

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 204

43º anno

18 luglio 2000

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I *Comunicazioni*

.....

II *Atti preparatori*

Comitato economico e sociale

Sessione di maggio 2000

2000/C 204/01

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore»

1

2000/C 204/02

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica delle Direttive 69/169/CEE e 92/12/CEE riguardo ai limiti quantitativi temporanei per le importazioni di birra in Finlandia», e
- alla «Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 918/83 disponendo una deroga temporanea per le importazioni in Finlandia di birra in franchigia»

3

2000/C 204/03

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati — Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni»

6

Prezzo: 19,50 EUR

IT

(segue)

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

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
2000/C 204/04	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale»	13
2000/C 204/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio e per le tecnologie delle comunicazioni»	18
2000/C 204/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla sicurezza alimentare»	21
2000/C 204/07	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il ruolo della donna nello sviluppo sostenibile dell'agricoltura comunitaria»	29
2000/C 204/08	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano»	35
2000/C 204/09	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare»	40
2000/C 204/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport»	45
2000/C 204/11	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'assicurazione malattia integrativa»	51
2000/C 204/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un Comitato per la protezione sociale»	55
2000/C 204/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Carta europea delle piccole imprese»	57
2000/C 204/14	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Comunicazione della Commissione — L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, "Verso la sostenibilità"»	59
2000/C 204/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/311/CE, del 29 aprile 1999, recante adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)»	68
2000/C 204/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso uno spazio europeo della ricerca»	70

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
2000/C 204/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione», — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro», — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica», e — alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione 2001-2006»	82
2000/C 204/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante diciannovesima modificazione della Direttiva 76/769/CEE del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (coloranti azoici)»	90
2000/C 204/19	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Definizione di un quadro normativo per l'impiego di lavoratori e lavoratrici agricoli migranti provenienti da paesi terzi» ...	92

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 recante modificazione della Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore»

(2000/C 204/01)

Il Consiglio, in data 13 marzo 2000, 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 Gafo Fernandez, in data 3 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Fra i requisiti introdotti negli ultimi anni per ridurre e controllare le emissioni dei veicoli a motore si annoverano i sistemi diagnostici di bordo (OBD), i quali verificano in maniera continuativa che le emissioni di un veicolo in funzionamento siano conformi agli standard fissati al momento della fabbricazione.

1.2. Tali sistemi OBD sono stati resi obbligatori a partire dal 2000 (o, a seconda dei tipi, dal 2001) per le autovetture o i veicoli commerciali leggeri con motore ad accensione comandata.

1.3. La categoria «motore ad accensione comandata» comprende veicoli, molto spesso addetti al servizio pubblico, alimentati del tutto o in parte con carburanti alternativi come il gas di petrolio liquefatto (GPL) o il gas naturale compresso (GNC). In generale l'impatto delle emissioni dei carburanti alternativi sull'ambiente è minore ed essi possono essere considerati più ecologici.

1.4. I sistemi OBD di cui si dispone attualmente presentano problemi pratici nel caso di utilizzo da parte di veicoli alimentati a GPL o GNC. Sebbene negli Stati Uniti esistano sistemi OBD omologati, essi non lo sono in Europa; non esistono inoltre attualmente sistemi OBD che consentano efficacemente di regolare in modo corretto e immediato il passaggio da un carburante tradizionale come la benzina ad uno alternativo come il GPL o il GNC.

1.5. Solitamente le direttive comunitarie di armonizzazione stabiliscono date di applicazione differenziate per i modelli di veicoli di concezione completamente nuova (definiti giuridicamente «nuovi tipi») e per i modelli esistenti (definiti giuridicamente «tutti i tipi»), fissando in generale per i primi («nuovi tipi») un lasso di tempo più breve per l'applicazione delle norme.

1.6. Un ultimo dato rilevato dal documento della Commissione è che le norme dello Stato americano della California non saranno d'applicazione «fino all'uscita dei modelli dell'anno 2004». La Commissione europea indica invece il 2003 come data di riferimento per i nuovi tipi di veicoli, ed è pertanto improbabile che i produttori di questi dispositivi e i produttori dei veicoli possano mettere a punto questo sistema in un lasso di tempo così limitato.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. A grandi linee il Comitato condivide la modifica proposta dalla Commissione.

2.2. Il Comitato desidera tuttavia sollecitare la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio ad applicare a questa direttiva la procedura d'urgenza, onde fornire all'industria automobilistica un quadro chiaro e preciso che le consenta di mettere a punto i sistemi OBD per i veicoli a motore ad accensione comandata che utilizzino del tutto o in parte GPL o GNC.

2.3. Ciò è dovuto all'impossibilità pratica che l'industria automobilistica metta a punto, nei termini previsti dal documento della Commissione, questi sistemi speciali di OBD per l'utilizzo di GPL o GNC, e si giustifica in base alle ragioni che seguono.

2.3.1. Poiché l'inclusione dei veicoli che utilizzano GPL o GNC non era prevista inizialmente nella Direttiva 70/220/CE, né nella sua revisione 98/69/CE che stabiliva per la prima volta l'obbligo dei sistemi OBD, l'industria non aveva avviato gli studi relativi alla progettazione e all'installazione degli stessi.

2.3.2. La Direttiva 99/102/CE, che modifica le specifiche inizialmente previste per il sistema OBD, raccomanda di acquisire una maggiore esperienza nella messa a punto di questi sistemi in motori alimentati esclusivamente a benzina, prima di estenderli ad altri motori che utilizzino in modo

esclusivo o parziale idrocarburi gassosi, molto diversi dai combustibili liquidi. Una riflessione simile andrebbe fatta per le classi II e III della categoria N1 e M1 superiori a 2 500 kg.

2.3.3. L'industria ha iniziato recentemente a immettere sul mercato veicoli che utilizzano GPL o GNC con un livello ridotto di emissioni e che non possono incorporare sistemi OBD in un lasso di tempo tanto ridotto.

2.3.4. Il modello stesso del sistema verrà introdotto nello Stato della California, dove l'applicazione di questi sistemi OBD è prevista per il 2004.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Modificare il punto 8.1.2 dell'allegato 1 nel seguente modo:

Per i veicoli della categoria M1 con massa inferiore a 2 500 kg. e per i veicoli della categoria N1, classe I, rinviare l'applicazione della direttiva rispettivamente dall'anno 2003 al 1º gennaio del 2004 («nuovi tipi») e dal 2006 al 1º gennaio 2007 (tutti i tipi).

Per i veicoli della categoria M1 con massa superiore a 2500 kg. e per i veicoli della categoria N1, classi II e III, rinviare l'applicazione della direttiva rispettivamente dal 2006 al 1º gennaio 2007 («nuovi tipi») e dal 2007 al 1º gennaio 2008 (tutti i tipi).

Bruxelles, 24 maggio 2000.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «**Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica delle Direttive 69/169/CEE e 92/12/CEE riguardo ai limiti quantitativi temporanei per le importazioni di birra in Finlandia**», e
- alla «**Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 918/83 disponendo una deroga temporanea per le importazioni in Finlandia di birra in franchigia**»

(2000/C 204/02)

Il Consiglio, in data 10 marzo 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte 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 Wilkinson, in data 30 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, uno contrario e due astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. A norma del trattato di adesione, la Finlandia è stata autorizzata ad applicare restrizioni quantitative alle bevande alcoliche e ai prodotti a base di tabacco che potevano essere importati da altri Stati membri senza pagamento dell'accisa. Per la birra questo limite era stabilito a 15 litri per persona. Contemporaneamente la Finlandia ha aumentato la franchigia per le importazioni di birra dai paesi terzi a 15 litri. Detta deroga è stata concessa fino alla fine del 1996 e successivamente prorogata fino alla fine del 2003. Quando questa proroga è stata accordata, alla Finlandia è stato chiesto di abolire progressivamente queste restrizioni, senza però stabilirne il calendario.

1.2. La Finlandia ha ora chiesto una restrizione di 6 litri per persona sulle importazioni di birra da paesi terzi fino al 1º gennaio 2006, motivando tale richiesta con l'aumento dei problemi fiscali, economici, sociali, sanitari e di ordine pubblico causati dalle importazioni dalla Russia e dall'Estonia.

1.3. La Commissione ha quindi presentato delle proposte che contemplano rispettivamente una direttiva del Consiglio recante modifica delle Direttive 69/169/CEE e 92/12/CEE riguardo ai limiti quantitativi temporanei per le importazioni di birra in Finlandia e un regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 918/83 disponendo una deroga temporanea per le importazioni in Finlandia di birra in franchigia .

1.4. Le importazioni da paesi terzi sono regolate dalla Direttiva 69/169/CEE. Attualmente alle importazioni di beni nell'UE viene applicata una franchigia generale di 175 euro, senza il pagamento di ulteriori accise. Nel caso della birra questo equivale a oltre 200 litri ai prezzi finali russi o estoni, ma a meno di 50 litri ai prezzi al consumo in Finlandia. Questa situazione ha fatto sì che attualmente circa il 10 % del mercato finlandese della birra al dettaglio sia approvvigionato dalla Russia o dall'Estonia.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato si rammarica che il governo finlandese abbia ritenuto necessario chiedere una nuova deroga sulle importazioni di birra dai paesi diversi dagli Stati membri, e nota che, sebbene tale richiesta riguardi unicamente il commercio con paesi terzi e solo la birra, restringe ulteriormente la scelta del consumatore finlandese. Nota inoltre che, a norma della legislazione in vigore, a ogni allentamento delle restrizioni alle importazioni di birra provenienti dagli Stati del mercato unico deve corrispondere un analogo allentamento delle misure prese nei confronti dei paesi terzi.

2.2. Risulta evidente che l'origine delle difficoltà incontrate dalla Finlandia risiede nella differenza dei prezzi al consumo interni della birra rispetto alla vicina Russia, ed, in misura minore, all'Estonia. Anche il diverso livello del tenore di vita influenza i prezzi. Esistono inoltre differenze notevoli nel prezzo della birra (e delle altre bevande alcoliche) tra la Finlandia e la maggior parte degli Stati membri. Tali differenze sono dovute quasi esclusivamente all'aliquota delle accise.

2.3. L'allegato al presente parere riporta dettagliatamente le accise applicate alla birra, e da esso si evince, per esempio, che l'aliquota applicata in Finlandia equivale a circa 17 volte quella vigente in Spagna (che applica l'aliquota più bassa) e che essa è del 44 % superiore a quella applicata in Irlanda (che ha l'aliquota più elevata dopo la Finlandia).

2.4. È inoltre chiaro che la richiesta, da parte delle autorità finlandesi (al momento dell'adesione), di una deroga alle disposizioni riguardanti le quantità di bevande alcoliche che possono essere importate in Finlandia in provenienza da altri Stati membri senza il pagamento delle accise è stata motivata dal bisogno di allineare le proprie aliquote a quelle inferiori generalmente applicate negli altri paesi dell'Unione, e anche di adeguare la propria politica riguardo alle bevande alcoliche.

2.5. Nei cinque anni successivi all'adesione all'Unione sono state introdotte politiche leggermente più liberali per le bevande alcoliche che hanno però comportato solo un abbattimento delle aliquote delle accise. Nel 1998 è stata ridotta del 20 % l'accisa sul vino, però solo su quello venduto nei negozi di Stato. Inoltre, sebbene sia trascorso già più di metà del periodo accordato per la deroga estesa, il processo di progressiva abolizione delle restrizioni sugli acquisti intracomunitari non è ancora stato avviato. I consumatori finlandesi continuano a non poter godere appieno dei benefici del mercato unico a causa di questa eccezione ad uno dei suoi principi fondamentali.

2.6. Per quanto riconosca il diritto del governo finlandese di fissare autonomamente tali aliquote, il Comitato auspica che si evitino ulteriori richieste di deroga affrontando i problemi causati dalle aliquote estremamente elevate delle accise. Si nota inoltre che i produttori ed i commercianti finlandesi hanno recentemente richiesto provvedimenti in questo senso.

2.7. Il Comitato dà atto della situazione e si rammarica che essa abbia portato a maggiori problemi sociali, in particolare perché essi colpiscono l'occupazione nelle regioni frontaliere della Finlandia, ed auspica che la deroga limitata ora prevista conceda il tempo necessario per risolvere i problemi all'origine di queste difficoltà.

2.8. La questione dei problemi sanitari si affronta nel modo migliore facendo leva sull'istruzione. Infatti, è ampiamente dimostrato che aliquote elevate delle accise non costituiscono affatto un deterrente per quanti bevono troppo, ma penalizzano piuttosto la grande maggioranza dei consumatori che bevono in misura ragionevole.

2.9. La proposta di Regolamento aiuterà a chiarire la situazione sotto il profilo giuridico e viene pertanto sostenuta.

3. Conclusioni

3.1. Le deroghe costituiscono un precedente inopportuno che può essere imitato da altri. Suscitano particolare preoccupazione per il segnale che danno in proposito ai paesi candidati all'adesione. Tuttavia, date le circostanze, il Comitato considera che le proposte della Commissione vadano sostenute.

3.2. Il Comitato si compiace del fatto che le proposte includono un calendario chiaro che le autorità finlandesi devono rispettare per l'abolizione dell'attuale deroga sulle restrizioni quantitative all'importazione di birra dagli altri Stati membri.

3.3. Il Comitato ricorda alle autorità finlandesi che tale obbligo si estende anche ad altre categorie concorrenti di bevande alcoliche, pure gravate da accise molto elevate.

3.4. Il Comitato accoglie con favore la conferma che la deroga alle regole del mercato unico, per quanto riguarda le accise sulle bevande alcoliche e gli acquisti in franchigia effettuati in altri Stati membri, cesserà alla fine del 2003.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale**Aliquote delle accise sulla birra**

Le aliquote seguenti vengono applicate alla birra a partire dal 1º Aprile 2000. Sono espresse in euro per 100 litri di alcool puro sulla birra ad una concentrazione alcolica del 5 % in volume.

Stati membri

Austria	363
Belgio	428
Danimarca	930
Finlandia	2 859
Francia	259
Germania	197
Grecia	292
Irlanda	1 987
Italia	350
Lussemburgo	198
Paesi Bassi	426
Portogallo	281
Spagna	168
Svezia	1 681
Regno Unito	1 830

Paesi terzi

Estonia	351
Russia	52

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso un nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati — Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni »

(2000/C 204/03)

La Commissione, in data 15 novembre 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 «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lagerholm, in data 4 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 94 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dal 1990 la Commissione europea ha posto progressivamente in essere un quadro normativo generale per la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Ciò si è rivelato di importanza cruciale per la competitività globale dell'Unione europea. Un'industria avanzata delle comunicazioni è la conditio sine qua non per la transizione dell'Europa verso la società dell'informazione. Senza un sistema di comunicazioni efficiente e di alta qualità, l'industria europea, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), si trova in posizione di grave svantaggio rispetto ai concorrenti sul mercato globale. L'introduzione e la diffusione di nuovi servizi di comunicazione può contribuire a ridurre le disparità regionali in quanto accorcia le distanze. L'aumento della competitività continuerà ad avere un forte impatto sullo sviluppo dei servizi di telecomunicazione e sull'economia nel suo insieme.

1.2. L'evoluzione tecnologica e di mercato nel settore delle comunicazioni procede ad un ritmo sempre più incalzante. Internet sta praticamente sconvolgendo le tradizionali strutture di mercato ed il perfezionamento delle tecnologie di elaborazione, accesso e trasmissione di base, ha ridotto i costi ed aumentato le capacità dell'infrastruttura delle comunicazioni. Le applicazioni senza filo acquisiscono sempre maggiore importanza su tutti i segmenti del mercato. Infine, lo sviluppo costante delle tecnologie nel settore dei media, soprattutto quello della televisione digitale (DTV), mette a disposizione servizi transazionali «su richiesta» e servizi nuovi, quali i servizi di trasmissione dati, Internet ed il commercio elettronico favorendo così la competitività nel settore delle comunicazioni, attualmente in fase di convergenza.

2. La Comunicazione della Commissione

2.1. La comunicazione intraprende un riesame dell'attuale quadro normativo delle telecomunicazioni. Si fonda sostanzialmente sulla Quinta relazione sull'attuazione del pacchetto di

regolamentazione per le telecomunicazioni⁽¹⁾, sui risultati della consultazione sul Libro verde sulla convergenza⁽²⁾, sui risultati della consultazione sul Libro verde sullo spettroradio⁽³⁾, sulle conclusioni della Relazione sugli sviluppi del mercato della televisione digitale nell'Unione europea⁽⁴⁾ e sulla Relazione su un'eventuale autorità europea di regolamentazione.

2.2. Mentre il quadro giuridico vigente per la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, era stato concepito per gestire la transizione verso un regime di concorrenza, il nuovo quadro per l'infrastruttura delle comunicazioni e dei servizi correlati dovrebbe promuovere e mantenere un mercato europeo dei servizi di comunicazione aperto e competitivo, arrecare beneficio ai cittadini europei e consolidare il mercato interno.

2.3. Il quadro normativo dovrebbe comprendere, oltre ad una direttiva sulla liberalizzazione consolidata e semplificata (ai sensi dell'articolo 86), una direttiva quadro settoriale, quattro direttive specifiche (relative a licenze e autorizzazione (risorse limitate comprese), accesso e interconnessione, servizio universale e protezione dati) (tutte ai sensi dell'articolo 95), misure settoriali non vincolanti e diritto della concorrenza.

⁽¹⁾ COM (1999) 537 def.

⁽²⁾ «Libro verde sulla convergenza tra i settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione e sulle sue implicazioni normative — Verso un approccio alla società dell'informazione» COM(97) 623 def.; parere CES — GU C 214 del 10.7.1998.

⁽³⁾ COM (1999) 538 def.; cfr. anche il parere del CES in merito al «Libro verde sulla politica di spettro radio nel contesto delle politiche della Comunità europea: telecomunicazioni, radioemissioni, trasporti e R&S» COM (1998) 596 def. — GU C 169 del 16.6.1999.

⁽⁴⁾ «L'evoluzione del mercato dei servizi della televisione digitale nell'Unione europea — Relazione ai sensi della Direttiva 95/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa all'impiego di norme per l'emissione di segnali televisivi»; COM (1999) 540 def.

2.4. La direttiva quadro fisserebbe obiettivi politici specifici per gli Stati membri, vincolando questi ultimi al rispetto dei cinque principi normativi; garantirebbe diritti specifici dei consumatori e un adeguato livello di interoperabilità; sancirebbe diritti, obblighi, procedure e poteri decisionali delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), istituirebbe e disciplinerebbe un nuovo comitato per le comunicazioni ed un nuovo gruppo ad alto livello per le comunicazioni e prevederebbe raccomandazioni, orientamenti di buona pratica, codici di condotta elaborati dalle parti interessate, ed infine altre misure complementari.

2.5. Il nuovo quadro si applicherebbe a tutta l'infrastruttura delle comunicazioni e ai servizi correlati. Nell'ambito di tale quadro:

- i servizi di trasmissione su Internet verrebbero trattati alla stregua degli altri servizi di trasmissione;
- gli operatori dovrebbero ottenere il rilascio delle licenze in base ad autorizzazioni generali e non più specifiche;
- verrebbero stabiliti principi comuni per la regolamentazione dell'accesso e dell'interconnessione a tutta l'infrastruttura delle comunicazioni;
- un gruppo di esperti garantirebbe una politica comunitaria in materia di spettroradio guidata da considerazioni politiche e non soltanto tecniche;
- resterebbe assolutamente prioritario garantire che i servizi di comunicazione necessari per partecipare alla società dell'informazione siano economicamente accessibili a tutti;
- oltre a finanziare l'accesso pubblico attraverso il bilancio dello Stato, gli Stati membri manterrebbero la facoltà di istituire specifici sistemi di finanziamento per il servizio universale;
- la concorrenza nel collegamento locale (local loop) sarebbe rafforzata;
- l'adozione di misure legislative coerenti a livello dell'Unione europea dovrebbe promuovere lo sviluppo di una concorrenza efficace e la diffusione di servizi paneuropei; e
- la collaborazione tra la Commissione e le ANR diventerebbe più efficace.

2.6. Per quanto riguarda i principi, la futura normativa dovrebbe basarsi su obiettivi politici chiaramente definiti, essere contenuta al minimo indispensabile per raggiungere tali obiettivi, mirare a potenziare la certezza del diritto, essere «neutrale» rispetto alle tecnologie ed essere applicata quanto più possibile al livello in cui si svolge l'attività.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. In generale, il Comitato approva la Comunicazione della Commissione.

3.2. Apprezza in particolare l'impegno a basare l'evoluzione normativa proposta su:

- la promozione ed il mantenimento di un mercato europeo aperto e concorrenziale;
- il consolidamento del mercato interno;
- un maggior ricorso al diritto della concorrenza, semplificazione e riduzione della legislazione settoriale, accompagnata da raccomandazioni, direttive e accordi settoriali. A parte il bisogno di regolare l'accesso a risorse scarse, la normativa settoriale dovrebbe essere impiegata solo quando il grado di concorrenza non sia adeguato, e solo per un periodo di transizione;
- la neutralità rispetto alle tecnologie senza misure specifiche per Internet. Tuttavia, una normativa «neutrale» non dovrebbe portare una maggiore regolamentazione dei nuovi servizi, bensì mantenere la normativa specifica in vigore per i servizi tradizionali.

3.3. Poiché la Commissione continua a sviluppare nei dettagli le proprie posizioni, sarà necessario vigilare che i principi enunciati rimangano prioritari. Bisogna anche assicurare che l'attuazione delle proposte non proceda al ritmo del più lento degli Stati membri, ma piuttosto che le norme settoriali vengano sostituite dalla legislazione generale sulla concorrenza sui vari mercati (geografici o dei servizi) creando così condizioni di concorrenza. Ciò potrebbe infatti costituire un grave problema con l'ampliamento dell'UE. Con l'allargamento sarà probabilmente anche necessario fornire supporto adeguato ad alcuni nuovi membri.

3.4. La transizione dalla normativa specifica delle telecomunicazioni al diritto della concorrenza generale viene spesso discussa in base a clausole di «obsolescenza» («sun-set») e di «acquiescenza» («forbearance»). Tuttavia per utilizzare tali tecniche normative, è necessario fissare alcuni criteri. Detti criteri, da definire quanto prima, devono essere di numero limitato.

3.5. Il Comitato sottolinea il carattere globale dei mercati convergenti delle telecomunicazioni. Il quadro normativo europeo proposto non va dunque considerato in modo isolato. È essenziale mantenere ed accrescere la competitività degli operatori europei. Esiste il rischio che una normativa regionale isoli il mercato europeo da quello globale, specialmente se si permette alla normativa dettagliata di impedire lo sviluppo delle forze di mercato. Il Comitato sollecita pertanto la Commissione a tener conto dell'impatto di qualsiasi misura sulla competitività globale dell'industria europea.

3.6. Il Comitato desidera tuttavia sottolineare l'importanza del fatto che la Commissione non si occupi soltanto degli effetti positivi che la liberalizzazione e l'aumento della competitività comportano e che si possono prevedere per il futuro. Non si può escludere che il rapido sviluppo delle infrastrutture per le comunicazioni elettroniche e dei servizi ad esse legati determini in qualche modo rischi sanitari o ambientali. Il fatto che tali rischi non vengano trattati nella comunicazione può anche essere naturale, dati gli obiettivi della comunicazione stessa. Il Comitato desidera comunque raccomandare alla Commissione di seguire con attenzione gli sviluppi sul piano della sanità e dell'ambiente.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Licenze ed autorizzazioni

4.1.1. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di un'armonizzazione delle condizioni di autorizzazione sia in termini formali che in termini pratici. Il sistema dovrebbe basarsi sulle autorizzazioni generali, salvo in caso di accesso a spettroradio e numerazione. Di conseguenza, l'armonizzazione non dovrebbe condurre ad un regime normativo più gravoso nei mercati in cui non è richiesta, ad esempio, una preregistrazione per ottenere le autorizzazioni generali.

4.1.2. La Commissione propone di includere nel sistema di autorizzazioni anche i servizi di comunicazione basati su Internet. In linea generale la neutralità rispetto alla tecnologia dovrebbe prevalere, pertanto Internet, in quanto piattaforma tecnica per la fornitura di servizi di comunicazione, non dovrebbe essere disciplinata da disposizioni speciali. Tuttavia, il Comitato ritiene che le nuove tecnologie, specie nella fase d'avvio, dovrebbero restare il più possibile libere da regolamentazioni, pur rispettando il requisito della neutralità sul piano tecnico. Ciò è comunque accettabile solo nella misura in cui vengono soddisfatte le domande fondamentali per la protezione dei consumatori.

4.2. Accesso ed interconnessione

4.2.1. Il Comitato ritiene che l'intervento normativo sia giustificato unicamente nei casi in cui il mercato non riesca a garantire una concorrenza sana ed efficace a livello di infrastruttura. In tal caso, la risposta normativa deve essere specifica, appropriata e temporanea.

4.2.2. Laddove si ritenga necessario prendere misure transitorie per regolare le condizioni di accesso (come nel caso della disaggregazione delle reti di accesso), occorre in primo luogo puntare al raggiungimento di accordi interaziendali. Se ciò non fosse possibile, l'approccio seguito per stabilire il prezzo dell'accesso disgreggato dovrebbe essere tale da creare incentivi per gli investimenti infrastrutturali (per esempio, fissando dei limiti temporali sui meccanismi specifici di allocazione dei

costi) e dovrebbe essere applicato in modo uniforme in tutti gli Stati membri. Lo sviluppo di opzioni di accesso alternative va seguito da vicino, e le eventuali raccomandazioni alle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) devono include-re l'astensione da interventi normativi ogniqualvolta siano disponibili modalità di accesso sostitutive.

4.3. Gestione dello spettroradio⁽¹⁾

4.3.1. L'uso dello spettroradio ha un'importanza crescente per i sistemi di telecomunicazioni. L'unico modo di risolvere il problema della disponibilità di bande è quello di utilizzare le moderne tecnologie per aumentare l'efficienza dell'uso dello spettroradio per tutti gli utenti e non solo per quelli del settore delle telecomunicazioni. Il Comitato ritiene che le politiche relative allo spettroradio dovrebbero essere integrate in aree diverse quali le emissioni radiotelevisive, le telecomunicazioni, la radiolocalizzazione e l'uso militare. Occorre migliorare i metodi per permettere a più utenti ed a più servizi di condividere una stessa banda di frequenza.

4.3.2. Un modo per aumentare l'efficienza dell'uso dello spettro è l'armonizzazione a livello internazionale delle allocazioni di frequenza. Ciò assume una speciale rilevanza in zone con molte frontiere nazionali come l'Europa.

4.3.3. A parere del Comitato, la tariffazione dello spettro è uno strumento accettabile per aumentare l'efficienza dell'uso dello spettro, nella misura in cui i livelli di prezzo sono moderati e non hanno implicazioni negative sull'utilizzo dei sistemi e se creano condizioni omogenee per tutti gli operatori del mercato nell'ambito delle telecomunicazioni come in quello delle emittenti radiotelevisive.

4.3.4. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione circa l'opportunità di incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare il gettito generato da canoni, licitazioni e dalla tariffazione dello spettroradio per aumentare l'efficienza di quest'ultimo.

4.4. Servizio universale⁽²⁾

4.4.1. L'attuale definizione di servizio universale prevista dalla normativa comunitaria comprende i servizi di telefonia vocale, fax e trasmissione dati su banda vocale via modem (cioè accesso ad Internet). Gli utenti devono poter avere

⁽¹⁾ Cfr. anche il parere del CES in merito al «Libro verde sulla politica di spettro radio nel contesto delle politiche della Comunità europea: telecomunicazioni, radioemissioni, trasporti e R&S» COM (1998) 596 def. — GU C 169 del 16.6.1999.

⁽²⁾ Cfr. il parere d'iniziativa del CES riguardante «I servizi di interesse generale»; (GU C 368 del 20.12.1999) ed il parere del CES sul servizio universale di telecomunicazioni nella prospettiva di un contesto pienamente liberalizzato (COM(96) 73 def.); GU C 30 del 30.1.1997.

accesso, a partire da una sede fissa, a chiamate nazionali ed internazionali nonché a servizi di emergenza (attraverso appositi numeri nazionali o il numero europeo per chiamate di emergenza, 112). La definizione copre anche l'assistenza via operatore, la fornitura di elenchi telefonici, telefoni pubblici a pagamento e misure specifiche per gli utenti disabili o con particolari esigenze sociali.

4.4.2. Il quadro normativo vigente prevede che le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) obblighino gli operatori a garantire che tutti i cittadini abbiano accesso ad un numero minimo di servizi di una determinata qualità a prezzi accessibili, a prescindere dalla loro ubicazione geografica.

4.4.3. La deregolamentazione del settore delle telecomunicazioni ed i progressi tecnologici hanno comportato grandi vantaggi per la maggior parte dei consumatori sotto forma di servizi più affidabili, di migliore qualità e meno onerosi. La gamma di servizi continua ad ampliarsi. Si stanno sviluppando nuove reti a banda larga; le nuove offerte commerciali creano così opportunità di accedere più rapidamente ad Internet rendendo i servizi della società dell'informazione più interessanti. Ciò potrebbe consentire la fornitura di nuovi servizi che richiedono una banda di frequenze molto larga, quali il «video on demand». La disponibilità di servizi a banda larga sarà determinante nel garantire la transizione dell'UE verso la società dell'informazione. Si potrebbe sostenere che la definizione e la portata del servizio universale vanno ampiate per includere, ad esempio, i servizi a banda larga.

4.4.4. Per quanto riguarda l'estensione della portata dell'obbligo di servizio universale, il Comitato si appella alla Comunicazione della Commissione del 1996 che ne identifica i criteri essenziali: un'analisi della domanda e della disponibilità del servizio in questione basata sul mercato ed una valutazione politica della sua utilità sociale ed economica. Il Comitato ritiene che questi criteri rimangano validi.

4.4.4.1. Il Comitato appoggia tuttavia la proposta di mantenere l'attuale definizione di servizio universale e degli obblighi di servizio universale connessi nella misura in cui la Commissione si impegni a proporre dei criteri in vista della sua possibile estensione nella legislazione comunitaria, e dei meccanismi di riesame periodico, considerata la natura dinamica ed in costante evoluzione di tale concetto.

4.4.4.2. Alla luce delle conclusioni del Vertice di Lisbona, e in particolare del capitolo «Una società dell'informazione per tutti», del parere del Comitato sul tema «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze» (CES 1053/99) che dimostra fino a che punto l'accelerazione della società dell'informazione e della nuova economia fondata su quest'ultima possano essere cause di esclusione sociale, il Comitato auspica che la Commissione definisca, nel più breve tempo possibile, i criteri per l'estensione della definizione del servizio universale. Solo così si potrà assicurare la coerenza con gli orientamenti

del Consiglio europeo di Lisbona, garantire «Una società dell'informazione per tutti», ridurre al minimo i rischi di esclusione sociale e rafforzare la coesione sociale conformemente all'articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

4.4.5. Il quadro normativo vigente prevede che le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) obblighino gli operatori a garantire che tutti i cittadini abbiano accesso ad un numero minimo di servizi di una determinata qualità a prezzi accessibili, a prescindere dalla loro ubicazione geografica. Le ANR hanno la possibilità di creare un fondo di finanziamento per il servizio universale per garantire un trattamento equo ai vari operatori.

4.4.5.1. Il Comitato condivide tale principio che aveva raccomandato nel suo parere in merito alla comunicazione della Commissione (COM(96) 73 def.). «Il servizio universale di telecomunicazioni nella prospettiva di un contesto pienamente liberalizzato». Nel parere il Comitato esprimeva l'opinione che «tutti i fornitori di servizi di telecomunicazioni debbano contribuire, attraverso un'equa ripartizione, a tutti gli aspetti del servizio, compresi quelli finanziari.» In questo modo, al fine di garantire l'equità, sia per i consumatori, sia per i diversi operatori, il Comitato si dichiara a favore del finanziamento del servizio universale da parte di tutti gli operatori.

4.4.6. Nonostante l'evoluzione tecnologica ed eventualmente ambientale, negare tale principio significherebbe correre il rischio di accettare che interi settori della copertura geografica dello spazio europeo vengano esclusi dai progressi tecnologici. Ciò equivale a negare ad una parte dei cittadini l'accesso legittimo alle nuove tecnologie dell'informazione e, di conseguenza, ai posti di lavoro che ne deriveranno (telelavoro e così via) creando disparità di trattamento.

4.4.7. Il fatto che il Comitato ritenga inopportuno estendere adesso la portata del servizio universale per includere i servizi a banda larga, nell'attesa che la Commissione proponga dei criteri per una sua possibile estensione, non significa che non accoglierà con favore le iniziative degli Stati membri e della Comunità per accelerare la realizzazione di servizi a banda larga.

4.4.8. Di conseguenza, pur ritenendo che in materia di finanziamento dei servizi universali e dell'accesso pubblico nel campo delle comunicazioni elettroniche debba essere applicato il principio di sussidiarietà, il Comitato desidera sottolineare che per la competitività dell'Europa, è decisivo garantire in questo settore uno sviluppo continuo mirato ad un innalzamento della qualità ed alla riduzione dei prezzi. È quindi indispensabile che anche per il finanziamento e/o la fornitura dei servizi universali e dell'accesso pubblico gli Stati membri selezionino il mezzo più efficace e meno distorsivo. Gli appalti pubblici devono essere considerati in primo luogo.

4.4.9. A questo proposito, il Comitato desidera sottolineare che iniziative comunitarie o nazionali volte a promuovere la società dell'informazione, finanziate da tutte le componenti della società, possono essere necessarie anche per altri motivi. Tali iniziative dovranno prestare particolare attenzione alla questione importantissima della formazione degli utenti, per evitare la creazione di un divario tra chi ha e chi non ha accesso all'informazione.

4.4.10. Come già sottolineato nella Dichiarazione di Oulu⁽¹⁾, la Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione» chiede alla Commissione di integrare più attività relative alla società dell'informazione tra gli argomenti coperti dai fondi strutturali, specialmente nel Fondo sociale europeo, includendo sia la formazione sia l'integrazione di persone provenienti da categorie sociali «escluse».

4.5. Gli interessi di utenti e consumatori

4.5.1. A proposito della tutela e dell'informazione dei consumatori, la comunicazione della Commissione, inter alia, propone i seguenti provvedimenti:

- mantenere e consolidare gli obblighi esistenti per quanto riguarda la gestione dei reclami, la composizione delle controversie e la qualità del servizio ed esaminare la necessità di ulteriori misure;
- imporre ai fornitori di pubblicare informazioni sulla qualità del servizio ad uso dei clienti;
- aumentare la trasparenza dell'informazione sulla qualità e sulle tariffe per i consumatori.
- aggiornare e precisare la direttiva sulla protezione dei dati nel settore delle telecomunicazioni per tenere conto dei progressi tecnologici e garantirne l'adeguatezza ad un mercato in convergenza.

4.5.2. Il Comitato condivide le proposte della Commissione. È evidente che gli interessi degli utenti e dei consumatori sono generalmente protetti al meglio attraverso la concorrenza su un mercato aperto; è anche nell'interesse di tutti gli operatori attivi sul mercato delle telecomunicazioni che competono sui prezzi che i clienti e i potenziali clienti siano bene informati sui prezzi e la qualità dei loro servizi. La trasparenza dei costi e delle diverse componenti dei prezzi è essenziale. Le autorità nazionali, cui in virtù della legislazione generale sulla tutela dei consumatori incombe già il controllo della correttezza e veridicità delle informazioni fornite dagli operatori ai consumatori, si configurano come i responsabili naturali della corretta e continua sorveglianza dell'informazione ai consumatori nel settore delle comunicazioni.

4.5.3. Data la straordinaria rapidità dell'evoluzione nel settore delle telecomunicazioni, la continua offerta di nuovi servizi e l'entrata, sulla maggior parte dei mercati, di numerosi nuovi operatori, la sensazione di disorientamento e insicurezza di molti consumatori è del tutto naturale. Per garantire lo sviluppo è importante che i consumatori abbiano fiducia nel mercato. Nella situazione attuale, il Comitato ritiene quindi giustificato imporre agli operatori determinate esigenze in materia di informazione dei consumatori. Il Comitato ritiene inoltre utile mettere a disposizione di utenti e consumatori procedure di gestione dei reclami semplici e poco costose, di natura extragiudiziale, ed incoraggia l'uso del modulo europeo per i reclami proposto dalla Commissione.

4.5.4. Il Comitato condivide la posizione della Commissione secondo la quale, in seguito ai progressi tecnologici, la direttiva sulla protezione dei dati nel settore delle telecomunicazioni (direttive TDP) è diventata obsoleta e dovrebbe essere modificata. Sarebbe opportuno verificare se i criteri di protezione dei dati che la direttiva è intesa a soddisfare possono essere realizzati mediante un adeguamento della direttiva generale sulla protezione dei dati all'interno dell'UE piuttosto che mediante un aggiornamento della direttiva sopracitata. Ciò sarebbe più coerente con lo sforzo di ridurre la legislazione settoriale e con i presupposti creati dalla convergenza nel settore delle comunicazioni, ma non deve portare a ritardi nell'aggiornamento della protezione dei dati nelle telecomunicazioni.

4.6. Numerazione, denominazione e indirizzamento

4.6.1. Il quadro normativo deve stimolare l'innovazione di nuovi servizi. Il Comitato ritiene che la proposta di esaminare la possibilità di rendere obbligatoria l'interoperabilità delle basi di dati nazionali di reti intelligenti (IN) per facilitare la fornitura paneuropea del servizio, potrebbe essere incompatibile con il principio di neutralità tecnologica e che pertanto vada riesaminata.

4.6.2. Se in qualche occasione particolare si individuasse un effettivo bisogno di intervento normativo, allora l'autorità di regolamentazione dovrebbe solo specificare i requisiti e lasciare all'industria la scelta della tecnologia più efficace dal punto di vista dei costi per soddisfarli.

4.7. Aspetti specifici della concorrenza

4.7.1. La Commissione cerca di venire incontro alle forti argomentazioni a favore di una maggiore applicazione del diritto della concorrenza al posto di norme settoriali specifiche proponendo che il concetto di «posizione dominante», mutuato dal diritto della concorrenza, sia usato per imporre più rigorosi obblighi specifici settoriali ex ante (ad esempio, per rispondere a ragionevoli richieste di interconnessione, orientamento ai costi, e non discriminazione). Il Comitato non è convinto dei vantaggi di tale approccio.

⁽¹⁾ CES 829/99 Allegato al verbale della 11^a riunione della Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione» svolta a Oulu, Finlandia, il 6 e 7 settembre 1999

4.7.2. L'introduzione di un ulteriore concetto di dominanza del mercato senza rimuovere l'esistente concetto di «Significativa forza di mercato» interferisce con il principio di mantenere la regolamentazione al minimo necessario.

4.7.3. L'utilizzo di criteri mutuati dal diritto della concorrenza, come quello di «posizione dominante», per imporre obblighi *ex ante* non costituisce un passo verso una maggiore applicazione dei principi del diritto della concorrenza, come la Commissione sembra suggerire. Al contrario, il Comitato ritiene probabile che l'adozione di tale approccio prolunghi il periodo di transizione per la migrazione dalle regole settoriali all'applicazione esclusiva del diritto della concorrenza e possa in pratica intralciarne il funzionamento.

4.7.4. Questa contraddizione tra gli obiettivi dichiarati della revisione e gli effetti che la proposta avrebbe in realtà sembra nascere da una confusione tra l'applicazione del diritto della concorrenza e l'uso inappropriate di taluni termini mutuati da tale diritto in sede di formulazione delle nuove regolamentazioni. Nel diritto della concorrenza una situazione dominante non costituisce di per sé un problema. È solo in caso di abuso di posizione dominante che vi è infrazione. Il diritto della concorrenza è un strumento *ex post* e non *ex ante*. Il suo aspetto positivo sta nelle effettive e considerevoli sanzioni previste in caso di infrazione. Imporre obblighi *ex ante* ad imprese che godono di posizione dominante non è applicare il diritto della concorrenza, bensì legiferare in modo occulto.

4.7.5. La regolamentazione *ex ante* dovrebbe applicarsi unicamente in assenza di effettiva concorrenza. In tale evenienza, occorre esaminare ciascun caso per determinare l'eventuale necessità di un intervento amministrativo per sostituire i meccanismi inerenti al mercato stesso. Occorre quindi una rigorosa analisi di ciascun mercato che confermi l'accettabilità o meno per le autorità del livello di concorrenza, ed appurri se la situazione è imputabile ad una deficienza del mercato o ad un comportamento indebito degli attori tale da giustificare una regolazione amministrativa degli operatori del settore.

4.8. Aspetti istituzionali

4.8.1. Il Comitato accoglie favorevolmente una più stretta collaborazione tra la Commissione e le Autorità nazionali di regolamentazione ed, in linea con questa posizione, sostiene la proposta di creazione del Gruppo ad alto livello per le comunicazioni, composto dalla Commissione e dalle autorità nazionali di regolamentazione. Il processo decisionale di questo gruppo deve essere improntato alla massima trasparenza.

4.8.2. Il rafforzamento della cooperazione tra Commissione e autorità nazionali dovrebbe consentire di rendere più coerente l'applicazione della legislazione nel settore delle telecomunicazioni all'interno dell'Unione europea. Il Comitato sostiene perciò la decisione della Commissione di non proporre un ente di regolamentazione europeo.

4.8.3. Per favorire un generale aumento dell'efficienza dell'uso dello spettro radio le politiche dei governi in materia devono diventare più flessibili ed aperte all'innovazione. Il Comitato apprezza dunque la proposta di creare un gruppo di esperti in politica dello spettro radio, che potrà discutere delle misure atte al raggiungimento di tali obiettivi.

4.9. Approccio normativo non vincolante ed autoregolamentazione

4.9.1. Nella comunicazione, la Commissione presenta la nuova normativa come una struttura composta da tre elementi: legislazione vincolante settoriale composta da una direttiva quadro e quattro direttive specifiche; misure complementari non vincolanti specifiche per settore; norme generali sulla concorrenza. Il Comitato riconosce il maggiore bisogno di azioni mirate non vincolanti e sostiene un più ampio ricorso ad accordi settoriali e memorandum d'intesa. Altre misure (formalmente) non vincolanti, quali raccomandazioni ed orientamenti elaborati dalla Commissione e dalle autorità nazionali di vigilanza, dovrebbero essere utilizzate con grande cautela poiché, nella pratica, possono essere altrettanto vincolanti quanto le direttive ufficiali senza essere sottoposte ai meccanismi di controllo democratici. È necessario armonizzare ulteriormente il regime normativo paneuropeo e stabilire procedure rapide e flessibili per assicurare un'uniforme applicazione del diritto comunitario in tutta l'UE. La mancanza di armonizzazione rappresenta una preoccupazione per tutti i principali attori del mercato delle telecomunicazioni: gli operatori, i fornitori, i produttori e gli utenti dei servizi nel settore delle telecomunicazioni. L'armonizzazione è quindi nel reale interesse di tutti.

