 e il 1996, il PIL pro capite nelle venticinque regioni più povere è passato dal 52 al 59 % della media dell'Unione.

2.5.1. Tale constatazione, seppur incoraggiante, deve essere relativizzata. La ripresa è infatti molto più spiccata nelle regioni-capitali dei paesi della coesione, mentre i progressi sono nettamente più lenti per le regioni rurali degli stessi paesi.

⁽¹⁾ GU C 206 del 7.7.1997.

⁽²⁾ GU C 329 del 17.11.1999.

2.5.2. Un'altra osservazione allarmante è che le disparità regionali misurate in termini di PIL pro capite si vanno accentuando all'interno stesso di una grande maggioranza di Stati membri.

2.6. Il quadro della disoccupazione è fosco. L'alto livello del tasso medio di disoccupazione all'interno dell'Unione costituisce una triste realtà, attestandosi intorno al 10 % (secondo le stime dell'OIL).

2.6.1. Anche questa media è soggetta a forti disparità: alcune regioni non hanno pressoché alcun problema di occupazione. Le venticinque regioni nelle quali il tasso di disoccupazione è il più basso non hanno registrato alcun rialzo della sottoccupazione negli ultimi 10 anni e il tasso di disoccupazione si è fermato intorno al 4 %.

2.6.2. In altre regioni, invece, la disoccupazione ha raggiunto livelli insostenibili. In 10 anni (1987-1997), il tasso di disoccupazione nelle venticinque regioni più colpite è persino aumentato sensibilmente, passando dal 20,1 al 23,7 %.

2.7. Il relativo fenomeno di ripresa in termini di ricchezza prodotta incide limitatamente sulla disoccupazione. Risulta quindi difficile, in queste condizioni, parlare di progressi significativi nella coesione tra le regioni.

3. La necessità di riuscire ad attuare il «Patto europeo per l'occupazione»

3.1. La realizzazione di progressi verso una maggiore coesione economica e sociale dipende strettamente dal dinamismo dell'economia. Parallelamente i cittadini giudicheranno il successo dell'UEM alla luce della capacità dell'Unione di perseguire una strategia di crescita e di occupazione. In proposito riveste grande importanza l'adozione al Vertice di Colonia di un processo chiamato «Patto europeo per l'occupazione».

3.2. Il Patto è finalizzato ad approfondire la cooperazione tra i vari soggetti della vita economica e sociale per coordinare più efficacemente le politiche economiche a livello macroeconomico e a livello strutturale. Come ha sottolineato il Comitato in un recente parere⁽¹⁾: «Le misure di politica del mercato del lavoro raccomandate a Lussemburgo, completate dal programma strutturale lanciato a Cardiff, dovrebbero abbinarsi ad un policy-mix macroeconomico adeguato — comprendente la politica di bilancio, la politica monetaria e la politica dei redditi — per creare un clima di fiducia che stimoli i consumi e gli investimenti e per rilanciare così l'occupazione in modo sostenibile».

3.3. Lo schema adottato a Colonia è ancora teorico e occorre adesso applicarlo concretamente. Secondo il Comitato spetta a tutti gli attori in causa, i governi ovviamente, ma

anche le parti sociali e la Banca centrale europea, impegnarsi con decisione affinché, in funzione delle rispettive responsabilità, contribuiscano all'attuazione proficua dei tre processi chiave coordinati tramite il «Patto europeo per l'occupazione». Si tratta delle misure di politica del mercato del lavoro («processo di Lussemburgo») delle misure di riforma dei mercati di beni, servizi e capitali («processo di Cardiff») e delle misure macroeconomiche («processo di Colonia»).

3.4. Il Comitato ribadisce le interconnessioni tra ciascuna delle tre strategie. Gli sforzi profusi per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro saranno vani se la crescita è troppo debole per consentire la creazione di posti di lavoro, e viceversa. Si può dire lo stesso per la riforma dei mercati di beni, servizi e capitali.

3.5. Come aveva affermato in precedenti pareri, il Comitato ricorda che è necessario l'impegno dei vari Stati membri, specie in considerazione dell'invecchiamento della popolazione, per modernizzare il funzionamento dei sistemi di protezione sociale (pensioni, spese sanitarie) a livello sia di finanziamento che di prestazioni, e ciò allo scopo di salvaguardarne il ruolo nell'ambito del modello sociale europeo.

4. L'impatto potenziale dell'UEM sugli Stati membri

4.1. La terza fase dell'UEM è iniziata solo da alcuni mesi e numerosi effetti dell'unificazione monetaria sono ancora poco visibili. È attesa una serie di cambiamenti ed alcuni si stanno già delineando.

4.2. L'unificazione monetaria fa parte del progetto di costruire in Europa un vasto mercato unico. Con la scomparsa delle varie monete nazionali sarà possibile cancellare ulteriormente le frontiere tra i diversi Stati membri. In tale ottica l'unificazione monetaria permette di accrescere la concorrenza su tutto il territorio dell'Unione, in particolare grazie ad una più grande trasparenza dei prezzi. I movimenti imprenditoriali (ravvicinamenti transfrontalieri, fusioni ...), già stimolati dal mercato unico, riceveranno una nuova spinta.

4.2.1. La crescita della concorrenza è potenzialmente proficua in quanto può favorire progressi in termini di qualità e di produttività. Occorre invece evitare che ognuno degli Stati membri si avvalga del gioco della competizione e della concorrenza selvaggia a scapito dei vicini, ad esempio in campo ambientale, della fiscalità o delle condizioni di lavoro. Con l'avvento di un'unione monetaria i vari processi di armonizzazione o di coordinamento sono più che mai opportuni. Si pensi in particolare ai progetti attualmente in discussione in materia di fiscalità del risparmio o delle società.

(1) GU C 209 del 22.7.1999.

4.2.2. L'incremento della concorrenza consentirà di realizzare guadagni di produttività che, in teoria, costituiscono uno dei pilastri su cui poggiano la crescita e il miglioramento delle condizioni di vita. Ci si può chiedere nel contempo se tali guadagni di produttività non provocheranno perdite di posti di lavoro in Europa. Il rischio esiste, ma se gli operatori nell'Unione europea riescono a coordinare le diverse politiche economiche, ne potrebbe risultare una domanda sufficientemente vigorosa. In questo caso gli effetti totali sull'occupazione potrebbero essere positivi. I guadagni di produttività in certi settori possono infatti comportare un abbassamento dei prezzi tale da stimolare, di riflesso, la domanda in un'ampia gamma di beni e di servizi. Ancora una volta la soluzione sembra situarsi nel successo del «Patto europeo per l'occupazione» di cui al capitolo precedente.

4.3. Per definizione è impossibile che in un'unione monetaria avvengano perturbazioni dei tassi di cambio dovute tra l'altro ad aggressioni speculative. Alcuni Stati membri non sono stati al riparo da questo tipo di aggressioni nella prima parte del decennio. Ne sono derivate perturbazioni della concorrenza per l'intero continente che ha registrato risultati mediocri in termini d'occupazione e di crescita.

4.3.1. Il Comitato si compiace perciò che i paesi della zona euro siano stati protetti nel maggio 1998 dalle scosse che hanno colpito il mercato dei cambi. È un dato di fatto fondamentale e va segnato sin da ora all'attivo dell'euro.

4.3.2. Come ha sottolineato Wim Duisenberg, governatore della BCE, in occasione del suo recente incontro con i rappresentanti del CES, uno degli obiettivi fondamentali dell'euro è quello di costituire un fattore di stabilità interna.