4.9.1.1. Il Comitato ritiene che, una volta applicate le norme vincolanti, dei codici di condotta non vincolanti potrebbero essere uno strumento utile a livello paneuropeo e degli Stati membri. Detti codici possono essere utilizzati come tecnica legislativa rapida e flessibile, ma, per assicurare la certezza del diritto e la chiarezza, devono basarsi su norme vincolanti. Per assicurare l'uniformità dell'approccio normativo in tutta l'Unione, permettendo al contempo aggiustamenti a livello nazionale, i codici non vincolanti possono essere utilizzati per illustrare le modalità di applicazione di talune norme.

4.9.1.2. Tuttavia, è importante tenere a mente il rischio che la normativa non vincolante, sotto forma di raccomandazioni ed orientamenti della Commissione, metta in pericolo la portata della partecipazione del Parlamento europeo e degli Stati membri al processo legislativo. Pertanto, specialmente laddove si diffonda l'utilizzo di strumenti non vincolanti, quali le raccomandazioni della Commissione, occorre garantire che il processo decisionale sia sufficientemente trasparente e comprensibile, che gli Stati membri siano coinvolti nel processo decisionale fin dall'inizio e che vi sia una adeguata consultazione in primo luogo dell'industria, ma anche di altri gruppi di interesse del settore, ad esempio gli utenti e i rappresentanti dei lavoratori.

4.9.1.3. Inoltre, i codici non vincolanti non devono divenire un mezzo per consentire a Stati membri e ANR di reintrodurre una regolamentazione settoriale specifica. La flessibilità deve essere controbilanciata dalla certezza del diritto e dalla chiarez-

za. Pertanto qualsiasi nuovo strumento di flessibilità deve essere accompagnato da linee guida precise e chiari principi interpretativi per assicurare l'uniformità dell'approccio in tutta l'UE ed evitare decisioni arbitrarie.

4.9.2. Il Comitato ritiene che l'autoregolamentazione abbia il potenziale necessario ad assistere il settore delle telecomunicazioni in Europa nella transizione da un ex monopolio regolamentato verso un settore industriale in cui vige una vera concorrenza, governato dal normale diritto della concorrenza. Regole negoziate, applicate e fatte rispettare dagli stessi operatori dell'industria richiedono un intervento minimo o nullo da parte delle autorità di regolamentazione oltre all'applicazione del normale diritto della concorrenza. Se applicate in tutta Europa, tali regole potrebbero risultare anche in un significativo passo avanti nell'armonizzazione. È indubbiamente importante che gli utenti vengano adeguatamente rappresentati in sede di messa a punto dei dispositivi di autoregolamentazione del settore.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale»

(2000/C 204/04)

Il Consiglio, in data 17 febbraio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 156 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 in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 4 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 102 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Le proposte della Commissione

1.1. La proposta di direttiva in esame ha come finalità primaria quella di procedere verso l'attuazione di un mercato unico per i servizi ferroviari, come previsto dal trattato e si propone fondamentalmente tre obiettivi:

- rendere più efficiente, sotto il profilo organizzativo, il trasporto di merci e passeggeri su linee rientranti nella rete transeuropea dei trasporti⁽¹⁾;
- promuovere, attraverso l'armonizzazione tecnica, l'interoperabilità delle reti ferroviarie convenzionali;
- contribuire a creare un mercato unico per le attrezzature, aperto agli appalti pubblici, sin qui di fatto elusi da un sistema di specifiche tali da privilegiare le imprese fornitrice dei mercati nazionali.

1.2. La comunicazione che accompagna la proposta, raccomandandone l'adozione, ne evidenzia l'analogia di impianto rispetto alla direttiva per l'Alta Velocità⁽²⁾, ma anche le differenze che, principalmente, riguardano:

- l'adeguamento del campo geografico di applicazione (rete interessata)⁽¹⁾;
- le specifiche tecniche ed i sottosistemi interessati;
- l'adozione di un approccio graduale nella soppressione degli ostacoli all'interoperabilità. La ferrovia convenzionale infatti è un sistema vecchio in cui un adeguamento accelerato e senza la necessaria gradualità comporterebbe costi elevatissimi per imprese ferroviarie, gestori delle infrastrutture e bilancio degli Stati;

- l'adozione di un programma di lavoro organizzato su una scala di priorità;
- una specifica attenzione all'analisi economica sull'impatto delle nuove norme ed alla ricerca di soluzioni economicamente efficaci.

1.3. La comunicazione sottolinea le difficoltà ed i problemi attuali del trasporto ferroviario; disegna un quadro di interventi progressivi e graduati; pone in evidenza quelli che possono essere fatti in tempi brevi e senza costi; definisce la necessità dell'intervento comunitario che inquadra nell'ambito della competenza condivisa con gli Stati membri, ai sensi degli artt. 154 e 155 del Trattato; indica obiettivi e priorità.

1.4.1. Obiettivi

- Migliorare l'organizzazione dei servizi internazionali in particolare per le merci intervenendo fondamentalmente tramite le imprese ferroviarie, sullo scambio lento e costoso dei dati commerciali, la scarsa corrispondenza degli orari, la complessità delle procedure espletate alle frontiere.
- Promuovere l'interoperabilità delle reti ferroviarie convenzionali, intervenendo sulla eterogeneità di locomotive, di carrozze e carri e sulle norme tecniche ed operative che rendono necessario il cambio di locomotive e personale alle frontiere.
- Creare un mercato unico delle attrezzature ferroviarie aprendo i mercati nazionali attualmente praticamente chiusi.

(¹) Decisione 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.7.1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1) — Parere del CES: GU C 397 del 31.12.1994, pag. 23.

(²) Direttiva 96/48/CE del 23.7.1996 (GU L 285 del 17.9.1996).

1.4.2. Priorità

- L'armonizzazione di sottosistemi e loro componenti iniziando da:
 - sistemi di segnalamento e comando/controllo;
 - applicazioni telematiche per lo scambio di dati;
 - materiale rotabile;
 - emissioni sonore;
 - qualificazione del personale dei treni utilizzato in percorrenze internazionali;
 - valutazione della conformità alle specifiche;
 - riconoscimento reciproco delle operazioni di manutenzione e riparazione.
- Introduzione di macchinari costruiti secondo specifiche comunitarie.

1.5. Il processo di armonizzazione si articola su due livelli:

- Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi: nel breve periodo le imprese ferroviarie dovrebbero ridurre i tempi di attesa alle frontiere limitandoli a quelli strettamente necessari per il cambio di locomotive e personale; nel medio periodo si intende eliminare queste fermate;
- Per quanto riguarda gli aspetti di sistema e di sottosistemi, la Commissione, assistita dal Comitato regolatore istituito dall'art. 21 della Direttiva 96/48/CE⁽¹⁾, avrà la responsabilità di emettere i mandati per l'elaborazione delle specifiche e di adottare le specifiche proposte, seguendo un programma di lavoro sulla base delle priorità.

1.5.1. Sono infine indicate con chiarezza le procedure per la fissazione delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) per diversi sottosistemi. La preparazione delle STI verrebbe assegnata, come per l'Alta Velocità, ad un organismo comune rappresentativo l'AEIF⁽²⁾, composto da rappresentanti delle ferrovie, degli operatori, dei trasporti pubblici, dell'industria delle apparecchiature ferroviarie. Le norme europee dei componenti dei sottosistemi sono a seconda dei casi elaborate dal CEN⁽³⁾, Cenelec⁽⁴⁾ o dall'ETSI⁽⁵⁾. La responsabilità di valutare la conformità alle specifiche ed alle norme è conferita ad organizzazioni indipendenti (organismi notificati) rompendo così la tradizione di riservare questo compito alle stesse ferrovie.

⁽¹⁾ Direttiva 96/48/CE del 23.7.1996 (GU L 285 del 17.9.1996).

⁽²⁾ AEIF: Associazione europea per l'interoperabilità ferroviaria.

⁽³⁾ CEN/ Comitato europeo di normalizzazione.

⁽⁴⁾ Cenelec: Comitato europeo di coordinamento delle norme eletrotecniche.

⁽⁵⁾ ETSI: Istituto europeo per le norme di telecomunicazione.

2. Valutazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato condivide la necessità di un intervento comunitario: per ragioni istituzionali, sociali, economiche e di politica dei trasporti, l'intero sistema ha necessità di un elevato grado di interconnessione e di integrazione. La situazione attuale è infatti preoccupante. Esistono oggi, negli Stati membri dell'UE, 21 imprese ferroviarie che agiscono su 6 scartamenti differenti⁽⁶⁾ con 5 diversi sistemi elettrici che impongono il cambio di locomotiva alla frontiera o l'utilizzo di locomotive policorrenti, e 16 sistemi diversi di segnalazione, comando e controllo. Inoltre 11 Compagnie Ferroviarie hanno aderito alle V.T.S. (visita tecnica di scambio)⁽⁷⁾ che prevedono i controlli tecnici soltanto alla stazione di formazione del treno e non ad ogni passaggio di frontiera. È evidente che non ci si può affidare, per la creazione di una rete ferroviaria transeuropea ad una normalizzazione volontaria, ma occorre definire requisiti e parametri fondamentali.

2.1.1. Inoltre, nonostante il progressivo consolidamento del mercato interno comunitario abbia determinato una crescita consistente dei flussi di mobilità di merci e passeggeri, le quote del trasporto ferroviario in entrambi i settori hanno registrato un costante declino e, se tale tendenza continuasse, non è eccessivo ipotizzare che diverse tratte perderebbero ogni criterio di economicità e rischierebbero la chiusura. Da ciò deriverebbero non solo ricadute negative per gli utenti, per lo sviluppo territoriale e per l'occupazione, ma anche conseguenze del tutto contraddittorie rispetto all'obiettivo di una mobilità sostenibile a livello europeo.

2.1.2. Come sottolinea la comunicazione della Commissione, la proposta di direttiva in esame è solo una prima tappa verso una effettiva e piena interoperabilità: essa si applicherà a progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento ed esercizio esclusivamente degli elementi relativi al sistema ferroviario che saranno messi in servizio dopo la sua entrata in vigore. Ne consegue che una piena e totale armonizzazione infrastrutturale si avrà solo nel lungo periodo, ma è tuttavia indispensabile un'azione che punti nell'immediato sull'armonizzazione di componenti e procedure e, sulla distanza, ad un sempre più marcato ravvicinamento degli standard infrastrutturali.

⁽⁶⁾ Lo scartamento normale (mm 1 435) è adottato da 11 Paesi. Hanno scartamenti differenti: Portogallo e Spagna (mm 1 668), Irlanda (mm 1 600) e Finlandia (mm 1 524).

⁽⁷⁾ Da notare che tale soluzione non è sempre valida. In particolare quando si tratta di treni «misti» carichi anche di cassa mobile, e di containers a causa della differenza di ingombro delle linee e delle relative codifica.

2.1.3. A ciò va aggiunto che solo la definizione di coerenti specifiche costruttive può superare quel sistema di dettagliati requisiti nazionali che ha sin qui impedito lo sviluppo di una competitività europea nel mercato della fornitura di sistemi e installazioni ferroviarie, relegandolo a industria nazionale, nonostante fosse aperto alla normativa degli appalti pubblici da vari anni⁽¹⁾.

2.2. Da questo quadro complessivo emergono non pochi motivi della inefficienza dei trasporti ferroviari intracomunitari e dell'assenza di una concorrenza nel settore. Corretto appare quindi l'obiettivo che si è posta la Commissione di rendere coerente l'intero sistema per soddisfare le esigenze sempre più elevate e specialistiche della clientela dei servizi passeggeri e merci e per aprire il mercato produttivo.

2.3. Il Comitato accoglie con favore e appoggia la presente proposta di direttiva. Facendo riferimento al parere emesso a suo tempo sulla direttiva per l'Alta Velocità⁽²⁾, i cui precetti, impostazioni e inquadramento sono trasferiti nell'attuale documento, non si ritiene necessario entrare in merito ad aspetti tecnici già precedentemente trattati.

2.3.1. Il Comitato è particolarmente interessato al fatto che il concetto di interoperabilità sia finalmente esteso anche alla rete transeuropea convenzionale in una prospettiva, non solo di rinnovamento, ma anche di modernizzazione e nuova costruzione di componenti, completando così il disegno di armonizzazione del sistema ferroviario dell'Unione europea.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato intende tuttavia esporre alcune riflessioni ed evidenziare alcuni aspetti che rendono tuttora critico il settore dei trasporti ferroviari, nonostante sia stato oggetto di una graduale liberalizzazione avviata nel 1991 e nonostante, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, presenti indubbi vantaggi. Questa considerazione critica induce a valutare anzitutto l'esistenza di una reale volontà politica di Stati membri e aziende ferroviarie, presupposto fondamentale per pervenire ad una effettiva interoperabilità delle reti.

3.1.1. La necessità di una politica graduale e di una distinzione tra interventi di carattere tecnico-normativo ed interventi di carattere infrastrutturale implicano anche interventi degli Stati membri, anche perché questa iniziativa va collocata in un contesto di approccio multiplo e coordinato di politica dei trasporti. Da ciò deriva la necessità di un attento monitoraggio dei costi e benefici al fine di rendere pragmatici e produttivi gli interventi.

⁽¹⁾ Direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 84) — Parere del CES: GU C 106 del 27.4.1992, pag. 6.

⁽²⁾ Parere del CES: GU C 397 del 31.12.1994, pag. 8.

3.2. Sarebbe necessaria una riflessione sulle risultanze statistiche degli ultimi anni. Più che una semplice elencazione delle perdite di quota da parte delle ferrovie, oramai ampiamente note, andrebbe svolta un'analisi sul fatto che, nonostante le politiche adottate per incentivare il trasporto combinato, questo registri ancora notevoli ritardi. Il Comitato tiene a sottolineare che ciò si è verificato nonostante la percorrenza media delle merci nell'Unione Europea sia aumentata del 2 % annuo tra il 1970 e il 1997⁽³⁾.

3.2.1. È indubitabile che il declino del trasporto ferroviario sia stato in parte determinato dal peso esercitato sul mercato da altre forme di trasporto, più flessibili, senza limiti di interoperabilità ed estremamente concorrenziali sotto il profilo dei costi. È quindi indispensabile ed urgente cominciare a restituire, anche tramite l'interoperabilità, un livello di competitività al sistema di trasporto per ferrovia.

3.2.2. Il Comitato ritiene necessario dare la massima coerenza tra gli interventi volti specificamente all'interoperabilità e quelli che rientrano nel «pacchetto infrastrutture». Una particolare attenzione dovrà essere riservata alla gestione delle tracce orarie ed alla fissazione delle priorità tra diversi tipi di servizi. È importante che, salvaguardando gli interessi dei frequentatori di treni passeggeri si riesca tuttavia a dare garanzie di efficienza e competitività anche al trasporto merci.

3.2.3. Il Comitato, prende atto che anche la Commissione riconosce come le normative sugli appalti non abbiano avuto finora un impatto positivo sul mercato, proprio per la frammentazione dei sistemi che consente ancora di privilegiare i fornitori nazionali. Auspica quindi che, con il progredire dei vari stadi di interoperabilità, vengano accentuati i controlli per una compiuta applicazione della normativa europea sugli appalti anche al fine di un contenimento dei costi⁽¹⁾.

3.2.3.1. Per quanto riguarda le imprese costruttrici di materiale ferroviario la direttiva dovrebbe garantire il coinvolgimento delle PMI, che attualmente rappresentano il 20 % delle quote di mercato.

3.3. Il Comitato nel condividere le priorità indicate nell'art. 22 della proposta della Commissione, ritiene che sarebbe utile un'indicazione dei tempi di definizione delle STI per evitare processi di troppo lungo periodo. Il primo obiettivo dell'attività di normazione dovrebbe essere una armonizzazione dei sistemi esistenti su condizioni minime comuni, ricercando poi soluzioni innovative sulla base della migliore pratica disponibile ed in connessione con i programmi di ricerca. Si potrebbe anche ipotizzare che, ancor prima dell'adozione delle STI, i parametri fondamentali individuati costituiscano già un quadro di riferimento di base raccomandato, anche se non giuridicamente vincolante, per eventuali progetti di investimento negli Stati membri.

⁽³⁾ Nel decennio 85/95: UK+24 %, F+36 %, Sv+37 % (COM(1999) 519 def. del 27.10.1999).

3.3.1. Tra le priorità che la proposta indica per la fase di definizione delle STI sarebbe opportuno inserire anche la coerenza di adeguati flussi di investimenti sia dal versante infrastrutturale che da quello gestionale. Quando, infatti, si tratti di interventi per i quali debbano concorrere sia i responsabili delle infrastrutture che i gestori dell'esercizio, è fondamentale che ne siano sostenuti preventivamente da entrambi i costi per poter coglierne entrambi i benefici.

3.3.2. Si ritiene che potrebbe essere opportuno inserire tra le STI anche la problematica dell'aggancio automatico. Sembra infatti che un siffatto sistema potrebbe essere implementato in tempi abbastanza contenuti, con i necessari finanziamenti. Da ciò, tra l'altro, deriverebbero aumenti di produttività e miglioramenti per la sicurezza dei lavoratori del comparto.

3.3.3. In merito alle iniziative sulla rumorosità il Comitato apprezza e condivide l'intenzione espressa dalla Commissione di istituire un gruppo di lavoro sulle emissioni ferroviarie. Si raccomanda di assicurare la piena coerenza con la legislazione comunitaria per l'armonizzazione dei metodi di rilevazione del rumore e di voler considerare, per quanto riguarda l'inquinamento acustico derivante da linee ferroviarie, non solo il livello ma anche la frequenza delle emissioni rumorose, per i necessari interventi di protezione della cittadinanza da parte delle autorità nazionali e locali.

3.3.4. Nell'immediato, si giudicano tuttavia preoccupanti le indicazioni dei tempi stimati per l'ammodernamento degli zoccoli dei freni e si invita la Commissione ad operare per velocizzare al massimo questi interventi oltre a procedere su tutti gli altri elementi che notoriamente contribuiscono al complessivo inquinamento acustico determinato dal traffico ferroviario.

3.4. Il Comitato è favorevole ad una riconferma dell'AEIF come organismo comune rappresentativo, ma ritiene di dover sottolineare, con ulteriori argomentazioni che scaturiscono anche dal testo di accompagnamento della proposta di direttiva, alcune considerazioni già espresse nel parere in merito all'Alta velocità⁽¹⁾.

3.4.1. La stessa comunicazione della Commissione evidenzia come l'AEIF non sia rappresentativo di tutte le parti interessate, richiamando specificamente il ruolo delle parti sociali, né abbia tutte le conoscenze necessarie. Il Comitato ritiene quindi particolarmente opportuno che nella direttiva venga definita una specifica partecipazione delle parti sociali nella elaborazione delle STI, che hanno pressoché tutte rilevanza rispetto all'organizzazione del lavoro, alla sicurezza e salute del personale, alla definizione delle qualifiche che si renderanno necessarie con l'evolversi dell'interoperabilità, alla formazione, all'aggiornamento professionale, al regime di orari, alla indispensabile standardizzazione dei documenti operativi. Il con-

tributo che le parti sociali possono dare in questo ambito non può che intervenire in primo luogo nel momento in cui si definiscono le specifiche. Questa partecipazione arricchisce il valore e l'efficacia dello sviluppo del dialogo sociale, già positivamente in corso tra le organizzazioni padronali e sindacali del settore a livello europeo [ETF⁽²⁾ e CCFE⁽³⁾] proprio sul tema dell'interoperabilità.

3.5. In merito all'estensione dell'interoperabilità futura ai paesi candidati [PECO⁽⁴⁾] il Comitato annette grande importanza all'effettivo completamento del programma TINA⁽⁵⁾, senza di che l'adesione alle STI al momento dell'entrata nell'Unione europea potrebbe rimanere, in molti casi, poco effettiva. È quindi necessario intensificare al riguardo la collaborazione con questi paesi.

3.5.1. Il Comitato condivide l'attenzione espressa nel documento in esame verso una possibile interoperabilità al di là delle frontiere presenti e future dell'Unione. Un tale obiettivo ha importanti risvolti sia sociali che economici. È quindi favorevole sia alle iniziative che la Commissione si propone di avviare nell'ambito della COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires), sia all'intenzione di partecipare, come Comunità europea all'OTIF (Office central des transports ferroviaires).

3.5.2. Poiché però il Comitato ritiene si debba sempre dare il massimo valore ad un elevato livello di sicurezza nella circolazione dei treni così come nelle specifiche di costruzione dei materiali, invita a verificare con la massima cura sotto questo profilo le eventuali specifiche, già approvate a livello internazionale, che si intendesse prendere come riferimento di base per le STI che si andranno a definire.

3.5.2.1. Nel capitolo della proposta di direttiva dedicato ai requisiti essenziali la sicurezza è ampiamente trattata sia per quanto riguarda gli aspetti generali sia per le specifiche di ogni sottosistema. Il Comitato ritiene che anche sotto questo profilo, come per quanto attiene la tutela della salute (aspetti ergonomici compresi), si evidenzia l'importanza di un contributo diretto delle parti sociali, oltre che di rappresentanze qualificate degli utenti nella individuazione ed applicazione dei requisiti essenziali.

3.6. Il Comitato ritiene che andrebbero evidenziate le potenzialità di apporto all'innovazione che possono scaturire dalle iniziative di ricerca svolte nell'ambito del V programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

⁽²⁾ ETF: European Transport Federation.

⁽³⁾ CCFE: Communauté des chemins de fer européens.

⁽⁴⁾ PECO: Paesi dell'Europa centrale e orientale.

⁽⁵⁾ TINA: Transport infrastructure needs assessment.

3.7. L'incidenza finanziaria della proposta di direttiva risulta superiore a quella dell'Alta Velocità. Sarebbe utile chiarire in maniera più analitica a cosa si deve l'aumento di incidenza di determinati costi.

Si conferma comunque la necessità di valutazioni approfondite sul rapporto costi e benefici, sia nella individuazione delle priorità e dei tempi di attuazione, sia nella definizione stessa degli standard, come più sopra già accennato.

3.7.1. Poiché il sostegno comunitario ai progetti per l'interoperabilità definito nella comunicazione che accompagna la proposta di direttiva risulta di importo limitato, il Comitato, senza entrare specificamente nel merito della sua adeguatezza complessiva, suggerisce che la proposta di direttiva incoraggi

la ricerca di altre eventuali modalità di finanziamento comunitarie a specifici progetti di particolare interesse soprnazionale.

3.8. L'integrazione nella direttiva degli orientamenti e delle osservazioni sin qui espressi renderebbe, a giudizio del Comitato, più compiuto, e quindi più efficace, un provvedimento che costituisce un primo, ma determinante, passo verso la interoperabilità. Anche se si tratta, necessariamente, di un processo che si completerà appieno solo nel lungo periodo, il Comitato è convinto che, non solo il valore politico della proposta di direttiva in esame, ma anche le sue ricadute per tutti gli aspetti connessi, sul piano sociale, ambientale, produttivo ed occupazionale e dell'efficienza del mercato, possano manifestarsi positivamente sin da questa prima fase.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio e per le tecnologie delle comunicazioni»

(2000/C 204/05)

Il Consiglio, in data 1º marzo 2000, 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 «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Nilsson, in data 4 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 e 25 maggio 2000, nel corso della 373ª sessione plenaria (seduta del 24 maggio), con 103 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Uno dei più importanti obiettivi ambientali è quello della riduzione delle emissioni di biossido di carbonio. All'interno dell'Unione europea, già dal 1990, il Consiglio aveva deciso di adottare determinati provvedimenti al fine di raggiungere la stabilizzazione delle emissioni totali di biossido di carbonio al livello degli anni '90 entro l'anno 2000. Il protocollo di Kyoto comporta per l'UE l'impegno a ridurre ulteriormente le emissioni soprattutto del biossido di carbonio, responsabile dell'effetto serra. La principale strategia per ottenere tale risultato nel settore dell'energia consiste nell'aumentare l'efficienza energetica nell'intento di ridurre e rendere più efficiente il consumo di elettricità.

1.2. Uno degli obiettivi stabiliti dalla Commissione nell'ambito della politica energetica è la promozione dell'efficienza energetica. Nella risoluzione del 7 dicembre 1998 relativa all'efficienza energetica nella Comunità europea, seguita al Libro bianco «Una politica energetica per l'Unione europea», il Consiglio stimava il potenziale economico per il risparmio d'energia disponibile nell'intera Comunità per il 2010 al 18 % del consumo energetico del 1995.

1.3. Il Consiglio ritiene inoltre che il risparmio energetico possa essere ottenuto e incentivato attraverso un maggiore e più ampio impiego dell'etichettatura, della certificazione e della standardizzazione, nonché mediante il maggiore ricorso ad accordi negoziali a lungo termine sull'efficienza energetica su base volontaria.

1.4. La proposta della Commissione concernente un programma comunitario per l'efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio e per le tecnologie delle comunicazioni deve essere intesa come uno degli strumenti per realizzare tale obiettivo.

2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione concerne l'introduzione di un programma comunitario facoltativo di etichettatura per le apparecchiature per le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni in modo tale che il consumatore possa identificare le apparecchiature più efficienti sul mercato.

2.2. La Commissione propone un regolamento comunitario allo scopo di attuare l'accordo concluso con gli Stati Uniti affinché i produttori possano utilizzare il programma di etichettatura «Energy Star» elaborato e utilizzato negli Stati Uniti che consiste in un sistema di etichettatura facoltativo relativo ai requisiti tecnici per un uso più efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio.

2.3. Il programma Energy Star è stato introdotto dall'Agenzia americana per la tutela dell'ambiente (Environmental Protection Agency, EPA) nel 1993 ed è oggi un sistema sperimentato di etichettatura per apparecchiature per ufficio, come ad esempio fotocopiatrici, computer, monitor, stampanti e fax.

2.4. I lavori relativi all'introduzione di un programma di etichettatura per le apparecchiature per ufficio e per le tecnologie dell'informazione sono iniziati nel 1994 quando la Commissione, in accordo con gli Stati membri e i produttori europei, decise che era opportuno introdurre un sistema di etichettatura relativa all'uso efficiente dell'energia e che la soluzione più adeguata sarebbe stata l'introduzione del programma Energy Star. Nel 1996, la Commissione ottenne dal Consiglio un mandato per negoziare un accordo concernente il programma di etichettatura con gli Stati Uniti e il Giappone. Il Giappone ha tuttavia deciso di ritirarsi dai negoziati in quanto ha già concluso accordi propri in materia. I negoziati sono sfociati in un progetto di accordo che la Commissione ha presentato al Consiglio il 2 luglio 1999 (¹).

2.5. La necessità di un regolamento comunitario nasce dal fatto che il progetto di accordo contiene una serie di disposizioni. L'obiettivo principale è quello di consentire l'introduzione del simbolo «Energy Star», di definire le norme per l'utilizzazione del simbolo e dell'etichettatura e di stabilire le modalità di revisione dell'accordo in futuro.

2.6. Il programma Energy Star prescrive specifiche tecniche dettagliate. Si possono citare ad esempio le disposizioni contenute nell'accordo relative alle funzioni per il risparmio energetico di monitor, computer e altre apparecchiature per

(¹) COM(1999) 328 def. — CNS 99/0135, GU C 274 E del 28.9.1999, pag. 16.

ufficio. Vengono stabiliti parametri per il consumo energetico in modalità stand-by, ad esempio relativi alla programmazione dei computer da parte del fabbricante intesa a far sì che, dopo un determinato periodo di non utilizzo, questi passino dalla modalità di funzionamento normale a quella stand-by. Il programma contiene una lunga serie di specifiche tecniche di questo genere.

2.7. Quando i prodotti soddisfano questi requisiti, il fabbricante può, mediante controlli propri o altri tipi di certificazione, avere il diritto di utilizzare l'etichetta Energy Star ed il logo ad essa relativo.

2.8. Il regolamento permette anche ai fabbricanti di utilizzare un altro tipo di etichettatura con requisiti più severi a condizione che esso sia stato autorizzato dalle autorità competenti degli Stati membri. I sistemi di etichettatura relativi all'uso efficiente dell'energia possono anche essere abbinati a marchi ambientali autorizzati dall'UE.

2.9. La Commissione ritiene che la proposta di regolamento potrà restare al passo con il rapido sviluppo tecnologico. Il progetto di accordo prevede procedure di revisione interna veloci e flessibili.

2.10. La gestione del programma di etichettatura spetta alla Commissione. L'European Union Energy Star Board («EUESB») è l'organismo competente a discutere le questioni tecniche. Gli Stati membri nominano gli organi nazionali che fanno anch'essi parte dell'EUESB. Le azioni verranno finanziate nel quadro del programma SAVE.

3. Osservazioni generali e particolari

3.1. Il Comitato accoglie con favore il progetto di accordo presentato e la proposta di regolamento oggetto del presente parere. Esprime il proprio appoggio alla proposta e rileva il consenso da parte delle organizzazioni professionali a favore di quest'ultima nell'Unione europea.

3.2. Le apparecchiature per le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni sono responsabili di una quota significativa del consumo di elettricità nel settore dei servizi e in quello domestico. Il consumo totale è calcolato intorno ai 50 Twh. Il consumo di elettricità nei 15 Stati membri aumenta in media più del 2 % l'anno. Nello stesso tempo, la crescita più rapida ha luogo nel settore dei servizi, dove l'utilizzazione di apparecchiature elettroniche aumenta sensibilmente con l'impiego delle tecnologie dell'informazione e di altre apparecchiature per ufficio. Il consumo di elettricità per le apparecchiature per ufficio è in assoluto quello che aumenta con più rapidità rispetto ai consumi di elettricità per altri usi negli uffici. Se non verranno adottati provvedimenti, tale consumo potrebbe quintuplicare nei prossimi dieci anni.

3.3. Le apparecchiature a basso consumo di energia possono ridurre il consumo di elettricità di oltre il 60 % semplicemente grazie a funzioni che permettono di risparmiare elettricità quando l'apparecchiatura rimane inutilizzata. Ciò vale in maniera particolare per le fotocopiatrici che restano spesso

completamente accese giorno e notte. La programmazione di una modalità stand-by riduce considerevolmente il consumo di elettricità.

3.4. Nel quadro del programma SAVE⁽¹⁾ sono state adottate varie disposizioni al fine di aumentare l'efficienza energetica di vari tipi di apparecchiature elettriche. Il Comitato si è pronunciato in passato in merito alla direttiva del 1992⁽²⁾ sulle caldaie per riscaldamento, del 1996⁽³⁾ sui frigoriferi, congelatori e loro combinazioni, sull'accordo facoltativo sui televisori e i videoregistratori⁽²⁾ e, recentemente, in merito alla direttiva sull'efficienza energetica degli alimentatori⁽³⁾ per lampade al neon⁽⁴⁾.

3.5. Il Comitato apprezza il carattere facoltativo della proposta e ritiene che si tratti del miglior metodo per raggiungere buoni risultati. Già in precedenti pareri sul miglioramento dell'efficienza energetica, il Comitato aveva sottolineato che gli accordi su base volontaria costituiscono il metodo migliore per individuare un punto di partenza positivo.

3.6. Una delle motivazioni fornite dalla Commissione in relazione al carattere volontario dell'autocertificazione consiste nel fatto che ciò consente di seguire più da vicino lo sviluppo tecnologico. Ciò corrisponde a verità, ma nello stesso tempo la Commissione e il Consiglio Energy Star devono seguire con estrema attenzione gli sviluppi tecnologici e adeguare senza indugio i termini dell'accordo alle innovazioni tecnologiche che consentono una maggiore efficienza energetica. L'accordo con gli Stati Uniti che consente di utilizzare il marchio Energy Star, comporta infatti specifiche tecniche prestabilite e molto dettagliate. Anche un sistema facoltativo di questo tipo può presentare ostacoli o comunque rallentare l'introduzione di soluzioni più intelligenti e di sistemi di risparmio energetico ancora più efficaci. È perciò particolarmente importante che le specifiche tecniche vengano regolarmente valutate e aggiornate al passo con lo sviluppo tecnologico e con le potenzialità che esso comporta. All'articolo 15, la Commissione propone una revisione del programma entro cinque anni. Il Comitato ritiene che ciò possa comportare una valutazione troppo tardiva in un settore esposto ad uno sviluppo tecnologico così rapido. Di conseguenza anche il regolamento in parola può richiedere una revisione ed un adeguamento tempestivo.

3.7. Anche quando le apparecchiature sono in modalità stand-by, il consumo totale è notevole. In molti casi è tuttora necessaria una manipolazione attiva da parte dell'utente per innescare funzioni di risparmio energetico. La Commissione rileva ad esempio che soltanto il 10 % dei PC e dei monitor presso le aziende private è provvisto di funzioni per il risparmio energetico automaticamente attivate⁽⁵⁾. Nel quadro della revisione del programma Energy Star è perciò importante anche promuovere nuove tecnologie più intelligenti al fine di ridurre ulteriormente il consumo di elettricità che in pratica non ha alcuna utilità.

⁽¹⁾ Parere del Comitato GU C 264 dell'11.9.1996.

⁽²⁾ GU C 102 del 18.4.1991, pag. 46.

⁽³⁾ GU C 155 del 21.6.1995, pag. 18.

⁽⁴⁾ Parere CES GU C 368 del 20.12.1999, pag. 11.

⁽⁵⁾ COM(1999) 328 o GU C 274 E del 28.9.1999, pag. 16.

3.8. Ci si domanda inoltre se un maggiore ricorso alla cosiddetta «analisi del ciclo di vita» nel contesto degli appalti relativi alle apparecchiature per ufficio non potrebbe motivare gli acquirenti a valutare meglio il costo totale su tutto il periodo di utilizzazione previsto delle apparecchiature per ufficio.

3.9. La Commissione propone di consentire l'impiego parallelo di etichette relative all'efficienza energetica e di marchi ambientali. Il Comitato si interroga perciò sulla fattibilità e sull'opportunità di utilizzare diversi tipi di etichettatura. È possibile comunicare un determinato messaggio ai consumatori mediante più simboli senza correre il rischio che il significato di tali etichette venga sminuito o addirittura annientato? Questo timore è confermato anche nella valutazione di impatto allegata alla proposta della Commissione, nella quale esperti e altri rappresentanti del settore richiamano l'attenzione sul rischio di conseguenze negative dovute ad un gran numero di etichette nazionali. La Commissione dovrebbe sviluppare e precisare le possibili azioni di coordinamento tra l'etichetta Energy Star e i marchi ambientali in modo da evitare l'impiego simultaneo di sistemi di etichettatura analoghi.

3.10. Secondo la Commissione la proposta non incide sul bilancio dal momento che tutti i costi saranno a carico del programma SAVE, anche se la Commissione stessa sosterrà le spese relative all'ente di gestione EUESB, l'European Union Energy Star Board. Il Comitato ritiene particolarmente importante che la Commissione si avvalga del programma SAVE per cofinanziare, conformemente alla proposta, le attività degli Stati membri relative alla promozione e alla diffusione delle informazioni sul programma.

3.11. L'opportunità più concreta per ridurre il consumo di elettricità attraverso apparecchiature a basso consumo

energetico è legata a nuovi investimenti. Il Comitato concorda perciò con la Commissione sull'esigenza di basarsi almeno su «Energy Star».

3.12. Il Comitato fa inoltre rilevare che è estremamente importante che la Commissione svolga un ruolo d'avanguardia nello sviluppo dell'efficienza energetica in tutti i campi. Il Comitato ha adottato vari pareri sul programma SAVE e sulle sue implicazioni. Il nuovo Quinto programma quadro di R&S⁽¹⁾ offre anch'esso grandi possibilità di ricerca nel settore del risparmio energetico che vanno pienamente sfruttate.

4. Conclusioni e sintesi

4.1. Il Comitato riconosce l'efficacia e la validità di «Energy Star» come sistema di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio. Appoggia la proposta della Commissione. Il Comitato ritiene che la base volontaria della proposta offra maggiori possibilità di ottenere risultati validi. Il Comitato desidera sottolineare che è importante garantire che l'accordo possa essere modificato rapidamente e possa seguire il ritmo rapido del progresso tecnologico. Inoltre per il Comitato può rendersi necessaria una sua revisione prima dei cinque anni previsti. Esso sollecita anche l'introduzione ed il più largo uso dell'analisi del ciclo di vita nelle gare d'appalto per le attrezzi d'ufficio. Si chiede inoltre quanti tipi diversi di etichettatura possano essere comunicati contemporaneamente ai consumatori. Il Comitato, infine, sottolinea l'importanza del programma SAVE e fa osservare che il Quinto programma quadro di R&S offre possibilità notevoli di ricerca nel campo del miglioramento dell'efficienza energetica.

(¹) Parere del Comitato, GU C 407 del 28.12.1998.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla sicurezza alimentare»

(2000/C 204/06)

La Commissione, in data 28 gennaio 2000, 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: «Libro bianco sulla sicurezza alimentare»

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ataíde Ferreira e del Correlatore Verhaeghe, in data 10 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato ha prestato grande attenzione alla riorganizzazione dei servizi della Commissione concernenti la sicurezza alimentare, la valutazione dei rischi, l'informazione dei consumatori e i controlli seguita alla crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (ESB). Si è inoltre pronunciato positivamente in merito all'approccio «dai campi alla tavola» raccomandato nel Libro verde sulla legislazione alimentare⁽¹⁾ e ha indicato, a suo tempo, alcune tracce di riflessione per lo sviluppo della legislazione e dei controlli in materia di sicurezza alimentare, pur giudicando un'agenzia alimentare del tipo FDA (Stati Uniti) non adeguata alla situazione europea. Ha infine auspicato il rafforzamento dell'Ufficio alimentare e veterinario (UAV) di Dublino al fine di garantire una migliore armonizzazione dei sistemi di controllo negli Stati membri.⁽²⁾

1.2. Nonostante ciò, quando dinanzi alla crisi della diossina i consumatori hanno dovuto constatare la fragilità delle basi su cui poggiava la loro fiducia (e ancora non si era conclusa la crisi dell'ESB), il Comitato ha ritenuto necessario rilanciare l'iniziativa a livello dell'UE al fine di colmare le lacune della legislazione, della sua attuazione e dei controlli nella filiera agroalimentare.

1.3. Il Comitato constata con soddisfazione che la nuova Commissione ha accordato grande priorità a questa tematica e che ha proceduto con risolutezza ad un'ulteriore riorganizzazione dei suoi servizi, raggruppando sotto la responsabilità di un solo Commissario le questioni relative alla salute, alla tutela dei consumatori e alla sicurezza alimentare. Fin dall'inizio del proprio mandato, la nuova Commissione ha annunciato un'iniziativa di vasta portata in questo settore e ha espresso

l'intenzione di pubblicare un Libro bianco sulla sicurezza alimentare. Il discorso del Presidente Prodi in occasione della plenaria di ottobre del Comitato ha confermato questa iniziativa positiva.

1.4. Con il «Libro bianco» la Commissione propone adesso di istituire un'Autorità Alimentare Europea (AAE) indipendente, responsabile della valutazione dei rischi (elaborazione di pareri scientifici), della raccolta e dell'analisi delle informazioni (programmi di monitoraggio e di controllo della sicurezza alimentare) e della segnalazione dei rischi (informazione in materia di sicurezza alimentare).

1.5. Il principio guida per la futura politica di sicurezza alimentare dell'UE è che essa si basi su un approccio globale e integrato.

1.5.1. Altri principi chiave indicati nel «Libro bianco» sono:

- 1) la definizione chiara delle responsabilità dei vari soggetti interessati (la responsabilità incombe principalmente a produttori di mangimi, produttori agricoli, pescatori, operatori del settore alimentare; le autorità nazionali controllano e verificano che ciascuno adempia alle proprie responsabilità mentre la Commissione, mediante l'Ufficio alimentare e veterinario, controlla i sistemi nazionali di ispezione);
- 2) la piena rintracciabilità dei mangimi, dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti;
- 3) il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nello sviluppo della politica alimentare;
- 4) l'applicazione delle tre componenti dell'analisi dei rischi (ovvero valutazione, gestione e segnalazione dei rischi);
- 5) l'applicazione, laddove appropriato, del principio di precauzione nella gestione dei rischi.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea — Libro verde della Commissione» e sul tema «Salute dei consumatori e sicurezza alimentare» — Comunicazione della Commissione, GU C 19 del 21.1.1998.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale sul controllo e l'ispezione relativi all'igiene dei generi alimentari, in campo veterinario e fitosanitario», GU C 235 del 27.7.1998.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ha sempre sostenuto la necessità di adottare un approccio globale e integrato alla sicurezza alimentare nell'UE. Gli scandali che hanno caratterizzato gli ultimi dieci anni hanno determinato un clima di sfiducia nella sicurezza dei prodotti alimentari. La legislazione deve coprire l'intera catena alimentare europea, dai campi alla tavola, tutti gli anelli della catena devono essere ugualmente solidi e la Commissione europea deve garantire l'effettiva applicazione della normativa comunitaria.

2.2. Nonostante l'esiguità degli elementi realmente innovativi, il «Libro bianco» illustra lo sforzo compiuto dalla Commissione per ridefinire la legislazione alimentare in generale e la sicurezza alimentare in particolare. Esso è inoltre coerente con i principi del Libro verde del 1997.

Aspetti relativi al controllo

2.3. Il Comitato riconosce la coerenza della scelta di estendere il campo di azione della politica di sicurezza alimentare ai mangimi. Il piano d'azione della Commissione dovrebbe garantire la definizione, l'armonizzazione e l'adeguato finanziamento dei controlli in tutti i settori della produzione.

2.3.1. Occorre indubbiamente far sì che i controlli siano rigorosi e vengano applicati in tutta la catena alimentare. I costi devono essere a carico di fondi pubblici al fine di assicurare la massima indipendenza degli ispettori, siano essi nazionali o dell'UAV, e di garantire una cooperazione totale e onesta degli agenti economici nel portare avanti le operazioni di loro competenza.

2.4. Il «Libro bianco» afferma che il sistema di allarme rapido è efficace nel caso dei prodotti alimentari quando si tratta di prodotti destinati al consumatore finale. L'affermazione tuttavia è discutibile visto che l'esperienza ha dimostrato la scarsa rapidità ed efficacia di tale sistema. È indispensabile perfezionare la gestione delle situazioni di crisi, rafforzando il sistema di allarme rapido, che dovrebbe diventare il punto di reazione più affidabile nel meccanismo di gestione dei rischi a livello comunitario. La Commissione dovrebbe assumersi la piena responsabilità del funzionamento di tale sistema.

2.5. Nel frattempo, il 22 marzo la Commissione europea ha presentato una nuova proposta volta ad attuare misure di salvaguardia per far fronte ai casi di emergenza nel settore degli alimenti per animali. La proposta mira a colmare le lacune che sussistono nell'attuale legislazione, come evidenziato dalla recente crisi della diossina in Belgio.