4.4. È azzardato avanzare previsioni solide quanto all'evoluzione dei tassi d'interesse nella zona euro. Va tuttavia già evidenziato un punto fermo: la soppressione dei rischi di cambio nella zona euro ha un impatto positivo in materia di finanze pubbliche. Prima dell'entrata in vigore della moneta unica, il timore di una svalutazione induceva i mercati finanziari ad imporre a certi Stati il pagamento di un premio di rischio specifico nelle loro operazioni di prestiti pubblici. Con la soppressione del rischio di cambio questi Stati possono ora finanziarsi a tassi più interessanti. In una situazione che rimane immutata gli oneri d'interesse sono meno pesanti e se anche la politica rimane immutata il saldo di bilancio registra automaticamente un miglioramento. L'impatto dell'abolizione dei premi di rischio dovuti al timore di una variazione dei tassi di cambio è considerevole, soprattutto sui paesi fortemente indebitati.

4.5. Con l'avvicinarsi della data del 1° gennaio 2002 (e ovviamente ancor più in seguito), l'utilizzazione dell'euro è destinata ad estendersi nelle operazioni commerciali. Nella zona euro si faranno sempre meno operazioni di cambio da una moneta all'altra. Ciò deve consentire agli operatori economici (imprese, consumatori) di risparmiare buona parte delle spese di transazione. La Commissione stima che i risparmi realizzati ammonteranno nei paesi più grandi allo 0,5 % del PIL. Il guadagno potrebbe raggiungere l'1 % nei paesi più piccoli.

4.5.1. Tale economia nelle spese di transazione può contribuire, a volte notevolmente, al miglioramento della competitività delle imprese europee.

4.5.2. Un altro aspetto positivo dell'euro è rappresentato dal fatto che la moneta europea, accanto al dollaro e allo yen, è destinata a divenire sempre più una valuta di riferimento sul piano mondiale. Un primo segnale è costituito dalla parte di emissioni obbligatorie compilate in euro. Disporre di una moneta che conta su scala mondiale presenta molteplici vantaggi. Uno di questi è senza dubbio la garanzia di una migliore protezione dagli effetti dovuti alle fluttuazioni delle altre monete.

4.6. Oltre a quanto già acquisito o promesso dalla nascita dell'euro, la moneta unica impone ai paesi partecipanti una serie di modifiche del comportamento. Dopo essersi dotata di una moneta unica, l'Unione europea deve ora evolvere verso un'unione economica e politica. Per affrontare questo aspetto occorre analizzare varie questioni già trattate in altri pareri del Comitato⁽¹⁾, quali il coordinamento delle politiche economiche, la fiscalità, ecc.

4.6.1. Nel presente parere il Comitato desidera insistere particolarmente su due dimensioni: la politica di bilancio e la politica dei redditi.

4.7. In materia di bilancio è essenziale che i paesi partecipanti rispettino le disposizioni del «Patto di stabilità e di crescita». In diversi Stati membri occorre proseguire il risanamento delle finanze pubbliche. L'obiettivo è che tutti gli Stati membri possano disporre di sufficienti margini di bilancio che consentano loro di fronteggiare un eventuale deterioramento della congiuntura.

4.8. Anche la politica dei redditi assume una dimensione diversa nell'Unione monetaria. È infatti ormai impossibile correggere un divario di competitività per mezzo di una svalutazione. Le parti sociali incaricate di negoziare gli sviluppi salariali devono dunque farsi carico di più pesanti responsabilità.

4.8.1. In un precedente parere⁽²⁾ il Comitato considerava importante che le organizzazioni socioprofessionali riuscissero ad accentuare il coordinamento tra i diversi livelli e sedi in cui si svolgono i negoziati salariali. La sfida delle parti sociali è quella di poter contribuire ad una dinamica della crescita e dell'occupazione, evitando nel contempo di incrementare le tensioni inflazionistiche.