2.6. La Commissione ravvisa nella mancanza di comunicazione e di coordinamento la causa della lentezza e dei ritardi dei servizi competenti nazionali. Gli operatori economici

preferiscono gestire direttamente le crisi quando ritengono che le autorità non siano in grado di intervenire in maniera efficace, responsabile, efficiente e non discriminatoria. Il Sistema di Allarme Rapido (SAR) dev'essere strutturato in modo che le responsabilità vengano adeguatamente attribuite agli Stati membri ed alle altre parti interessate e che siano correttamente gestite. Occorre far sì che tutte le informazioni trasmesse alla Commissione vengano sottoposte ad analisi scientifiche rigorose prima di introdurre misure orizzontali di controllo. Ciò dovrebbe avvenire nel rispetto della confidenzialità, fermo restando che quest'ultima non deve essere di ostacolo ad un'adeguata gestione delle situazioni di crisi.

2.7. Un SAR efficace è solo un elemento della gestione dei casi di crisi nel settore alimentare. Il Libro bianco sulla sicurezza alimentare non affronta il capitolo gestione in maniera soddisfacente. Il Comitato considera necessaria una efficace procedura di gestione delle crisi a livello europeo per coordinare sia la valutazione dei rischi, sia la loro successiva gestione tra Commissione, Stati membri e paesi terzi, a seconda dei casi. Tale coordinamento dovrebbe inoltre garantire un'unica fonte di comunicazione con gli operatori e il pubblico in generale. Il nuovo SAR dovrebbe essere strutturato in modo da prevedere quanto segue: 1) la valutazione del rischio identificato in uno Stato membro dall'AAE; 2) le discussioni, a livello confidenziale, tra SAR/AAE e lo Stato membro (e l'impresa o le imprese coinvolte) sul rischio valutato e la sua circoscrizione ad un settore specifico; 3) in caso di rischio reale, la Commissione dovrebbe fornire a tutti gli Stati membri le necessarie informazioni sulle azioni da intraprendere; 4) un resoconto da parte di tutti gli Stati membri sulle azioni avviate per limitare i rischi sul loro territorio senza mettere a repentaglio la trasparenza.

2.8. Nell'ambito del controllo dei prodotti alimentari, il Comitato desidera esprimere il proprio sostegno ad un'adeguata applicazione del principio di sussidiarietà. Tuttavia, per quanto riguarda le ispezioni relative all'applicazione della legislazione comunitaria in materia alimentare e il monitoraggio delle attività parallele intraprese dagli organismi nazionali interessati, sottolinea che la Commissione deve fare in modo che il principio di sussidiarietà non comprometta il conseguimento degli obiettivi del «Libro bianco», in particolare la portata e i vantaggi dell'approccio integrato e l'equa applicazione.

Aspetti normativi

2.9. Il successo dei provvedimenti proposti nel «Libro bianco» è intrinsecamente legato all'appoggio del Parlamento europeo e del Consiglio. La loro applicazione dipenderà

dall'impegno degli Stati membri. L'inesplicabile lentezza, passata e presente, del processo legislativo, relativamente alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni per la prevenzione e il controllo di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili» e alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 91/68/CEE del Consiglio per quanto concerne le scrapie» (COM(1998) 623 def — COD 98/0323 — 0324)⁽¹⁾ suscita dubbi legittimi sulla capacità di garantire la salute a tutti i livelli decisionali nella Comunità. La questione del controllo dell'effettiva applicazione delle norme e delle misure comunitarie da parte delle amministrazioni degli Stati membri non è o non è stata facile.

2.10. Il recepimento a livello nazionale della normativa europea esistente non è sempre soddisfacente. La sua applicazione non è omogenea in tutti gli Stati membri. I provvedimenti adottati dalla Commissione per ovviare alle carenze nazionali si sono dimostrati insufficienti e si sono tradotti nella sfiducia dei consumatori nei meccanismi di sorveglianza dell'UE. Gli altri attori della filiera alimentare, ovvero lavoratori, industria, distribuzione e agricoltori, vorrebbero veder rafforzata la propria fiducia attraverso una politica alimentare fondata su un approccio integrale, un'armonizzazione massima a livello UE ed una reale capacità di intervento.

2.11. Una causa importante dell'incostante applicazione della legislazione europea è costituita dai ritardi nel recepimento negli ordinamenti nazionali. La normativa comunitaria deve sancire, nei limiti del possibile, l'applicabilità immediata degli strumenti comunitari di politica di sicurezza alimentare, come già invocato dal CES, per quanto riguarda la protezione dei consumatori, ogniqualvolta questi comportino diritti e doveri precisi e dettagliati⁽²⁾. Già in passato il Comitato si era pronunciato a favore di un regolamento, in quanto, nella maggior parte dei casi, quest'ultimo costituisce lo strumento legislativo più appropriato e ne aveva raccomandato un ampio uso nell'ambito della legislazione UE relativa al mercato unico.

2.12. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sul fatto che il «Libro bianco» non include esplicitamente i prodotti del mare (pesce, frutti di mare, ecc...) e dell'acquacoltura. Una politica alimentare coerente deve tenere conto di tutti o della maggior parte dei prodotti e degli alimenti che convergono in tutti gli anelli della catena alimentare, da quelli della pesca a quelli agricoli. Il Comitato sottolinea inoltre che nessun riferimento all'acqua potabile figura nel campo d'azione della normativa sulla sicurezza alimentare e chiede che la Commissione avvii quanto prima le necessarie procedure.

2.13. Un caso più complesso che non è stato analizzato nel «Libro bianco» è quello recente che riguarda il conflitto di pareri tra eminenti scienziati, alcuni che agivano a livello nazionale, altri a livello comunitario, nel quadro delle misure di prevenzione della nuova variante della malattia di Creutzfeld-Jakob (CJD). Il «Libro bianco» avrebbe potuto prendere posizione o formulare adeguate riflessioni su questo tema di attualità, al fine di dare maggiori chiarimenti all'opinione pubblica e agli operatori economici.

Dimensione sociale

2.14. Una questione estremamente delicata nell'ambito del «Libro bianco» è quella delle condizioni di produzione dei prodotti alimentari di tipo non industriale nelle PMI e nelle micro imprese. La Commissione non potrà esimersi dall'esaminare tale questione in futuro, nell'ambito dell'approccio globale che si è impegnata a seguire, e soprattutto della prevista revisione legislativa. È importante infatti preservare i saperi e i sapori del mondo rurale, ancora vivo, fermo restando il rispetto delle norme di sicurezza alimentare.

2.15. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che il «Libro bianco» non fa alcun riferimento all'importanza delle condizioni di lavoro per assicurare procedure corrette nel corso della lavorazione. In effetti, un lavoro mal pagato con orari di lavoro inadeguati e lavoratori senza una buona formazione non garantisce il corretto espletamento delle operazioni né la massima sicurezza nell'anello della catena alimentare in cui il lavoratore partecipa. Il Comitato invita ad adottare norme chiare, comprensibili e di facile applicazione per i lavoratori. Ritiene che i lavoratori debbano partecipare alla realizzazione della sicurezza e che i loro rappresentanti dovrebbero disporre di un diritto di allarme in caso di disfunzionamento. D'altro canto, il Comitato ha già preso posizione sugli effetti perversi per l'occupazione di una crisi di fiducia dei consumatori⁽³⁾.

Aspetti nutrizionali

2.16. Il documento tratta le questioni di base per il raggiungimento di un elevato livello di sicurezza alimentare. A causa della globalizzazione dei mercati e della disponibilità dei prodotti, le abitudini alimentari stanno cominciando a convergere. Giova tuttavia segnalare che molte malattie legate all'alimentazione non sono causate da prodotti nocivi ma da diete non equilibrate e da un modo di vita poco sano. Occorre evidenziare come questi due fattori siano tra le cause di alcune malattie che dovrebbero aumentare nei prossimi anni. Vi è ampio consenso sul fatto che negli anni a venire l'incidenza delle malattie legate all'alimentazione è destinata ad aumentare piuttosto che a diminuire.

⁽¹⁾ GU C 45 del 19.2.1999.

⁽²⁾ Parere sul tema «Il completamento del mercato interno e la tutela dei consumatori» CES 1151/91 — GU C 339 del 31.12.1991 e sul tema «Il consumatore ed il Mercato interno» CES 1320/92 — GU C 19 del 25.1.1993.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale su «Le molteplici conseguenze della crisi della encefalopatia spongiforme bovina (ESB) nell'Unione europea» GU C 295 del 7.10.1996, pag. 55.

2.17. La politica dell'UE in materia alimentare deve concentrarsi non solo sulla sicurezza ma anche sulla nutrizione e sulle abitudini alimentari. La promozione sanitaria deve svolgere un ruolo determinante in tutti i dibattiti sulla sicurezza alimentare tenendo conto delle abitudini alimentari nazionali. Si condivide perciò la scelta di includere nel documento le questioni relative alle abitudini alimentari.

Istruzione e formazione

2.18. Il CES ritiene inoltre che le campagne del tipo «Campagna per la sicurezza alimentare», introdotta nel 1997, potrebbero essere adeguate efficacemente alla situazione attuale e, eventualmente, svolgere un ruolo importante nell'istruzione dei cittadini. L'obiettivo di questa iniziativa dovrebbe essere quello d'informare e istruire i consumatori europei su tali questioni complesse. In sede di predisposizione di tale campagna, la Commissione è invitata a tener conto in particolare dell'importanza dell'istruzione elementare e media e ad inserire gli aspetti della sicurezza alimentare in tutte le iniziative volte alla tutela della salute.

Principio di precauzione

2.19. Il 2 febbraio 2000, la Commissione ha pubblicato la Comunicazione sul principio di precauzione. Data l'importanza di tale principio, il Comitato presenterà a tempo debito il parere d'iniziativa in materia. Le riflessioni sul principio di precauzione contenute nel presente parere riguardano esclusivamente i problemi di sicurezza alimentare. Il principio di precauzione verrà, all'occorrenza, applicato alla gestione del rischio.

2.20. Come già affermato nel parere sul Libro verde⁽¹⁾, l'applicazione del principio di precauzione esclusivamente alla gestione del rischio non appare del tutto soddisfacente. Come è noto, la stessa scienza trasmette alla società la gestione del dubbio. La comprensione delle cose, delle cause e degli effetti può essere, in qualsiasi momento, messa in discussione e quindi, le analisi possono venire modificate. Per tale motivo, pur decidendo in piena libertà, gli autori dei pareri scientifici dovranno tener conto nelle loro conclusioni, sulle quali la Commissione si baserà assumendosi il rischio politico di una decisione, anche della relatività della conoscenza.

2.21. Il principio guida dell'intera legislazione in materia di sicurezza alimentare deve essere l'approccio preventivo. Il documento non fornisce tuttavia un modello adeguato per l'applicazione di tale principio. I rischi inutili vanno ridotti al minimo; tuttavia, il legislatore ed il responsabile della gestione

a livello comunitario dovranno avere un approccio positivo alla vita e al futuro consentendo la ricerca e lasciando le porte aperte al progresso.

2.22. In queste circostanze, il principio di precauzione potrebbe essere applicato, in condizioni ben precise, nell'ambito della gestione dei rischi per la protezione della salute dei consumatori, quando si tratti, ad esempio, di un potenziale pericolo sconosciuto, in attesa di ulteriori risultati scientifici. La Commissione dovrebbe, a tale proposito, essere in grado di presentare adeguate misure di salvaguardia.

Calendario

2.23. Il programma del «Libro bianco» è chiaro e completo. I principi di una politica di sicurezza alimentare basata sull'approccio dai campi alla tavola e quindi sulla rintracciabilità e la trasparenza, sono ben definiti e comprendono la tutela della salute come conseguenza logica di tutte le misure di sicurezza alimentare.

2.24. Il calendario stabilito è senz'altro ambizioso, rimane da appurarne la fattibilità. Dal documento all'esame, non risulta chiaro se il piano di azione sia stato elaborato nel rispetto delle priorità appropriate per raggiungere l'obiettivo globale, in particolare per quanto riguarda gli aspetti sui quali i cittadini europei nutrono i maggiori dubbi.

3. Osservazioni particolari — L'autorità alimentare europea (AAE)

3.1. Come risulta da quanto affermato ai punti precedenti, il Comitato è in linea di principio favorevole all'idea di un'autorità alimentare europea, responsabile della valutazione e della comunicazione dei rischi, a condizione che si possano risolvere i problemi evocati precedentemente e quelli che saranno presentati in appresso.

3.2. L'obiettivo principale del Libro bianco sulla sicurezza alimentare è quello di contribuire ad un alto livello di tutela della salute dei cittadini in modo da ristabilire e mantenere la loro fiducia. Per fare ciò occorre applicare i principi di indipendenza, eccellenza e trasparenza. In tutte le azioni occorre inoltre dimostrare un elevato livello di responsabilità nei confronti delle istituzioni europee, dei consumatori e degli altri attori della filiera alimentare.

Risorse

3.3. Pare che le risorse vengano spesso utilizzate male: vi è il sospetto che molte sostanze siano esaminate simultaneamente a livello internazionale, europeo e nazionale. Si spera che l'AAE possa contribuire ad una gestione migliore e più efficace delle risorse disponibili.

⁽¹⁾ GU C 19 del 21.1.1998, pag. 61.

3.4. La questione delle risorse sarà cruciale per lo sviluppo e soprattutto il mantenimento del modello. Senza la messa a disposizione di adeguate risorse pubbliche sarà difficile dimostrare indipendenza.

Pareri scientifici e opinione pubblica

3.5. Per quanto riguarda l'attuale sistema, il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul fatto che le basi scientifiche della valutazione dei rischi non subiranno modifiche, tuttavia l'indipendenza darà maggiore dignità e, soprattutto, visibilità agli interventi.

3.6. È già di per sé positivo il fatto che la creazione della nuova autorità sia servita per contrastare la prassi in vigore nei servizi della Commissione, e diverse volte criticata dal Comitato, di lavorare a compartimenti stagni. L'opinione pubblica non si è ancora ripresa dalla crisi della ESB, dalla contaminazione da batteri nei prodotti alimentari, dalle crescenti preoccupazioni per l'uso inappropriato degli antibiotici e dalla scoperta di diossina nei prodotti alimentari. Il Comitato tuttavia approva che la Commissione abbia avviato, grazie all'impegno di sei commissari, il dibattito per trovare le soluzioni ai problemi di sicurezza alimentare.

3.7. Forse il valore maggiore della nuova autorità sta nel modello proposto per l'informazione sui rischi. Negli ultimi tempi la Commissione ha messo a disposizione i pareri dei comitati scientifici. Tuttavia, poiché la stessa AAE si impegna a diffondere i suoi pareri, questi ultimi vengono trasmessi agli operatori economici, ai cittadini, alla società civile, e soprattutto alle associazioni dei consumatori; in tal modo si compie un grande passo avanti verso il potenziamento della società civile e della partecipazione civica. I silenzi complici, gli errori di gestione commessi nonostante i pareri scientifici sulla valutazione dei rischi, il modo in cui viene tutelata la salute pubblica, il cattivo uso del principio di precauzione, saranno giudicati dall'opinione pubblica europea. Sarà possibile, in sostanza, denunciare gli errori commessi, incrementando in tal modo la fiducia nei pareri scientifici e la comprensione delle successive misure di gestione.

3.8. Il modello di struttura proposto per l'elaborazione di pareri scientifici di alto livello, con il supporto di una rete europea, appare adeguato. Tuttavia, non sarà facile realizzarlo e per il momento non è ancora stato stabilito quale meccanismo verrà utilizzato a tale scopo.

3.9. Dato che i consumatori non partecipano formalmente all'elaborazione dei pareri scientifici, la procedura non tiene

debito conto dei loro interessi. I consumatori vorrebbero partecipare al dialogo con gli esperti di sicurezza alimentare, nel rispetto, quando necessario, del principio di confidenzialità. Si potrebbe prevedere la partecipazione dei consumatori ad audizioni sullo stato delle valutazioni scientifiche, da organizzare a scadenza regolare. Il Comitato giudica importante dimostrare con i fatti la trasparenza e ritiene che la comunicazione del rischio sia determinante in tale contesto.

3.10. Per garantire la massima qualità e indipendenza ai pareri scientifici, è essenziale rivedere periodicamente il campo d'azione dei comitati scientifici, nominare i relativi esperti e dare a questi ultimi adeguate risorse. Per taluni settori, potrebbe essere necessario nominare esperti extracomunitari al fine di assicurare che le perizie rispondano ai criteri di massima qualità e di giusto equilibrio.

Obiettivi

3.11. All'AAE non incomberanno responsabilità in materia di legislazione e controllo (le due componenti della gestione del rischio). Benché il «Libro bianco» proponga, in futuro, un'estensione delle competenze dell'autorità, inizialmente tale organismo è privo di poteri effettivi e non sembra altro che una ristrutturazione degli attuali comitati scientifici. Il Comitato ritiene preoccupante il fatto che il raggio d'azione dell'AAE non sia definito in maniera adeguata per far fronte a molte questioni che interessano l'UE. Per garantire miglioramenti, il Comitato ritiene che l'AAE debba partecipare a talune procedure decisionali, lasciando comunque la responsabilità finale alla Commissione, al Parlamento europeo e agli Stati membri. Se il Trattato non prevede questa possibilità, allora la Commissione dovrebbe elaborare un modello efficace all'interno della propria struttura, in attesa di una modifica del Trattato stesso.

3.12. Il «Libro bianco» presenta un modello per l'Autorità Alimentare Europea, e manifesta un chiaro impegno per una politica alimentare «dai campi alla tavola» che includa il settore dei mangimi. Ci si chiede tuttavia come i meccanismi di gestione della nuova autorità potranno garantire l'osservanza dei principi di eccellenza e trasparenza. La Commissione dovrebbe fornire indicazioni particolareggiate sulle procedure di selezione e sugli strumenti di gestione previsti per l'Autorità.

3.13. Il documento all'esame sembra difendere lo «status quo» a livello di statuto e di dipendenza organica dell'UAV e ciò sembra un punto debole del modello. L'AAE indipendente

resterà dipendente da una Direzione generale, a sua volta organicamente dipendente dalla Commissione per la raccolta di dati che devono essere avvalorati da ispezioni a carico dell'UAV. Essa non avrà i poteri per tenersi direttamente in contatto con i servizi d'ispezione né per chiedere eventuali chiarimenti o informazioni complementari. In prima analisi, il modello avrebbe maggiore coerenza se lo stesso UAV costituisse un'unità autonoma sotto il profilo funzionale in modo da consentire all'AAE di disporre di mezzi propri d'ispezione in caso di bisogno. In tal modo si potrebbe raggiungere l'armonizzazione ed il quadro comunitario dei sistemi nazionali di controllo sarebbe in grado di funzionare in base a criteri operativi stabiliti a livello comunitario, a linee direttive comunitarie di controllo e alla necessaria cooperazione amministrativa.

3.14. Nel «Libro bianco», la Commissione indica quali principali obiettivi dell'AAE:

- attingere alle migliori conoscenze scientifiche;
- essere indipendente da interessi industriali e politici;
- essere aperta ad un esame rigoroso da parte del pubblico;
- essere scientificamente autorevole;
- operare a stretto contatto con gli organismi scientifici nazionali.

3.15. Il Comitato ritiene che, oltre a quelli già citati, l'AAE debba ispirarsi ai seguenti principi:

- a) apertura al dialogo con tutte le parti interessate nello sviluppo della politica;
- b) massimo grado di responsabilità, in particolare responsabilità penale in caso di dolo o di colpa grave;
- c) approccio integrato a tutti i livelli;
- d) chiara definizione delle strutture e delle responsabilità di gestione;
- e) trasparenza nel raggiungimento degli obiettivi dell'AAE.
- f) il ruolo di centro di produzione del sapere, tenendo conto anche delle tradizionali specificità nazionali.

Funzioni e metodi

F u n z i o n i

3.16. Il Comitato ritiene che l'AAE dovrebbe avere le seguenti funzioni:

- a) l'AAE dovrebbe essere l'unico organo responsabile della definizione e dell'applicazione di modelli adeguati di valutazione dei rischi che permettano di valutare i rischi nel campo della sicurezza alimentare;

- b) l'AAE deve svolgere un ruolo chiave nel garantire che i consumatori possano promuovere interventi in nuovi campi d'azione, laddove necessario. In tale contesto, l'AAE deve svolgere un ruolo d'iniziativa piuttosto che di reazione;
- c) l'AAE deve limitarsi ad affrontare le questioni relative alla sicurezza alimentare senza allargarsi ai problemi ambientali, se la sicurezza alimentare non è in gioco; tra le sue funzioni dovrebbero rientrare anche aspetti relativi al benessere degli animali, alle zoonosi e alla biodiversità;
- d) l'AAE dovrebbe fornire consulenza scientifica alla Commissione relativamente all'approvazione di nuovi generi alimentari, nuovi ingredienti o nuovi metodi di produzione. Ciò comprende la valutazione dei rischi, basandosi sulle perizie di organismi accreditati su tutto il territorio comunitario. Il compito di valutare i rischi dovrebbe essere attribuito in modo uniforme in tutta la Comunità. Se necessario, bisognerà definire norme o requisiti a tale proposito;
- e) l'AAE dovrebbe avere la responsabilità di valutare i rischi di nuovi additivi o aromi;
- f) l'AAE dovrebbe valutare la sicurezza dei residui di pesticidi, medicine per animali e agenti inquinanti nei prodotti alimentari;
- g) l'AAE dovrebbe definire un sistema comunitario per la raccolta dei dati nutrizionali e sul consumo di generi alimentari e creare un sistema di sorveglianza delle malattie collegate al tipo di alimentazione;
- h) l'AAE dovrebbe essere responsabile della valutazione delle dichiarazioni relative alla salute;
- i) l'AAE dovrebbe fornire un'assistenza scientifica imparziale ed obiettiva alle istituzioni europee sulle questioni di sicurezza alimentare concernenti gli obblighi dell'Unione europea sanciti da accordi commerciali internazionali, tra le quali vanno comprese le questioni che sorgono dalle procedure di conciliazione dell'OMC;
- j) l'AAE dovrà essere in grado di portare avanti la ricerca, il monitoraggio e la sorveglianza, di fornire consulenza e di proporre azioni comunitarie in tutta la catena alimentare, anche per quanto concerne le materie prime agricole. All'altro capo della catena alimentare, l'AAE dovrebbe garantire la fornitura d'informazioni chiare e significative ai consumatori sulle questioni relative all'alimentazione e alla salute.

M e t o d i

3.17. Per quanto concerne i metodi, il Comitato ritiene quanto segue:

- a) L'AAE dovrebbe ovviamente comunicare ai cittadini europei i rischi in maniera rilevante, utile, coerente e facile da capire. È altresì importante che l'AAE faccia in modo che la comunicazione dei rischi sia un dialogo tra cittadini e autorità, affinché quest'ultima possa prendere in considerazione i loro comportamenti e le loro percezioni. Qualora tale sistema non sembrasse pratico, bisognerebbe assicurare la coerenza a livello comunitario delle comunicazioni effettuate a livello nazionale.
- b) L'AAE deve inoltre comunicare i vantaggi per la salute e le abitudini alimentari, qualora tali vantaggi vengano corroborati dai risultati della ricerca.
- c) I rapporti e le sinergie tra l'AAE e gli organi legislativi, l'Ufficio di Dublino e altre istituzioni comunitarie saranno vitali per il suo successo e per garantire che le questioni alimentari vengano efficacemente affrontate su tutto il territorio europeo. È importante che l'AAE risponda direttamente al Parlamento europeo e agli Stati membri. Essa dovrà inoltre lavorare a stretto contatto con tutte le Direzioni generali della Commissione. I suoi rapporti con le altre agenzie europee, ad esempio la EMEA, sono altresì determinanti nel caso di prodotti difficili da catalogare, quando ad esempio non si sa se si tratti di generi alimentari o di medicinali.
- d) È importante che l'AAE intrattenga buoni rapporti di lavoro con altre organizzazioni internazionali⁽¹⁾. La fornitura di generi alimentari si sta sempre più globalizzando, e così pure le questioni di cui si occupano le autorità decisionali nel campo della politica alimentare. L'AAE dovrà inoltre essere sensibilizzata circa i suoi obblighi internazionali in materia di armonizzazione degli standard e assicurare una sua consulenza in tale contesto.

3.18. Il «Libro bianco» fa riferimento ad «altri fattori legittimamente pertinenti», quali l'ambiente, la sostenibilità, il benessere degli animali, la qualità dei prodotti alimentari, il ruolo dell'agricoltura e dell'industria nella dimensione internazionale, ma non specifica come questi interessi debbano essere adeguatamente rappresentati in maniera equilibrata nell'ambito di una politica alimentare il cui obiettivo primario è la sicurezza.

3.19. Tutti i pareri dell'AAE una volta pubblicati e presentati alla Commissione devono formare oggetto di una comunicazione da pubblicare in tempi ragionevoli.

⁽¹⁾ Ad esempio l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), la Commissione congiunta FAO/OMC sul Codex Alimentarius e l'Ufficio Internazionale delle Epizoozie (UIE).

3.20. Il Comitato auspica che la Commissione presenti una proposta per l'istituzione dell'AAE entro i termini previsti nel «Libro bianco». Si augura inoltre che le osservazioni sopra riportate vengano integrate nel testo definitivo della Commissione in modo da tenere conto dei desiderata della società civile.

4. Osservazioni particolari — Piano d'azione

4.1. Il Comitato approva il Piano d'azione proposto dalla Commissione che si compone di più di 80 proposte legislative definite nel «Libro bianco». Il raggio d'azione è tale da permettere di rimediare alle tante lacune delle attuali proposte legislative, compresa la necessità di stabilire una serie di norme di sicurezza e di orientamenti nel campo della legislazione alimentare. Il Comitato approva in particolare la priorità accordata all'elaborazione di una direttiva generale sulla normativa in materia di alimenti, la cui proposta sarà presentata nel settembre 2000.

4.2. Il piano d'azione è molto ambizioso, in termini sia di portata sia di scadenze, e fissa delle priorità. Vi è consenso unanime sul fatto che il sistema di allarme rapido debba essere modificato e perfezionato indipendentemente dall'istituzione dell'AAE.

4.3. Il Comitato propone che il progetto di normativa UE sul sistema globale di allarme rapido e la proposta di regolamento sui controlli ufficiali di sicurezza degli alimenti e dei mangimi siano presentati entro il primo semestre 2000 e adottati dal Consiglio entro la fine dell'anno e non entro il dicembre 2001, come previsto (cfr. il punto 2.4). La futura autorità alimentare europea che gestirà il sistema di allarme rapido non può realisticamente essere creata prima del 2002. Ciò evidenzia anche la necessità di creare un sistema di gestione delle crisi più immediato. L'importanza cruciale del rafforzamento dell'attuale sistema di controllo dei mangimi e dei prodotti alimentari non permette di ritardare la decisione.

4.4. Entro il giugno 2000 la Commissione presenterà la proposta di regolamento sull'igiene che sarà adottata dal Consiglio/Parlamento europeo entro il giugno 2002. Il Comitato ritiene che si debba fare tutto il possibile per raggiungere l'obiettivo dell'adozione della proposta di regolamento entro il giugno 2001. Il consolidamento della legislazione sull'igiene, incluse le apposite norme veterinarie, è un elemento chiave della normativa integrata in materia di sicurezza dei prodotti alimentari e non può quindi ammettere ritardi. Nello stesso contesto, è necessario armonizzare la legislazione esistente sui prodotti alimentari con le norme generali d'igiene, ivi comprese le norme sul sistema «Analisi dei Rischi e Punti Critici di Controllo» (HACCP) e gli altri sistemi analoghi che saranno adottati dall'UE in futuro.

4.5. Per quanto riguarda la direttiva sull'etichettatura degli alimenti, importante strumento di informazione dei consumatori, il Comitato ritiene importante consolidare la Direttiva 79/112/CEE in modo da modernizzare il sistema e renderlo coerente e comprensibile per il consumatore per consentirgli di effettuare scelte consapevoli.

4.6. Spesso sulle confezioni o nella pubblicità dei prodotti vengono riportate dichiarazioni sulla salute che non poggiano su un'adeguata documentazione scientifica, il che causa un uso improprio e crea aspettative ingiustificate. Per tale motivo, gli integratori alimentari e gli alimenti arricchiti (vedere il punto 105 del «Libro bianco»), e inoltre i prodotti erboristici, dovrebbero essere regolamentati a livello dell'Unione europea quanto prima, armonizzandone la definizione, l'etichettatura e la pubblicità (particolarmente per quanto riguarda le dichiarazioni collegate al benessere e alla salute). Dal momento che le dichiarazioni relative alla salute non sono attualmente disciplinate a livello europeo né citate nel piano d'azione che sarà elaborato, il Comitato invita la Commissione ad avviare le consultazioni su questo argomento e sulle pratiche correnti nei vari Stati membri, con l'obiettivo di armonizzare la legislazione comunitaria.

4.7. L'elenco di provvedimenti contenuto nell'allegato rappresenta, in generale, un passo positivo (cfr. le osservazioni sopracitate in materia di aggiunte). La Commissione dovrebbe tuttavia fare un ulteriore sforzo per consolidare la legislazione esistente in materia alimentare. Se produrrà gli effetti sperati, tale sforzo contribuirà a rendere più chiara la legislazione, ad aumentare l'efficacia dell'intero sistema e a rafforzare la fiducia dei cittadini. Oltre a consolidare, sarà importante modernizzare la normativa, per quanto riguarda la procedura sia di esecuzione che di adeguamento al progresso tecnico e alle nuove scoperte scientifiche. Anche se legiferare non rientra nelle sue competenze, l'AAE dovrà sostenere il legislatore in questo obiettivo. Il Comitato auspica che la Commissione si impegni inoltre a rispettare l'obiettivo di semplificare e chiarire i testi, come affermato al punto 84 del Libro bianco.

4.8. Il Comitato si riserva di monitorare il programma legislativo e interverrà nell'iter legislativo in conformità con le disposizioni del Trattato.

5. Conclusioni

5.1. In conclusione, il Comitato accoglie favorevolmente il Libro bianco sulla sicurezza alimentare e approva le azioni da avviare.

5.2. In particolare, il Comitato approva

- a) l'approccio integrato della catena alimentare,
- b) il rafforzamento della capacità operativa dell'UE e la creazione dell'AAE, responsabile della valutazione dei rischi e della comunicazione,
- c) l'aggiornamento e la semplificazione della normativa esistente in materia di prodotti alimentari, al fine di garantire una maggiore coerenza e di proporre, laddove necessario, nuove misure.

5.3. Il Comitato chiede d'altro canto alla Commissione di tener conto, nell'ambito della prevista consultazione, delle osservazioni contenute nel presente parere per quanto concerne la revisione dei seguenti aspetti:

- a) sistema di allarme rapido,
- b) aspetti sociali,
- c) aspetti nutrizionali,
- d) struttura e ruolo dell'AAE,
- e) capacità di gestione dei rischi da parte della Commissione e relazioni tra l'AAE e l'UAV,
- f) normativa sull'acqua potabile,
- g) applicazione all'acquacoltura, alla pesca ed ai prodotti del mare dei principi che disciplineranno in futuro le norme di sicurezza alimentare.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il ruolo della donna nello sviluppo sostenibile dell'agricoltura comunitaria»

(2000/C 204/07)

Il Comitato economico e sociale, in data 21 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, par. 2, 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 in data 10 maggio 2000 (Relatrici: Borrego Izquierdo, Sánchez Miguel dopo la decisione della Sezione del 19 aprile 2000).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 109 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'uguaglianza dei diritti e delle opportunità tra uomini e donne era e continua ad essere un obiettivo internazionale, comunitario e nazionale che ebbe il suo primo riconoscimento scritto nella Carta Costitutiva delle Nazioni Unite nel 1946. Da allora si sono susseguiti interventi, politiche e norme con l'obiettivo di realizzare la parità tra donne ed uomini, ad esempio il Trattato di Roma del 1957⁽¹⁾ ed il recente Trattato di Amsterdam del 1997, che modifica il Trattato sull'Unione europea ed i Trattati Costitutivi delle Comunità europee, nonché i diversi Piani per le Pari opportunità stilati nel frattempo⁽²⁾.

1.2. L'Unione europea dispone già di una politica in materia di donne in ambito rurale, che però non è stata interamente applicata in pratica, fino all'approvazione dell'Agenda 2000. Come normativa applicabile in materia si segnala: la politica di sviluppo rurale contenuta nel capitolo dell'Agenda 2000 dedicato alla PAC, la riforma della PAC decisa al Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999⁽³⁾, il Regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOAG ed infine il Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali.

2. Obiettivi del parere

2.1. Il presente parere intende offrire una visione più chiara della situazione della donna nelle zone rurali dell'Unione e del ruolo che essa svolge, data la scarsa attenzione prestata in passato agli effetti che la diversificazione ha avuto sull'offerta di posti di lavoro per le donne nell'ambiente rurale ed ai bisogni specifici d'occupazione e di formazione delle donne nelle strategie di sviluppo rurale.

2.2. Non essendo stato possibile reperire dati aggiornati, soprattutto statisticci, si prende lo spunto dalla definizione di situazioni, esigenze e aspirazioni concrete delle donne delle zone rurali dell'UE per raggiungere il duplice obiettivo di identificare e mettere in risalto le loro esperienze in materia di formazione e inserimento in ambito rurale e gli ostacoli che incontrano per partecipare al lavoro retribuito e all'economia formale.

2.3. Si propongono quindi soluzioni che consentono di riconoscere debitamente l'importanza del ruolo svolto dalle donne nello sviluppo sostenibile delle zone rurali, e di migliorare il loro status professionale, politico, economico e sociale.

3. La donna e lo sviluppo rurale nell'Unione europea

3.1. La donna, chiave di volta dello sviluppo rurale

3.1.1. I dati disponibili riguardano, da un lato, le imprenditrici agricole e, dall'altro, il loro ruolo di madri; tuttavia, il concetto di «donna rurale» non è sinonimo di «coltivatrice». Sebbene queste ultime rappresentino certamente una percentuale considerevole delle donne che vivono e lavorano nelle zone rurali prevalentemente agricole, in questa sede si esamina la problematica in una prospettiva più ampia, includendo anche le questioni relative allo sviluppo ed alla diversificazione complessiva delle zone rurali.

(¹) L'articolo 119 del Trattato di Roma, origine della politica europea a favore delle pari opportunità che stabilisce il principio delle parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, è diventato la base per una vera politica orientata sugli aspetti sociali.

(²) Attualmente il IV Programma d'azione comunitaria per le pari opportunità per le donne e gli uomini (1996-2000).

(³) La nuova politica di sviluppo rurale prevista dalla PAC include tra i propri obiettivi il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e le pari opportunità.

3.1.2. La nozione di «coltivatrice» include la donna che lavora in agricoltura, sia essa titolare dell'azienda agricola, contitolare o coniuge di un coltivatore che lavora a tempo completo o parziale nell'azienda. In base ai dati statistici, esse rappresentano attualmente un terzo della popolazione agricola attiva: solo il 10 % della totalità del 34 % sono titolari di aziende agricole, sebbene la proporzione di imprenditrici agricole vari a seconda degli Stati membri. Si possono distinguere due gruppi di paesi: quelli afflitti da ritardi strutturali che hanno in genere una percentuale di donne titolari superiore alla media comunitaria e i paesi con un'agricoltura specializzata ed intensiva, in cui generalmente la percentuale è inferiore alla media.

3.1.3. Il nuovo Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (1257/99) integra gran parte dei principi della Conferenza di Cork del 1996. Tra questi giova citare: l'esigenza di una politica di sviluppo rurale sostenibile; una risposta multidisciplinare e multisettoriale e, di conseguenza, un approccio integrato ed una strategia di intervento con soluzioni diversificate; la garanzia di un uso corretto delle risorse naturali; il rafforzamento della sussidiarietà e della partecipazione attraverso il coinvolgimento degli enti locali.

3.1.4. Va sottolineato il ruolo fondamentale che la donna può svolgere nell'ambito delle misure previste dall'art. 33 del citato regolamento⁽¹⁾, nel quadro della politica agro-ambientale, dell'Agenda 2000 e della recente riforma della PAC.

3.1.5. Data la diversità delle aree rurali nell'Unione europea, la politica di sviluppo rurale deve essere conforme al principio della sussidiarietà o della complementarietà e fondarsi sulla cooperazione di tutti i livelli interessati: locale, regionale, nazionale e comunitario.

3.1.6. Bisogna evidenziare il carattere multifunzionale dell'agricoltura, che è un concetto basato sulla Dichiarazione del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997.

3.1.7. La sfida è quella di promuovere, con un approccio integrato, un'agricoltura multifunzionale atta a favorire lo sviluppo delle zone rurali e dei loro abitanti. Tuttavia in questo processo, che si basa sulle risorse locali, non tutte le aree rurali dispongono delle stesse opportunità di evoluzione; ciascuna

possiede il proprio profilo e le proprie caratteristiche endogene su cui poggiare l'avvio dei progetti locali.⁽²⁾

3.1.8. La multifunzionalità è intrinseca al mondo rurale. Le politiche agricole e quelle di sviluppo rurale vanno considerate, senza timori, come parti di un tutto indivisibile. Infatti, anche se l'agricoltura rappresenta attualmente la spina dorsale del mondo rurale, in un futuro più o meno lontano la situazione potrebbe capovolgersi, soprattutto nelle regioni più arretrate. Potrà affrontare la sfida concorrenziale solo chi avrà saputo ristrutturare la propria azienda agricola e diversificare l'economia, creando un tessuto imprenditoriale forte, capace di rispondere ai bisogni della popolazione, in cui alla donna spetti quel ruolo di particolare rilevanza che corrisponde alla sua funzione di pietra angolare di una società sostenibile.

3.2. Trasformazioni nell'Europa rurale

3.2.1. Il mondo rurale è soggetto a grandi mutamenti e trasformazioni che si riflettono nella sua profonda ristrutturazione: riduzione del numero di agricoltori, invecchiamento, spopolamento e perdita d'identità culturale.

3.2.2. Sebbene negli ultimi anni vi sia stato un notevole miglioramento delle infrastrutture e delle attrezzature nel mondo rurale, talune zone, che in molti casi erano già abbastanza spopolate, continuano a registrare un calo demografico, con l'aggravante che i settori più giovani e dinamici sono i più difficili da trattenere.

3.2.3. Il fenomeno è dovuto, in certi casi, alle minori aspettative in termini di reddito e d'occupazione e, in altri, alla maggior difficoltà di accesso ad attrezzature e servizi educativi, sanitari, culturali e ricreativi, nonché all'insufficiente valore sociale attribuito alle attività agricole ed al mondo rurale, nonché ai problemi di socializzazione cui molte donne sono confrontate.

3.2.4. Il crescente inserimento delle donne nel lavoro retribuito interessa anche le zone rurali, e le iniziative di riattivazione promosse da donne sono sempre più frequenti. È quindi sempre più necessario contare su di esse come elementi di dinamizzazione sociale ed economica; qualsiasi intervento destinato alla ripresa delle zone svantaggiate ed alla promozione dello sviluppo locale presuppone una debita presa in considerazione di condizioni atte a favorire la permanenza ed il ritorno delle donne.

⁽¹⁾ Articolo del Regolamento dedicato esclusivamente agli aspetti rurali e che contiene una serie di misure per lo sviluppo di tutte le zone rurali, tra cui: commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, servizi di base per la popolazione rurale, diversificazione delle attività agricole ed altre attività correlate per creare fonti di reddito alternative, l'incentivazione di attività turistiche ed artigianali, servizi di sostituzione e d'assistenza nella gestione delle imprese agricole, ecc.

⁽²⁾ Per maggiori informazioni sulla multifunzionalità si vedano i seguenti pareri: «Una politica per il consolidamento del modello agricolo europeo», CES 953/99 del 21 ottobre 1999, pagg. 4 e 5, Relatore: Strasser; e «I più urgenti obiettivi agroambientali perseguitibili nel contesto dell'agricoltura multifunzionale prospettata dall'Agenda 2000», CES 952/99 del 20.10.1999, pagg. 3 e 4, Relatore: Colombo.

4. Istruzione e formazione

4.1. Importanti fattori di sviluppo sono l'istruzione e la formazione delle persone inserite nel mondo rurale. Il Consiglio dell'Unione ha riconosciuto come l'istruzione e la formazione rappresentino dei pilastri per lo sviluppo dell'Unione europea affermando, nel Libro bianco sulla politica sociale europea, che investire nell'istruzione e nella formazione è indispensabile per la competitività dell'Unione e per la coesione delle nostre società.⁽¹⁾

4.2. Sebbene universalmente riconosciuta l'importanza della formazione quale fonte di sviluppo in tutti i settori dell'attività economica, acquista il rango di priorità in ambito rurale, dove si erige a base dello sviluppo, sia per le trasformazioni cui è soggetto il settore, sia per le sue peculiarità socioeconomiche.

4.3. Come si afferma nella relazione informativa «Il ruolo delle donne nella vita economica e sociale, in particolare per quanto attiene alla loro partecipazione al mercato del lavoro», «formazione e orientamento professionale dovranno avere un carattere mirato alla specificità di genere e appoggiarsi su strutture sufficientemente articolate nel territorio. La formazione delle donne dovrà prevedere non solo gli aspetti più strettamente legati alla formazione al lavoro, ma anche tener sempre presenti obiettivi di formazione generale e di base. Ciò per permettere, da un lato, di recuperare eventuali carenze nella formazione generale (in particolare tra le donne analfabeto o colpite dall'analfabetismo di ritorno) e per assicurare che, oltre l'obiettivo dell'adattabilità ad un posto di lavoro, cresca la coscienza delle proprie capacità reali e potenziali.»

4.4. Nel quadro della dualità dei sistemi di formazione gestiti da alcuni Stati membri, il maggior problema che devono affrontare le donne che vivono nelle zone rurali è l'impossibilità, spesso per motivi di età, di accedere ad una formazione professionale regolamentata, che consenta il rilascio di diplomi ufficiali. Persino quelle che riescono a frequentare dei corsi di qualificazione professionale ottengono unicamente certificati di idoneità a svolgere un determinato lavoro, senza che la formazione abbia un riconoscimento ufficiale. Bisogna inoltre evidenziare l'esiguo numero di materie oggetto di formazione per le donne in ambiente rurale, nonché il bisogno di formazione in tutte quelle professioni in cui le donne risultano sotto-rappresentate; occorre, in ogni caso, adattare la formazione alle esigenze reali delle diverse zone e permettere il riconoscimento dei diplomi al di fuori dal territorio in cui sono stati conseguiti, nel quadro di un sistema unificato di certificazioni⁽¹⁾.

4.5. Giova segnalare il ruolo fondamentale che l'educazione a distanza può svolgere nell'ambiente rurale.

⁽¹⁾ In questo senso si esprime il Consiglio dell'Unione europea nel Libro bianco su crescita, competitività e occupazione.

4.6. Nella maggior parte delle regioni del mondo, l'istruzione scolastica impartita alla donna è più breve di quella dell'uomo; il fenomeno è più accentuato in ambito rurale. La formazione professionale della maggioranza dei paesi comunitari presenta un'impostazione piuttosto urbana che si adatta male alle necessità formative dell'ambiente rurale. È necessario prevedere una formazione agricola e non solo industriale.

4.7. Un importante contributo allo sviluppo rurale è apportato dal varo di programmi comunitari, quali Leader+⁽²⁾, destinati a permettere alle donne di acquisire competenze e formazione nell'ambito di innovazione e tecnologia, a far sì che il loro ruolo nell'economia delle zone rurali venga debitamente riconosciuto⁽³⁾.

4.8. Giova inoltre ricordare il programma Equal, il cui bilancio generale è destinato a donne, disabili e minoranze etniche.

5. Occupazione

5.1. È un dato di fatto che la disoccupazione nelle zone rurali colpisce molto di più le donne che gli uomini.

5.2. La maggior variabilità dei tassi di occupazione nelle regioni rurali rispetto a quelle urbane è determinata non solo dalla «ruralità», ma anche dal sesso.

5.3. Un altro fattore che influisce su questa variabilità dei tassi di occupazione è l'età, dato che le donne in ambito rurale s'inseriscono di norma più presto nella vita attiva, in quanto dedicano meno tempo alla formazione.

5.4. La partecipazione delle donne ai tre principali settori d'attività (agricoltura, industria e servizi) illustra l'elevato grado di femminilizzazione della manodopera nel settore dei servizi ed il successo crescente del turismo rurale.

5.5. L'occupazione rurale femminile si concentra su mansioni non qualificate o scarsamente qualificate. Le principali limitazioni all'accesso all'occupazione sono le fonti insufficienti di lavoro, le distanze e le difficoltà di trasporto, l'inadeguatezza di servizi e strutture di appoggio, la disparità nella ripartizione delle responsabilità domestiche e familiari, livelli salariali inferiori a quelli degli uomini e determinati atteggiamenti culturali.

⁽²⁾ Attualmente sono stati approvati gli orientamenti per il programma Leader +, destinato a sostenere prioritariamente le strategie pilota di sviluppo del potenziale endogeno delle zone rurali.

⁽³⁾ Si segnala anche il parere del Comitato su «Leader+», CES 1133/99, punto 4.10, (GU C 51 del 23.2.2000), in cui si fa riferimento specifico alle esigenze delle donne che lavorano nelle zone rurali.

5.6. Il Vertice straordinario sull'occupazione tenutosi a Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997⁽¹⁾ ha stabilito gli orientamenti di base per il 1998; va sottolineato il IV capitolo dedicato al rafforzamento della politica in materia di pari opportunità.

5.7. Le cooperative gestite da donne svolgono un ruolo fondamentale nella creazione di posti di lavoro e nell'economia delle regioni di produzione; esse costituiscono un complemento delle attività puramente agricole attraverso la produzione e la commercializzazione di prodotti artigianali, relativamente ai quali esiste oggi un grande vuoto sul mercato, e con la prestazione di servizi effettuati in ambiente rurale, quali l'agriturismo. Sebbene le cooperative abbiano un diverso grado di diffusione sul territorio dell'Unione, si nota che gli Stati membri in cui queste hanno maggior peso sull'insieme dell'attività agricola sono proprio quelli che presentano la maggior efficienza produttiva e commerciale. Ciò dimostra l'importante contributo delle cooperative allo sviluppo agrario ed alla vitalità delle aziende agricole.

6. Problemi specifici delle donne nell'agricoltura dell'Unione europea

6.1. Titolarità delle aziende agricole

6.1.1. Ogniqualvolta si tratta di avviare uno studio sul settore agricolo, ci si scontra con il problema della determinazione delle risorse umane occupate in agricoltura nei diversi paesi. La svariata tipologia di vincolo al settore (titolari, imprenditori, collaboratori familiari, dipendenti, ecc.), il diverso grado di impegno (totale, principale, a tempo parziale, fisso, fisso discontinuo, stagionale, ecc.), l'inesistenza di una chiara linea di demarcazione tra il lavoro agricolo e quello del settore alimentare ed artigianale, ed il ricorso ai regimi speciali di sicurezza sociale come regime rifugio, sono alcuni dei fattori che ostacolano l'individuazione dei lavoratori agricoli. Questo fenomeno si acutizza nel caso delle donne, a causa soprattutto del tradizionale «occultamento» del lavoro femminile in agricoltura e dell'impossibilità di distinguere chiaramente il lavoro prestato nell'azienda agricola propriamente detta da quello domestico svolto in casa e da determinate altre mansioni rurali.

6.1.2. Altri fattori chiave di cui tener conto per lo studio della situazione sono:

6.1.2.1. L'eterogeneità delle fonti statistiche, che rende impossibile un confronto approfondito tra i dati da esse forniti. Inoltre non tutte le fonti danno un quadro che rispecchi i diversi comportamenti separati per genere.

6.1.2.2. La fiscalità può essere un altro dei fattori che influiscono sull'occultamento del lavoro maschile. Molti trasferimenti di gestione aziendale tra coniugi (in generale quando il marito non ha come attività principale l'agricoltura), servono a redistribuire i redditi e diminuire così il carico fiscale della famiglia.

6.1.2.3. Il funzionamento dei regimi speciali dei sistemi di previdenza sociale, spesso utilizzati dalle donne per assicurarsi una pensione di anzianità.

6.1.3. Nei paesi dell'Unione, l'azienda a conduzione familiare costituisce la struttura di base del settore agricolo. In Europa si contano 7 milioni di aziende agricole, di cui il 67 % di estensione compresa tra uno e dieci ettari, vale a dire familiari. Di queste, cinque milioni si concentrano nei paesi del Sud (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo) circostanza che rileva fattori storici e culturali e l'identità dell'agricoltura in Europa. Tuttavia l'esistenza dell'azienda a conduzione familiare è messa a repentaglio perché non se ne conoscono o comprendono il ruolo e l'importanza che ha acquistato nell'agricoltura, essenziali al mantenimento ed allo sviluppo del mondo rurale⁽²⁾.

6.1.4. Sarebbe opportuno precisare il numero di donne che contribuiscono all'attività economica dell'azienda, dato che si tratta di circa la metà del contributo totale all'agricoltura, alle economie nazionali ed all'economia dell'Unione europea, per dedurre successivamente il lavoro delle dipendenti e delle titolari d'impresa.

6.1.5. Il lavoro della donna nell'azienda agricola familiare è doppiamente invisibile in quanto include sia il lavoro domestico, sia una buona parte delle mansioni produttive, difficili da contabilizzare. Il suo contributo risulta quindi sottovalutato e sottostimato.

6.2. Le donne ed i sistemi di previdenza sociale

6.2.1. La difficoltà di esporre la situazione previdenziale delle donne che vivono in ambiente rurale nell'UE si manifesta nei diversi regimi applicabili. In modo semplificato si possono distinguere un regime generale cui partecipano tutti i lavoratori, indipendentemente dall'attività svolta e dall'ambiente in cui operano, ed un regime speciale con molteplici varianti a seconda delle diverse attività, tra le quali risalta il lavoro agricolo.

⁽¹⁾ Il 1998 è stato l'anno in cui si è consolidato il processo di riconoscimento delle pari opportunità quale elemento fondamentale del modello europeo di creazione di posti di lavoro.

⁽²⁾ Fonte statistica: Eurostat, Europa in cifre, quinta edizione.

6.2.2. Rispetto ai regimi speciali, il regime generale di previdenza sociale offre ai lavoratori che vi partecipano taluni benefici sociali; ciò vale in particolar modo per le donne dipendenti del settore agricolo che possono fruire di assistenza sanitaria in caso di malattia, protezione della maternità, vacanze, pensioni, ecc.

6.2.3. Al contrario, i regimi speciali prevedono i benefici citati solo se le donne figurano come titolari di aziende agricole o come lavoratrici dipendenti; negli altri casi hanno diritto unicamente all'assistenza sanitaria in quanto coniugi⁽¹⁾. In tale circostanza va ravvisata una delle ragioni della tardiva affiliazione alla previdenza sociale delle donne, che cercano di acquisire quei diritti che non possono ottenere dai regimi speciali, in particolare le pensioni d'anzianità.

6.2.4. Sarebbe opportuno che l'Unione procedesse ad un follow-up dell'attuazione della Direttiva 86/613/CEE sul riconoscimento del lavoro del coniuge, il cui scopo principale è di ridurre le differenze del contenuto dei diversi regimi di previdenza sociale applicabili all'attività agricola.

6.2.5. Probabilmente le donne che, non svolgendo attività diverse dal lavoro agricolo familiare, dichiarano di versare i contributi al regime generale, lo fanno essendo in realtà lavoratrici autonome. Questo comportamento può essere il riflesso delle difficoltà giuridiche che si presentano alle donne che versano i contributi al regime speciale agrario. Tali difficoltà sono connesse al requisito di un certo grado di «continuità» del lavoro, che costituisce un criterio di ammissione un poco vago ed a volte poco realistico, essendo correlato alla dimensione economica dell'azienda. In questo modo, l'entità economica dell'azienda sembra determinare il livello di partecipazione delle donne lavoratrici agricole ai sistemi di previdenza sociale.

7. Proposte e conclusioni

7.1. Le pari opportunità tra uomini e donne in ambito rurale devono divenire realtà e tradursi in una migliore qualità della vita. Esse vanno integrate in tutte le politiche comunitarie legate allo sviluppo rurale. In questo senso sono essenziali l'applicazione del «mainstreaming» di genere nelle suddette politiche e la presa in considerazione da parte della Commissione delle proposte del Comitato in sede di elaborazione del prossimo programma sulle pari opportunità che entrerà in vigore nel 2001.

7.2. È fondamentale che le politiche di pari opportunità consentano alle donne di rimanere nei luoghi d'origine, per preservare l'equilibrio della popolazione e lo sviluppo sostenibile.

⁽¹⁾ Direttiva comunitaria sul riconoscimento del lavoro del coniuge 86/613/CEE dell'11.12.1986

7.3. È di vitale importanza creare uno spazio attraente in ambito rurale, in cui sia possibile disporre delle infrastrutture di base (comunicazioni, assistenza sanitaria, asili-nido, biblioteche), che al tempo stesso aiutino le donne ad avere accesso alla formazione ed al lavoro. È parimenti importante introdurre i servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione dell'impresa agricola.

7.4. Occorrono un maggior coordinamento tra i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale ed europeo), ed una maggiore partecipazione delle istituzioni per incentivare parallelamente lo sviluppo.

7.5. Va risaltata la necessità di valorizzare in primo luogo la diversificazione della quale spesso le donne sono protagoniste (PMI, prodotti regionali ed artigianato e turismo rurale) appoggiando in tal modo la multifunzionalità.

7.6. I sistemi d'istruzione e di formazione devono essere coordinati con i sistemi produttivi per frenare l'esodo rurale. In primo luogo occorre istruire in modo da privilegiare una formazione generale e di base (ivi compresa la formazione a distanza), per poter poi successivamente utilizzare le risorse e le qualifiche, impartendo una formazione professionale regolamentata che porti a un diploma ufficiale, in risposta alle nuove esigenze del mondo del lavoro.

7.7. Il Comitato è consapevole dell'importanza di fornire alle donne rurali una formazione che tenga conto delle peculiarità e delle circostanze in cui si versano, che le aiuti ad accrescere la fiducia in sé stesse e la loro partecipazione al processo decisionale ed al contesto socioeconomico in cui vivono. Si dovrebbe incentivare l'utilizzo di risorse finanziarie locali per promuovere progetti di sviluppo rurale.

7.8. È necessario mantenere le iniziative comunitarie quali Leader+ ed Equal, dal punto di vista della promozione delle pari opportunità, ponendo specialmente l'accento sulla formazione, che è un fattore chiave dello sviluppo, ed applicando opportunamente una linea specifica per le donne in ambiente rurale.

7.9. Il Comitato è favorevole alla progressiva applicazione nei diversi Stati membri della normativa volta a conciliare vita familiare e vita professionale, introducendo la possibilità di negoziare una maggiore flessibilità della giornata lavorativa e consentire una ripartizione più equa delle responsabilità tra uomini e donne; promuovendo nuovi sistemi per rispondere alle esigenze della società per quanto riguarda le persone che hanno bisogno di cure, in particolare bambini, anziani, ammalati e disabili; ed infine stabilendo le misure adeguate per la protezione della maternità.

7.10. Occorre incoraggiare l'uso dell'ingegneria finanziaria nelle tecniche di credito rurale per meglio attivare le sinergie tra fondi pubblici e privati e ridurre gli obblighi finanziari delle piccole e medie imprese, permettendo l'accesso ai prestiti agevolati o micro-prestiti, che facilitano l'avvio d'iniziative imprenditoriali delle donne⁽¹⁾.

7.11. La riforma dei fondi strutturali può svolgere un ruolo fondamentale nella creazione di prosperità nelle zone rurali, in quanto evidenzia il ruolo che le giovani donne possono svolgere e tutte le nuove attività che possono intraprendere. Sarebbe auspicabile che i programmi approvati dal Fondo sociale integrassero le esigenze della donna rurale, specie per quanto riguarda la diffusione delle nuove tecnologie, in modo da valorizzarne e promuoverne le attività ed i prodotti.

7.12. Se lo sviluppo rurale viene inteso come un processo endogeno e stabile, è essenziale che le donne locali si

⁽¹⁾ In Svezia, ad esempio, esiste una banca per le donne.

organizzino in associazioni o gruppi di lavoro in modo da agire da protagoniste nel miglioramento del territorio, potenziando la formazione e stabilendo strategie atte a favorire l'emergere di operatori locali di sviluppo.

7.13. Sarebbe molto proficuo portare avanti azioni mirate e fornire i mezzi per coordinare tutti i movimenti associativi e le organizzazioni di donne in ambito rurale presenti negli Stati membri, e permettere così la rappresentazione permanente di tali donne in tutte le istituzioni dell'Unione. In questo modo si otterrebbero un maggiore scambio d'informazioni ed esperienze, necessarie per lo studio delle problematiche di ogni zona, e proposte di soluzioni per venirvi incontro.

7.14. Per quanto riguarda la questione specifica della titolarità delle aziende agricole, il Comitato ritiene urgente che nei paesi in cui ciò non sia già una realtà, si proceda al riconoscimento del lavoro svolto da entrambi i coniugi nell'ambito dell'azienda. Relativamente al versamento dei contributi, invece, una possibile soluzione sarebbe l'introduzione di un contributo unico per i lavoratori autonomi ed i loro collaboratori.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente un quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano»

(2000/C 204/08)

Il Consiglio, in data 10 maggio 2000, 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 in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 11 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale, nel corso della 373^a sessione plenaria del 24 e 25 maggio 2000 (seduta del 24 maggio), ha adottato, con 106 voti favorevoli, 0 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta in oggetto, che concerne l'istituzione di un «Quadro comunitario di cooperazione per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano», deriva da una serie di elementi: impegni assunti da tempo dall'UE, analisi della attuale situazione, esigenze più volte ribadite in merito alla sostenibilità e, infine, iniziative previste dalla recente comunicazione su un «Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea» e da altri provvedimenti.

1.2. Nel Vertice sulla Terra, svoltosi a Rio nel 1992, la CE e tutti gli Stati membri firmarono le convenzioni e si impegnarono nell'Agenda 21, il piano d'azione globale per lo sviluppo sostenibile. Pressoché contemporaneamente la CE varò il Quinto programma di azione a favore dell'ambiente, ormai prossimo alla scadenza.

1.2.1. Ulteriori impegni furono assunti alla Conferenza di Kyoto, nel 1997, dove fu decisa una riduzione globale dei livelli di emissione dei gas-serra da raggiungere tra il 2008 e il 2012.

1.3. Complessivamente, nell'ambito del Quinto programma e con una serie di direttive, sono stati fissati limiti e conseguiti risultati positivi, almeno per quanto riguarda alcune emissioni specifiche e per il trattamento delle acque, ma la strada per una diffusa e compiuta sostenibilità ambientale è ancora molto lunga.

1.3.1. Uno dei nodi primari per il conseguimento efficace di uno sviluppo sostenibile è costituito dai centri urbani, che coprono circa un quarto della superficie dell'Unione ed ospitano circa l'80 per cento della popolazione.

1.3.2. Le città, per tutta una serie di motivi: esigenze e sistemi di mobilità, concentrazione di consumi energetici ed idrici, strutture urbane e produttive, densità di popolazione, smaltimento rifiuti, alterazioni del microclima, sono un concentrato di problemi ambientali che, peraltro, i cittadini percepiscono in maniera forte, in particolare per quanto riguarda la qualità dell'aria, l'inquinamento da rumore e, particolarmente nei paesi meridionali dell'Unione, le risorse idriche.

1.3.2.1. La bassa qualità dell'ambiente urbano, quando non addirittura il degrado, derivano in via diretta da vecchie politiche del territorio, da qualità di servizi e infrastrutture, da carenze o assenze di manutenzione, da abitudini di vita collettive e individuali che devono essere profondamente cambiate, dagli eventuali contigui insediamenti produttivi. Per agire su tutti questi aspetti due elementi sono fondamentali: una evoluzione irrevocabile verso la sostenibilità nelle decisioni che le autorità locali assumono ed una informata e consapevole partecipazione dei soggetti interessati: pubbliche amministrazioni, cittadini, imprese. Ma, come ha sottolineato anche il Gruppo di esperti sull'ambiente urbano nella relazione sulle città sostenibili, vi sono molteplici cause che determinano carenze nell'attuazione della normativa ambientale a livello locale, la prima delle quali è la carenza di informazioni sulle buone pratiche.

1.4. Tutta una serie di programmi e iniziative comunitarie di recente emanazione, tra cui il Quadro d'azione e Urban, richiamano con forza il concetto di sostenibilità nella politica urbana e sollecitano la diffusione di buone pratiche, di progetti con forte carica innovativa, che, comunque finalizzati, contribuiscano significativamente anche alla qualità ambientale.

2. La proposta della Commissione

2.1. Partendo da un lungo elenco di consideranda che richiamano il contesto sopra ricordato, si propone di istituire un quadro comunitario di cooperazione, al fine di incoraggiare la concezione, lo scambio e l'applicazione di buone pratiche, in riferimento allo sviluppo urbano sostenibile e all'Agenda 21 a livello locale. Si specifica che partecipanti principali di tale cooperazione sono la Commissione e le reti di città organizzate a livello europeo.

2.1.1. Si indicano i tipi di attività che possono fruire del finanziamento, in pratica le finalità già elencate, e si dichiara che il contributo è erogabile a qualsiasi rete di città organizzata a livello europeo e che ogni attività finanziata deve svolgersi al massimo nell'arco di tre anni dall'erogazione.

2.2. La Commissione determina le attività da finanziare, come sopra indicate, e pubblica sulla Gazzetta Ufficiale quali siano le attività prioritarie, nonché le modalità di selezione e le procedure di candidatura e di approvazione.

2.2.1. La Commissione si fa garante della coerenza, complementarietà e sinergia di tali attività rispetto ad altri programmi e iniziative comunitarie, in particolare Urban. Si specifica che i progetti nell'ambito di LIFE non possono rientrare nel finanziamento del quadro di cooperazione.

2.3. Definiti alcuni altri punti specifici sull'entità dei singoli finanziamenti, la proposta indica i criteri per l'individuazione delle attività prioritarie, tra i quali vanno considerati un effetto moltiplicatore duraturo a livello europeo; una cooperazione efficace ed equilibrata per le attività in sé, come anche per le partecipazioni finanziarie; una impostazione multinazionale, sia per quanto riguarda i Paesi dell'Unione sia verso Paesi con questa confinanti. Si sottolinea inoltre l'importanza di una impostazione plurisetoriale.

2.3.1. Il quadro di cooperazione è aperto ai paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), secondo le condizioni definite nei relativi accordi e protocolli, e, sulla base di stanziamenti supplementari, anche a Cipro e Malta nelle modalità per essi previste.

2.3.2. Si rinvia alla Commissione la definizione delle disposizioni di verifica e controllo sulle attività svolte dai beneficiari del contributo e si richiamano a questo proposito alcuni articoli del Trattato, indicando anche alcune fattispecie amministrative in caso di omissioni o inadempienze.

2.4. Si specifica infine che l'elenco dei beneficiari dei finanziamenti e l'importo di questi verranno pubblicati nella GU delle Comunità europee, mentre la Commissione presenterà una relazione sull'attuazione del quadro di cooperazione entro il marzo del 2003.

2.4.1. Negli allegati si presenta un elenco dei tipi di attività ammissibili, con una ripartizione globale sul totale del finanziamento il cui importo per il quadriennio viene indicato in 12,4 milioni di euro.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione, volta ad assolvere un importante compito di diffusione di conoscenza, funzionale sia per le autorità locali che per la sensibilizzazione partecipativa dei cittadini.

3.1.1. Come è stato sottolineato anche nel recente incontro di Oporto dei Ministri dell'Ambiente dell'Unione europea, con considerazioni che anche il Comitato condivide pienamente, gran parte dei più gravi problemi ambientali europei sono problemi legati alle aree urbane, spesso strettamente collegati con le sfide ambientali globali e tali da condizionare la qualità di vita di milioni di cittadini. Un approccio coerente e sostenibile nelle politiche di sviluppo urbano può tuttavia migliorare in maniera rilevante la qualità di vita nelle città.

3.1.2. Il Comitato ha espresso in numerosi pareri la propria convinta attenzione e preoccupazione per la qualità dell'ambiente urbano⁽¹⁾, per lo stretto intreccio tra le politiche urbane e lo sviluppo sostenibile⁽²⁾, per la rilevanza che, nel perseguimento di questi obiettivi assume, accanto allo sviluppo ed al sostegno di azioni innovative, una efficace diffusione di buone pratiche.

3.1.3. Vi sono tuttavia, nel documento trasmesso dalla Commissione, alcuni elementi che necessitano di un chiarimento, e delle definizioni che richiedono maggiori specificazioni.

3.2. Sia nei consideranda che sono elencati all'inizio della proposta, sia negli allegati, al punto 9.2 intitolato «Giustificazione per l'azione», si fa riferimento specifico all'Azione 20 del «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea», citando specificamente l'impegno della Commissione a sostenere le azioni per il collegamento in rete degli enti locali, aperto anche alle città dei paesi candidati all'adesione, ed a creare un quadro giuridico per il finanziamento pluriennale di tali attività, che includevano, se del caso, la campagna europea per le città sostenibili, una piattaforma europea per la gestione della mobilità, l'operazione «città senza auto», l'integrazione e azione locale a favore delle minoranze etniche, le agenzie locali per l'energia e numerose altre iniziative.

3.2.1. Si determina quindi una perplessità poiché, sulla base di questo richiamo, non è chiaro se l'intenzione del provvedimento in esame sia, come specificato all'art. 1, l'incoraggiamento di concezione, scambio e applicazione di buone pratiche nei settori dello sviluppo urbano sostenibile, attività che potrà essere svolta da qualsiasi rete di città organizzata a livello europeo, o, viceversa, se l'obiettivo sia un sostegno ai collegamenti in rete degli enti locali, finalizzato agli scopi sopra elencati.

⁽¹⁾ Parere d'iniziativa sul tema «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», GU C 30 del 30.1.1997.

⁽²⁾ Parere in merito alla Comunicazione della Commissione «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», GU C 95 del 30.3.1998.

3.2.2. Nella relazione di accompagnamento, inoltre, si afferma che i partner del quadro di cooperazione da istituire sono da un lato la Commissione e dall'altro la Campagna città europee sostenibili e le reti di città. Negli allegati, sia al capitolo «Incidenza finanziaria», sia al capitolo «Elementi d'analisi costo-efficacia», viene di fatto esposta una ampia presentazione di spese, attività e obiettivi della Campagna, presentazione che viene poi ripresa ed ampliata con ottime valutazioni al punto 9.2 «Giustificazione dell'azione». Sempre alla Campagna è collegato il punto 9.3 «Controllo e valutazione dell'azione», così come sembra riferirsi alla Campagna il capitolo «Spese amministrative».

3.2.3. La campagna città europee sostenibili, citata, come già detto, insieme ad altre iniziative nell'Azione 20 del Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea, è una interessante iniziativa che è stata promossa da un certo numero di città tra quelle che presero parte alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg nel 1994 e che è sostenuta anche da cinque importanti reti di città, con un contributo finanziario della DG Envi.

3.2.3.1. E' quindi positivo che si intenda continuare ad appoggiarla, ma la proposta della Commissione indica come partecipanti al quadro di cooperazione tutte le reti di città organizzate a livello europeo, senza predeterminare soggetti preferenziali.

3.3. Nella già citata Azione 20 del Quadro d'azione, la Commissione inseriva tra le iniziative da realizzare l'integrazione di una dimensione urbana nella nuova «Rete europea per l'identificazione delle buone pratiche», nell'ambito delle future azioni innovative a titolo dei Fondi strutturali, con la finalità di rilevare e diffondere azioni esemplari e facilitare lo scambio di esperienze, non solo rispetto al Quadro d'azione, ma anche a qualsiasi progetto di sviluppo urbano sostenibile attuato nell'ambito di altri programmi finanziati dall'UE. Si ricorda inoltre che anche l'iniziativa Urban, non citata nel Quadro d'azione perché promossa successivamente, ha una dotazione finanziaria specifica per la diffusione delle buone pratiche.

3.3.1. Il Comitato ha espresso nel parere relativo al Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile⁽¹⁾ la sua totale condivisione sulla creazione di un circuito «positivo» di informazione rispetto alle buone pratiche, sottolineando inoltre come fosse importante che informazione, valutazione e verifiche avessero come riferimento complessivo lo sviluppo coerente di tutti e quattro gli obiettivi definiti nella proposta stessa ed in essa definiti come interdipendenti.

3.3.2. Il concetto di sostenibilità dello sviluppo, in particolare per le città, non è infatti delimitato, né delimitabile, al solo

pilastro ambientale ma poggia anche sulle risorse economiche ed umane e sul conseguimento di una sostenibilità sociale. Già nella relazione del Gruppo di esperti sull'ambiente urbano del marzo 1996 si evidenziava come il processo di gestione urbana sostenibile coinvolgesse aspetti ambientali, sociali ed economici. La stessa Commissione, nella recentissima Comunicazione sul suo programma di lavoro per l'anno 2000⁽²⁾ al punto 3.1 sottolinea che il 6° programma d'azione per l'ambiente formerà il pilastro ecologico di un più completo programma di sviluppo sostenibile, specificando che la sfida fondamentale resta quella di conciliare in forme durevoli sviluppo ambientale, progresso sociale e crescita economica.

3.3.3. Il provvedimento in esame, pur facendo riferimento esplicitamente ad un approccio integrato nell'ambito di un quadro strategico, è mirato, come il suo stesso titolo precisa, alla promozione dello sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, obiettivo cui naturalmente il Comitato è favorevole, ma che dovrebbe essere corredata da qualche indicazione più specifica su come le iniziative previste si possano correlare ed unire con tutto quanto già in atto o preannunciato per la diffusione di tutta l'ampia gamma di possibili buone pratiche derivanti dal Quadro d'azione o da altri programmi o iniziative comunitarie, che pur con finalità molto varie e talora senza uno specifico richiamo a questioni ambientali, tuttavia contribuiscono ad uno sviluppo urbano sostenibile.

3.3.4. Andrebbe inoltre inserita una forma di collegamento con quel gruppo interservizi della Commissione che, come è specificato nello stesso Quadro d'azione, ha tra i suoi compiti quello di verificare i progressi compiuti nell'attuazione dello stesso e seguire da vicino le attività della rete europea per l'identificazione delle migliori soluzioni disponibili in materia di problematiche urbane.

3.3.5. L'Art. 4 del provvedimento in esame, dove si parla di coerenza, complementarità e sinergia con altri programmi e iniziative comunitarie, appare, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, troppo essenziale. Tanto più in quanto, sempre nel Quadro d'azione, si specifica che i servizi competenti saranno congiuntamente responsabili per un certo numero di azioni trasversali a finalità multiple, quali la creazione di una rete integrata di dati sulle problematiche urbane, tecniche di comparazione e indicatori.

3.3.6. Si accolgono comunque con favore le iniziative della Commissione al riguardo, quali la creazione di una banca dati sulle buone prassi in materia di gestione urbana e sviluppo sostenibile, avvenute nel 1998, ed il recente lancio di indicatori comuni europei attraverso un complesso di 10 indicatori locali di sostenibilità. Queste iniziative sono necessarie e vanno consolidate.

⁽¹⁾ GU C 368 del 20.12.1999.

⁽²⁾ COM(2000) 155 def. del 9.2.2000.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato ribadisce il suo favore ai contenuti della proposta in esame, ma ritiene che, più che un quadro di coordinamento per la diffusione di buone pratiche, essa configuri quel provvedimento volto ad assicurare sostegno alle azioni di collegamento in rete degli enti locali che, appunto, l'azione 20 del Quadro di iniziativa preannunciava. Pertanto si ritiene che in questo senso vada adeguato il titolo dell'iniziativa.

4.1.1. Un'azione di questo tipo va sostenuta a livello comunitario, e si colloca in piena coerenza con il principio di sussidiarietà ed il principio di proporzionalità enunciati all'Articolo 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

4.1.2. Il Comitato tiene a sottolineare che vede con favore una iniziativa di sostegno al collegamento in rete degli enti locali. La messa in rete determina in ogni settore un valore aggiunto, che deriva direttamente e prioritariamente proprio dalla messa in comune di conoscenze e procedure, determinando così non solo una maggiore efficacia complessiva nelle iniziative dei soggetti che partecipano alla rete, ma anche un abbattimento dei costi di realizzazione e sperimentazione delle singole azioni. È quindi un obiettivo di assoluto rilievo quello di dare un sostegno comunitario alle reti di città, essendo queste tra gli attori prioritari di uno sviluppo sostenibile, in particolare, come già esposto più sopra, sotto il profilo ambientale.

4.1.3. In questa ottica, è fondamentale che il provvedimento sia veramente aperto a tutte le reti e non predetermini canali o impostazioni preferenziali per nessuna di esse. Poiché spesso partecipano alle reti più facilmente gli enti locali che già hanno sensibilità ed iniziativa sui problemi ambientali, si dovrebbe stimolare le città coinvolte a promuovere la partecipazione di altri centri urbani, una sorta di rete mista tra città più e meno avanzate nel processo di sostenibilità ambientale.

4.1.4. Il Comitato raccomanda inoltre che ogni iniziativa delle reti presa nell'ambito del quadro comunitario di cooperazione in esame, sia oggetto di una «scheda di impatto» che comprenda il rapporto costi-benefici ed il risultato dell'iniziativa. Queste schede di impatto dovranno essere rese pubbliche.

4.1.5. Il Comitato ritiene anche che un ampio ed efficace coordinamento europeo per la diffusione di buone pratiche verso uno sviluppo sostenibile sarebbe oltremodo necessario, a fronte dei tanti provvedimenti e soggetti che si riferiscono a questa attività ed ai tanti suoi possibili obiettivi, che sono non solo gli enti locali ma anche Paesi membri, industrie, centri di ricerca, università, imprese delle nuove tecnologie ecc.

4.1.6. Una diffusione di informazioni e conoscenze, coordinata e finalizzata alla massima efficienza ed alla più ampia ricaduta dovrebbe inoltre comportare sia quella definizione di indicatori economici, sociali ed ambientali integrati, certi, definiti e complessivamente accettati che è tra gli obiettivi del Quadro d'azione, sia una sorta di acquis comunitario del concetto complessivo di sostenibilità in una cornice di attenzione analitica al principio della sussidiarietà. Il Comitato ritiene che la realizzazione di un Audit esteso sarebbe un passo valido in questa direzione.

4.2. Il testo della Commissione affronta gli eventuali collegamenti con il problema occupazionale solo negli allegati, al punto 9.2 C), in cui si parla di possibili effetti positivi del provvedimento in questo campo.

4.2.1. Il Comitato in più occasioni ha sottolineato come sia fondamentale coniugare utilmente le due priorità della protezione dell'ambiente e della creazione di nuovi posti di lavoro⁽¹⁾, cosa non solo possibile e necessaria nei fatti, ma anche opportuna per combattere la diffusa idea preconcetta di una contrapposizione di fondo tra questi due temi. Si ritiene quindi che, nella diffusione di buone pratiche, andrebbe perseguito, analizzato ed evidenziato anche questo tipo di ricaduta e che questo elemento dovrebbe essere esplicitamente presente nell'articolato della Decisione.

4.2.2. Inoltre, in particolare nella concezione di buone pratiche nei settori dello sviluppo ambientale urbano sostenibile, va evidenziato il compito che le parti sociali possono svolgere, di concerto con le autorità locali. Non a caso l'Agenda 21 sottolinea il ruolo rilevante delle parti sociali nel perseguitamento dello sviluppo sostenibile.

4.2.3. Complessivamente nel documento restano piuttosto in ombra le forme di coinvolgimento attivo dei cittadini e delle organizzazioni associative economiche e della società civile, la cui partecipazione appare solo, citata complessivamente, come ultimo riferimento tra i criteri per la selezione delle attività prioritarie (art. 6 punto f).

4.3. Il fatto che nel provvedimento siano inclusi i paesi PECO è pienamente condivisibile, sia sotto un profilo meramente politico, sia per accrescere le opportunità di scambio e cooperazione, sia infine perché si tratta di paesi per lo più gravati in maniera particolarmente pesante da problemi ambientali, in particolare nei centri urbani.

⁽¹⁾ Parere in merito alla Comunicazione della Commissione sull'ambiente e l'occupazione «Costruire un'Europa sostenibile», GU C 235 del 27.7.1998.

4.3.1. Già in Agenda 2000 si sottolineava come la questione ambientale fosse uno dei punti cruciali nel processo di ampliamento e, successivamente, la Commissione ha elaborato una specifica Comunicazione⁽¹⁾ sulle strategie di adesione nel settore dell'ambiente, nella quale si evidenzia come il ravvicinamento dei paesi candidati in materia di ambiente richieda una speciale considerazione. Il sostegno agli enti locali derivante dal testo in esame e che già quella comunicazione

⁽¹⁾ COM(98) 294 def.

indicava come necessario, trova concorde il Comitato, che ritiene di particolare importanza un coinvolgimento nelle attività delle reti urbane europee delle città dei paesi PECO, proprio in un'ottica strategica di sostenibilità ambientale.

4.3.2. Il Comitato riterrebbe opportuno che le reti europee coinvolgessero nello scambio di buone pratiche anche città dei Paesi terzi limitrofi, per esempio quelli del Nord-Est europeo e mediterranei, e coglie l'occasione per auspicare che, nell'ambito del quadro istituzionale del partenariato euro-mediterraneo, vengano rilanciati i programmi di cooperazione decentrata.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare»

(2000/C 204/09)

Il Consiglio, in data 10 febbraio 2000, 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 in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Cassina in data 5 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 25 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 3 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La direttiva proposta dalla Commissione mira ad affermare il diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei paesi terzi regolarmente residenti sul territorio di uno Stato membro e a stabilire un quadro armonizzato per l'esercizio di tale diritto (definizione dei soggetti che si ricongiungono, condizioni per l'ingresso, procedure per la richiesta di ricongiungimento, permessi di soggiorno e diritti connessi, ecc.). Agli Stati membri, in base al principio di sussidiarietà, spetterà la definizione di alcune delle procedure (ad esempio le condizioni materiali che il richiedente deve garantire, le procedure per la verifica delle prove prodotte, la durata iniziale del permesso di soggiorno dei familiari nel caso in cui il richiedente ha un permesso di soggiorno illimitato, le modalità dell'applicazione dei diritti connessi al soggiorno).

1.2. L'iniziativa si inquadra nell'applicazione del Titolo IV del Trattato⁽¹⁾, si fonda sull'art. 63, paragrafo 3 e dà seguito alle Conclusioni del Consiglio di Tampere (15 e 16 ottobre 1999) che hanno riconosciuto: «il bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione», «una politica di integrazione più incisiva (che) dovrebbe mirare a garantire (ai cittadini di paesi terzi) diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'unione» e la necessità di «un riavvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, in base ad una valutazione comune degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione, sia della situazione nei paesi d'origine». Tampere indica anche «la necessità di decisioni rapide» in cui anche la capacità di accoglienza dei paesi membri, così come i legami storici e culturali dei paesi membri con i paesi d'origine entrino in linea di conto.

1.2.1. La direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi la cui richiesta di riconoscimento della qualità di rifugiato non è stata oggetto di decisione definitiva, né ai cittadini che godono di protezione temporanea. Non si applica nemmeno agli stagionali, ai lavoratori temporanei e ai cittadini dei paesi terzi

che usufruiscono di permessi di soggiorno inferiori al termine di un anno.

1.3. Può fruire del diritto al ricongiungimento familiare sia il cittadino di un paese terzo regolarmente residente in uno Stato membro, sia un rifugiato (ai sensi della Convenzione di Ginevra), sia un apolide, sia una persona che beneficia di una protezione sussidiaria (per ragioni umanitarie, in caso di guerre o altri eventi che l'hanno portata ad espatriare). I richiedenti il ricongiungimento devono essere titolari di un permesso di soggiorno regolare di validità non inferiore ad un anno, nello Stato membro in questione⁽²⁾.

1.4. Il ricongiungimento familiare riguarda il coniuge e i figli minorenni non sposati (anche adottati o in affidamento), ma anche il partner di cui sia dimostrabile un legame duraturo con il richiedente, gli ascendenti a carico e i figli maggiorenni che, per ragioni di salute o handicap, non sono in grado di gestirsi da soli; per rifugiati e persone con protezione sussidiaria sono presi in considerazione anche altri membri della famiglia (per ragioni umanitarie, di dipendenza dal richiedente). Gli studenti possono ricongiungersi solo con il coniuge e i figli (art. 5, paragrafo 5).

1.5. Poiché il caso di un cittadino comunitario che non esercita o che non ha esercitato il proprio diritto alla libera circolazione, non è coperto dal Regolamento 1612/68 né da altri testi che regolamentano la libera circolazione delle persone, ed è regolato in modo assai difforme nei paesi membri, la presente proposta di direttiva ne contempla la copertura per assicurare parità di trattamento anche ai cittadini UE nel caso di specie (ricongiungimento di familiari, cittadini di un paese terzo con un cittadino UE che non esercita il suo diritto di libera circolazione).

1.6. Le domande devono essere esaminate e ottenere una risposta scritta entro 6 mesi. Quando i familiari sono autorizzati a ricongiungersi col richiedente, gli eventuali visti (compresi i visti di transito) devono essere concessi sollecitamente e gratuitamente. In caso di non autorizzazione, questa deve essere motivata per iscritto. Sono previste procedure giurisdizionali di ricorso.

⁽¹⁾ «Visti, asilo, immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone».

⁽²⁾ Condizione non richiesta ai rifugiati.

1.7. I paesi membri possono richiedere a chi postula l'esercizio del diritto al riconciliamento, alcune condizioni materiali (risorse sufficienti, alloggio, copertura assicurativa per la famiglia).

1.8. La proposta prevede che i membri della famiglia autorizzati a raggiungere il richiedente ottengano un permesso di soggiorno di validità uguale a quello del loro coniuge ma, nel caso che questi abbia un permesso di soggiorno di validità illimitata, può essere concesso un primo permesso della durata di un anno. I familiari hanno anche immediatamente diritto ad accedere all'istruzione, alla formazione professionale e al lavoro (sia indipendente sia autonomo).

1.9. Dopo un termine massimo di 4 anni, il coniuge, il partner o i figli diventati maggiorenni, hanno diritto ad un permesso autonomo. In casi particolarmente difficili (vedovanza, divorzio, separazione, abbandono, ripudio o decesso di ascendenti o discendenti) il permesso può essere concesso anche dopo un solo anno di permanenza.

1.10. In caso accertato di frode, irregolarità o falsificazione di dati e prove, i permessi possono essere revocati e i familiari espulsi. I controlli vanno effettuati in caso di fondato sospetto di irregolarità o frode ma non dovranno avere carattere vessatorio.

1.11. La direttiva fa salve le disposizioni più favorevoli applicate in forza di accordi comunitari bilaterali e multilaterali con paesi terzi e della Carta sociale europea (1961) così come della Convenzione europea relativa allo statuto di lavoratore migrante (1977).

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie con molto favore l'iniziativa della Commissione, sia perché la proposta di direttiva mantiene, nel rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà, l'obiettivo di dare un quadro organico alle politiche migratorie degli Stati membri in applicazione delle nuove disposizioni del Trattato, sia perché si ispira al pieno rispetto dei diritti umani, della famiglia e dei minori, come prescrivono importanti atti e convenzioni internazionali⁽¹⁾. Non tutti gli strumenti interna-

ziali citati dalla Commissione nella presentazione sono stati ratificati dagli (o da alcuni degli) Stati membri; tuttavia, il fatto che la proposta della Commissione tenga conto di tali testi per avviare il processo di applicazione del Titolo IV del Trattato citato al punto 1.2, è di buon auspicio per una opportuna, più generale e responsabile ratifica e applicazione di tali norme internazionali da parte degli Stati membri.

2.2. Il Comitato nota con favore che gli aventi diritto al riconciliamento familiare sono sia i lavoratori dipendenti, sia le persone che esercitano attività indipendenti, sia i profughi e i rifugiati, sia le persone che godono di una protezione complementare e che, per rifugiati e profughi, sono di applicazione condizioni di maggior favore. Il fatto di considerare insieme tali categorie di persone corrisponde esattamente alla base giuridica scelta e mette in evidenza il carattere sociale e l'obiettivo di integrazione umana e familiare dei cittadini dei paesi terzi nell'UE. L'unica condizione rigorosamente richiesta è la residenza legale del richiedente in uno Stato membro.

2.3. Il Comitato apprezza il fatto che la proposta della Commissione (sia pur solo in parte per la delimitazione del suo contenuto), risponde a molte delle richieste, avanzate dal Comitato in diversi pareri⁽²⁾ fin dall'inizio degli anni '90, e relative alla necessità sia di dare un quadro giuridico comune alle condizioni per l'entrata e il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi, sia di assicurare in modo chiaro e armonizzato il diritto al riconciliamento familiare inteso, oltre che come diritto in sé, come strumento sociale, umano e culturale che favorisce l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi. Il Comitato sostiene senza esitazione l'impegno della Commissione ad elaborare una serie di proposte che coprano anche altri aspetti relativi alla vita dei cittadini dei paesi terzi nel territorio dell'UE e si augura che tali proposte siano presto oggetto di un ampio dibattito e di sollecite e sostanziali decisioni delle Istituzioni dell'UE.