5. La localizzazione degli investimenti nell'UEM

5.1. La localizzazione degli investimenti sul territorio europeo sarà certamente influenzata dall'unificazione monetaria. Si può già notare un primo elemento: gli investimenti diretti dall'estero nella zona euro sono d'ora innanzi al riparo dall'instabilità dei tassi di cambio dei paesi partecipanti. Ne risulta una maggiore sicurezza.

(1) Cfr. in particolare i pareri in merito alla «Relazione economica annuale 1999», GU C 209 del 22.7.1999 (in fase di elaborazione).

(2) GU C 40 del 15.2.1999.

5.2. Esistono numerosi studi scientifici che cercano d'individuare spiegazioni quanto alla localizzazione degli investimenti. Il presente parere non intende certo ponderare i risultati di questi lavori. Il Comitato auspica semplicemente ricordare che l'Europa non ha interesse a voler competere con i paesi a basso livello salariale sul piano dei vantaggi comparativi. Gli studi scientifici mostrano che vi sono altri fattori determinanti per attirare gli investimenti capaci di creare un grado elevato di valore aggiunto. Il dinamismo della ricerca, il know-how, la qualità della manodopera, il clima sociale rappresentano altrettanti elementi di rilievo.

5.2.1. Per mantenere la prosperità in tutto il territorio dell'Unione, l'Europa deve far leva su strategie fondate sulla qualità dei prodotti e sull'alta produttività della manodopera.

5.3. Oltre agli investimenti privati, anche quelli pubblici sono importanti per garantire lo sviluppo armonioso di tutte le regioni dell'Unione europea.

5.3.1. Una recente relazione della Commissione⁽¹⁾ indica che gli investimenti pubblici sono diminuiti da una percentuale del 3 % del PIL all'inizio degli anni '90 ad una percentuale leggermente superiore al 2 % oggi. Il motivo principale è la necessità di rispettare i criteri relativi al disavanzo pubblico, mentre un altro è costituito dalla privatizzazione di una serie di servizi e dal trasferimento al settore privato dei relativi investimenti.

5.3.2. Una tale situazione potrebbe avere ripercussioni negative sullo sviluppo regionale, in particolare per quanto riguarda gli investimenti nelle nuove tecnologie che sono d'importanza vitale. Inoltre, è essenziale cercare di evitare che le privatizzazioni inducano un disinvestimento nelle regioni meno sviluppate, in nome della necessaria redditività economica. Tale aspetto dev'essere attentamente analizzato in avvenire.

5.3.3. Le prospettive finanziarie, delineate in occasione del Vertice europeo di Berlino del marzo 1999, comporteranno un intervento ridotto dell'Unione a livello regionale. Gli investimenti che le autorità pubbliche potranno realizzare nelle regioni meno sviluppate assumono quindi dimensioni ancora più rilevanti. Il Comitato insiste affinché si compia una valutazione più flessibile del rispetto delle disposizioni del «Patto di stabilità e di crescita».

5.3.4. Si deve assolutamente evitare di ripetere l'esperienza del passato. La coesione economica e sociale potrebbe infatti subire un duro colpo se, in caso di crisi o di shock, il primo settore a subire dei tagli fosse quello degli investimenti pubblici, come è avvenuto in occasione del passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria e come avviene solitamente in caso di sostanziale aggiustamento del bilancio.

6. Gli shock asimmetrici sono una minaccia per la coesione

6.1. Il problema classico di un'unione monetaria riguarda la capacità di reagire ad uno shock asimmetrico, ossia ad un evento imprevisto che incide in modo diretto o indiretto sui parametri socioeconomici quali l'occupazione, la produzione e l'inflazione.

6.1.1. Questo evento viene definito shock asimmetrico in quanto non colpisce allo stesso modo l'insieme del territorio facente parte dell'Unione monetaria.