2.4. È fondamentale l'affermazione del principio di parità di trattamento con i cittadini dell'UE che la proposta di direttiva in esame si prefigge di perseguire. Poiché alcune disposizioni rinviano, sulla base del principio di sussidiarietà, alla legislazione nazionale, il Comitato indicherà, nelle «Osservazioni particolari», gli articoli che, implicando margini di

(¹) In particolare: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e i Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione 143 dell'OIL (1975), la Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie dell'ONU (1990), diverse prese di posizione dell'Alto Commissariato per i rifugiati (ACNUR), la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), la Carta sociale europea (1961) e la Convenzione europea sulla status giuridico dei lavoratori migranti (1977).

(²) Parere «Libera circolazione e soggiorno dei lavoratori» — GU C 169 del 16.6.1999; Parere «Libera circolazione dei lavoratori» — GU C 235 del 27.7.1998; Parere «Estensione ai paesi terzi — Sicurezza sociale» — GU C 157 del 25.5.1998; Parere «Libera circolazione persone» — GU C 153 del 28.5.1996; Parere «Politica d'immigrazione e d'asilo» — GU C 393 del 31.12.1994; Supplemento di parere «Statuto lavoratori migranti — Paesi terzi» — GU C 339 del 31.12.1991; Parere «Statuto lavoratori migranti — Paesi terzi» — GU C 159 del 17.6.1991.

discrezionalità, devono vedere gli Stati membri ispirarsi ai criteri di fondo contenuti nella direttiva, per evitare che la disparità tra alcune condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento, operi una distorsione dei flussi migratori o sostanziali diversità di trattamento da un paese all'altro.

2.5. Il Comitato nota che Regno Unito e Irlanda, all'atto della firma del Trattato, hanno introdotto protocolli che conferiscono loro la possibilità di scegliere se partecipare o meno (opt out/opt in) all'applicazione del citato Titolo IV del Trattato, mentre la Danimarca ha, con un suo proprio protocollo, formalizzato il suo opt out. Il Comitato auspica vivamente che l'Irlanda e il Regno Unito operino la scelta dell'«opt in» contribuendo positivamente alla definizione della direttiva in questione. Il Comitato ritiene, comunque, che la prassi di introdurre procedure di «opt out» renda il processo decisionale comunitario suscettibile di pressioni da parte di quegli stati che, pur fruendo di una deroga di applicazione delle norme, partecipano comunque alle discussioni in cui tali norme si definiscono. Anche nel caso della Danimarca, il cui opt out è esplicito, il Comitato auspica che il governo danese, se interverrà nel dibattito, possa contribuire in modo positivo e costruttivo.

3. Osservazioni particolari

3.1. È importante che la proposta di direttiva abbia esplicitato chiaramente che l'obiettivo del «ricongiungimento familiare» — art. 2, lettera e) — è quello di «formare e conservare l'unità familiare» (i vincoli possono precedere o seguire l'ingresso).

3.2. Nella definizione dei «membri della famiglia» — art. 5, paragrafo 1, lettera a) — vengono indicati sia il coniuge sia «il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione duratura con il richiedente» se, nella legislazione dello Stato membro in questione, la situazione delle coppie non sposate è «assimilata» a quella delle coppie sposate. Secondo il Comitato, il concetto di «assimilata» deve essere interpretato alla luce dell'art. 2, lettera e) citato al punto precedente (formare o conservare l'unità familiare) e dell'art. 7, 5 (superiore interesse dei figli minorenni). Ciò che conta è che le coppie non sposate possano convivere, aiutarsi vicendevolmente, riconoscere i figli, allevarli, educarli ed esercitare i diritti e i doveri di genitori. Vanno quindi evitate interpretazioni restrittive e, pertanto, il Comitato invita la Commissione a sorvegliare la trasposizione dell'art. 5 della direttiva nelle legislazioni degli Stati membri e a darne conto nella Relazione prevista all'art. 18.

3.3. Il ricongiungimento con ascendenti e figli maggiorenni non autosufficienti necessita di un'applicazione attenta che dovrebbe sempre essere improntata da considerazioni di carattere umanitario e sociale. In particolare, per i figli

maggiorenni è previsto il ricongiungimento se non coniugati e incapaci di provvedere al proprio sostentamento per ragioni di salute — art. 5, paragrafo 1, lettera e), e art. 12, paragrafo 2 — ma non implica né il diritto alla formazione né il diritto al lavoro. Tuttavia, all'art. 13, paragrafo 2, è prevista la possibilità di un permesso di soggiorno autonomo senza indicazione di tempi (tranne il periodo massimo di residenza di 4 anni) anche per questa categoria di familiari. Se immaginiamo che, in uno Stato membro, possa essere concesso un permesso autonomo, ad esempio dopo un anno (con la possibilità, quindi, di accedere a lavoro e formazione), risulta difficile capire che tali diritti, collegati al soggiorno autonomo possano essere esercitati, mentre non possono esserlo subito, al momento dell'ingresso. Sarebbe pertanto opportuno eliminare l'eccezione dell'art. 12, 2.

3.3.1. Il Comitato segnala che la proposta di direttiva non copre alcuni soggetti deboli con particolari difficoltà come, ad esempio, i seguenti casi:

- a) i figli maggiorenni coniugati ed entrambi (i coniugi) in gravi condizioni di salute (non è previsto l'ingresso);
- b) i figli maggiorenni handicappati o gravemente ammalati (cui è consentito l'ingresso ma non l'integrazione alla formazione e al lavoro). Sarebbe grave che il ricongiungimento, per queste persone, si traducesse soltanto nell'assistenza all'interno della famiglia, senza alcuna possibilità di vivere una vita umanamente e socialmente integrata;
- c) gli ascendenti, in estrema povertà e bisogno (cui non è permesso di lavorare).

Il Comitato auspica che gli Stati membri possano agevolare il ricongiungimento e, rispettivamente, l'inserimento sociale e lavorativo, anche per questo tipo di casi umanitari, in analogia con quanto previsto dall'art. 5, 4 della proposta per i rifugiati o per coloro che godono di protezione sussidiaria.

3.4. Il Comitato nota con favore che sia previsto il ricongiungimento anche in caso di matrimonio poligamo — art. 5, 2 — ma solo con una moglie (riaffermazione del principio dell'unità della famiglia) e che si preveda il ricongiungimento con figli di altre mogli, nel caso in cui «lo esiga l'interesse superiore dei figli» (affermazione ribadita anche nell'art. 7, paragrafo 5).

3.5. È fondamentale che sia affermata — art. 6 — la specificità (e condizioni di maggior favore) per i minorenni rifugiati non accompagnati i quali possono essere raggiunti anche da altri familiari non previsti dall'art. 5. Oltre che l'assenza o l'impossibilità di trovare gli ascendenti — art. 6, lettera b) — bisognerebbe prevedere il caso di inaffidabilità degli ascendenti, tenendo sempre presente il criterio indicato all'art. 7, 5 (interesse superiore dei minori).

3.5.1. Il Comitato segnala che i minori non accompagnati non rientrano sempre nella tipologia dei rifugiati e che il loro arrivo sul territorio dell'UE sta acquisendo una dimensione quantitativa e qualitativa problematica (pensiamo ad esempio ai minori sfruttati o avviati alla prostituzione o al crimine). Tali casi non possono essere oggetto della presente direttiva, ma devono essere urgentemente considerati e trattati con interventi legislativi e azioni che abbiano come scopo principale la tutela e il loro reinserimento sociale. In questo senso si è espresso anche il vertice di Tampere che ha indicato la necessità, da un lato, di definire norme penali per la repressione degli sfruttatori e dei trafficanti di persone e, dall'altro, di proteggere e sostenere percorsi di emancipazione per le vittime. Il Comitato si attende che presto la Commissione pubblicherà proposte in materia.

3.6. Non è chiaro perché, all'art. 7 (Presentazione della domanda) si parli al singolare di «una domanda» per «un membro» della famiglia. Il Comitato ritiene che, per chiarezza, dovrebbe essere adottata la seguente formulazione «per uno o più membri della sua famiglia» (in coerenza con quanto è detto nella presentazione del provvedimento — commento all'art. 7).

3.7. È importante che al richiedente cui è stato rifiutato il ricongiungimento sia obbligatorio dare risposta tempestiva, scritta e motivata e che questi abbia la possibilità di ricorrere secondo le norme procedurali nazionali. Il Comitato ritiene, però, necessario che il richiedente, cui sia stato rifiutato il ricongiungimento, sia informato anche sulle possibilità di verificare la corrispondenza delle norme e delle procedure nazionali con la legislazione comunitaria attraverso un eventuale ricorso alla Corte di Giustizia europea.

3.8. Le condizioni materiali contemplate all'art. 8 implicano la possibilità di rifiutare l'ingresso per ragioni di «salute pubblica». Il Comitato ritiene che tale rifiuto debba essere limitato ai casi in cui non esista, nell'UE, alcuna possibilità di cura o ai casi che comportino un grave rischio incontrollabile di contagio. È invece importante che gli Stati membri prevedano la possibilità di ricongiungimento anche in casi di malattia grave o infettiva, a condizione che il richiedente sia in grado di garantire l'accesso a cure adeguate, spesso indisponibili in alcuni paesi di origine.

3.8.1. Quanto all'art. 8, 2, il Comitato auspica che sia applicato dagli Stati membri secondo il principio di proporzionalità e che siano previste distinzioni tra delitti di lieve gravità e delitti penalmente gravi e passati in giudicato: una persona che ha commesso un delitto di lieve entità e che è determinata a redimersi e ad integrarsi pienamente e onestamente nella società dove è immigrata, è fortemente incentivata a farlo se ha il sostegno diretto della famiglia.

3.8.2. Il Comitato auspica vivamente che ai familiari che si ricongiungono sia garantita la parità di trattamento con i cittadini UE per quanto attiene alla protezione sanitaria, previdenziale e assistenziale. A tale proposito il Comitato ricorda di aver chiesto, nel parere sulla Comunicazione della Commissione relativa ad «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale», di studiare la necessità di rendere i sistemi di protezione sociale dei paesi membri più aperti e atti ad affrontare i problemi legati all'accoglienza e all'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

3.9. Il Comitato accoglie con particolare favore le disposizioni dell'art. 13 che prevedono la concessione del diritto al soggiorno autonomo ai membri della famiglia e, in particolare, le condizioni di maggior favore previste all'art. 13, paragrafo 3, per casi umanamente e socialmente difficili, e ritiene che l'ultima frase («Quando situazioni particolarmente difficili lo richiedono, gli Stati membri accolgono tali domande») debba essere interpretata come un obbligo, come indicato nel commento all'art. in questione).

3.10. Il Comitato concorda sulla necessità di assicurare controlli e sanzioni in caso di frodi e violazioni delle norme relative al ricongiungimento, ma ritiene estremamente difficile accertare, a meno di procedere a controlli e indagini vessatorie che attenterebbero alla dignità delle persone, che un matrimonio sia stato contratto o un'unione di fatto stabilita, al solo scopo di entrare o soggiornare in uno Stato membro. Il Comitato sottolinea che controlli e indagini a carattere vessatorio sono esclusi dallo spirito e dalla lettera della direttiva e che gli Stati membri possono procedere a controlli puntuali «solo in caso di fondata presunzione di violazioni» (art. 14, 2). Il Comitato invita, pertanto, gli Stati membri a conformarsi a tale quadro di criteri, controllando anche che pratiche vessatorie non vengano applicate a livello delle amministrazioni locali.

3.10.1. Per inciso, il Comitato nota che il moltiplicarsi di matrimoni di comodo è favorito anche dalle restrizioni imposte all'ingresso cittadini di paesi terzi, alle lungaggini e alla complessità delle procedure cui deve sottoporsi chi ha il legittimo desiderio di emigrare nell'UE. Il Comitato ribadisce la propria convinzione circa la necessità di stabilire norme e procedure chiare e semplici che permettano di gestire i flussi migratori favorendo uno sviluppo controllato e contrastando, in tal modo, le pratiche migratorie illegali. A questo proposito ricorda i propri pareri citati al punto 2.3 e il contributo del Comitato al Vertice socioprofessionale euromediterraneo di Parigi (1996) in cui si delineava un'ipotesi di gestione sperimentale dei flussi migratori che facilitasse sia l'ingresso, sia l'integrazione, sia l'eventuale rimpatrio in caso di fallimento del «progetto migratorio».

3.10.2. È importante che il tipo di controlli e di sanzioni tenda a convergere: il Comitato chiede agli Stati membri che, nell'applicazione della direttiva, prevedano un forte coordinamento per evitare che condizioni troppo disparate determinino una distorsione nei flussi migratori (tendenza a scegliere il paese più liberale).

3.10.3. Il Comitato è perfettamente cosciente che filiere criminali organizzano matrimoni di convenienza sia a scopo di lucro, sia per avviare le loro vittime alla prostituzione o alle loro stesse attività criminose. Pertanto sollecita la Commissione a definire presto — e gli Stati membri ad approvare con urgenza — provvedimenti armonizzati volti a individuare e colpire i responsabili di tali filiere con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, mentre altre norme dovranno riguardare la tutela delle vittime e prevedere percorsi di recupero come già indicato al punto 3.5.

Bruxelles, 25 maggio 2000.

3.11. Il Comitato valuta positivamente la disposizione dell'art. 18 che prevede una relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva, a due anni dal termine imposto agli Stati membri per conformarvisi. Il Comitato si aspetta che la Commissione chieda al Comitato di esprimere un parere su tale relazione che, secondo il Comitato, deve assumere un carattere periodico (ogni 2 o 3 anni).

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Emendamento respinto

Nel corso del dibattito è stato respinto il seguente emendamento, che ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 2.5

Sopprimere l'ultima frase («Anche nel caso della Danimarca, ... positivo e costruttivo.»).

Motivazione

Il Comitato non deve valutare la volontà degli Stati membri di partecipare al dibattito sulla legislazione UE. L'opt-out della Danimarca è il risultato di un referendum, approvato dal parlamento danese (Folketing) e dagli altri Stati membri dell'UE.

L'opt-out non significa che la Danimarca non si comporterà in maniera leale rispetto agli altri Stati membri che auspicano una legislazione comune, e, inoltre, non significa che la Danimarca non applicherà la legislazione comune UE.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 34, voti contrari: 45, astensioni: 12.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport»

(2000/C 204/10)

La Commissione europea, in data 7 dicembre 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 «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bedossa, in data 5 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria svoltasi il 24 e 25 maggio 2000, con 112 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Preambolo

1.1. La mondializzazione dello sport, la recente presa di coscienza del problema del doping in quanto problema di deriva se non di sbandamento sociale e culturale, con la sua dimensione immorale e deleteria per la salute, nonché il timore di assistere a un ricorso generalizzato al doping hanno suscitato una richiesta di intervento da parte dei cittadini e fatto scattare una reazione responsabile da parte delle autorità sportive e dei poteri pubblici al fine di ritrovare e garantire una pratica sportiva nel rispetto dell'etica e della salute.

1.2. L'idealizzazione dello sport e l'immagine che esso contribuisce a dare della perfetta salute del corpo umano hanno inevitabilmente indotto a sottovalutare il fenomeno del doping mentre, d'altro lato, è diventata molto importante la sua dimensione economica, sociale e culturale.

1.3. Inoltre, la lotta contro il doping, malgrado sostanziali progressi, troppo spesso dà di sé un'immagine sfocata che sfocia nella constatazione di un'effettiva fragilità. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che al giorno d'oggi essa è concepita e presentata come una risposta immediata e insufficientemente coordinata a una problematica complessa, laddove l'elaborazione di un sistema rigoroso, permanente e universale sembra essere il solo modo di combattere efficacemente questa piaga.

1.4. È evidente che si impone uno sforzo di concezione e organizzazione. I compiti e le responsabilità dei due principali interlocutori, le autorità sportive e i pubblici poteri devono essere ridefiniti, o addirittura istituzionalizzati, in uno spazio che non è più esclusivamente quello segnato dai confini nazionali e che deve comprendere le associazioni, le società e i club sportivi e deve tener conto non solo delle esigenze inderogabili dei calendari delle competizioni sportive, ma anche, e soprattutto, della protezione della salute degli atleti.

2. Introduzione

2.1. Il Comitato esprime apprezzamento per l'iniziativa della Commissione, la cui Comunicazione pone in risalto un

problema che, agli occhi dei cittadini europei, è divenuto di estrema gravità specie a seguito della scoperta e del riscontro quasi generalizzato di casi indiscutibili di doping nelle prove sportive di talune specialità⁽¹⁾.

2.2. Tale ripetuta violazione dell'etica sportiva induce l'opinione pubblica europea a dubitare dell'autenticità di portare avanti rinomate manifestazioni sportive, soprattutto di livello internazionale, che si svolgono il più delle volte sul territorio europeo. La mediatizzazione spinta di tali attività sportive dà risonanza al fenomeno.

2.3. Peraltro, l'intervento di grandi mezzi di diffusione mette in luce il ruolo svolto dagli imperi finanziari che permettono di realizzare e sviluppare tali manifestazioni sportive: il considerevole entusiasmo del pubblico rischia di smorzarsi a poco a poco, fino a svanire, del tutto, se non si adotteranno rapidamente misure forti, coordinate e accettate dai principali attori, che consentano di combattere in maniera efficace a tutti i livelli (nazionale, europeo ed internazionale) questa truffa che è il doping.

2.4. A questo riguardo, l'Unione europea (UE) svolge un ruolo essenziale, in quanto i suoi Stati membri sono in grado di farsi ascoltare e ottenere seguito in seno a tutti gli organismi internazionali. È quindi assolutamente indispensabile che l'Unione europea, da un lato, parli con una sola voce e, dall'altro, definisca i propri obiettivi elaborando una raccomandazione che dovrà ricevere l'assenso dei principali interessati: federazioni, organizzazioni sportive, autorità di controllo, federazioni delle organizzazioni non governative (ONG) che guidano lo sport.

⁽¹⁾ In data 11 novembre 1999, il Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie ha adottato un parere assai circostanziato sugli aspetti etici del doping nello sport, in cui dà una definizione precisa del doping, che il Comitato deve far propria: «L'utilizzo, in vista del miglioramento delle prestazioni sportive, di sostanze, dosaggi o metodi vietati principalmente in considerazione del loro potenziale effetto nocivo sulla salute degli sportivi, e altresì suscettibili di pregiudicare le condizioni di fair play dello sport, generalmente accettate» (trad. provv.).

2.5. L'azione dell'UE è indispensabile non solo perché la lotta contro il doping rappresenta una questione etica, ma anche e soprattutto perché costituisce un dovere imprescindibile di sanità pubblica.

2.6. Il Comitato economico e sociale apprezza appieno l'importanza della consultazione della Commissione, avendo, in quanto rappresentante della società civile, una piena e totale responsabilità in questo ambito. A questo riguardo, il tessuto associativo promotore dello sport è coinvolto a fondo in tale riflessione ed è sempre attento ai pareri del Comitato, di cui fanno parte personalità operanti nel settore.

3. Osservazioni generali sulla Comunicazione della Commissione

3.0.1. Dopo aver ripercorso le varie tappe recenti della lotta contro il doping a livello internazionale ed europeo, la Commissione mette in risalto il ruolo propulsivo dell'UE, segnatamente in relazione alla Convenzione europea della lotta contro il doping del Consiglio europeo del 1989.

3.0.2. Il Comitato prende atto, come lo fa la Commissione, del recente mutamento della natura del doping e condivide le cause, da essa rilevate, della diffusione del fenomeno: eccesso di commercializzazione dello sport, moltiplicarsi delle competizioni sportive, contesto in cui si muove l'atleta.

3.0.3. La Commissione adotta una triplice strategia di lotta contro il doping intesa in primo luogo a privilegiare l'etica e a rafforzare la protezione della salute degli sportivi, in secondo luogo ad instaurare un nuovo partenariato con il Comitato internazionale olimpico (CIO) attraverso, in particolare, la costituzione dell'Agenzia mondiale anti-doping e infine a mobilitare gli strumenti comunitari.

3.0.4. Il Comitato si rallegra del fatto che la Commissione tenga conto, nella sua analisi, della necessità di considerare due aspetti dell'«etica sportiva» e della «salute degli atleti» ed esprime inoltre apprezzamento per i numerosi riferimenti della Commissione a documenti fondamentali di recente elaborazione che esprimono la posizione del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni sul tema della lotta contro il doping.

3.1. Etica sportiva e protezione della salute degli sportivi

3.1.1. Dopo aver ricordato i principi etici del diritto alla salute, dell'integrità, della necessità di proteggere le persone a rischio e la dignità degli atleti, il Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie⁽¹⁾ (GEE) ribadisce che il doping costituisce una grave minaccia per la salute pubblica.

⁽¹⁾ Parere del GEE sugli aspetti etici del doping nello sport (11 novembre 1999).

3.1.2. Nella sua Comunicazione la Commissione riprende le principali proposte del GEE, fra cui figurano in particolare le seguenti:

- istituzione di un efficace sistema di controllo indipendente dal movimento sportivo;
- costituzione di un laboratorio europeo di riferimento;
- incoraggiamento della ricerca epidemiologica;
- organizzazione di una grande conferenza sul tema del doping;
- introduzione di disposizioni specifiche inerenti alla protezione degli atleti nella regolamentazione comunitaria in materia di salute e sicurezza dei lavoratori;
- elaborazione di una direttiva in materia di protezione dei minori nello sport, per garantire la tutela della loro salute e la loro autonomia;
- promozione da parte dell'UE di programmi di formazione specializzata nel settore della medicina sportiva;
- messa a punto di un codice di buona condotta nel settore della medicina sportiva, in collegamento con gli organi deontologici delle professioni interessate, che devono vigilare alla sua applicazione da parte dei loro membri.

3.1.3. Il Comitato esprime soddisfazione per questa iniziativa della Commissione, che ha voluto raccogliere il parere degli esperti in merito alla dimensione etica, giuridica e scientifica del fenomeno del doping.

3.1.4. Ritiene che un gruppo di monitoraggio delle sue proposte, di particolare interesse, debba entrare tempestivamente in funzione al fine di vegliare al rispetto dei principi etici individuati dal GEE e assicurarne l'applicazione nel corso del tempo.

3.1.5. Il Comitato controllerà che le azioni promosse dalla Commissione tengano conto di queste diverse proposte, che esso non mancherà di completare.

3.2. Verso un nuovo partenariato fra l'Unione europea e l'Agenzia mondiale anti-doping

3.2.1. La partecipazione all'Agenzia mondiale anti-doping (AMA) costituisce il secondo asse dell'azione comunitaria. La Comunicazione della Commissione mette giustamente in risalto il fatto che l'UE ha un interesse reale a partecipare alla creazione dell'Agenzia, in particolare in considerazione dei compiti della nuova istituzione che rientrano nell'ambito di competenza comunitaria, ad esempio i compiti in materia di protezione della salute pubblica, ricerca e libera circolazione degli atleti.

3.2.2. Questo nuovo partenariato descritto dalla Commissione è essenziale per lo sviluppo della lotta contro il doping: le organizzazioni sportive, il movimento olimpico e i poteri pubblici devono impegnarvisi con determinazione. Inoltre, l'UE deve consolidare la propria presenza, dare il proprio apporto e mettere a disposizione le proprie conoscenze per il successo di questo organismo internazionale, facendo in modo, nel contempo, di garantire a quest'ultimo il rispetto dei principi d'indipendenza e di trasparenza nel suo funzionamento.

3.2.3. Il Comitato economico e sociale approva calorosamente la partecipazione dell'UE alla creazione dell'Agenzia mondiale anti-doping ed esprime soddisfazione per il fatto che, sin dall'inizio dei negoziati, la posizione dell'UE appaia assai favorevole alla nascita di tale organismo.

3.2.4. Il Comitato chiede comunque alla Commissione di essere attenta e vigile, durante il periodo di transizione che si estenderà fino al 1º gennaio 2002, riguardo ai seguenti punti in merito ai quali non è stata ancora assunta una posizione definitiva.

- Il progetto di statuto dell'Agenzia dovrà essere definitivamente ultimato e accettato da tutti, specificando l'importanza vitale di un impegno politico e morale di tutte le parti interessate riguardo all'attività dell'Agenzia.
- L'AMA dovrà restare competente per la definizione dell'elenco delle sostanze e dei procedimenti dopanti vietati, adottando come riferimento, nei limiti del possibile, l'elenco stilato dalla commissione medica del CIO. Il Comitato chiede che all'AMA sia garantita tale competenza.
- L'AMA dovrà predisporre l'accreditamento e la certificazione dei laboratori di controllo per l'applicazione delle regole fissate dal Movimento sportivo internazionale.
- L'AMA dovrà continuare a essere la responsabile della redazione della guida per la buona esecuzione dei controlli nel corso delle gare sportive e fuori gara.
- L'AMA dovrà adoperarsi perché vi sia accordo tra gli organi statali o pubblici e il mondo dello sport nel suo complesso.
- Il Comitato auspica una forte cooperazione fra le agenzie internazionali di lotta contro il doping e l'AMA.

3.2.5. Il Comitato vigilerà attentamente sulla scelta definitiva della sede dell'AMA, che dovrebbe restare in Europa dove sono state prese le iniziative più importanti e dove sono stati condotti i lavori più numerosi e più rilevanti. Appoggia inoltre la proposta della Commissione in merito alla modifica dello statuto dell'AMA, vale a dire alla sua trasformazione da ente di diritto privato a ente di diritto pubblico.

3.2.6. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare tempestivamente al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta relativa alla partecipazione dell'UE all'Agenzia.

3.3. La mobilitazione degli strumenti comunitari

3.3.1. Nel suo piano di sostegno comunitario la Commissione desidera, da un lato, migliorare il coordinamento delle misure di carattere regolamentare (libertà di movimento, libertà di prestazione di servizi...) e, dall'altro, mobilitare al servizio della lotta contro il doping gli strumenti comunitari, fra cui i seguenti.

- La ricerca sulle sostanze e sui procedimenti dopanti, sui metodi di rilevazione e sulle conseguenze del doping per la salute: il Quinto Programma Quadro del Consiglio (1998-2002) per le azioni di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione riguarda direttamente il doping attraverso i programmi «Crescita e competitività durevole» e «Qualità della vita».

Nella sua Comunicazione, la Commissione rammenta che occorre prendere in considerazione diverse priorità nel campo della ricerca, ad esempio quella a carattere medico e metrologico. Il Comitato approva tale orientamento, che consente, soprattutto attraverso la politica comunitaria nel settore della ricerca, di realizzare azioni concrete quali lo sviluppo di uno studio anonimo consistente nel monitoraggio dello stato di salute degli atleti di alto livello in attività e uno studio epidemiologico degli ex uomini dello sport che hanno terminato la loro carriera di alto livello.

- I programmi nel settore dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù possono apportare un contributo alla lotta contro il doping, sul piano della sensibilizzazione, della prevenzione e dell'informazione: il programma «Socrates» nel campo dell'istruzione, il programma Leonardo in materia di formazione professionale e il futuro programma «Gioventù» riguardante la cooperazione nel settore della gioventù (formazione di animatori, scambi di giovani ecc.).

Per il Comitato, è evidente che le iniziative di ricerca, prevenzione mediante l'istruzione, formazione e informazione in materia di lotta contro il doping e protezione della salute degli atleti si prestano a un decentramento e all'utilizzo degli strumenti comunitari diffusi già esistenti. Esse si possono agevolmente inserire nell'ambito dei programmi di carattere generale già esistenti, attraverso un adattamento alla problematica della lotta contro il doping e della protezione della salute, completandone addirittura alcuni che risultano più specificamente orientati verso un determinato settore (ad esempio quello della tossicodipendenza).

- Programmi nel campo della cooperazione tra organi di polizia e organi giudiziari, quali OISIN (1996) per i servizi incaricati della repressione e Grotius (1996) per i magistrati, attraverso tirocini, azioni di formazione e scambi d'informazione.
- La Direttiva 92/27/CEE⁽¹⁾ del 31 marzo 1992, relativa all'etichettatura dei farmaci, come quadro d'azione per fare in modo che vengono riportate talune avvertenze speciali per determinate categorie di farmaci, segnatamente quelli contenenti sostanze illecite in ambiente sportivo.

⁽¹⁾ GU L 113 del 30.4.1992.

- La Commissione, in base all'art. 152 del Trattato, intende presentare una proposta di raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione del doping nello sport, in particolare quello dilettantistico. Gli Stati sono invitati a presentare una relazione sull'adozione e sull'applicazione delle misure decise nei diversi ambiti previsti dalla raccomandazione (prevenzione, sensibilizzazione, ecc.). Il nuovo piano d'azione quadro in materia di salute pubblica dovrà comprendere un capitolo sul doping.

3.3.2. Il Comitato approva l'idea di «mobilitare» gli strumenti comunitari esistenti a favore della prevenzione e della lotta contro il doping. Esso esprime tuttavia seri dubbi in primo luogo per quanto riguarda specificamente la proposta della Commissione sul tema della «salute» e in secondo luogo su una questione di carattere più generale.

3.3.2.1. Il Comitato è consapevole del fatto che l'art. 152 del Trattato non prevede l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia sanitaria; d'altro canto auspica che gli Stati membri completino e coordinino le disposizioni sanitarie nazionali in materia di doping.

3.3.2.2. Inoltre, il Comitato deploра il fatto che l'asse primario della politica di prevenzione e di lotta contro il doping proposto dall'UE si limiti alla mobilitazione degli strumenti comunitari già esistenti. Le sfide della prevenzione e della lotta contro il doping meriterebbero l'elaborazione di un progetto politico più coerente e di carattere più generale, integrando ad esempio taluni aspetti essenziali, fra cui quello disciplinare nei confronti degli atleti, praticamente eluso dalla Commissione.

4. Le proposte del progetto di parere del Comitato

Per accrescere l'impatto del piano di sostegno comunitario a favore della prevenzione e della lotta contro il doping nello sport, il Comitato considera che:

- il fenomeno del doping nello sport, come evidenziato dagli eventi recenti, ha assunto proporzioni assai preoccupanti in tutte le discipline e a tutti i livelli, fra i professionisti così come fra i dilettanti, e per tutte le fasce della popolazione, segnatamente i giovani.
- Il doping mette in pericolo la salute degli atleti, falsa le gare sportive, nuoce all'immagine dello sport, specie fra i giovani, e compromette gravemente la dimensione etica dello sport.
- Questo aggravamento del fenomeno è favorito dalle lacune legislative e regolamentari di numerosi Stati in materia di prevenzione e di lotta contro il doping, nonché dal cattivo coordinamento delle politiche in materia di lotta contro il doping dei diversi Stati membri della Comunità sportiva internazionale e in particolare degli Stati dell'UE.
- Occorre quindi provvedere a uniformare le misure e le azioni intraprese a livello delle legislazioni nazionali, delle istituzioni europee, del Consiglio d'Europa e del mondo dello sport nel suo complesso, su scala europea e internazionale.

Il Comitato ritiene che l'applicazione di una legislazione e di una regolamentazione in materia di prevenzione e di lotta contro il doping comporti tre aspetti inscindibili: l'etica sportiva, la repressione delle filiere del doping e la protezione della salute degli sportivi. I poteri pubblici degli Stati membri così come l'Unione europea sono direttamente coinvolti nell'articolazione dei tre aspetti citati, in modo da prevenire in maniera efficace, e combattere, la pratica del doping.

4.1. L'etica sportiva

4.1.1. L'aspetto disciplinare nei confronti degli sportivi riconosciuti colpevoli di aver fatto ricorso al doping.

4.1.1.1. È chiaro che la Commissione è cauta ad assumere un atteggiamento nettamente definito sul problema della repressione degli atleti legata a questioni di etica sportiva. Tradizionalmente, i provvedimenti nei confronti degli atleti sono presi dal movimento sportivo e il coinvolgimento dei poteri pubblici, segnatamente quelli degli Stati membri, è stato soltanto secondario e risulta al momento assai diseguale.

4.1.1.2. Esiste una richiesta del Parlamento europeo (punto 10 della risoluzione)⁽¹⁾ e del Comitato delle regioni (punto 3.14.2 del suo parere)⁽²⁾ di aggiornare l'aspetto disciplinare con un maggiore coinvolgimento dei poteri pubblici. Il Comitato chiede che la Commissione faccia propria questa posizione.

4.1.1.3. L'esperienza ha messo in luce la fragilità di questo aspetto nel momento in cui esso si esplica nel quadro di una giurisdizione sportiva isolata per l'assenza di una disciplina emanata dai pubblici poteri. In effetti la giurisdizione sportiva in materia si rivela spesso carente nel sanzionare i propri atleti, il che tende a screditare la lotta contro il doping.

4.1.1.4. Senza spingersi fino alla definizione dettagliata di un tipo preciso di architettura disciplinare nei confronti degli sportivi riconosciuti colpevoli di aver fatto ricorso al doping, si possono ravvisare due «modelli». Il primo si ispira all'esempio francese che prevede in prima istanza l'intervento delle federazioni sportive e secondariamente di un'autorità amministrativa indipendente sia dal movimento sportivo che dal potere politico e preposta ad esercitare un potere di regolazione, vale a dire il Consiglio per la prevenzione e la lotta contro il doping.

Il secondo affida invece per intero a un'autorità indipendente la responsabilità di perseguire e punire gli sportivi riconosciuti colpevoli di aver fatto ricorso al doping.

In entrambi i casi, risulta comunque indispensabile l'istituzione di un partenariato, o quanto meno di una cooperazione, fra l'organismo in questione e il movimento sportivo. È inoltre assolutamente necessario vigilare al rigoroso rispetto dei diritti degli sportivi a prescindere dalla soluzione prescelta.

⁽¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo sulle misure urgenti da adottare contro il doping nello sport — GU C 98 del 9.4.1999.

⁽²⁾ Parere del CdR sul tema «Il modello europeo di sport» 37/99 del 16.9.1999.

4.1.1.5. Il Comitato ritiene che l'elaborazione di una direttiva comunitaria potrebbe favorire la nascita di organismi di questo genere a livello di ciascuno Stato membro e incoraggiare la realizzazione di una legislazione omogenea per quanto riguarda i provvedimenti disciplinari.

4.1.1.6. È inoltre essenziale ricordare che l'aspetto della repressione disciplinare deve essere tenuto separato da quello penale, laddove alcuni Stati membri non operano al momento alcuna distinzione.

4.1.2. Il codice del CIO

4.1.2.1. Il Comitato prende atto dell'applicazione della dichiarazione del Comitato internazionale olimpico in materia di lotta contro il doping. Il codice del CIO rappresenta un importante passo avanti nella lotta anti-doping, in particolare al fine di rendere credibile, o addirittura esemplare, lo svolgimento dei giochi olimpici, ad esempio quelli di Sidney. Tale codice costituisce oramai un punto di riferimento giuridico e morale imprescindibile e lo sport a livello olimpico dovrebbe trarne beneficio. Grazie ad esso, dovrebbe essere facilitata la lotta contro il doping nel corso dei giochi olimpici.

4.1.2.2. Il Comitato si congratula con il CIO per gli sforzi compiuti di recente. Il CIO ha invitato l'UE a partecipare più attivamente, mediante una stretta collaborazione nella preparazione dei giochi di Sydney.

4.1.2.3. Se da un lato il Comitato rispetta l'indipendenza del movimento olimpico, dall'altro esso constata che il codice di lotta anti-doping del CIO, entrato in vigore il 1º gennaio 2000, è un codice autonomo che fa capo alla sola autorità del CIO e dei suoi comitati nazionali. Il coinvolgimento dell'UE si limita alla presenza dei rappresentanti designati dagli Stati membri.

4.2. Repressione delle filiere del doping

4.2.1. La Commissione affronta il problema del ruolo svolto dai pubblici poteri degli Stati membri nel quadro del controllo e della sorveglianza sui prodotti vietati unicamente dal punto di vista di una indispensabile cooperazione di polizia e giudiziaria.

4.2.2. Il Comitato saluta con favore qualsiasi rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri su queste delicate questioni, ad esempio in vista del ravvicinamento delle disposizioni nazionali che definiscono i reati e le pene da irrogare come pure l'importanza della loro armonizzazione in un territorio in cui le persone e i beni circolano liberamente.

4.2.3. È evidente che l'ambiente che circonda gli atleti che può fornire e somministrare sostanze dopanti o agevolarne e incoraggiarne l'uso deve essere oggetto di repressione al pari della fabbricazione, dell'importazione e della vendita di preparati contenenti sostanze vietate, poiché questa modalità di offerta insidiosa dei prodotti vietati si sta generalizzando.

4.2.4. Il Comitato sollecita delle norme che vietino la produzione, l'importazione e la vendita delle sostanze proibite, l'armonizzazione delle disposizioni penali degli Stati membri in materia di azione repressiva nei confronti degli ambienti più o meno prossimi agli atleti.

4.2.5. Il Comitato precisa, a questo proposito, che i quindici Stati membri dell'Unione europea figurano fra i paesi firmatari della Convenzione contro il doping del Consiglio d'Europa. In quanto tali, essi devono attenersi all'elenco delle sostanze e dei procedimenti dopanti vietati, stabilito dal gruppo di monitoraggio del CIO e inserito nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 1989 mediante emendamento. Detto elenco è quindi lo stesso per tutti gli Stati membri dell'Unione europea. È opportuno che ogni stato utilizzi un sistema di riferimento ottenuto con riconoscimento reciproco.

4.3. La protezione della salute degli atleti

4.3.1. Il Comitato considera la protezione della salute degli atleti uno degli obiettivi prioritari della prevenzione e della lotta contro il doping.

4.3.2. A tal fine, esso raccomanda un'attiva politica intesa a fornire informazioni certe, chiare, precise e aggiornate agli atleti che potrebbero far ricorso a sostanze o procedimenti dopanti. Tali informazioni dovranno essere obbligatoriamente comunicate agli sportivi all'atto del tesseramento o del suo rinnovo.

4.3.3. Inoltre il Comitato reputa necessario istituire un controllo medico obbligatorio per gli atleti ad alto livello definito congiuntamente fra enti pubblici e movimenti sportivi. Questo dovrà essere effettuato nell'ambito di strutture tecniche idonee. È inoltre indispensabile organizzare una rete di corrispondenti indipendenti dal movimento sportivo in grado di analizzare i risultati emersi da tale controllo e di elaborare norme intese alla tutela della salute degli atleti sulla base degli esami effettuati.

4.3.4. Tale controllo medico va considerato come un'indispensabile misura di salvaguardia per scongiurare le conseguenze, per la salute, dell'utilizzo di prodotti vietati e di una pratica sportiva senza freni. Si tratta inoltre di un modo di fare della medicina dello sport una grande specialità medica che non deve avere per solo obiettivo la ricerca delle prestazioni.

5. Conclusione generale

Nel presentare il suo «Piano di sostegno comunitario alla lotta contro il doping nello sport», la Commissione insiste sulla giustapposizione degli strumenti sviluppati dal movimento sportivo e quelli comunitari esistenti.

Ebbene, il Comitato si attendeva, sulla scia delle relazioni e dei pareri del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni, l'elaborazione di un sistema comunitario di fondo che costituisse l'ossatura di una lotta anti-doping e di una protezione della salute degli sportivi organizzate dai poteri pubblici degli Stati membri. Una simile impostazione avrebbe potuto permettere di delineare un'architettura europea di prevenzione e di lotta contro il doping imperniata sui tre seguenti aspetti principali:

— la creazione di una reale attiva politica comunitaria di prevenzione, che deve mobilitare tutti i soggetti coinvolti nella lotta contro il doping: istanze sportive a livello dilettantistico e professionistico, operatori del settore dell'istruzione, della gioventù e dello sport, autorità amministrative indipendenti, organizzazioni non governative, associazioni, professioni del settore sanitario e medico;

- lo sviluppo e l'armonizzazione dei mezzi di repressione sia disciplinari nei confronti degli sportivi riconosciuti colpevoli di aver fatto ricorso al doping, sia penali nei confronti delle filiere del doping, la riorganizzazione del mondo dello sport in funzione del criterio di indipendenza dei controlli e delle sanzioni, la cooperazione di polizia e giudiziaria fra gli Stati membri e l'armonizzazione delle legislazioni si rivelano elementi indispensabili per questa politica di prevenzione e di lotta contro il doping;
- il proseguimento e il miglioramento della ricerca medica e farmacologica, altrettanto fondamentale di quella clinica: la mobilitazione di tutte le risorse disponibili nel settore della ricerca è un complemento determinante per il successo di una politica di prevenzione e di lotta contro il doping. L'applicazione del principio di precauzione e la necessità impellente di tutelare la salute degli atleti devono costituire il «filo rosso» di tale politica.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'assicurazione malattia integrativa»

(2000/C 204/11)

Il Parlamento europeo, in data 11 aprile 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262, ultimo comma, del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale sul tema di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bloch-Laine, in data 5 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 113 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. INTRODUZIONE

1.1. Il Comitato economico e sociale ha ricevuto una richiesta di parere in merito ad un documento di lavoro della commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo sull'assicurazione malattia integrativa (PE.286.183 - DT/402.876). Il Comitato ha accolto tale richiesta con grande soddisfazione per una duplice serie di ragioni: le prime riguardano l'importanza e la gravità dell'argomento considerato; le altre derivano dal ruolo che il Comitato ritiene di potere e dovere utilmente esercitare in futuro nell'elaborazione progressiva degli atti costitutivi di un modello sociale europeo.

1.2. Per introdurre il presente parere, il Comitato osserva e sottolinea che il documento in esame è in linea con le riflessioni e gli atti intesi a meglio definire e consolidare la vocazione sociale dell'Unione. L'iniziativa intrapresa dalla commissione per l'occupazione e gli affari sociali del Parlamento dimostra la crescente attenzione dedicata dall'inizio degli anni '90 al tema della protezione sociale di cui la copertura malattia è uno dei principali elementi, se si considera la lotta contro l'esclusione. Le principali espressioni di tale riconoscimento sono state, dopo la raccomandazione del 27 luglio 1992 sulla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale⁽¹⁾, tre comunicazioni della Commissione del 1995, del 1997 e del 1999⁽²⁾. Il Comitato ha elaborato in data 1º marzo 2000 un parere sulla «Comunicazione della Commissione: Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»⁽³⁾.

1.3. Il «documento di lavoro» sul quale il Comitato si pronuncia oggi segna una nuova tappa di tale processo.

I. Analisi del documento di lavoro

Nell'analisi del testo in questione, si possono distinguere tre aspetti: un opportuno richiamo ad alcune regole fondamentali contenute nei Trattati dell'Unione europea che disciplinano l'approccio e il modo di affrontare la questione (A), la constatazione di una situazione preoccupante (B) e le proposte (C).

A. I vincoli del contesto istituzionale

1. Il documento ricorda che la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dei sistemi nazionali di protezione sociale spetta agli Stati membri.

2. Sottolinea che la protezione sociale si esercita secondo modelli e deriva da arbitraggi sociali e politici ereditati dalla storia e propri di ciascuno Stato.

3. Insiste sul fatto che gli Stati membri devono conservare le loro proprie responsabilità in materia, in applicazione diretta del principio di sussidiarietà.

4. Evidenzia che la libera concorrenza, che è uno dei principi fondamentali dell'Unione europea, continua chiaramente a disciplinare le norme relative all'assicurazione.

5. Indica che, secondo gli schemi previsti dai Trattati, l'Unione, in tale ambito come in altri, agisce «adottando norme MINIME» intese a creare una «rete di sicurezza».

6. Precisa che le cosiddette «prestazioni di confort» non formano oggetto del documento.

Il Comitato ha voluto riprendere e sottolineare tali annotazioni che figurano in diversi punti del documento per far risaltare chiaramente l'impegno dei suoi autori a non sottovalutare nessuno dei vincoli da rispettare e delle difficoltà da superare per affrontare adeguatamente le sfide inerenti al problema.

⁽¹⁾ GUL 245 del 26.8.1992, pag. 49/52.

⁽²⁾ COM(95) 466 def., COM(97) 102 def., COM(1999) 347 def.

⁽³⁾ CES 238/2000 — GU (non ancora pubblicata)

B. Una constatazione allarmante

La si può riassumere così: nonostante la diversità delle situazioni nazionali, si osserva in tutti gli Stati dell'Unione l'emergere o l'accentuarsi di fattori discriminanti in materia di accesso a cure sanitarie di qualità in tempo utile; tale disparità — e nulla permette di sperare che si attenui spontaneamente — è una forma particolarmente dannosa e scioccante di esclusione sociale e nuoce all'immagine e al futuro della costruzione europea.

1. Presentazione delle cause

Benché il documento del Parlamento abbia come oggetto delimitato l'assicurazione malattia integrativa, si comprenderebbero difficilmente il senso e la portata dei problemi in materia se non si ricordasse il contesto generale in cui si inserisce. Lo si può sintetizzare come segue:

- indipendentemente dalle loro specificità, su tutti i dispositivi europei di protezione della salute gravano alcune pesanti tendenze, ovvero:
 - un passato di venticinque anni di crescita rallentata, creatrice di disoccupazione e riduzione delle capacità contributive — imposte o contributi — delle famiglie e delle imprese;
 - un invecchiamento demografico;
 - l'emergere di nuove patologie e, in seguito ai progressi della ricerca e della terapeutica, un aumento del costo delle cure.

La confluenza di tali fattori ha reso inevitabile — tranne rare eccezioni — una deriva della parte dei finanziamenti pubblici nella spesa sanitaria totale che cresce quasi dappertutto, in percentuale rispetto al PIL nazionale. Simultaneamente in diversi luoghi in Europa si sono constatati un restrinzione dell'accesso dei ceti sociali meno abbienti — i più vulnerabili — a cure di qualità in tempo utile, ovvero un deterioramento della qualità delle cure per i gruppi più svantaggiati. Ciò significa che i sistemi sanitari obbligatori, fondati sulla solidarietà, hanno, in misura diversa, raggiunto i loro limiti.

Alla diminuzione globale dei campi di copertura finanziati su basi di prelievo obbligatorie ha corrisposto un ampliamento dei campi coperti dall'assicurazione integrativa. Si sono sviluppati, secondo ritmi e modalità diversi, dei meccanismi di protezione sociale che derivano dall'iniziativa privata, con o senza scopo di lucro.

Si possono e si devono considerare come fondamentalmente utili l'esistenza del ricorso all'assicurazione malattia integrativa e tutti i miglioramenti suscettibili di ampliarne l'apertura. Tale

approccio deriva dal rispetto del principio di realtà. Ma per rispettare tale principio è necessario non addolcirlo e contribuire a dissipare, per quanto possibile, le eventuali ambiguità. A tal fine e a questo punto del parere, il Comitato intende sottolineare i seguenti punti:

- a) per ragioni comprensibili, che sarebbe troppo facile e semplicistico stigmatizzare, il linguaggio politico tende spesso a celare un po' la realtà dei vincoli e ad alimentare, nei confronti dell'opinione pubblica, l'illusione che gli Stati sono e saranno in grado di rispondere alle aspirazioni, indipendentemente dalla disponibilità di prelievi obbligatori. Ci si augura che si possano compiere coraggiosi progressi in materia, nei confronti dell'opinione pubblica, verso un linguaggio di verità.
- b) Che lo si voglia o no, i dispositivi dell'assicurazione integrativa obbediscono, secondo modalità molto varie, a delle logiche di funzionamento che sono diverse, per definizione stessa, da quelle dei meccanismi di copertura obbligatori, e ciò per un duplice motivo:
 - I loro costi dipendono dalla natura dei rischi. La loro copertura dipende dalla capacità finanziaria dei clienti o affiliati. I costi possono essere dissuasivi, il che implica una procedura di selezione, qualunque siano le modalità.
 - Tali dispositivi, indipendentemente dai moventi, dalle culture e dalle strategie, sono in situazioni concorrentiali. L'adesione ai loro patti o contratti è volontaria. A meno di negare la loro natura, di voler distruggere le loro risorse profonde e di volere scaricare su di essi i principali compiti di solidarietà degli Stati, non è proprio il caso di stravolgerli. Su tale aspetto, come su altri del resto, il documento del Parlamento è chiaro e limpido. Ma ciò non significa che si debba «stare con le mani in mano», accontentandosi di contemplare, per rispetto della concorrenza, lo sviluppo di logiche creative di esclusioni finanziarie e/o patologiche.

Che lo dicano o no, più o meno chiaramente, gli Stati dell'Unione sanno tutti quali sono le possibili scelte che spettano loro:

- appesantire i prelievi obbligatori (imposte o/e contributi); oppure
- acconsentire ad un degrado della qualità e dei tempi di erogazione delle prestazioni; oppure
- ottimizzare il ruolo crescente dei sistemi di copertura integrativi, o ancora

- potenziare l'efficacia del funzionamento dei regimi obbligatori.

La questione sollevata dal documento sottoposto all'esame del Comitato è: cosa raccomandare per imboccare la terza di queste vie?

2. Individuazione degli ostacoli

A tale riguardo si può sottolineare che ci si trova qui su di un terreno molto impervio, per la diversità delle situazioni, delle tradizioni, delle iniziative degli Stati membri dell'Unione:

- in alcuni paesi si pagano le imposte; in altri si pagano i contributi, in altri ancora si pagano entrambi, secondo dosaggi molto vari;
- in alcuni paesi si tende a legiferare; in altri si preferisce negoziare, contrattare;
- in alcuni paesi si differenziano gli interventi; in altri li si uniformano, ecc.

II. Osservazioni specifiche

Indicazione: questa parte del parere del Comitato segue, paragrafo per paragrafo, la struttura delle parti II e III del documento del Parlamento.

Preambolo — Parte II

Il Comitato approva e sostiene la riaffermazione dei compiti di protezione sociale che spettano all'Unione europea, sia nel riconoscimento delle specificità che per un obiettivo comune di solidarietà.

§ 1-2. Il Comitato reputa che le cifre citate sarebbero più convincenti se si considerasse la percentuale delle spese rimborsate.

§ 1-3. Sarebbe utile — per sostenere la dimostrazione — presentare dei dati globali e comparabili a livello europeo; contribuirebbero a chiarire quali cure o quali servizi siano, totalmente o in parte, lasciati a carico dei pazienti. Taluni Stati — per controllare le spese mantenendo delle basi minime — hanno stabilito dei nuovi sistemi, in cui si selezionano le situazioni personali prioritarie. Sarebbe auspicabile disporre di informazioni su tale punto.

§ 1-5. Il Comitato ritiene che la solidarietà, in quanto principio, riguardi innanzi tutto i regimi obbligatori. La questione dell'eventuale condivisione di tale principio con i regimi integrativi deve formare oggetto di un dibattito chiaro. Tale punto non può essere lasciato nel vago.

§ 2. Sarebbe opportuno conoscere i dati relativi alla percentuale della popolazione coperta dall'assicurazione malattia integrativa.

§ 2-3. L'obiettivo del diritto alle cure sanitarie è quello di garantire, in tempo utile, l'accesso a cure mediche ritenute necessarie sulla base di criteri medici considerati obiettivi. Si può trattare solo di bisogni riconosciuti medicalmente.

§ 3-5. Per quanto riguarda l'ottica e l'odontoiatria, occorrerebbe sapere se le cure sono coperte dai sistemi obbligatori e, in caso affermativo, come e in quale misura.

Parte III del documento

§ 3. Si afferma che «le leggi del mercato (...) comportano la selezione sistematica dei rischi». Il Comitato osserva che tutti gli attori del mercato sono alla ricerca di clienti. Taluni propongono livelli più bassi di premi. Selezionano i «buoni rischi», ovvero persone giovani e in buona salute. Altri praticano un sistema di ripartizione dei rischi che consente di non escludere i meno abbienti, i più malati e i più anziani. In una concezione molto dura della legge del mercato, la selezione sistematica dei rischi non può portare che all'esclusione, all'espulsione dei più deboli dal mercato.

Il documento raccomanda l'instaurazione di regole minime che consentano di evitare l'assenza di copertura sociale. Si tratta dell'assenza di ricorso a delle cure minime che sarebbero coperte dai regimi obbligatori. Ma a quale livello di qualità e in quali tempi verrebbero erogate le prestazioni?

Per quanto riguarda i «grossi rischi», bisognerebbe organizzare un sistema di ripartizione dei rischi creando, per esempio, dei fondi di garanzia — a carico degli operatori assicurativi — che si facciano carico dei premi maggiorati.

§ 5. Il Comitato approva pienamente l'osservazione.

III. Parere sulle misure proposte

A. Carta dei diritti fondamentali

Il Comitato è favorevole ad una Carta che stabilisca principi forti in materia, che si ispiri alla Carta sociale del Consiglio d'Europa e alla Carta comunitaria dei diritti sociali.

B. Strumenti di controllo

Il Comitato reputa necessario che l'Unione si doti dei mezzi effettivi per una vigilanza europea in un settore tanto importante:

- ricorrendo ad una delle agenzie già costituite; oppure

- assegnando al Comitato per la protezione sociale, la cui costituzione è stata appena autorizzata, le capacità logistiche e finanziarie richieste a tal fine;
- oppure, in mancanza di ciò, creando un osservatorio.

C. *Base di regole minime*

1. Il Comitato è favorevole alla proposta di definire, in materia di accesso a cure di qualità in tempo utile, una nozione comune di servizio universale.

2. Esso ritiene che sarebbe preferibile orientare, piuttosto che legiferare, in un campo del quale si è sottolineata la complessità. L'obiettivo sarebbe quello di fare in modo che in ogni Stato membro venissero stabiliti, in concertazione con gli assicuratori privati, tramite negoziazione, dei capitolati d'oneri contrattuali che costituirebbero dei codici di buona condotta,

permettendo così di evitare le esclusioni alle quali può portare un esercizio smodato della logica di selezione dei rischi.

Il Comitato sarebbe favorevole ad una raccomandazione in tal senso, conformemente alle disposizioni previste dall'articolo 152 del Trattato.

3. Il Comitato è favorevole all'idea di garanzia vitalizia.
4. Il Comitato approva l'impegno inteso a mobilitare tutti gli assicuratori integrativi nell'azione di prevenzione.
5. Il Comitato è contrario all'utilizzo delle informazioni di tipo genetico a fini discriminatori in campo assicurativo.
6. Il Comitato è favorevole all'istituzione di un mediatore in ogni Stato per favorire la valutazione e la ricomposizione di controversie fra assicuratori e assicurati in base ai codici di buona condotta di cui al precedente § 2.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*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 istituisce un Comitato per la protezione sociale»

(2000/C 204/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 24 maggio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sulla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Cassina in data 5 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli, 1 contrario e 5 astensioni, il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria.

1. Introduzione — contenuto della proposta

1.1. Dopo la comunicazione «Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale», pubblicata il 14 luglio 1999⁽¹⁾, e dopo che le conclusioni del Consiglio degli affari sociali (29 novembre 1999) e quelle del Consiglio (17 dicembre 1999) hanno convalidato i principali aspetti di tale documento, la Commissione ha appena pubblicato una proposta di decisione del Consiglio con cui istituisce una struttura che dovrebbe chiamarsi «Comitato europeo per la protezione sociale (CEPS)⁽²⁾».

1.2. Nel parere formulato in merito alla comunicazione del luglio 1999⁽³⁾ il Comitato si è ampiamente soffermato sulla necessità di sviluppare strumenti atti a consentire la partecipazione di tutti gli attori interessati, sottolineando che non vi può essere ammodernamento o miglioramento dei sistemi di protezione sociale se non con la formazione di un forte consenso. Tale consenso deve essere costruito contemporaneamente a livello nazionale e comunitario. In particolare, nel parere il Comitato chiede che il gruppo di funzionari di alto livello degli Stati membri che sarà preposto alla gestione del processo attinente alla strategia concertata di ammodernamento stabilisca procedure volte a coinvolgere in tale processo le parti sociali e gli altri organi e istituzioni che rappresentano gli interessi dei vari settori della società.

1.3. Nella proposta di decisione oggetto del presente parere la Commissione propone di denominare il gruppo di funzionari di alto livello «Comitato europeo per la protezione sociale» (CEPS) e ne descrive la composizione e i compiti come segue:

- a) il CEPS sarà composto da due rappresentanti per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione;
- b) il CEPS avrà, tra l'altro, i seguenti compiti (articolo 1 della proposta di decisione):
 - controllare le politiche di protezione sociale degli Stati membri;
 - facilitare gli scambi di informazioni, di esperienze e di buone prassi tra gli Stati membri e la Commissione;

— elaborare una relazione annuale sulla protezione sociale, da presentare al Consiglio, relativa agli sviluppi della strategia per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Consiglio stesso;

- c) su richiesta del Consiglio o della Commissione, elaborare pareri o intraprendere lavori nella sua sfera di competenza;
- d) per quanto opportuno, collaborare con altri organi competenti e comitati responsabili per le questioni sociali ed economiche;
- e) stabilire adeguati contatti con le parti sociali.

1.4. Secondo il Comitato la proposta della Commissione, pur muovendosi nella giusta direzione, meriterebbe di essere precisata. Il Comitato formula in merito le seguenti osservazioni e proposte.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato apprezza il fatto che, nel memorandum, la Commissione confermi i tre elementi chiave identificati in precedenza che sono intesi a realizzare la cooperazione nel quadro della strategia concertata: il gruppo di funzionari di alto livello (il futuro CEPS), l'uso sistematico della «Relazione sulla protezione sociale in Europa» e la partecipazione di tutti gli attori interessati. Ciò corrisponde esattamente all'approccio cui si è ispirato il Comitato nel precedente parere sulla «strategia concertata».

2.2. Tuttavia il Comitato nutre riserve sul testo vero e proprio della proposta di decisione perché quest'ultimo sviluppa poco o per niente i riferimenti ai tre elementi chiave e, soprattutto, non propone nessun meccanismo che garantisca i contatti con le parti sociali (limitandosi ad affermare che il Comitato «stabilisce adeguati contatti» con loro — articolo 1, paragrafo 4). Il Comitato propone di chiarire l'articolo 1, paragrafo 4, aggiungendo il seguente testo: «in particolare instaurando procedure d'informazione e di consultazione e consentendo a loro delegazioni di partecipare ad alcune delle proprie riunioni».

⁽¹⁾ COM(97) 347 def.

⁽²⁾ COM(2000) 134 def.

⁽³⁾ GU C 117 del 26.4.2000, pag. 33.

2.2.1. È inoltre necessario che, a livello nazionale, i governi degli Stati membri garantiscano procedure e sedi di informazione, consultazione e partecipazione delle parti sociali, al fine di stabilire un coinvolgimento costante degli attori sociali rispetto alle riflessioni e alle attività che i rappresentanti nazionali nel CEPS saranno condotti a svolgere.

2.3. Il Comitato si compiace della formulazione dell'articolo 1, paragrafo 3, che stabilisce che il CEPS «lavora, per quanto opportuno, in collaborazione con altri organi competenti e comitati responsabili per le questioni sociali ed economiche»: il Comitato economico e sociale ritiene infatti di rientrare perfettamente nel profilo tracciato nell'articolo e si conferma pienamente disponibile a mettere la propria esperienza a disposizione del CEPS.

2.3.1. Per parte sua, il CES seguirà con grande attenzione la costituzione definitiva del CEPS e il suo futuro lavoro; in particolare chiederà di essere sistematicamente informato sulle attività del CEPS in modo da poter dare il suo contributo sia attraverso pareri di iniziativa e relazioni informative sia facendo il tramite con le organizzazioni di origine dei suoi membri i quali, se del caso, solleciteranno le loro organizzazioni ad attivarsi a livello nazionale e/o europeo.

2.4. Il CES auspica, inoltre che, nel quadro della cooperazione con le diverse istituzioni, il CEPS curi con attenzione i rapporti con il PE che ha dimostrato la volontà di contribuire in modo continuativo alla «strategia concertata per modernizzare la protezione sociale».

2.5. Il Comitato deploра inoltre la mancanza di qualsiasi riferimento alla necessità di coinvolgere nella strategia proposta i paesi candidati all'adesione e auspica vivamente che il CEPS inserisca questo punto cruciale tra le sue priorità operative. Il Comitato si dichiara pronto a mettere a disposizione del CEPS l'esperienza maturata con i partner socioprofessionali di tali paesi.

2.6. Il Comitato sottolinea l'esigenza di fondare i lavori del CEPS su una documentazione raccolta con cura e sottoposta

ad ampia diffusione e dibattito. Sotto questo profilo evidenzia il ruolo chiave della Commissione, la quale fornirà il segretariato del CEPS, nonché la grande importanza della versione migliorata della relazione annuale sulla protezione sociale in Europa, che costituirà uno strumento essenziale della strategia concertata.

2.7. Senza voler ipotecare le decisioni che il CEPS adotterà nell'ambito della propria autonomia, il Comitato sottolinea la necessità che le relazioni annuali vertano non solo sui quattro obiettivi strategici — da perseguire congiuntamente e senza dare la priorità ad uno sugli altri — ma anche sul mainstreaming. I quattro obiettivi (rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro; garantire la sicurezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici; promuovere l'integrazione sociale; garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile) sono per loro natura intimamente legati e ogni progresso compiuto nel raggiungere uno di loro dovrà comportare un progresso anche per gli altri.

2.8. Rilevando che sarà la Commissione a fornire il segretariato del CEPS (articolo 3, paragrafo 2), il Comitato esprime forte preoccupazione per lo scompenso esistente tra le ambizioni dichiarate nel delineare la strategia e i mezzi messi a disposizione. Le risorse materiali ed umane da assegnare sono esigue: nel punto 10.1, la scheda finanziaria prevede due posti di lavoro, ossia due funzionari di categoria A per lo 0,6 del tempo e uno di categoria C per lo 0,8; sono previste anche ulteriori risorse umane — nel punto 10.2 —, ma ancora una volta si tratta di appena due posti, per un importo massimo pari al doppio del costo unitario annuo di 108 000 euro.

2.8.1. Il Comitato giudica le risorse complessive previste estremamente limitate rispetto ai compiti attribuiti al CEPS e invita la Commissione a rivedere le previsioni in merito. Il CEPS dovrà svolgere una mole di lavoro considerevole e, per esempio, dovrà poter commissionare studi e approfondimenti di alta qualità, tenere audizioni e, se necessario, effettuare missioni in loco (oltre alle 2 riunioni annuali previste nello Stato membro che detiene la presidenza di turno) per individuare gli elementi necessari al benchmarking.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Carta europea delle piccole imprese»

(2000/C 204/13)

L'11 aprile 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3 del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «Carta europea delle piccole imprese».

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 Pezzini, in data 3 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 70 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale si compiace che il Consiglio europeo di Lisbona abbia deciso, fra le altre cose, di elaborare una Carta delle piccole imprese. Ciò appare tanto più importante se si considera la sfida che la società dell'informazione pone a tutte le imprese, alle piccole in particolare, e testimonia la sensibilità acquisita, soprattutto in questi ultimi anni, dagli Stati membri e dalla Commissione nei confronti delle piccole imprese.

1.2. Le piccole imprese rappresentano più del 95 % del totale delle imprese dell'Unione e occupano circa i due terzi dell'intera forza lavoro. Inoltre esse creano, ogni anno, dal 60 all'80 % dei nuovi posti di lavoro. Il Comitato ricorda anche che le piccole imprese non hanno gli stessi mezzi finanziari e il personale delle altre maggiori imprese e quindi tutti gli interventi che non tenessero conto della specificità di queste imprese potrebbero rappresentare un vero ostacolo allo sviluppo economico e alla creazione di posti di lavoro.

1.3. All'interno delle piccole imprese, che rappresentano tutte le attività, vi sono le micro-imprese (meno di 10 dipendenti), le imprese composte dal solo titolare e le imprese artigiane, che svolgono un ruolo universalmente riconosciuto nella nascita di nuova imprenditorialità e come primo laboratorio di formazione e di educazione al lavoro e al sapere rivolto al fare⁽¹⁾.

1.4. Il Comitato invita la Commissione a continuare nei suoi sforzi per attuare, con gli Stati membri, il Programma previsto dalle «Azioni Integrate» e dalle raccomandazioni di BEST.

1.5. Inoltre la Commissione e il Consiglio dovranno continuare ad attuare interventi strategici, con metodi e strumenti idonei, rivolti alle piccole imprese e all'artigianato, in dialogo costante con gli attori socioeconomici e attraverso la diffusione delle buone pratiche.

1.6. Sarebbe opportuno migliorare i criteri di valutazione dei risultati ottenuti, basandosi su criteri oggettivi quali: il tasso di creazione di imprese, la permanenza in vita delle nuove imprese, il costo del credito, le disponibilità del capitale di rischio per le piccole imprese...

L'utilizzo di questi criteri potrebbe consentire la creazione di un «Quaderno di bordo» («scoreboard») con gli obiettivi e i risultati ottenuti. Il Comitato potrebbe dare il suo contributo a questa attività, attraverso l'impegno di un gruppo ad hoc, che potrebbe, fra l'altro, effettuare delle audizioni nei singoli Paesi.

CARTA DELLE PICCOLE IMPRESE⁽²⁾

1. I programmi e le attività comunitarie, nonché gli interventi promossi dagli Stati membri, devono tener conto della realtà e delle esigenze delle piccole imprese.
2. I programmi scolastici e i centri educativi e formativi devono contribuire a sottolineare l'importanza dello spirito imprenditoriale e il valore sociale ed economico del lavoro svolto dal piccolo imprenditore e dai dipendenti delle piccole imprese.
3. È necessario approfondire gli aspetti culturali e le dinamiche sociali e contrattuali che regolano i rapporti fra coloro che lavorano, ai diversi livelli, nelle piccole imprese.
4. Devono essere favoriti e sostenuti gli interventi e le azioni che prevedono l'accesso delle piccole imprese (titolari e dipendenti) alla formazione, all'informazione, allo sviluppo di capacità organizzative e amministrative, alla ricerca e innovazione e allo sviluppo sostenibile.
5. Deve essere incoraggiato l'apprendistato nell'impresa, come catalizzatore, nei giovani, dello spirito di impresa e come strumento di successo dei giovani dotati di capacità creative. Allo stesso modo devono essere rimossi gli ostacoli alla mobilità europea dei giovani apprendisti.

⁽¹⁾ COM(95) 502 def. Le piccole imprese e l'artigianato: chiave della crescita e dell'impiego in Europa.

⁽²⁾ Secondo le Conclusioni del Consiglio di Lisbona: meno di 50 dipendenti.

6. Deve essere favorito l'accesso ai finanziamenti delle piccole imprese e resa meno onerosa la successione d'impresa.
7. Alcuni aspetti della legislazione fallimentare vanno rivisti e adattati allo sviluppo della imprenditoria.
8. Le politiche pubbliche devono agevolare l'accesso ai mercati delle piccole imprese, soprattutto di quelle che risiedono nelle regioni sfavorite, rimuovendo le limitazioni esistenti, riducendo i costi impropri, sostenendo l'associazionismo economico e lo sviluppo di reti a livello nazionale e internazionale.
9. Si deve procedere all'attuazione di uno sportello, di un documento e di un numero identificativo unico, nella fase della creazione e dello sviluppo delle piccole imprese.
10. Tutti i controlli previsti dalla legislazione ambientale e quelli inerenti alla sicurezza nei luoghi di lavoro dovrebbero essere meglio coordinati a livello nazionale.
11. Deve essere garantita la snellezza e la tempestività nell'applicazione delle norme che regolano i rapporti fra le imprese, fra queste e la Pubblica amministrazione, estendendo e rafforzando il silenzio-assenso e introducendo il «Difensore civico» della piccola impresa.
12. È necessario che venga sviluppato il sistema semplificato e vengano esentate le micro imprese, con un fatturato minimo, da eccessivi impegni fiscali.
13. Deve essere favorito l'accesso delle piccole imprese a tutti i Programmi comunitari e, in particolare, a quelli relativi alla ricerca e all'innovazione.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Comunicazione della Commissione — L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, "Verso la sostenibilità"»

(2000/C 204/14)

La Commissione delle Comunità europee, in data 7 dicembre 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 «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ribbe, in data 10 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria con 70 voti favorevoli, 2 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

0. Sintesi delle principali raccomandazioni

0.1. Il Comitato, pur condividendo la diffusa opinione secondo cui gli approcci di base del Quinto programma di azione erano corretti e riconoscendo che il programma ha prodotto alcuni risultati positivi, è molto preoccupato per il continuo peggioramento della qualità dell'ambiente in Europa, che considera il più importante singolo criterio di valutazione dell'efficacia dei successivi Programmi di azione europei a favore dell'ambiente e della politica ambientale europea in generale.

0.2. Si rammarica del fatto che la valutazione globale, pur contenendo una lista approssimativa dei problemi emersi nel corso dell'applicazione del Quinto programma di azione, non possa essere considerata un'analisi sistematica e dettagliata degli scarsi risultati di tale programma. Ritiene che ciò costituisca una fondamentale debolezza di detto documento. Un'analisi approfondita è essenziale non solo ai fini della preparazione e dell'applicazione del Sesto programma di azione, ma anche per il futuro della politica ambientale in un'Unione ampliata. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione di avviare i lavori in materia e di presentarne i risultati in una comunicazione.

0.3. Tale comunicazione dovrebbe occuparsi tra l'altro delle attuali carenze nelle strategie di integrazione, compresa la mancanza di organicità e di coerenza delle politiche dell'UE, dell'efficacia degli strumenti di politica ambientale, degli ampi divari nell'applicazione della legislazione ambientale da parte degli Stati membri, dell'impatto positivo e negativo della globalizzazione, del ruolo delle PMI, del legame tra crescita economica e protezione dell'ambiente, nonché dell'atteggiamento generale della cittadinanza nei confronti dei cambiamenti strutturali richiesti nelle nostre società per ottenere su scala mondiale uno sviluppo realmente sostenibile.

0.4. Il Comitato si attende che il Sesto programma di azione e i piani di azione tematici, previsti dalla Commissione e richiesti dal Comitato stesso, contengano:

— indicazioni dettagliate su come saranno affrontati i problemi emersi nell'applicazione del Quinto programma di azione;

- una riflessione sulla ripartizione del lavoro tra i vari livelli amministrativi e sull'esigenza di piani ambientali strategici nazionali (e regionali) e del loro coordinamento con i futuri programmi di azione;
- strategie specifiche per proseguire l'applicazione piena e coerente dei principi fondamentali di politica ambientale previsti dal Trattato;
- un'ampia definizione dello sviluppo sostenibile, la quale implichi che il Sesto programma di azione, oltre ad occuparsi della qualità dell'ambiente di vita nell'UE, dovrebbe anche dedicare attenzione all'impatto del modello di sviluppo dell'UE sulla qualità dell'ambiente in paesi terzi, sulle risorse europee e globali nonché sulla salute umana e sulla qualità della vita;
- obiettivi qualitativi e quantitativi a lungo termine stabiliti a livello comunitario per determinati temi ambientali prescelti, con un approccio integrato che preveda la partecipazione di diversi operatori e del Consiglio nelle sue diverse composizioni, nonché calendari per il loro raggiungimento sia a lungo che a medio termine;
- conversione degli obiettivi quantitativi in obiettivi per i singoli Stati membri, ove possibile;
- obiettivi settoriali nazionali e su scala comunitaria;
- orientamenti chiari e particolareggiati per il lavoro futuro sull'integrazione settoriale a livello di UE e nazionale;
- un esplicito riferimento all'esigenza di collegare i futuri sistemi di monitoraggio e di relazioni al Sesto programma di azione.

1. Introduzione

1.1. La Comunicazione sulla «Valutazione globale», presentata al Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999, contiene una valutazione dei risultati complessivi del Quinto programma di azione dell'Unione europea a favore dell'ambiente, adottato nel 1992 e riveduto nel 1998. In pari tempo essa si prefigge di avviare, con le istituzioni dell'UE e altre parti in causa, una discussione sul futuro della politica ambientale

dell'UE, in particolare in vista dell'elaborazione del Sesto programma di azione per l'ambiente. Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki, entro il 2000 la Commissione dovrà presentare una proposta relativa al Sesto programma di azione.

1.2. Parallelamente alla «valutazione globale» la Commissione ha presentato due documenti di lavoro che riguardano rispettivamente la considerazione degli aspetti ambientali nelle politiche comunitarie e gli indicatori ambientali e di integrazione⁽¹⁾. Il primo documento valuta le strategie di integrazione preparate dal Consiglio nelle sue varie composizioni («Energia», «Trasporti», «Agricoltura», «Industria», ecc.) a partire dal Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998. La preparazione di queste strategie di settore dovrebbe concludersi per il giugno 2001, e le strategie sarebbero quindi d'immediata applicazione. Il secondo documento descrive il previsto sistema di indicatori dell'UE, composto da indicatori ambientali, di integrazione e di sostenibilità, e fornisce informazioni sulle attività attuali e future in tale settore (AEA, OCSE, Eurostat, ecc.). Entrambi gli aspetti, integrazione e indicatori, svolgono un ruolo essenziale nella discussione in merito al Sesto programma di azione.

1.3. Il Consiglio europeo di Helsinki ha anche invitato la Commissione a presentare una strategia a lungo termine in materia di sostenibilità che combini le dimensioni economica, sociale ed ecologica dello sviluppo sostenibile. Tale strategia, che sarà elaborata da un gruppo di lavoro presieduto da Romano Prodi e presentata al Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001, servirà anche da contributo della Comunità alla revisione decennale del processo di Rio (Rio+10) in programma per il 2002.

1.4. Nel presente parere il Comitato formulerà delle osservazioni sull'applicazione del Quinto programma di azione (terza parte) e, in parte nel contesto di tali osservazioni, presenterà delle proposte per la preparazione del Sesto programma di azione (quarta parte). Dato che il Sesto programma di azione, a differenza del Quinto, consisterà di un documento strategico piuttosto breve, cui faranno possibilmente seguito più tardi dei piani di azione più specifici, la quarta parte del presente parere si concentrerà su questioni e principi essenziali. Osservazioni più particolareggiate verranno formulate quando il Comitato sarà consultato in merito al Sesto programma di azione e ai piani di azione separati.

2. Osservazioni introduttive di carattere generale

2.1. Il Comitato tiene anzitutto a ricordare di avere più volte segnalato l'importanza fondamentale di standard elevati di tutela dell'ambiente in Europa. Un alto livello di protezione dell'ambiente è non solo essenziale per preservare i fondamenti materiali della vita umana, ma comporta anche vantaggi economici in termini di concorrenza. È però anche chiaro che norme di tutela ambientale relativamente più restrittive in Europa possono causare svantaggi, sotto il profilo della competitività, nella lotta per affermarsi sui mercati globali. In altri termini, la mancata protezione dell'ambiente in paesi terzi mette sempre più a rischio gli sforzi fatti in Europa per tutelare l'ambiente.

⁽¹⁾ SEC(1999) 1941 e SEC(1999) 1942 del 24 novembre 1999.

2.2. Il Comitato constata che, sebbene la tutela dell'ambiente in Europa sia ancora caratterizzata da considerevoli carenze, nell'UE il dibattito in materia si svolge su un piano più elevato che in altre regioni economiche globalmente importanti. Il mondo politico, quello economico e la società civile sono consapevoli dell'importanza di proteggere l'ambiente e la natura. Il Comitato vede in ciò un notevole successo sociale e culturale degli ultimi decenni. È chiaro per tutti gli europei che una diffusa protezione dell'ambiente e della natura fa parte della cultura europea. È quindi particolarmente positivo che le parti interessate siano state chiamate a partecipare alla valutazione globale e alla preparazione del Sesto programma di azione. Il Comitato esorta i vari Consigli competenti in materia a studiare come seguire questa linea di condotta, specie nei rispettivi lavori sulle strategie per l'integrazione settoriale.

3. I risultati del Quinto programma di azione a favore dell'ambiente

3.1. La valutazione globale giunge alla conclusione che «i progressi compiuti dalla Comunità nello sviluppo di una politica ambientale (...) cominciano a dare i loro frutti in alcuni campi», rileva tuttavia che «i progressi verso la sostenibilità sono stati chiaramente limitati e il Quinto programma non ha raggiunto i suoi obiettivi». In base alla relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA)⁽²⁾, del giugno 1999, sullo stato dell'ambiente la Commissione nota che la qualità dell'ambiente in Europa, considerata dal Comitato come il criterio principale, sebbene non il solo, per valutare i risultati del programma, è peggiorata in molti sensi e continuerà a peggiorare in futuro se non vi saranno azioni ulteriori. Fortunatamente la valutazione globale sottolinea anche alcuni risultati positivi: oltre a successi relativi in settori come l'acidificazione, la riduzione dello strato di ozono o la qualità dell'acqua, vi sono aspetti maggiormente legati alle politiche adottate, come il miglioramento della qualità tecnica della legislazione e il progettato impiego di una gamma più vasta di strumenti. Il Comitato si compiace che negli ultimi anni siano stati adottati numerosi regolamenti e direttive in materia di protezione ambientale. I loro effetti sull'ambiente si faranno sentire in parte solo in un secondo tempo. Al tempo stesso va però tenuta presente la proiezione per l'avvenire dell'Agenzia europea dell'ambiente, la quale evidenzia che da soli tali provvedimenti non saranno sufficienti per realizzare i necessari obiettivi ecologici.

⁽²⁾ Nel capitolo 1 di tale relazione, intitolato «Qualche progresso in un quadro generale insoddisfacente», la tabella riassuntiva evidenzia sviluppi negativi per 8 dei 15 aspetti ambientali considerati (cambiamento climatico, distruzione dell'ozono, degrado del suolo, rifiuti, salute umana, aree costiere e marine, aree rurali e aree montane), mentre per 6 aspetti (sostanze pericolose, inquinamento atmosferico transfrontaliero, stress idrico, rischi tecnologici e naturali, biodiversità e aree urbane) si rilevano «alcuni sviluppi positivi ma insufficienti». Per 1 aspetto (OGM) non è ancora dato individuare gli sviluppi.

3.2. Il fatto che l'ambiente in Europa continui a deteriorarsi non significa che il Quinto programma di azione fosse un cattivo programma. Al contrario, il Comitato condivide la diffusa opinione secondo cui si trattava di un programma ambizioso e di vasta portata per il suo tempo, che i temi ambientali scelti e i settori presi di mira erano quelli giusti e che gli approcci di base (integrazione, responsabilità condivisa, una combinazione più ampia di strumenti) sono tuttora validi⁽¹⁾.

3.3. La valutazione globale e alcuni dei documenti connessi che sono stati preparati dalla Commissione⁽¹⁾, indicano alcune ragioni del relativo insuccesso del Quinto programma di azione nell'avviare l'Unione europea e gli Stati membri verso uno sviluppo più sostenibile. Fra tali ragioni figurano: tendenze economiche e sociali, come l'accresciuta domanda di prodotti e servizi dannosi per l'ambiente, insufficiente impegno da parte degli Stati membri, strategie di integrazione sviluppate in maniera inadeguata e mancato coinvolgimento/collaborazione dei vari settori economici (il «problema della partecipazione»), mancata applicazione del concetto di responsabilità condivisa, in parte per la mancanza di chiarezza su chi fossero i destinatari delle azioni programmate, assenza di obiettivi quantificati e approccio incoerente alla determinazione degli obiettivi, il carattere non vincolante del programma, notevoli problemi relativi all'applicazione della legislazione ambientale dell'UE, mancanza di coordinamento politico tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, poca visibilità del programma sia presso il pubblico che in seno alle direzioni generali della Commissione e ai ministeri nazionali.

3.4. Per quanto sia utile individuare queste carenze — che andranno affrontate tutte esplicitamente nel Sesto programma di azione — l'elenco approssimativo che precede non può far dimenticare che manca un'analisi sistematica e dettagliata dello scarso successo del Quinto programma di azione. Ora, tale analisi è indispensabile non solo per avviare nel giusto modo lo stesso Sesto programma di azione, ma anche, in una prospettiva più ampia, nell'interesse della futura politica ambientale europea in un'Unione allargata. Il Comitato considera che l'assenza di tale analisi costituisca una grave debolezza della valutazione globale.

3.4.1. Riferendosi ai vari «attori» menzionati nel Quinto programma, il Comitato formula le seguenti osservazioni in merito alle ragioni elencate, ma non approfondite, nella valutazione globale:

3.4.1.1. Come uno degli «attori» importanti il Quinto programma menziona le «amministrazioni» e «autorità competenti»: in proposito occorre almeno distinguere tra i livelli dell'Unione europea e degli Stati membri. Per quanto riguarda il livello dell'UE va anzitutto osservato che, parallelamente alle strategie settoriali di integrazione sviluppate dai vari Consigli, anche la Commissione avrebbe dovuto indicare in dettaglio le carenze nell'inserimento delle esigenze ambientali in altri settori di intervento, comprese le incoerenze della politica dell'UE e la mancanza di coordinamento all'interno delle istituzioni comunitarie. In tale contesto occorre tra l'altro

⁽¹⁾ Vedere i documenti «Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation» (Conclusioni della consultazione delle parti coinvolte in merito alla valutazione globale) 9-10 febbraio 1999 e «Member States Contributions to the Global Assessment» (Contributo degli Stati membri alla valutazione globale) elaborato dalla DG ENVI.

stabilire se non si continui a fornire indicazioni errate in numerose aree di intervento, compresi i settori prioritari del Quinto programma di azione. È pertanto importante che le strategie in materia d'integrazione adottate dai Consigli dei ministri di volta in volta competenti vengano stabilite di comune accordo con gli enti e organi responsabili della tutela ambientale.

3.4.1.2. Sarebbe stato necessario anche segnalare e rimuovere le contraddizioni e incoerenze della propria politica. Quante volte la Commissione ha richiesto nei suoi documenti che venga ridotto il volume dei trasporti, limitando la circolazione e il consumo di energia? In parecchi documenti si richiede che una parte del trasporto su strada venga trasferito, ad esempio, sulla rete ferroviaria. Finora però si è fatto troppo poco, i trasporti continuano a crescere a ritmo costante, quelli stradali in misura proporzionalmente maggiore. Ciò costituisce la prima causa della probabile impossibilità di raggiungere gli obiettivi stabiliti a Kyoto. Eppure in tale settore non si ravvisa alcun significativo cambiamento di indirizzo della politica di sostegno da parte della Commissione (ad esempio nell'ambito dei fondi strutturali o del Fondo di coesione): gli investimenti vengono diretti in modo prioritario verso la costruzione di strade. Chi semina strade raccoglie spesso ulteriore traffico, e non deve stupire che non si riescano a realizzare gli obiettivi di politica ambientale.

3.4.1.3. La Commissione avrebbe inoltre dovuto chiarire in modo molto più concreto se le numerose dichiarazioni e richieste dell'UE in materia di politica ambientale abbiano avuto un seguito positivo, specificando come ciò sia avvenuto nei casi di successo e il perché dei casi d'insuccesso. Le dichiarazioni, da sole, non portano avanti la protezione dell'ambiente. L'UE ha per esempio fatto delle affermazioni di alto profilo in merito al settore dei trasporti pubblici a breve distanza (reti dei cittadini) o alla promozione delle energie rinnovabili, senza però che vi siano segnali di un'effettiva attuazione. Nemmeno la configurazione del bilancio dell'UE testimonia sempre chiaramente la nuova impostazione della politica in senso ecologico. Mentre nuovi approcci⁽²⁾ positivi sotto il profilo ecologico vengono portati avanti solo con grande titubanza, varie iniziative di dubbio interesse per l'ambiente dispongono di mezzi consistenti. Per un'effettiva integrazione della tutela ambientale in altre politiche come quella annunciata dalla Commissione è anche indispensabile ristrutturare o reimpostare il bilancio, e in particolare promuovere progetti «dal basso verso l'alto» per rendere più attraenti i nuovi approcci politici e tecnici in materia ambientale per le imprese e il grande pubblico.

3.4.1.4. Sarebbe stato inoltre necessario verificare l'efficacia degli strumenti di politica ambientale. Ormai dovrebbero essere disponibili, anche negli Stati membri, esperienze sufficienti sui punti forti e sulle debolezze dei vari strumenti, quali ad esempio la legislazione quadro, gli strumenti orientati al

⁽²⁾ Basti pensare che per Altener sono stati stanziati solo 11 milioni di euro e che di recente la Commissione ha proposto (COM(1999) 576) di ridimensionare gli aiuti alle coltivazioni (rispettose dell'ambiente) di canapa e lino (GU C 140 del 18.5.2000, pag. 3).

mercato e gli accordi volontari, e su un mix efficace dei medesimi⁽¹⁾. Una tale valutazione dovrebbe comprendere anche una descrizione concreta delle difficoltà che si sono manifestate finora nell'utilizzazione dei singoli strumenti. Si dovrebbe ad esempio indicare perché sul fronte dell'internalizzazione dei costi esterni, richiesta da lungo tempo, e quindi della conseguente applicazione del principio «chi inquina paga» all'interno dell'UE, siano stati compiuti progressi così scarsi. Il Comitato sottolinea che una buona informazione in merito all'efficacia delle politiche è essenziale per molte ragioni, compreso il fatto che senza tale informazione è difficile fare previsioni accurate circa l'impatto delle misure concordate («scenari futuri») e fornire ai paesi candidati indicazioni su come adottare l'acquis con il minimo di costi e il massimo di benefici.

3.4.1.5. Si sarebbe inoltre dovuto prestare grande attenzione alla (parziale) mancanza di obiettivi quantificati, che costituisce manifestamente una delle carenze del Quinto programma di azione. La discussione sulla politica del clima rende tuttavia evidente che nemmeno l'esistenza di obiettivi chiaramente formulati basta a garantire una politica efficace. A Kyoto l'Unione europea si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra, entro il 2008-2012, dell'8 % rispetto ai valori dell'anno di partenza 1990. Tuttavia, secondo un'analisi dell'Agenzia europea per l'ambiente, mantenendo le politiche adottate finora non sarà possibile conseguire tale riduzione: si prevede, al contrario, una crescita del 6 %. Ma il fallimento, già prevedibile, di un obiettivo di politica ambientale chiaramente definito e universalmente riconosciuto non ha alcuna conseguenza politica visibile. Ciò significa dunque che non si può imputare alla sola mancanza di chiari obiettivi la responsabilità degli scarsi risultati ottenuti nel campo della protezione dell'ambiente.