6.2. Il rischio di shock asimmetrico può essere valutato sulla base di una molteplicità di parametri.

6.3. Uno di questi è il grado di apertura commerciale. Gli scambi effettuati al di fuori della zona euro rappresentano solo il 13 % circa del PIL dei paesi che ne fanno parte. Si tratta chiaramente di una media e taluni Stati registrano percentuali ben superiori a questa. Tuttavia, essa dimostra che l'andamento congiunturale all'interno della zona euro dipende soprattutto e in ampia misura da fattori interni.

6.4. Un secondo parametro da considerare è l'evoluzione dei cicli congiunturali.

Tabella 1

Correlazione tra la crescita del PIL di ogni paese rispetto alla zona euro⁽¹⁾

	1977-1986	1987-1992	1992 (S2)-1996
Germania (*)	0,89	0,28	0,93
Francia	0,72	0,85	0,99
Italia	0,93	0,65	0,92
Austria	0,65	0,71	0,85
Belgio	0,51	0,92	0,97
Finlandia	0,17	0,68	0,88
Irlanda	0,30	0,65	0,76
Paesi Bassi	0,76	0,60	0,89
Portogallo	0,48	0,43	0,41
Spagna	0,21	0,62	0,94
Regno Unito	0,48	0,53	0,57
Danimarca	0,33	- 0,07	0,54
Grecia	0,65	0,36	0,83
Svezia	0,27	0,61	0,90

(1) Si tratta del coefficiente di correlazione tra la crescita del PIL in ogni paese e quella degli 11 paesi che partecipano all'UEM nel 1999. Le correlazioni sono basate su dati semestrali.

(*) I dati per il periodo 1987-1992 sono influenzati dalla riunificazione tedesca.

Fonte: OCSE.

(1) «Gli investimenti pubblici nel quadro della strategia economica», COM(1998) 682 def. del 2 dicembre 1998.

6.4.1. I dati proposti nella tabella che precede tendono ad evidenziare una convergenza del ciclo congiunturale nei paesi della zona euro. In altri termini, i periodi di crescita o di debolezza congiunturale coincidono sempre di più e si sta affermando una certa simmetria dei cicli economici all'interno della zona euro. La speranza è che questa tendenza perduri in futuro, il che è verosimile, purché si compiano progressi nel coordinamento delle politiche economiche.

6.4.2. Questi risultati devono chiaramente essere interpretati con prudenza: non consentono certo di escludere il rischio di shock asimmetrici, ma piuttosto di relativizzarlo.

6.5. Recenti studi economici mostrano che gli shock asimmetrici possono talvolta colpire una regione o più regioni piuttosto che un paese. Una rapida analisi delle strutture produttive dei diversi Stati membri mette in risalto le differenze regionali nel tessuto produttivo e/o in quello dei servizi.

6.6. Taluni ritengono che una delle soluzioni in caso di shock specifici o di disoccupazione persistente sia la mobilità interregionale. Gli studi dimostrano che tale mobilità viene ostacolata da una serie di elementi diversi, ad esempio dalla possibilità o meno di trovare un alloggio. Va ricordato che, in caso di shock temporaneo, l'emigrazione di una parte del potenziale qualificato di una determinata regione contribuirebbe, a breve termine, a pregiudicare più che a incoraggiare una ripresa economica.

6.7. Il Comitato desidera ricordare la necessità per gli Stati membri di rispettare le disposizioni del «Patto di stabilità e di crescita». È infatti essenziale che gli Stati membri dispongano di finanze pubbliche sane per poter reagire in caso di shock imprevisto, circostanza in cui uno Stato deve poter contare sulle risorse proprie.

6.8. A titolo complementare occorre anche poter fare appello alla solidarietà europea, come espressamente previsto dall'art. 100, par. 2 dei Trattati il quale stipula: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria comunitaria allo Stato membro interessato».