3.4.1.6. Oltre a quanto si è detto in merito ai problemi al livello dei servizi e delle politiche dell'Unione europea, sono da rilevare le pesanti carenze negli Stati membri. Il fatto che in sede di Consiglio dell'Unione europea gli Stati membri adottino normative ambientali che poi loro stessi non applicano o applicano solo quando vengono messi sotto pressione (dall'apertura di una procedura di infrazione da parte dell'UE) va a scapito della protezione ambientale e non è facile da giustificare dinanzi all'opinione pubblica, che pure si dichiara voler sensibilizzare alle questioni ambientali. Come esempi emblematici di questo stato di cose basta rammentare qui le importanti direttive sulla salvaguardia della natura (la direttiva sulla protezione degli uccelli come pure quella riguardante la flora, la fauna e gli habitat), la direttiva sui nitrati, come pure gli ulteriori ritardi di alcuni Stati membri circa il divieto della benzina contenente piombo. Anche a questo proposito il Comitato lamenta l'assenza di un'analisi sistematica di come si possa affrontare meglio questo stato di cose in avvenire. Si possono contemplare, da un lato, restrizioni severe e, dall'altro, anche politiche di sostegno mirate e coerenti⁽²⁾.

3.4.1.7. Come secondo attore importante il Quinto programma d'azione cita le aziende pubbliche e private. Il

Comitato avrebbe ritenuto utile che ci si occupasse, più di quanto si sia fatto sinora, delle competenze tecniche delle imprese in materia ambientale, ma anche dei limiti esterni, cui esse sono soggette in tale ambito. Il Comitato vede con grande favore le molteplici iniziative in materia di protezione ambientale che numerose imprese hanno ormai avviato, deve tuttavia constatare che la situazione globale in cui i settori produttivi operano costituisce sempre più uno dei fattori che limitano questo loro impegno. L'UE, in quanto sistema economico, non ha alcun interesse a lasciare che le imprese abbandonino tale impegno, né potrebbe esservi alcun vantaggio per la protezione dell'ambiente su scala globale se delle norme troppo restrittive costringessero le industrie ad emigrare verso paesi dove gli standard ambientali fossero più modesti o mancassero del tutto. Fintanto che mancheranno regole sufficienti in materia di standard ambientali che siano applicabili nel mondo intero (ad esempio tramite l'OMC), spetterà all'Unione europea definire e attuare una propria strategia che garantisca gli standard ambientali più rigorosi necessari, onde evitare ripercussioni negative per le imprese e per l'ambiente in Europa. Un discorso analogo vale per i produttori agricoli e per la politica agricola dell'UE. Al riguardo, il Comitato rinvia ad esempio al parere sul tema «Per il consolidamento del modello agricolo europeo»⁽³⁾, nel quale si richiama l'attenzione sul fatto che tale modello non sembra realizzabile nel contesto delle condizioni vigenti sui mercati mondiali. La valutazione globale non prende adeguatamente in considerazione tali questioni, e trascura tra l'altro le conseguenze ambientali positive della globalizzazione (ad esempio i vantaggi in termini di competitività che derivano dalle innovazioni di processi e prodotti realizzate per ragioni ambientali).

3.4.1.8. Il Comitato rileva inoltre che mancano osservazioni specifiche sulla situazione delle piccole e medie imprese. Molte di queste non possono attualmente permettersi di avere un proprio esperto in materia ambientale. Esse hanno presumibilmente i maggiori problemi di adeguamento. Spesso non dispongono delle informazioni necessarie sugli obiettivi della politica ambientale e sulle possibili strategie. Un'analisi delle carenze esistenti dovrebbe dedicare ampio spazio a tale situazione. Il Sesto programma di azione dovrebbe formulare indicazioni sul tipo d'interventi specifici a favore di tali imprese affinché siano messe in condizione di affrontare con successo le sfide cui sono confrontate. Occorrerebbe tra l'altro coinvolgerle attivamente nella preparazione di programmi ed azioni e fornire ampio sostegno alle misure necessarie.

3.4.1.9. Va infine osservato che la politica ambientale può essere coronata da successo solo se vi è un livello adeguato di coscienza ecologica nella popolazione e se l'azione politica è non soltanto accettata ma anche richiesta. La consapevolezza e la cultura in materia di ambiente costituiscono pertanto dimensioni essenziali di una politica ambientale coronata da successo. Anche in questo campo il Comitato nota la mancanza di un'analisi e di una descrizione approfondite della situazione. Desta grande preoccupazione il fatto che la tutela dell'ambiente viene sempre meno spesso definita come un importante compito politico e che il grande pubblico sembra ritenere che vi sia una contraddizione intrinseca tra economia ed ecologia. Per una protezione innovativa dell'ambiente si tratta di una situazione di partenza estremamente negativa.

3.4.1.10. In passato a molti livelli non è stata attribuita la giusta importanza all'istruzione in materia di ambiente. Un'istruzione innovativa in questo campo non deve solo trasmettere delle conoscenze al grande pubblico, ma anche far

⁽¹⁾ Tale valutazione potrebbe basarsi tra l'altro sulle relazioni dell'AEA in merito all'efficacia delle misure fiscali (1996) e degli accordi volontari (1997).

⁽²⁾ Ad esempio le prassi di sostegno nel settore agricolo dovrebbero essere tali da contribuire a risolvere, invece che ad accentuare, i conflitti tra i provvedimenti riguardanti fauna, flora e habitat/Natura 2000 e l'agricoltura.

⁽³⁾ GU C 368 del 20.12.1999.

maturare un atteggiamento di responsabilità nei confronti delle generazioni future e degli esseri viventi. Al tempo stesso deve far comprendere e rendere accettabili ai singoli cittadini le decisioni prese in materia di ambiente, nonostante la complessità della relazione tra esseri umani e ambiente. In tale contesto un ruolo importante spetta alle organizzazioni ambientaliste.

3.4.2. Un problema consiste quindi nel fatto che, pur menzionando in parte i motivi del successo modesto del Quinto programma d'azione, la Commissione non li approfondisce. Ma vi sono anche nodi d'importanza fondamentale che non vengono neanche discussi. In particolare occorreva stabilire a quali condizioni la crescita economica sia compatibile con la protezione dell'ambiente e a quali condizioni sia possibile puntare su un'utilizzazione delle risorse nettamente inferiore⁽¹⁾. In altre parole, bisognava chiedersi come disgiungere, in termini non solo relativi, ma anche assoluti, i danni ambientali e l'uso delle risorse naturali dalla crescita economica, al fine di permettere una «crescita qualitativa», una crescita senza danni ambientali⁽²⁾. Il Comitato dubita che una politica ambientale basata esclusivamente su misure tecnologiche (come la desolforazione dei gas di scarico, l'uso di marmite catalitiche nelle auto ecc...⁽³⁾) possa sempre eliminare i danni ambientali causati dalla continua crescita economica («disgiunzione assoluta»). Dal momento che i costi marginali delle tecnologie di riduzione dell'inquinamento crescono rapidamente una volta che si sia esaurito il potenziale di misure «facili», c'è persino il rischio che, là dove un approccio basato sulla tecnologia abbia effettivamente consentito una disgiunzione relativa o assoluta nel breve o medio termine, nei vari paesi si assista a lungo andare ad un processo di ricongiunzione, almeno per quanto riguarda una serie di problemi ambientali persistenti come i rifiuti o il cambiamento climatico⁽⁴⁾. Tale analisi porta a chiedersi se, nelle nostre economie non occorrono, oltre alle misure tecnologiche, dei mutamenti strutturali per raggiungere una radicale riduzione dell'uso complessivo di risorse sostenuta da un aumento dell'efficienza ecologica, il cosiddetto «fattore dieci»⁽⁵⁾, che

⁽¹⁾ Per gli aspetti più generali di tale questione vedere il parere del CES del 1995 sul tema «Crescita economica e ambiente»: GU C 155 del 21.6.1995.

⁽²⁾ Nel parere adottato il 30 marzo 2000 sul tema «L'economia dell'UE: rassegna 1999» (GU C 140 del 18.5.2000, pag. 44) il Comitato ha ribadito ancora una volta che se si vuole ottenere un calo soddisfacente della disoccupazione l'UE deve avere un obiettivo di crescita economica di almeno il 3,5 % nel medio termine.

⁽³⁾ Il documento della Commissione afferma molto chiaramente che nel settore della protezione ambientale tesa a porre rimedio ai danni sono stati conseguiti risultati del tutto considerevoli. Come esempio vanno menzionate le riduzioni significative di taluni inquinanti ambientali già ottenute o attese per il futuro. Ad esempio, secondo il documento della Commissione, grazie alla sostituzione delle vecchie automobili con nuove dotate di catalizzatori, è prevista per il 2010 una riduzione del 70-80 % delle emissioni di SO₂ nonché di NO_x.

⁽⁴⁾ Si possono citare i Paesi Bassi, dove i dati sul rapporto che intercorre fra il PIL e gli stress ambientali nel periodo 1985-1997 indicano che, parallelamente a casi di disgiunzione relativa (e talvolta persino assoluta), si sono verificati anche casi di ricongiunzione, ad esempio per le sostanze tossiche e pericolose (per maggiori particolari cfr. l'Indice olandese per l'ambiente 1998).

⁽⁵⁾ Ossia un'efficienza energetica e ambientale dieci volte superiore rispetto ai metodi di produzione odierni.

permetterebbe inoltre una distribuzione più equa delle risorse naturali su scala mondiale al pari di un passaggio da processi di produzione altamente inquinanti a processi più puliti)⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Un problema importante è tuttavia costituito dal fatto che ancora si ritiene di poter risolvere i problemi di tutela ambientale con approcci tecnici. Non si è riusciti a raggiungere un ampio consenso sociale sul fatto che spesso saranno necessari considerevoli cambiamenti strutturali nel nostro sistema di produzione, di consumo e di fornitura di servizi, nonché nelle politiche settoriali che ne risentono l'impatto (come energia, trasporti o agricoltura). Al tempo stesso, le attuali tendenze dello sviluppo vanno in tutt'altra direzione. Ad esempio, secondo il documento della Commissione, il prevedibile sviluppo mondiale dell'economia e l'ulteriore crescita del commercio internazionale comporterà uno sfruttamento ancora più intensivo di risorse naturali limitate. Da un punto di vista globale l'acquisizione dei modelli di comportamento dei paesi industrializzati occidentali da parte di una quota consistente della popolazione mondiale, insieme con la crescita della stessa popolazione mondiale e l'aumento del prodotto interno lordo pro capite, farà sì che di qui all'anno 2050 le emissioni di CO₂ triplicheranno rispetto ad oggi. Tuttavia, al tempo stesso, alcune stime indicano che tali emissioni devono essere ridotte di almeno il 35 % entro il 2010 se si vuole limitare l'incremento della temperatura a lungo termine a 1,5° di qui al 2100. Questo esempio mostra chiaramente la misura dei cambiamenti necessari. Ne consegue che i cambiamenti strutturali che devono essere intrapresi nei paesi industrializzati, come anche il processo di elaborazione di nuovi modelli di sviluppo economico (sostenibili) nei paesi del secondo, terzo e quarto mondo, sono profondi. L'Unione europea deve svolgere un ruolo di precursore in tale processo di disgiunzione, considerando la sua importanza economica, la sua utilizzazione proporzionalmente maggiore di risorse, ma anche la sua competenza e il suo potenziale innovativo. Tuttavia i cambiamenti necessari sono talmente profondi che non è stato possibile trovare alcun consenso in materia. Un simile consenso non esiste né a livello di UE e di comunità internazionale né all'interno dei singoli stati, ad esempio tra governi, parti sociali e gruppi di interesse. Le ragioni di ciò sono molteplici e in parte comprensibili. L'uomo teme i cambiamenti profondi, le trasformazioni radicali (anche quando sono «solo» di natura tecnologica). Alla politica ambientale quindi incombe un compito importante, il quale consiste nel convincere gli «attori» menzionati in precedenza, ossia le amministrazioni e i politici, le aziende pubbliche e private e l'opinione pubblica, sia della necessità che dell'utilità e della concreta fattibilità di trasformazioni in questo campo, come quella implicita nella nozione di «fattore dieci». Il Comitato sottolinea che per dare buoni risultati la politica ambientale europea dovrebbe essere basata, per quanto possibile, su un

⁽⁶⁾ Una recente tesi di dottorato, intitolata *Economic growth and the environment: an empirical analysis* (Crescita economica e ambiente; un'analisi empirica) (S. de Bruyn, Amsterdam, 1999), giunge alla conclusione che, a differenza di quanto spesso si ritenga, le prestazioni ambientali di paesi caratterizzati da un tasso più elevato di crescita economica sono inferiori a quelle di paesi dove la crescita economica è meno rapida. Nello studio si ipotizza che ciò dipenda dal fatto che la 'produttività ambientale' (vale a dire la quantità di danni ambientali necessari a generare un determinato reddito) nel lungo periodo non può tenere il passo con l'aumento della crescita economica.

consenso generale tra tutti i gruppi interessati sugli obiettivi, eventualmente di vasta portata, nonché sul calendario secondo il quale essi potrebbero essere raggiunti.

3.5. Anche se la necessaria analisi dei problemi che si sono presentati nell'attuazione del Quinto programma d'azione, e in generale nella messa a punto e nella realizzazione della politica ambientale dell'Unione europea, non può più essere effettuata in tempo per preparare il Sesto programma d'azione, il Comitato ritiene che, specie ai fini dell'attuazione di quest'ultimo e dell'avvenire della politica ambientale in una Unione allargata, sia assolutamente indispensabile metter mano a questo lavoro di analisi e sottoporre i risultati in una Comunicazione destinata al Consiglio, al Parlamento, al Comitato delle regioni e allo stesso Comitato economico e sociale. Questa comunicazione potrebbe basarsi sullo studio sull'efficacia della politica ambientale europea di recente commissionato dall'Agenzia europea dell'ambiente.

4. Verso il Sesto programma di azione

4.1. Introduzione

4.1.1. Tenendo conto del fatto che è previsto che il Sesto programma di azione sarà un breve documento strategico, la quarta parte del presente parere, anziché affrontare specifici problemi ambientali, presenterà una serie di proposte generali in merito alla struttura e agli elementi principali di tale programma di azione e dei successivi piani di azione tematici, previsti dalla Commissione ed espressamente richiesti dal Comitato.

4.1.2. Conformemente a quanto osservato nella parte 3 che precede, il Comitato invita la Commissione a spiegare, nel nuovo programma, in quale modo verranno affrontati i problemi emersi nell'attuazione del Quinto programma d'azione esponendo anche gli altri fattori evidenziati. Il Comitato teme che, in caso contrario, il Sesto programma d'azione, al pari del Quinto, finirebbe per dare solo risultati limitati.

4.1.3. Il Comitato ha preso atto dell'intento della Commissione di proporre anzitutto un programma quadro generale (giuridicamente vincolante) (che sarebbe in pratica il Sesto programma d'azione), facendolo possibilmente seguire poi da piani d'azione distinti, più specifici. Il Comitato approva quest'impostazione, però alla condizione esplicita che i previsti piani d'azione specifici siano effettivamente messi a punto e adottati mediante la procedura di codecisione, esattamente come il programma quadro. Riguardo alle motivazioni di tale procedura, ossia al timore della Commissione che un programma troppo dettagliato porti ad uno stallo interistituzionale, il Comitato desidera anche sottolineare che la Commissione non dovrebbe rinunciare al suo tradizionale ruolo di precursore in materia di politica ambientale: come detentrice del diritto di iniziativa essa deve continuare a presentare proposte innovative. Nel corso del processo decisionale vi sarà spazio sufficiente per conciliare gli opposti interessi.

4.1.4. Il Comitato accoglie con favore le proposte relative alle nuove problematiche da affrontare nel Sesto programma d'azione: i prodotti chimici, gli organismi geneticamente modificati, l'utilizzazione del suolo⁽¹⁾ e delle risorse. Per il Comitato è però del tutto incomprensibile che una sfida complessa come l'ampliamento a 12 nuovi Stati membri non venga trattata nella valutazione globale come un problema nuovo e prioritario, ma venga bensì menzionata quasi incidentalmente e limitata al solo recepimento dell'acquis.

4.1.5. Il Comitato sottolinea inoltre che, non foss'altro che per ragioni di coerenza, occorre tener conto della summenzionata decisione n. 2179/98/CE del 24 settembre 1998 in merito alla revisione del Quinto programma di azione⁽²⁾.

4.1.6. Occorre infine dedicare particolare attenzione, da un lato, alla dimensione comunitaria della politica ambientale e, dall'altro, alle dimensioni nazionali, regionali e locali. Non ci si può attendere che la politica ambientale dell'Unione europea e il Sesto programma di azione affrontino e risolvano tutti i problemi ambientali dell'Europa. Nel contesto dell'obiettivo strategico della Commissione di promuovere nuove forme di governo su scala europea⁽³⁾, il Sesto programma di azione dovrebbe riconoscere, forse in modo più esplicito di quanto non sia avvenuto nel programma precedente, che esiste una «ripartizione dei ruoli» tra i vari livelli amministrativi, la quale è basata tra l'altro sui rispettivi poteri formali⁽⁴⁾. Tale approccio richiederebbe tra l'altro che il Sesto programma di azione venga integrato da analoghi programmi strategici e vincolanti a livello nazionale (e regionale) (ad esempio un piano di azione ambientale per ciascun Stato membro). Al momento attuale tali piani non esistono in tutti gli Stati membri, e in quelli dove sono previsti non sono comunque frutto di un coordinamento diretto con una strategia europea.

4.2. Principi della politica ambientale

4.2.1. Sulla base di un'analisi della loro applicazione sino ad oggi, il Sesto programma d'azione dovrebbe esplicitare come s'intende promuovere ulteriormente un'attuazione piena e coerente dei principi fondamentali della politica ambientale sanciti nell'art. 174, par. 2, del Trattato (precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte e «chi inquina paga»). Il Sesto programma d'azione dovrebbe offrire lo spunto per prestare maggiore attenzione a questi principi, ma una valutazione più particolareggiata, comprendente un quadro sintetico delle misure necessarie, potrebbe figurare nei piani d'azione specifici.

⁽¹⁾ Il Comitato ritiene che in tale contesto rivestano particolare importanza i seguenti problemi: processi di acidificazione, fertilizzazione eccessiva ed erosione del suolo, crescente utilizzazione del suolo per fini edilizi.

⁽²⁾ GU C 275 del 10.10.1998.

⁽³⁾ Vedere la recente comunicazione della Commissione (COM(2000) 154 def. del 9.2.2000) relativa agli obiettivi strategici per il periodo 2000-2005. Tale documento menziona la promozione di nuove forme di governo su scala europea, compresa la creazione di nuove forme di partenariato tra i vari livelli di governo in Europa, come il primo dei quattro obiettivi strategici della Commissione per i prossimi cinque anni.

⁽⁴⁾ È stato per esempio chiesto perché il Quinto programma di azione contenga obiettivi molto ambiziosi nel settore del turismo, nel quale la competenza comunitaria è relativamente limitata.

ci, da presentare a parte. Essi potrebbero seguire, fra l'altro, il modello della recente comunicazione della Commissione sul principio della precauzione⁽¹⁾.

4.3. Finalità

4.3.1. Per quanto riguarda la finalità generale del Sesto programma d'azione, che costituisce anche uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione, suscita compiacimento il fatto che la valutazione globale, conformemente alla definizione Brundtland, definisce lo «sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente» (ormai chiamato per lo più «sviluppo sostenibile») in senso ampio. Il documento vi fa riferimento in quanto sviluppo mirato al benessere delle generazioni presenti e future in Europa e in tutto il mondo, in termini di prosperità economica, giustizia sociale, sicurezza, elevate norme ambientali e gestione razionale delle risorse naturali. Per il Comitato tale definizione implica, tra l'altro, che il futuro programma d'azione ambientale, oltre ad occuparsi della qualità dell'ambiente di vita (purezza dell'acqua, dell'aria, del suolo, ecc.) all'interno dell'Unione europea, dovrebbe anche dedicare attenzione all'impatto del modello di sviluppo dell'UE sui seguenti aspetti: 1) standard ambientali su scala mondiale e 2) utilizzazione delle risorse europee e globali. Ciò dovrebbe essere menzionato esplicitamente nel Sesto programma di azione. Tale approccio, portato alle estreme conseguenze, condurrebbe ad una radicale redistribuzione globale dell'impiego delle risorse naturali sulla base dello «spazio ambientale» disponibile per ciascuna persona⁽²⁾. A giudizio del Comitato, un'ampia definizione della sostenibilità implica anche che il proposito della Commissione di dare maggior peso alla protezione della salute umana e alla qualità della vita è pienamente giustificato. Questa impostazione è pienamente in linea con gli obiettivi generali della politica ambientale dell'Unione fissati nell'art. 174, par. 1, del Trattato, i quali contemplano non solo la salvaguardia della qualità dell'ambiente, ma anche la tutela della salute umana e l'utilizzazione accorta delle risorse naturali nonché misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello mondiale.

4.3.2. Il Comitato suggerisce di disaggregare successivamente detta finalità generale in un certo numero di «criteri» essenziali, sotto forma di «temi ambientali» comprendenti l'utilizzazione delle risorse, il cambiamento climatico, l'acidificazione, la qualità dell'aria, la protezione della natura e delle specie/biodiversità, i rifiuti, il rumore, le sostanze pericolose, la tutela del suolo e gli OGM.⁽³⁾ Uno dei principali criteri di

⁽¹⁾ COM(2000) 1 def. Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto per questa comunicazione, la Commissione dovrebbe consultare formalmente le altre istituzioni su tali piani d'azione.

⁽²⁾ Per ulteriori dettagli vedere: M. Carley e Ph. Spapens, *Sharing the World*, Earthscan, Londra 1998 (trad. it. «Condividere il mondo», Milano, 1999).

⁽³⁾ Nel documento di sintesi dell'ottobre 1999 l'Agenzia europea dell'ambiente propone i seguenti otto temi ambientali «generali», suddivisi in tre categorie: qualità dell'aria, qualità dell'acqua, cambiamento climatico, sostanze pericolose (prima categoria «ambiente e salute»); assetto dello spazio e biodiversità (seconda categoria); consumo dell'acqua e dei materiali («utilizzazione delle risorse»). L'Agenzia europea dell'ambiente riferisce in merito a quindici questioni ambientali, tra cui il degrado dei suoli, i rifiuti e gli organismi geneticamente modificati.

selezione in tale contesto dovrebbe essere beninteso quello della dimensione comunitaria del problema in questione. Dal momento che l'utilizzazione delle risorse può essere considerata in una certa misura come un sostituto di altre forme di degrado ambientale, il Comitato annette grande importanza a questo tema. Analogamente, in linea con l'essenza stessa dello sviluppo sostenibile, l'impatto ambientale sui paesi terzi delle attività dell'UE e degli Stati membri dovrebbe essere un tema prioritario del Sesto programma di azione. In relazione ai temi ambientali il Comitato richiama l'attenzione sulle complesse interconnessioni tra i vari problemi ambientali, le quali richiedono, più che in passato, il ricorso ad approcci integrati. Altrettanto vale per le strategie settoriali, che nel Sesto piano di azione dovrebbero essere separate meno rigidamente di quanto lo fossero nel Quinto.

4.3.3. Il passo successivo dovrebbe consistere nel raggiungere a livello comunitario, tenendo conto di tutti i temi ambientali menzionati più sopra, un consenso in merito alle finalità qualitative o «di orientamento» a lungo termine che si desidera perseguire. Tali finalità potrebbero essere definite, ad esempio, in termini di «riduzione dell'uso complessivo delle risorse», «incrementi massimi tollerabili della temperatura» (cambiamento climatico), «non superamento dei carichi e dei livelli critici» (acidificazione, inquinamento atmosferico), «buona qualità dell'acqua», ecc. Si fa notare che già il Quinto programma d'azione, nonché vari strumenti legislativi ambientali europei ed internazionali, contengono numerosi esempi di dette finalità qualitative (e quantitative)⁽⁴⁾.

4.3.4. Anche se tali finalità qualitative a lungo termine possono risultare utili in quanto forniscono orientamenti di carattere generale, la protezione dell'ambiente richiede obiettivi quantitativi concretamente definiti e misurabili, così come avviene nel caso della politica economica (criteri di convergenza alla vigilia dell'Unione monetaria, criteri di bilancio del patto di stabilità e di crescita, obiettivo della stabilità dei prezzi quantificato dalla BCE, ecc.). Pertanto il Comitato, conformemente a quanto già detto nel proprio parere del 1996 sul riesame del Quinto programma d'azione⁽⁵⁾, raccomanda che tali finalità qualitative vengano, per quanto possibile, tradotte in finalità quantitative (a lungo termine), in particolare per quanto riguarda le auspicate riduzioni delle emissioni (espresse in termini di indicatori specifici come CO₂, SO₂, NO_x, ecc.) e dell'utilizzazione delle risorse (energia, materie prime, territorio, acqua)⁽⁶⁾. Quando ciò sarà stato fatto, e saranno pertanto chiarite le implicazioni delle finalità qualitative concordate, occorrerebbe fare due ulteriori passi, eventualmente in parallelo. Da un lato si dovrebbero stabilire dei calendari chiari per il raggiungimento delle finalità, sia a lungo che a medio termine. D'altro lato il Comitato propone che si esamini in quale misura le finalità quantitative concordate a livello comunitario (ad esempio le riduzioni delle emissioni

⁽⁴⁾ Vedere a tale proposito il documento di lavoro interno della Commissione (settembre 1999) «Key developments in the implementation of the 5 EAP» (Sviluppi essenziali nell'applicazione del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente) che descrive i risultati principali degli ultimi anni in relazione alle finalità e agli obiettivi fondamentali previsti dal programma.

⁽⁵⁾ GU C 212 del 22.7.1996.

⁽⁶⁾ In tale contesto si potrebbe ricorrere alla banca dati STAR dell'AEA, che elenca numerosi «valori di riferimento di sostenibilità» e «valori degli obiettivi politici».

richieste) possano essere tradotte in finalità per i singoli Stati membri. Ovviamente, stabilire tali obiettivi quantitativi a livello nazionale contribuirebbe a porre rimedio allo scarso impegno degli Stati membri menzionato al punto 3.3.

4.3.5. Nei casi in cui tale approccio è realizzabile, compete quindi agli Stati membri (principio di sussidiarietà) stabilire, per mezzo di obiettivi nazionali di settore quantificati, in quale misura il settore in questione debba contribuire alle riduzioni richieste in termini di emissioni/utilizzazione delle risorse, ecc. Tali obiettivi, la cui attuazione dovrebbe poggiare su misure finanziate dall'UE, potrebbero basarsi in parte sui contributi di vari settori agli attuali livelli di emissioni/utilizzazione delle risorse. A giudizio del Comitato, gli obiettivi settoriali che vengono qui proposti costituiscono il modo di gran lunga migliore per risolvere i problemi di «mancata partecipazione» e «visibilità» menzionati al punto 3.3 e dovrebbero pertanto costituire parte integrante di qualsiasi strategia nazionale d'integrazione settoriale. Stabilire degli obiettivi a livello nazionale sembra un approccio più praticabile rispetto alla fissazione di obiettivi settoriali quantificati a livello dell'Unione europea, non da ultimo perché il dialogo con i settori (e i comparti) può essere organizzato molto più facilmente all'interno dei singoli Stati membri. Il Comitato ritiene che sia in ogni caso opportuno definire obiettivi settoriali a livello comunitario, specie per creare un criterio di riferimento per valutare il successo delle strategie settoriali dell'UE.

4.3.6. Si fa presente che l'approccio generale proposto più sopra viene attualmente applicato nel contesto dei problemi ambientali transfrontalieri, quali il cambiamento climatico (obiettivi di riduzione a livello nazionale delle emissioni di gas ad effetto serra sulla base del Protocollo di Kyoto) e acidificazione (vedere la recente proposta della Commissione in merito ai limiti nazionali di emissione⁽¹⁾).

4.3.7. L'approccio generale qui proposto potrebbe essere sviluppato in vari tipi di piani di azione. Oltre a specificare l'obiettivo generale e i principi di base della politica ambientale dell'Unione europea, lo stesso Sesto programma d'azione potrebbe definire i temi ambientali nonché le finalità qualitative e, ove possibile, quantitative a lungo termine. Dal momento che tali finalità a lungo termine non sono vincolate a priori ad uno specifico calendario, dovrebbe essere possibile raggiungere degli accordi in merito ad esse entro un periodo ragionevole di tempo. In seguito a livello dell'UE potranno essere adottati programmi di azione tematici più specifici. Essi dovrebbero collegare le varie finalità quantitative a chiari calendari e contenere obiettivi quantificati per i singoli Stati membri. Infine, sulla base di tali obiettivi nazionali gli Stati membri dovrebbero preparare piani d'azione nazionali (cfr. punto 4.1.6) che definiscano, tra l'altro, gli obiettivi settoriali (e possibilmente quelli specifici dei singoli comparti) nazionali proposti, nonché le misure necessarie per il loro raggiungimento. Inoltre, i piani d'azione tematici dell'UE dovrebbero essere integrati da piani d'azione settoriali a livello comunitario sulla base dei lavori in corso sulle strategie settoriali d'integrazione.

Queste, tuttavia, devono essere ancora considerevolmente migliorate, ad esempio applicando i «criteri di integrazione» elaborati dall'AEA⁽²⁾, che andrebbero inseriti nel Sesto programma di azione per fornire direttive chiare e armonizzate per i futuri lavori in materia di integrazione settoriale. Tali programmi d'azione settoriali dell'UE, oltre a fornire orientamenti per la definizione di politiche a livello comunitario, aiuterebbero gli Stati membri a preparare, applicare e monitorare i rispettivi piani d'azione nazionali.

4.3.8. Per ottenere un maggiore impegno da parte degli Stati membri e dei diversi operatori, gli obiettivi citati devono essere definiti come risultato di un processo che va dal basso verso l'alto. A questo processo devono partecipare tutte le istanze coinvolte sia a livello nazionale che comunitario, nonché il Consiglio dei ministri nelle sue diverse composizioni, in modo che la definizione degli obiettivi sia parte dell'integrazione delle politiche ambientali nelle altre politiche. Ciò potrebbe richiedere un certo tempo, ma, alla luce dell'esperienza derivante dal Quinto programma di azione, potrebbe portare a risultati finali migliori.

4.3.9. Occorre ovviamente monitorare ad intervalli regolari i progressi compiuti in direzione del raggiungimento a tutti i livelli (europeo, nazionale, settoriale) delle finalità concordate. Inoltre, le relazioni dell'Agenzia europea dell'ambiente e di analoghe agenzie nazionali dovrebbero rifarsi per quanto possibile ai temi e agli obiettivi ambientali contenuti nei vari piani ambientali. A tal fine occorre istituire un regime di monitoraggio e di relazioni parallelamente all'elaborazione del Sesto programma di azione e della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile. Tali relazioni dovrebbero prestare maggiore attenzione anche al rapporto che intercorre fra PIL e stress ambientali.

4.4. Misure e strumenti

Il Comitato desidera infine formulare le brevi osservazioni che seguono su misure e strumenti specifici:

4.4.1. Auspica interventi decisi per migliorare radicalmente l'applicazione della legislazione ambientale dell'UE. Suggerisce che la Commissione elabori e pubblichi un piano d'azione «applicazione», che fornisca, tra l'altro, un resoconto dettagliato sia di tutte le infrazioni alla legislazione ambientale dell'UE (prevedendo ad es. un sistema di punteggio, sull'esempio di quello utilizzato per il mercato interno, al fine di «indicare per nome e mettere alla gogna») che degli sviluppi positivi negli Stati membri. Giudica inoltre che le sanzioni finanziarie (ad esempio applicando l'art. 228 del Trattato o «congelando» i trasferimenti finanziari da parte dell'UE) costituiscano un possibile mezzo per far rispettare la legislazione dell'UE.

⁽¹⁾ Cfr. la relazione dell'AEA «Monitoring Progress Towards Integration. A contribution to the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999» (Di prossima pubblicazione) (Monitorare i passi in avanti verso l'integrazione Un contributo alla «Valutazione globale» del Quinto programma di azione dell'UE a favore dell'ambiente 1992-1999). I criteri descritti in tale relazione mirano a fornire un quadro analitico comune per rendere operativo il concetto di integrazione. Essi prendono in considerazione quattro aspetti principali dell'integrazione: «aspetti istituzionali», «rettifica dei prezzi», «strumenti di integrazione» e «monitoraggio/relazioni».

4.4.2. Sottolinea l'urgente necessità di un'ulteriore internalizzazione dei costi esterni, nell'ambito della quale potrebbero svolgere un ruolo, oltre alle misure fiscali, anche altri strumenti orientati al mercato.

4.4.2.1. Il Comitato ribadisce che le misure fiscali, ove siano mirate e conciliabili con la legislazione vigente e con le esigenze di concorrenza di un mercato globalizzato, rappresentano strumenti efficaci di direzione della politica ambientale⁽¹⁾. Ritiene pertanto necessario che i vigenti sistemi fiscali nazionali vengano esaminati e sviluppati con riferimento ai loro effetti sociali ed ecologici. In tale contesto occorre dedicare particolare attenzione agli approcci, presenti in singoli Stati membri, a prelievi fiscali motivati da ragioni ecologiche.

4.4.2.2. Ai fini dell'armonizzazione a livello europeo di tali prelievi fiscali (in particolare per quanto riguarda la prevista tassa dell'UE sull'energia) raccomanda inoltre di sbloccare l'attuale situazione di stallo su una tassa energetica al livello dell'Unione europea (dovuta all'esigenza dell'unanimità) attraverso l'uso della clausola di cooperazione rafforzata (o «flessibilità»), introdotta dal Trattato di Amsterdam.

4.4.2.3. Sottolinea altresì l'esigenza di incentivi finanziari atti a dare un nuovo orientamento agli investimenti e a promuovere le innovazioni tecnologiche. Ritiene poi opportuno creare degli incentivi alla sostituzione delle attività non rispettose dell'ambiente, e sviluppare ulteriormente tali incentivi dove esistono già. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di concedere sovvenzioni solo quando esse promuovano uno sviluppo sostenibile e di sopprimere gli aiuti destinati ad attività non sostenibili.

4.4.2.4. Tra gli strumenti che possono essere impiegati per il raggiungimento degli obiettivi ambientali figurano anche gli accordi volontari. Il Comitato è a favore di tale strumento

⁽¹⁾ Cfr. in proposito il punto 3.2 del recente parere del Comitato in merito alla proposta della Commissione sui «Limiti nazionali di emissione» — GU C 51 del 23.2.2000.

perché vengano soddisfatte alcune condizioni, tra cui l'imposizione di sanzioni in caso di mancato rispetto⁽²⁾ degli accordi.

4.4.2.5. In tale contesto anche lo strumento della responsabilità ambientale può fornire un buon contributo, facendo sì che vengano maggiormente osservati e applicati il principio «chi inquina paga» e il principio di precauzione.

4.4.3. Raccomanda che il Sesto programma di azione e i piani di azione tematici definiscano i settori prioritari, suddividendoli al tempo stesso in categorie più precise (ad esempio, per le imprese: grandi imprese, PMI, servizi ecc.) onde permettere di applicare politiche adeguate alle specifiche esigenze.

4.4.4. Invita ad applicare in maniera coerente la Convenzione di Århus riguardante l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia per le questioni ambientali.

4.4.5. Auspica ulteriori misure a livello internazionale (OMC) per addivenire ad un giusto equilibrio fra i problemi ambientali e quelli commerciali.

4.4.6. Invita la Commissione a sottoporre misure specifiche per migliorare notevolmente l'efficienza ambientale.

4.4.7. Evidenzia lo stretto rapporto che intercorre fra la salvaguardia dell'ambiente e l'assetto territoriale. In tale contesto richiama l'attenzione sulla crescita della popolazione e delle attività economiche, accompagnata da un drastico incremento della cementificazione dei suoli nonché dalla concentrazione dei problemi ambientali in determinate regioni, mentre al tempo stesso altre zone si svuotano, e chiede che in futuro la politica strutturale dell'UE contrasti tali sviluppi.

4.4.8. Invita ad adottare misure per migliorare l'informazione e accrescere la sensibilizzazione, tra l'altro avvalendosi delle possibilità offerte dalle moderne tecnologie della comunicazione.

⁽²⁾ In merito a tale questione e alle condizioni menzionate cfr. il parere di iniziativa del Comitato sugli accordi volontari — GU C 287 del 22.9.1997.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*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 1999/311/CE, del 29 aprile 1999, recante adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)»

(2000/C 204/15)

In data 5 maggio 2000 il Consiglio 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 «Relazioni esterne» è stata incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia. Successivamente, in conformità con il disposto degli articoli 20 e 50 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha designato Susanna Florio relatrice generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 81 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Programma Tempus

1.1.1. Il Programma Tempus per la mobilità transeuropea degli studi universitari è stato varato con decisione n. 233 del 7 maggio 1990. In tale data rientravano fra i paesi beneficiari quelli previsti dal Programma Phare, che inaugurava una politica più sistematica per supportare i processi di riforma economica e sociale nei paesi dell'Europa centrorientale.

1.1.2. Una seconda fase del programma è stata istituita nel 1993 con la Decisione del Consiglio 93/246/CEE, che prendeva in considerazione il periodo 1994-1998. In questa seconda fase sono stati ammessi ad usufruire dei fondi stanziati anche i paesi previsti dal Programma Tacis e cioè i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia (Tempus II).

1.1.3. L'educazione superiore e la formazione, così come la riforma e la ristrutturazione di queste, sono state quindi identificate come una priorità nella cooperazione internazionale per l'avvicinamento dei paesi partner all'Unione. L'azione congiunta ha promosso nei differenti paesi l'elaborazione di una pianificazione strategica e di sviluppo istituzionale per la riforma di aspetti specifici dell'istruzione.

1.1.4. L'adozione delle diverse fasi e l'estensione del programma a nuovi paesi dell'Europa centrorientale e dell'ex Unione Sovietica sono in linea con i cambiamenti socioeconomici dei paesi partner e con gli equilibri delle relazioni internazionali.

2. Tempus III

2.1. Un'ulteriore fase del programma di cooperazione transeuropea per l'istruzione superiore (Tempus III) è stata adottata

il 29 aprile 1999, con la decisione del Consiglio n. 311/1999. L'avvio di questa nuova fase è previsto per il 1° luglio 2000 e essa durerà per un periodo di 6 anni (2000-2006).

2.2. La decisione adottata dal Consiglio definisce all'articolo 2 i paesi beneficiari che possono usufruire dell'aiuto economico, che sono: i paesi non associati dell'Europa centrorientale previsti dal Regolamento CE n. 3906/89 (Programma Phare); i nuovi Stati indipendenti e la Mongolia, previsti dal regolamento (Euratom, CE) n. 1279/96 (Programma Tacis).

3. La proposta di decisione

3.1. L'articolo 2, già menzionato, è completato da una nota in calce che specifica i paesi non associati che «attualmente» possono usufruire del programma, in base al già citato regolamento, riferendosi solo ad Albania, Bosnia-Erzegovina e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

3.2. L'evoluzione dei rapporti internazionali e i cambiamenti, già avvenuti in alcuni paesi e auspicabili in altri, hanno suggerito la possibilità di un'estensione della nuova fase del programma Tempus anche ad altri paesi della zona. È stata soprattutto rilevata l'importanza dell'inserimento della Croazia, anche alla luce dei recenti cambiamenti democratici, fra gli stati beneficiari del programma Tempus.

3.3. La Commissione si è quindi posta il problema di una correzione al precedente documento. È stata per questo presentata una proposta di decisione del Consiglio che mira a modificare il contenuto dell'articolo 2 della Decisione n. 311/1999, tramite la soppressione della nota in calce che, vista l'attuale situazione, si è rivelata troppo restrittiva impedendo di fatto l'inserimento della Croazia.

4. Osservazioni

4.1. Il Comitato, partendo dalla constatazione che le università possano giocare un ruolo chiave nel processo di rinnovamento della società nel suo insieme e nel rinsaldarsi della cooperazione fra i popoli, ritiene sia importante l'inserimento della Croazia fra i paesi beneficiari del programma, anche in vista delle profonde riforme economiche e sociali che tale paese dovrà affrontare sulla strada dell'avvicinamento all'Unione europea.

L'inserimento della Croazia nel Programma Tempus III non solo determina il rafforzamento, da un lato, dei legami tra l'Unione europea e i paesi vicini, ma dall'altro può essere un fattore importante per la ricostruzione di quella trama di relazioni di proficua e necessaria collaborazione nella zona balcanica che sono state bruscamente interrotte dal recente conflitto.

4.2. Con riferimento alle prospettive politiche dell'Unione europea, l'estensione del programma Tempus è indispensabile

per aiutare i paesi al raggiungimento delle loro specifiche priorità, definite congiuntamente dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali, contribuendo in tal modo ai processi di riforma economica e di consolidamento democratico in atto. Il valore di tale contributo diventa ancora più palese laddove si pensi che la nuova fase del programma Tempus tende ad instaurare legami anche con i settori non accademici della società civile e del mondo economico.

4.3. Inoltre il programma Tempus, che ha fra i suoi obiettivi la ristrutturazione dei sistemi educativi superiori non solo da un punto di vista contenutistico ma anche strutturale e di gestione, si può rivelare specialmente utile nel creare degli esempi di buone prassi nelle strutture di gestione pubblica relative alla diffusione del sapere.

4.4. Il Comitato rileva ancora una volta l'importanza dei risultati raggiunti nelle precedenti fasi del programma Tempus, augurandosi che nella nuova programmazione venga accolta in tempi rapidi la necessaria correzione al testo della Decisione del Consiglio 1999/311/CE, necessaria all'inserimento della Croazia fra i paesi beneficiari.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Verso uno spazio europeo della ricerca»

(2000/C 204/16)

La Commissione europea, in data 18 gennaio 2000, 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 Wolf, in data 3 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 61 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

Il parere è suddiviso nei seguenti capitoli:

1. Sintesi
2. Introduzione
3. Ricerca e sviluppo in Europa — Fondamento e motore del benessere e del progresso sociale
4. Compiti di ricerca e sviluppo
5. Ricerca e società
6. Capitale umano
7. Ricerca e innovazione tecnica
8. Scambi di personale tra istituti di ricerca e industria
9. La dimensione europea: sussidiarietà, concentrazione e pluralismo, concorrenza e organizzazione
10. Procedure e valutazione
11. Conclusioni e raccomandazioni

1. Sintesi

1.1. Il Comitato richiama l'attenzione sull'importanza decisiva delle attività di ricerca e sviluppo ai fini del benessere, del progresso sociale e della salvaguardia della nostra competitività e del nostro futuro. Fa appello al Consiglio, al Parlamento, ai governi degli Stati membri e all'industria affinché forniscano maggior sostegno a tali attività, intensifichino e rafforzino la formazione tecnico-scientifica nelle scuole e nelle università, e rendano sufficientemente attraente e conveniente la scelta professionale di tali attività da incoraggiare i soggetti più dotati a dedicarvisi.