6.8.1. Il Comitato ritiene che l'Unione debba riflettere sin da ora all'introduzione di un meccanismo di adattamento in caso di shock asimmetrico; il dibattito sulla questione è stato lanciato da diverse personalità di rilievo, tra cui il Presidente della Commissione Romano Prodi. Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha adottato una risoluzione in questo senso⁽¹⁾. Il Comitato deplora che, ad oggi, il problema non sia stato ancora dibattuto nell'ambito del Consiglio Ecofin. L'obiettivo è quello di preparare anticipatamente risposte ad un evento che non si può escludere a priori.

6.8.2. Il Parlamento europeo sottolinea che è necessario elaborare sin da ora un quadro giuridico, per non doverlo fare

nel momento in cui si verifica un evento simile. Il Comitato condivide anche la proposta di istituire un sistema di allarme precoce che consenta due volte l'anno di valutare i rischi di shock.

6.8.3. L'introduzione di un meccanismo di trasferimenti finanziari temporanei potrebbe aiutare una data regione a recuperare il proprio potenziale di crescita. Un siffatto meccanismo non servirebbe ad operare una redistribuzione, ma piuttosto ad aiutare uno Stato a superare la crisi che lo colpisce a livello nazionale o regionale; funzionerebbe in pratica come una sorta di assicurazione.

6.8.4. Per alimentare un fondo destinato a reagire in caso di shock, alcuni osservatori suggeriscono di studiare l'opportunità di utilizzare le eccedenze delle riserve rimaste nelle banche centrali nazionali. Si tratta di un'idea che va ancora approfondita.

7. Conclusioni

7.1. La nascita dell'euro rappresenta un atto fondamentale della costruzione europea. L'Europa dispone ora di uno strumento prezioso. La dinamica generata dal progetto della moneta unica deve essere assolutamente proseguita. L'euro non è infatti fine a se stesso: è la chiave di volta per realizzare progressi verso un'Europa più forte, capace di rispondere alle aspirazioni fondamentali dei cittadini.

7.2. Alcuni mesi dopo l'avvio della terza fase dell'UEM, la coesione economica e sociale tra le regioni dell'Unione europea è lungi dall'essere perfetta. Sebbene si possano constatare progressi in termini di ricchezza prodotta nella riduzione del divario tra regioni ricche e povere, questi si riflettono ancora troppo poco sulla disoccupazione.

7.3. Il Comitato si aspetta molto dal processo «Patto europeo per l'occupazione» avviato dalla presidenza tedesca. Un forte coordinamento tra le strategie di Lussemburgo (misure di politica del mercato del lavoro), di Cardiff (misure di riforma dei mercati di beni, servizi e capitali) e di Colonia (misure macroeconomiche) potrà consentire all'UEM di contribuire alla crescita e all'occupazione. Il pieno coinvolgimento dei diversi soggetti, specie delle parti sociali, è indispensabile al successo di tali strategie.

7.4. La costruzione di un'unione economica e monetaria comporta una serie di rivolgimenti non tutti ancora individuati. L'unificazione monetaria offre nuove potenzialità: aumento della concorrenza, maggiore sicurezza degli investimenti esteri, riduzione delle spese di transazione, miglioramento della stabilità interna.

7.5. Essa impone inoltre ai paesi partecipanti una maggiore disciplina. Ciò vale in particolare per le politiche di bilancio. Le parti sociali hanno dal canto loro la grossa responsabilità di coordinare adeguatamente i negoziati salariali onde sostenere la domanda senza per questo provocare tensioni congiunturali né incrementare tendenze inflazionistiche.

(1) GU C 98 del 9.4.1999.

7.6. Il Comitato ritiene che tra le minacce che pesano sulla coesione nell'UEM, vi sia quella di uno shock asimmetrico che colpirebbe una parte delle regioni dell'Unione. Sono gli Stati membri, a titolo individuale, e le istituzioni europee a doversi

preparare ad affrontare una tale minaccia. I mezzi esistono e il Comitato insiste affinché vengano predisposti senza indugio degli strumenti che consentiranno all'Unione di reagire prontamente in caso di shock.

Bruxelles, 21 ottobre 1999.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