1.2. Le misure proposte nella comunicazione della Commissione possono costituire strumenti importanti ai fini del perseguitamento di tali obiettivi. Grazie al collegamento in rete dei «centri di eccellenza», al raggruppamento di professionalità e attrezzature e allo sviluppo su scala europea dell'infrastruttura necessaria, si possono creare le basi per affrontare tali

compiti e per approntare masse critiche che vanno oltre le capacità dei singoli Stati membri, realizzando in maniera esemplare il principio di sussidiarietà.

1.3. Tuttavia, per utilizzare pienamente questo potenziale e creare un clima strutturale tale da favorire l'iniziativa, la creatività e l'inventiva, occorre aver cura di applicare inizialmente detti strumenti solo per una prima fase sperimentale ben delimitata, di coinvolgere i migliori candidati, di rendere possibili strutture efficienti nell'ambito di un'ampia autonomia organizzativa e amministrativa e di delegare la responsabilità in maniera chiaramente definita. Contemporaneamente occorre che le necessarie procedure relative all'amministrazione, alle richieste, alle valutazioni, alle relazioni ecc. vengano semplificate e armonizzate tra le numerose istituzioni partecipanti, in modo che il relativo onere si mantenga entro limiti ragionevoli.

1.4. Occorre rimuovere vari ostacoli onde migliorare e rafforzare l'interazione, decisiva ai fini dell'innovazione, tra ricerca di base e sviluppo orientato ai prodotti e ai processi. Per promuovere la mobilità di scienziati e ingegneri, necessaria a tal fine, tra l'industria (comprese le PMI), le università (tecniche) e altri istituti di ricerca, devono essere predisposti incentivi efficaci. È necessario ripartire in modo equilibrato i diritti di proprietà intellettuale e promuovere adeguatamente la ricerca di base orientata alla conoscenza, in quanto fonte di scoperte, progetti e metodi nuovi.

1.5. Dato il loro potenziale d'innovazione, occorre promuovere in misura ancora maggiore la creazione di PMI e migliorare ulteriormente le loro condizioni. Il contesto economico deve favorire gli investimenti privati in ricerca e sviluppo. Le imprese devono, dal canto loro, possedere o costituire delle competenze tecnico scientifiche in modo da avere capacità di giudizio e adattabilità. Le competenze possono essere trasmesse o vendute solo quando siano disponibili, conosciute e comprese.

1.6. Il parere del Comitato analizza in modo esauriente tali dati di fatto e ne fa derivare delle raccomandazioni dettagliate.

2. Introduzione

2.1. Le considerazioni e le proposte di cui alla comunicazione della Commissione «Verso uno spazio europeo della ricerca» prendono spunto dalla seguente constatazione:

«In Europa, tuttavia, la ricerca versa in una situazione preoccupante. In assenza di interventi correttivi concertati, l'attuale situazione rischia di essere causa di rallentamento della crescita economica e di perdita di competitività in un'economia ormai mondializzata. Anche lo scarto con gli altri paesi tecnologicamente più avanzati continua ad aumentare, mettendo sempre più a rischio la transizione dell'Europa verso l'economia della conoscenza.»

2.2. A fronte di questa situazione, la Commissione propone una serie di misure mirate, che riassume come «Un insieme di risorse materiali e di infrastrutture, ottimizzato su scala europea». In tal senso, la comunicazione può essere intesa anche come una nota di principio per l'ulteriore preparazione del Sesto programma quadro.

2.3. In dettaglio, la Commissione propone i seguenti gruppi di misure e iniziative:

- un insieme di risorse materiali e di infrastrutture, ottimizzato su scala europea;
- strumenti e risorse pubbliche utilizzate in modo più coerente;
- un investimento privato più dinamico;
- un sistema comune di riferimento scientifico e tecnico per l'attuazione delle politiche;
- risorse umane più abbondanti e più mobili;
- un territorio europeo dinamico, aperto e dotato di attrattive per i ricercatori e per gli investitori;
- uno spazio di valori condivisi.

2.4. Per il Comitato, la comunicazione in esame costituisce un'iniziativa valida e degna di approvazione; ciò vale anche per le misure proposte e per l'importanza che viene attribuita alla ricerca e allo sviluppo ai fini del benessere, della competitività e della cultura dell'Europa. Il Comitato osserva con compiacimento che sono state prese in considerazione anche alcune proposte che aveva formulato nel parere del 25 ottobre 1995⁽¹⁾ («Coordinamento delle politiche di ricerca e sviluppo tecnologico»).

2.5. Il Comitato prende nota della decisione del Consiglio europeo di Lisbona di sottoscrivere gli obiettivi enunciati nel documento della Commissione su uno spazio europeo della

ricerca. Nelle conclusioni della Presidenza, il Consiglio ha parimenti selezionato talune azioni specifiche ritenute di rilievo per la creazione di uno spazio europeo della ricerca. Il Comitato si compiace della rapida reazione del Consiglio europeo che accelererà il processo di creazione di uno spazio della ricerca.

2.6. Il Comitato ravvisa nella comunicazione della Commissione sostanziali progressi e occasioni di rafforzare e strutturare il programma europeo di ricerca. Valuta positivamente le singole misure proposte, le quali dipendono tuttavia, oltre che dalla disponibilità di risorse materiali, dalle modalità di elaborazione e di esecuzione.

2.7. È particolarmente importante stabilire in quali condizioni si possano far maturare, perseguire e valutare nel modo migliore idee creative, nuove cognizioni e sviluppi significativi. Il problema è essenzialmente quello di conseguire un giusto equilibrio tra pluralismo e concentrazione, tra dirigere i singoli ricercatori o lasciarli scegliere liberamente, tra federalismo e centralismo, tra ricerca di base, ricerca orientata ai problemi e sviluppo mirato ai prodotti e ai processi.

2.8. Su questi aspetti il Comitato esprime le sue idee nelle pagine che seguono. Al fine di rendere i cittadini ancor più consapevoli dell'importanza della ricerca e dello sviluppo, delle relative premesse e dei processi, saranno anzitutto chiarite alcune circostanze e presentate delle posizioni di fondo.

3. Ricerca e sviluppo in Europa — Fondamento e motore del benessere e del progresso sociale

3.1. Il Rinascimento e l'illuminismo hanno avviato in Europa un processo culturale di tipo nuovo che ha modificato e fatto progredire le condizioni di vita dei popoli e delle regioni che vi hanno partecipato in una misura senza precedenti nella storia dell'umanità. Le conquiste tecniche, sanitarie, culturali e sociali realizzate da allora hanno costituito la premessa e il carattere distintivo della società mobile del benessere e dell'informazione.

3.1.1. Ai fini di tale processo è stato essenziale anzitutto lo sviluppo di tecniche più avanzate di informazione e documentazione (stampa), nonché di strumenti e di macchine in grado di trasformare l'energia, che hanno progressivamente liberato l'umanità dal peso del lavoro meramente fisico, incrementato la produttività in misura prima impensabile e reso possibili la mobilità e l'informazione a vasto raggio. Inoltre, solo in tal modo si è reso disponibile quello spazio di libertà, in precedenza riservato solo a pochi privilegiati, che è necessario alla creazione di un potenziale culturale ampio e differenziato.

⁽¹⁾ GU C 18 del 22.1.1996.

3.1.2. Negli ultimi 200 anni, il reddito medio reale pro capite (ossia ciò che si può spendere per l'alimentazione, l'abbigliamento, la casa, la salute, l'istruzione, i viaggi e lo svago) è aumentato in Europa di 12 volte⁽¹⁾. Nei soli ultimi 120 anni, la speranza di vita media è più che raddoppiata⁽²⁾. I sistemi di istruzione accessibili ormai a tutti gli strati della popolazione sono stati talmente sviluppati che l'attuale età media d'inizio della vita lavorativa coincide all'incirca con la speranza di vita media di 400 anni fa.

3.1.3. Gli Stati dell'Unione europea sono guidati da regimi di governo democratici, la certezza del diritto, la sicurezza sociale e la libertà individuale vi hanno raggiunto un livello senza precedenti.

3.2. Vi sono stretti legami tra progresso culturale, sociale, sanitario e tecnico. Una spinta essenziale proviene dalla metodologia scientifica empirica, sviluppata qui in Europa e impiegata sistematicamente ai fini di ricerca e sviluppo.

3.2.1. Tale metodologia scientifica ed i suoi risultati hanno anche influenzato direttamente la cultura. Hanno ampliato e arricchito in modo rivoluzionario la nostra conoscenza del mondo e della vita e costituiscono una protezione contro le ideologie fondamentaliste, che si nutrono dell'ignoranza o della presunta (errata) conoscenza.

3.3. È insito nella scienza il fatto che le conoscenze e nozioni acquisite producano ulteriori domande, problemi e approcci riguardanti le leggi scientifiche i quali conducono a loro volta a una conoscenza nuova e approfondita, nonché a nuove possibilità di applicazione delle conoscenze già acquisite.

3.4. Il benessere già raggiunto in determinati Stati o regioni misurato in termini di prodotto interno lordo, di livello di occupazione e di altri indicatori, è chiaramente associato alla rispettiva estensione delle attività di ricerca e sviluppo. Non solo la competitività dell'economia, ma anche il prestigio culturale e politico di cui godono gli Stati e i popoli dipendono dai loro risultati in campo scientifico e tecnico.

3.5. Le attività di ricerca e sviluppo sono il seme che produrrà il benessere e la pace futuri. Dato che il processo di maturazione può durare molti decenni, vi è il rischio che la mancanza di tali semi venga alla luce troppo tardi e abbia quindi conseguenze particolarmente gravi.

3.6. Il Comitato condivide pertanto la preoccupazione della Commissione circa la capacità dell'Europa di affrontare il futuro qualora non si promuovano e non si rafforzino in modo adeguato ed efficiente le attività di ricerca e sviluppo: «mettendo sempre più a rischio la transizione dell'Europa verso l'economia della conoscenza».

⁽¹⁾ Gran Bretagna.

⁽²⁾ Germania.

3.7. Il Comitato accoglie quindi con favore l'impegno della Commissione a promuovere e rafforzare in misura significativa la ricerca e lo sviluppo in Europa. Chiede al Consiglio e al Parlamento europeo di sostenere energicamente tali sforzi. Fa inoltre appello ai governi e ai parlamenti degli Stati membri affinché intraprendano anche a livello nazionale tale opera di promozione e rafforzamento, onde integrare e sostenere efficacemente le misure proposte dalla Commissione.

3.8. Come afferma la Commissione nella comunicazione, la maggior parte delle attività di ricerca e sviluppo viene svolta e in grande misura finanziata dall'industria. Il Comitato fa pertanto appello anche all'industria europea affinché anch'essa dia un forte impulso alla ricerca e allo sviluppo.

4. Compiti di ricerca e sviluppo

4.1. Le attività di ricerca e sviluppo mirano anzitutto all'acquisizione di conoscenze e capacità, alla ricerca delle correlazioni che sottendono ai fenomeni e alla loro integrazione in un coerente quadro d'insieme. Su tale base si cerca inoltre di sviluppare ulteriormente le nostre capacità tecniche e di utilizzare a nostro favore le nostre conoscenze.

4.2. Tuttavia, malgrado gli importanti progressi raggiunti, e in parte anche a causa di essi, permangono interrogativi e problemi relativi agli esseri umani, alla società e alla natura, che richiedono di essere analizzati e risolti. Essi riguardano sia questioni attinenti alla nostra concezione di noi stessi in quanto esseri umani e alla nostra collocazione nel pianeta (ad esempio il buco nell'ozono e l'effetto serra), sia la consapevolezza del fatto che in contrapposizione al bisogno e alla povertà si possono sviluppare anche la sovrabbondanza e l'eccesso.

4.2.1. Il più delle volte è stata la scienza a individuare per prima simili problemi e a proporre delle soluzioni.

4.2.2. Da un lato, tali problemi sono causati, tra l'altro, dal fatto che i nostri giudizi di valore e le nostre concezioni politiche ed economiche non si sono ancora confrontati con tutti gli aspetti delle conoscenze e delle capacità attuali: occorre comprendere meglio gli effetti dello stile di vita contemporaneo sulla società, sul mondo del lavoro, sull'ambiente, sulla convivenza dei popoli e sulla disponibilità delle risorse necessarie, in particolare energia e acqua, e tenerne conto ai fini delle nostre azioni.

4.3. D'altro lato, essi dipendono dal fatto che alcuni dei paesi che non partecipano in modo effettivo a tale processo generale di sviluppo e di maturazione, e che utilizzano ormai una parte delle nuove tecniche e delle nuove conquiste, devono anche adeguare e integrare ulteriormente il relativo contesto socioculturale.

4.4. Vi è inoltre il rischio di rigetti politici, sociali e culturali, in particolare a causa di uno sviluppo demografico distorto e di una crescita demografica ancora del tutto incontrollata, con i conseguenti probabili problemi di migrazioni, nonché a causa della disponibilità di mezzi di distruzione di massa.

4.5. A fronte di tale situazione, il compito della ricerca e dello sviluppo consiste nell'analizzare i problemi constatati, partecipando al confronto spirituale e politico e sviluppando progetti o tecnologie atti a risolvere i problemi stessi.

4.6. Tuttavia è altrettanto importante ampliare e approfondire costantemente anche in futuro la nostra conoscenza, scoprire ciò che è sconosciuto, migliorare e consolidare i fondamenti della nostra vita e della nostra civiltà e promuovere la dinamica dello sviluppo culturale, sociale e tecnologico in Europa, mantenendola sul diritto cammino.

4.7. La Commissione europea può svolgere un ruolo importante rispetto a tali compiti. Il progetto di uno «Spazio europeo della ricerca», presentato dalla Commissione, costituisce un contributo essenziale in tal senso.

5. Ricerca e società

5.1. Al giorno d'oggi, le conquiste tecniche e scientifiche vengono generalmente considerate e utilizzate come qualcosa di scontato, mentre i loro effetti, possibili o solo presunti, suscitano spesso paure e preoccupazioni. Le reazioni del pubblico ad una nuova tecnica sono spesso ambivalenti o incoerenti, a seconda che si temano rischi sconosciuti (ad esempio prodotti alimentari modificati geneticamente) o che ci si attenda aiuto in una situazione di emergenza (ad esempio terapia genica contro le malattie). In tale contesto il Comitato accoglie con favore lo sforzo menzionato nella comunicazione della Commissione: «Sviluppare una visione comune delle questioni etiche in campo scientifico e tecnologico».

5.2. Tali contraddizioni sono in parte dovute al rapido sviluppo di nuove conoscenze e di nuove tecniche, nonché alla difficoltà di rendere comprensibili, comprendere o voler comprendere i contenuti e le correlazioni che sono estremamente complesse. Dai due lati, scienza e società, ci si deve quindi sforzare costantemente di condurre un dialogo in materia, di chiarire i contenuti, di tenere conto delle preoccupazioni giustificate e di evitare le incomprensioni. In particolare, alla scuola spetta un importante compito di formazione e ai mezzi di comunicazione un ruolo di intermediari responsabili.

5.3. Il Comitato accoglie pertanto con favore l'iniziativa prevista dalla Commissione: «Sviluppare il gusto dei giovani per la ricerca e per le carriere scientifiche». Raccomanda inoltre che il Consiglio, il Parlamento e la Commissione incoraggino i mezzi di informazione affinché offrano un'informazione

obiettiva e più completa sulla scienza, la ricerca e la tecnologia moderna, sforzandosi di familiarizzare gradualmente il pubblico con i relativi temi, spesso molto complessi (coinvolgendo l'intera gamma delle opinioni obiettive, ma evitando polarizzazioni sensazionaliste).

5.4. La riproducibilità e la validità universale dei risultati raggiunti sono caratteristiche essenziali della conoscenza scientifica, esaminando tuttavia sempre i limiti delle leggi riconosciute.

5.4.1. La sperimentazione parallela o la ripetizione di esperimenti da parte di altri gruppi di ricerca, generalmente con tecniche o procedure modificate, al fine di dimostrare la riproducibilità, non costituiscono uno spreco di risorse umane e finanziarie bensì un elemento essenziale del metodo e del progresso scientifici. Esse garantiscono che non vi siano stati errori, abbagli o falsificazioni e consentono la necessaria concorrenza tra gruppi di ricerca (intesa ad esempio ad ottenere i risultati più nuovi o più importanti), che migliora i risultati e aumenta la qualità (cfr. tuttavia il punto 9.3).

5.4.2. A ciò corrisponde un'ulteriore caratteristica della ricerca scientifica: i metodi e i concetti impiegati sono gli stessi per tutti i paesi. Le scienze (naturali) hanno dunque una «cultura mondiale» e un «linguaggio specifico» unici, e pertanto scale di valori comuni. (Naturalmente i concetti scientifici possono essere formulati in molte lingue, tuttavia ai fini della comunicazione internazionale e della diffusione dei risultati si è affermato in maniera incontrastata l'inglese). Solo così sono possibili lo scambio internazionale di conoscenze e la cooperazione su scala mondiale. Ciò costituisce anche una buona premessa per lo sforzo della Commissione di creare in Europa «Uno spazio di valori condivisi».

5.4.3. La scienza contribuisce così ad una coesione mondiale che, scavalcando a volte anche le barriere ideologiche, unisce i popoli e influenza le culture.

6. Capitale umano

6.1. Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione intesa a «Sviluppare il gusto dei giovani per la ricerca e per le carriere scientifiche», nonché a incoraggiare l'orientamento professionale verso il settore «Ricerca e sviluppo». Occorre rendere l'immagine di tali professioni abbastanza attraente da persuadere le persone più dotate, sottoporle ad una formazione costosa, di alto valore e molto impegnativa per i partecipanti, e infine offrire loro un'occupazione adeguata. Anche l'iniziativa prevista dalla Commissione ai fini dell'intensificazione a tutti i livelli dell'insegnamento delle materie scientifiche va in tal senso.

6.1.1. La Commissione ha presentato delle statistiche dalle quali risulta che nell'insieme dell'Unione europea il numero di ricercatori per 1 000 occupati è minore che negli Stati Uniti e in Giappone. La stessa situazione emerge da varie relazioni provenienti dall'interno dell'Unione, le quali segnalano, sia nel settore privato che in quello pubblico, una generale carenza di personale dotato di una formazione in materia di ricerca. Il Comitato auspica che la Commissione, nelle sue future azioni intese a creare uno spazio europeo della ricerca, dia una priorità molto alta a misure da attuare in cooperazione con gli Stati membri, al fine di migliorare in modo considerevole la formazione dei nuovi ricercatori. Dal momento che il processo di formazione richiede molto tempo, dette azioni sono particolarmente urgenti.

6.2. La società deve economizzare e proteggere la risorsa preziosa e limitata costituita dal «capitale umano» e dal potenziale creativo. Essa deve sforzarsi di acquisire le forze migliori da destinare all'insegnamento accademico per la formazione della nuova generazione di scienziati. A tal fine occorre anche coinvolgere maggiormente nell'insegnamento universitario i (giovanili) scienziati degli istituti di ricerca extrauniversitari e dell'industria, eliminando gli ostacoli in tale campo e remunerando il loro impegno (cfr. il punto 6.3).

6.2.1. Anche in tale contesto il Comitato accoglie con favore l'iniziativa prevista dalla Commissione al fine di «Accrescere la mobilità dei ricercatori in Europa»; chiede tuttavia esplicitamente un impegno anche per la mobilità reciproca tra le università, i centri di ricerca extrauniversitari e soprattutto anche l'industria.

6.3. In tale contesto, il Comitato propone inoltre di verificare se la fondazione di un'università europea (e in quale forma: centrale, virtuale, scientifico/tecnica, solo a livello postuniversitario), gestita e finanziata in comune dai «centri di eccellenza» europei (cfr. il punto 9.8) non costituirebbe un aiuto adeguato nel perseguitamento di tali obiettivi.

6.3.1. In tal modo, attraverso la cooperazione e la concorrenza tra i migliori centri di ricerca europei, si potrebbe concretizzare a livello europeo l'ideale della ricerca e dell'insegnamento. La partecipazione decentrata di numerosi centri di ricerca, laboratori industriali e università svilupperebbe inoltre una dinamica personale stimolante, sia per quanto riguarda gli insegnanti che ai fini delle possibilità di ricerca parallele alle attività di formazione.

6.3.2. A giudizio del Comitato l'università europea non solo fornirebbe nuovi parametri per la crescita culturale dell'Europa, ma contribuirebbe anche al raggiungimento dei seguenti obiettivi menzionati dalla Commissione: «Introdurre una dimensione europea nelle carriere scientifiche» e «Rendere il territorio europeo attrattivo per i ricercatori del resto del mondo». L'utilizzazione comune dell'inglese come lingua principale potrebbe costituire in tale contesto un importante punto di vista comune. Vari istituti già esistenti (come l'Università europea di Firenze, l'Università d'Europa Viadrina, ma anche progetti pilota più recenti come la cooperazione transnazionale nel campo delle biotecnologie) potrebbero contribuire con le loro esperienze. Altrettanto vale per varie «scuole estive» o «accademie estive» internazionali.

6.3.3. L'università europea potrebbe anche contribuire, conformemente all'obiettivo di «Integrare le comunità scientifiche dell'Europa occidentale e di quella orientale», a fornire agli studenti più dotati dei futuri Stati membri una formazione di prim'ordine, tale da permettere loro di collaborare allo sviluppo, promosso ad esempio grazie al programma Phare o ai fondi strutturali, degli istituti di ricerca nei rispettivi paesi.

6.4. Per conseguire competenza, efficacia o addirittura una posizione di primo piano in un certo campo, le persone e i gruppi di lavoro coinvolti devono anzitutto affrontare un ambizioso tirocinio. Inoltre, spesso occorre prima predisporre attrezzature tecniche di alta qualità nonché un contesto e delle strutture di ricerca capaci di servire da stimolo.

6.4.1. Malgrado sia importante eseguire i programmi di ricerca in maniera abbastanza flessibile e sebbene il fatto di continuare a seguire una ricerca avviata in una determinata direzione possa essere considerato anche come un segno di rigidità, cambi di direzione troppo rapidi o frequenti possono comportare uno spreco di risorse umane. Di solito sono gli stessi ricercatori a proporre direzioni nuove e fruttuose, suggerite dai risultati, spesso inattesi, della ricerca.

6.5. Nelle relazioni tra comunità scientifica e società, spesso rappresentata da politici, funzionari pubblici o responsabili di istituzioni che svolgono funzioni di sostegno, rivestono grande importanza il tipo e la portata del sostegno, gli accordi sugli obiettivi e i temi della ricerca, la valutazione dei risultati e le personalità coinvolte.

6.5.1. A tal fine occorre l'esperienza e la competenza degli scienziati migliori e di maggiore successo. Tuttavia questi vengono distolti dalla ricerca attiva a causa delle relative procedure, come perizie, richieste, riunioni, audizioni eccetera. Il Comitato raccomanda pertanto di organizzare i sistemi di sostegno e di ottimizzare e concordare le procedure di interazione, in modo che il relativo impegno rimanga ragionevole ed economico (cfr. 9.8 e segg.).

6.6. Il capitale umano è la risorsa più delicata e importante per la ricerca e lo sviluppo. Il Comitato sostiene pertanto gli sforzi della Commissione per sviluppare le risorse umane.

7. Ricerca e innovazione tecnica

7.1. La ricerca e lo sviluppo costituiscono in linea di principio un tutt'uno che comprende vari settori di ricerca (e quindi anche varie fasi di maturazione delle conoscenze per eventuali nuove tecnologie) quali la ricerca di base, la ricerca orientata alle applicazioni, la ricerca «encyclopedica» (intesa ad esempio ad integrare le nostre cognizioni sulle caratteristiche delle sostanze, su nuovi materiali, principi attivi eccetera), lo sviluppo tecnologico e lo sviluppo dei prodotti e dei processi.

7.1.1. L'innovazione nasce anche dall'interazione e dalla reciproca fecondazione tra tali settori di ricerca, separabili a volte solo artificialmente. Pertanto, dallo spazio europeo della ricerca si può sviluppare anche uno spazio europeo dell'innovazione.

7.1.2. Una procedura orientata ai risultati e interamente pianificata può essere avviata solo quando se ne possa definire l'obiettivo e quando il percorso sia sufficientemente chiaro. In tale contesto, una sola idea innovativa può dar luogo ad una spinta innovativa a valanga e ripercuotersi in numerosi settori tecnici. Gli esempi più recenti sono le tecnologie informatiche e delle comunicazioni e l'ingegneria genetica. I loro straordinari effetti positivi sull'economia e sul mercato del lavoro possono essere illustrati in Europa dall'esempio di alcuni paesi.

7.1.3. L'interazione dei vari settori della ricerca è riconoscibile anche dal fatto che la stessa ricerca di base ha continuamente bisogno di nuovi strumenti e apparecchiature ausiliari, per sviluppare i quali si devono spesso oltrepassare i confini delle tecniche note, e che conducono poi spesso a prodotti del tutto innovativi, anche al di fuori degli obiettivi originali di applicazione (cfr. ad es. 9.6.2).

7.1.4. Tale interazione è tuttavia riconoscibile anche dal fatto che numerose imprese, ad esempio del settore chimico, farmaceutico, elettrotecnico, o informatico, svolgono, oltre alle attività di ricerca e sviluppo applicate e orientate ai prodotti, anche attività di ricerca di base ad alto livello, finanziandole spesso con mezzi propri.

7.2. Nonostante i punti in comune tra i suddetti settori di ricerca, la ricerca di base, che ovviamente non deve mai perdere di vista le possibili applicazioni, viene tuttavia di solito svolta principalmente nelle università e negli istituti di ricerca finanziati con risorse pubbliche, mentre la maggior parte delle imprese industriali si concentra ormai anzitutto sullo sviluppo orientato ai prodotti e ai processi, anche a causa dei costi e della concorrenza globale.

7.2.1. Tale suddivisione rispecchia, per varie ragioni, la normale ripartizione dei compiti di promozione della ricerca tra Stato ed economia privata:

- non si può prevedere per quali settori o comparti economici i risultati della ricerca di base risulteranno interessanti: ciò vuol dire che tutti i vantaggi economici derivanti dalla ricerca di base si esplicano nell'ambito dell'intera società.

- Gli orizzonti temporali entro i quali ci si possono attendere risultati utilizzabili economicamente sono differenti per la ricerca di base e per lo sviluppo orientato ai prodotti.

- La ricerca di base, e con essa qualsiasi attività di ricerca e sviluppo a lungo termine, matura attraverso una rapida

pubblicazione dei relativi risultati, la quale permette ad altri gruppi di ricerca di effettuare delle verifiche. Inoltre occorre utilizzare le sinergie che derivano da una tempestiva comunicazione reciproca nell'ambito della comunità scientifica, in particolare quando vari laboratori si occupano di un programma comune di ricerca e sviluppo.

- Generalmente anche il settore pubblico dovrebbe insistere affinché vengano pubblicati i risultati delle attività di ricerca che esso promuove, al fine di garantire l'equità del sostegno e delle condizioni di concorrenza.
- Le imprese invece, considerato che operano in una situazione concorrenziale, hanno interesse ad un trattamento confidenziale dei risultati della loro attività di sviluppo dei prodotti almeno fino a quando non siano in grado di offrire un prodotto pronto per il mercato.

7.3. Tali differenze nella forma di organizzazione, nella fissazione degli obiettivi etc. ostacolano la maggiore interconnessione delle varie forme di ricerca e sviluppo che sarebbe auspicabile ai fini della piena realizzazione del loro potenziale economico: la collaborazione tra le università e gli istituti di ricerca finanziati con mezzi pubblici e i settori dell'industria incaricati dello sviluppo presenta alcune difficoltà.

7.3.1. Ciò riguarda tra l'altro questioni di proprietà intellettuale e aspetti generali della normativa sui brevetti. In tale contesto il Comitato accoglie con favore gli sforzi della Commissione intesi a «Sviluppare strumenti efficaci per la protezione della proprietà intellettuale».

7.3.1.1. Ad esempio la cooperazione può essere ostacolata quando i diritti sui risultati della ricerca vengono trasferiti interamente alle imprese committenti.

7.3.2. Per di più, le strutture organizzative degli istituti di ricerca a finanziamento pubblico e delle università da un lato, e quelle dei laboratori di sviluppo dell'economia privata dall'altro non sono di regola armonizzate tra loro, neppure all'interno di un medesimo Stato membro, e ciò vale anche per le condizioni di lavoro (stipendi, trattamento di anzianità eccetera).

7.4. Tuttavia gli organismi che gestiscono i diritti di sfruttamento o i centri di trasferimento di tecnologie possono in certa misura far sì che lo sviluppo industriale dei prodotti benefici del know-how rilevante ai fini applicativi acquisito in istituti di ricerca finanziati dallo Stato. A ciò possono tra l'altro contribuire anche convegni organizzati in comune, fiere tecnologiche, banche dati e altro. Anche forme di cooperazione istituzionale basate sulla ripartizione del lavoro (tra l'altro sotto forma di contratti e subcontratti) hanno dato buona prova di sé in singoli casi, nonostante i summenzionati problemi.

7.4.1. Può contribuire a ciò anche l'iniziativa proposta dalla Commissione nella comunicazione: «È inoltre opportuno incoraggiare le iniziative volte a sviluppare i contatti, ad ogni livello, fra ricercatori, imprenditori e finanziatori. Tali iniziative

devono tenere in debita considerazione i programmi di ricerca nazionali ed europei, provvedendo per quanto possibile alla loro integrazione. Non mancano in materia promettenti esempi, come il "Forum degli investimenti" nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione o il "Forum delle biotecnologie e delle finanze".

7.5. Il ruolo delle piccole e medie imprese (PMI) ai fini dell'innovazione

7.5.1. Le piccole e medie imprese (PMI) assolvono un compito importante nel raccogliere e sviluppare idee per nuovi prodotti. Spesso delle (piccole) imprese vengono addirittura fondate a tal fine. Le loro possibilità di affermarsi sul mercato o di sopravvivenza non dipendono tuttavia esclusivamente dal trasferimento di know-how, bensì piuttosto dal quadro economico complessivo, da una dotazione iniziale sufficiente, dalle modalità di finanziamento e dall'esperienza in materia di gestione.

7.5.2. In tale contesto l'obiettivo principale non è quello di promuovere la ricerca e lo sviluppo in quanto tali, ma di migliorare le possibilità concorrenziali delle nuove imprese.

7.5.3. In considerazione del ritardo dell'Europa in materia di investimenti privati in ricerca e sviluppo, occorre migliorare in modo durevole le condizioni per tali investimenti. In linea di principio la maniera più efficace per stimolare gli investimenti in ricerca e sviluppo, in particolare quelli effettuati da piccole e medie imprese, consiste nell'impiegare strumenti di sostegno indiretti, ad esempio agevolazioni fiscali. Nei singoli Stati membri dell'UE esistono già vari, talvolta differenti, strumenti indiretti di sostegno per la promozione della ricerca. Ciò non solo è evidente, ma provoca anche uno squilibrio nella promozione della ricerca all'interno dell'UE. Tuttavia, numerose misure indirette di sostegno, a livello sia europeo che nazionale e regionale, hanno dato buoni risultati in termini di stimolo all'incremento delle attività di ricerca. È pertanto da condividere l'osservazione formulata dalla Commissione in tale contesto: «Sarebbe opportuno sviluppare sistemi d'informazione di facile impiego sui regimi d'aiuto esistenti. Anche lo scambio e la diffusione delle buone pratiche dovrebbero essere incoraggiati per stimolare gli investimenti privati nella ricerca (soprattutto da parte delle PMI) ... Ove i regimi d'aiuto presentassero le caratteristiche di aiuto di Stato, occorrerà vegliare sul rispetto della pertinente normativa comunitaria (punto 3.1).»

7.5.4. Mediante un quadro complessivo adeguato (comprendente programmi di sostegno economico) e (cfr. anche il parere del Comitato di dicembre 1999⁽¹⁾) una politica della concorrenza favorevole alle piccole e medie imprese, in particolare alle nuove, che si sforzano di realizzare uno sviluppo dei prodotti innovativo, si può fornire un importante

contributo all'immissione sul mercato di nuovi prodotti innovativi e alla creazione di posti di lavoro. Il Comitato ritiene che vi sia ancora spazio per miglioramenti e formulerà anche un parere su tale tema (cfr. anche 7.8).

7.5.5. La politica comunitaria della ricerca dovrebbe puntare in modo deciso a promuovere l'innovazione, onde accrescere l'impatto della ricerca comunitaria sul tessuto industriale europeo e in particolare sulle piccole e medie imprese (che genereranno nei prossimi 20 anni i $\frac{3}{4}$ dei nuovi posti di lavoro), e per sfruttare il potenziale innovativo delle PMI⁽²⁾. A tal fine si devono aprire anche le reti nazionali o regionali per il trasferimento dei risultati della ricerca e di informazioni tecnologiche per lo spazio europeo della ricerca.

7.5.6. Il Comitato fa inoltre presente che le PMI possono trovarsi in posizione di svantaggio, rispetto alle grandi imprese, anche per quanto riguarda la capacità di partecipare ai programmi di sostegno europei. Mentre le grandi imprese possono dotarsi di uffici incaricati dei contatti, che raccolgono le informazioni necessarie e mettono a punto delle prassi relative alle procedure di richiesta eccetera, per le piccole imprese (e lo stesso vale anche per i piccoli istituti di ricerca!) le formalità relative alla presentazione delle richieste, all'elaborazione dei contratti e all'amministrazione dei progetti sono talmente impegnative da dissuaderle spesso dal prendere iniziative. Ciò vale tanto più nel caso in cui richieste già inoltrate siano state respinte, anche per ragioni di forma.

7.6. Dalla conseguente rassegnazione si sviluppa inoltre lo scontento verso la politica europea di ricerca e spesso addirittura verso le istituzioni europee in generale. Si riconosce pienamente lo sforzo della Commissione di fornire ai richiedenti requisiti chiari, informazione e sostegno, tuttavia, in considerazione dell'elevata quota di richieste respinte insita nel sistema, il Comitato raccomanda di ricercare altre possibili soluzioni. A giudizio del Comitato, l'approccio più integrato e meno frammentato formulato dalla Commissione nella comunicazione «Verso uno spazio europeo della ricerca» indica delle soluzioni valide anche in tale contesto.

7.7. Vi sono tuttavia due elementari premesse per ogni tipo di creazione e di trasferimento di know-how. Da un lato occorre portare avanti una ricerca di lungo periodo che sia abbastanza ampia e approfondita, perché solo in tal modo nascono progetti dai quali possono derivare piani di sviluppo mirati e orientati ai prodotti. D'altro lato, le imprese interessate allo sviluppo di nuovi prodotti devono raggiungere una competenza scientifica e tecnica tale da renderle capaci di giudicare e di adattarsi. Il know-how può essere trasferito o acquistato solo quando è disponibile, conosciuto e compreso.

⁽¹⁾ «XXVIII Relazione sulla politica della concorrenza (1998)» GU C 51 del 23.2.2000, pag. 1.

⁽²⁾ Parere di iniziativa del CES sul tema «L'impatto sulle PMI della diminuzione continua e generalizzata dei fondi destinati alla RST nell'Unione europea (a livello comunitario ed a livello di Stati membri)» GU C 355 del 21.11.1997, p. 31.

7.8. Le misure intese a (1) promuovere e a incoraggiare gli scambi di personale tra imprese e istituti di ricerca a finanziamento pubblico e (2) a migliorare le possibilità concorrenziali delle nuove imprese, contribuiscono all'importante connessione tra ricerca di base e sviluppo dei prodotti, da cui scaturiscono il progresso, l'innovazione tecnica e la crescita economica. In tale contesto vanno sottolineati gli sforzi della Commissione intesi a «Stimolare la creazione di imprese e l'investimento in capitale di rischio», già menzionati nella precedente comunicazione «Capitale di rischio: chiave della creazione di posti di lavoro nell'Unione europea, aprile 1998⁽¹⁾».

7.9. Il Comitato raccomanda nuovamente che le procedure richieste per l'ottenimento ed il mantenimento di un «brevetto europeo» vengano semplificate, abbreviate e rese meno costose; tale misura avrebbe uno straordinario significato economico. Impiegando l'inglese come «seconda lingua comune», come è già consuetudine nel settore scientifico e tecnico, si contribuirebbe in modo considerevole a tale obiettivo; ciò semplificherebbe anche la comunicazione con il sistema statunitense dei brevetti. Si dovrebbe inoltre riprendere nuovamente la discussione in merito ad un termine di pubblicazione tale da non penalizzare le innovazioni.

8. Scambi di personale tra istituti di ricerca e industria

8.1. Le modalità di trasferimento di know-how di gran lunga più efficaci tuttavia sono quelle che si realizzano attraverso le persone che hanno partecipato personalmente all'acquisizione delle nuove conoscenze e che le portano quindi lì dove avviene lo sviluppo dei prodotti, ovvero attraverso coloro che, provenendo dall'attività di sviluppo dei prodotti, partecipano alla ricerca delle fonti di nuove procedure e di nuove tecnologie presso università (tecniche) e istituti pubblici di ricerca. Tali persone costituiscono il legame vivente tra la ricerca di base, la ricerca applicata e lo sviluppo dei prodotti.

8.2. A tal fine occorrerebbe tuttavia un intenso scambio di personale tra industria e istituti pubblici di ricerca. Tale scambio di personale avviene però, anche a livello nazionale, troppo di rado, a causa delle differenze di condizioni di lavoro, di una serie di costi aggiuntivi che ostacolano la mobilità e delle differenze esistenti tra i percorsi e i criteri relativi alle carriere. Nel caso della mobilità transfrontaliera vi sono ulteriori ostacoli, dovuti all'insufficiente armonizzazione dei regimi sociali nazionali, ma anche al fatto che spesso non vi è riconoscimento reciproco dei titoli accademici, nonché degli anni accademici o dei corsi frequentati all'estero. Lungi dall'essere incentivata, la mobilità viene spesso addirittura penalizzata.

8.2.1. Il Comitato si compiace pertanto del fatto che nella comunicazione della Commissione vengano formulate le seguenti osservazioni in merito alla mobilità: «Occorre inoltre vigorosamente sostenere e sviluppare tutte le possibili forme

di mobilità dei ricercatori dal mondo accademico a quello imprenditoriale, dal momento che ciò costituisce uno dei migliori modi di rafforzare la cooperazione fra università (osservazione del Comitato: e istituti di ricerca extrauniversitari) ed industria. — Stati membri e Commissione devono infine avviare, in collaborazione fra loro, azioni d'informazione, di formazione e di familiarizzazione destinate ai ricercatori ed ai responsabili amministrativi degli organismi di ricerca. In un'ottica di più lungo periodo, gli organismi interessati dovranno analizzare come sia possibile migliorare e coordinare determinate disposizioni regolamentari ed amministrative interne.»

8.2.2. In tale contesto il Comitato raccomanda pertanto in concreto di modificare e rafforzare il programma esistente per la promozione della mobilità («borse di accoglienza nelle imprese») in modo che non solo vengano superati gli ostacoli legati alle condizioni di lavoro e i relativi rischi per le persone coinvolte, ma che vi siano addirittura chiari incentivi alla necessaria mobilità, che rendano abbastanza attraenti periodi di scambi di durata sufficiente. Dovrebbe inoltre essere possibile per gli organismi di provenienza colmare (temporaneamente) i vuoti di personale che si verrebbero a creare ed eventualmente reintegrare il titolare di un posto al termine del periodo di scambio. A certe condizioni, lo stesso vale per la costituzione di imprese da parte di persone che portano con sé delle conoscenze acquisite in istituti di ricerca a finanziamento pubblico. Grazie a tali possibilità si potrebbe in particolare aiutare le PMI a costituire proprie capacità di ricerca.

8.2.3. Vi sono tuttavia ulteriori seri ostacoli alla mobilità, oltre a quelli amministrativi, giuridici e culturali menzionati nel documento della Commissione. Un punto essenziale in tutte le riflessioni di scienziati e ingegneri in merito alla mobilità riguarda gli effetti di un cambiamento di luogo e di paese sulla propria famiglia e sulla sua coesione. Oltre alla necessaria disponibilità di scuole adeguate («scuole europee!») ciò riguarda anzitutto la questione di un'occupazione adeguata per il partner. In altre parole, per trasferire o attirare uno scienziato o un ingegnere in un luogo o in un paese differente, occorre al tempo stesso garantire un'offerta di lavoro attraente per il partner, ovvero compensare tale mancanza attraverso altri incentivi e possibilità molto più attraenti⁽²⁾.

8.3. Occorre anche riflettere su come si possano contrastare adeguatamente i cicli occupazionali negativi (anche ai fini della scelta di una professione!) che caratterizzano la libera economia, attraverso programmi statali anticiclici, al fine di proteggere il capitale umano. L'attuale scarsità di giovani tecnici e scienziati è dovuta anche al fatto che alcuni anni fa numerosi giovani scienziati, anche quelli meglio qualificati, erano senza lavoro. La mancanza di forze nuove comporta non solo una riduzione del capitale umano, ma anche una distorsione della piramide delle età.

⁽¹⁾ SEC(98) 552 def. del 31.3.1998.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale sul Libro verde «Istruzione — Formazione — Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale» GU C 133 del 28.4.1997, pag. 42.

9. La dimensione europea: sussidiarietà, concentrazione e pluralismo, concorrenza e organizzazione

9.1. È notoriamente molto difficile riconoscere e pianificare in anticipo quali persone o gruppi, in quale sede, con quali metodi e in quale settore di ricerca faranno delle scoperte realmente innovative e particolarmente importanti. Tale difficoltà e tale problematica riguardano due aspetti: da un lato i processi di valutazione a priori e a posteriori (cfr. il capitolo 10), d'altro lato la misura ragionevole e necessaria di pluralismo e di diversità dei temi e delle strutture.

9.2. È pertanto necessario rendere possibili e praticare approcci e strutture di ricerca pluralistici, al fine di incoraggiare, su tale base, la concorrenza e le idee e i risultati migliori. L'ambiente più fecondo a tal fine è caratterizzato dall'equilibrio «ecologico» tra una varietà sufficiente di idee, progetti e strutture di formazione in concorrenza tra loro.

9.3. Tuttavia, a tale ideale si oppongono non solo la limitatezza dei mezzi disponibili per la promozione delle attività di ricerca e sviluppo, ma anche la necessità di raggiungere una massa critica in numerosi settori di ricerca e l'esigenza di costose infrastrutture e grandi impianti che richiedono la concentrazione di risorse considerevoli. Si tratta di un dilemma fondamentale per qualsiasi strategia di promozione della ricerca.

9.3.1. Lo sforzo necessario per creare la massa critica e per predisporre e mantenere in funzione infrastrutture e grandi impianti oltrepassa spesso la capacità o la disponibilità di singoli Stati membri in termini del loro finanziamento e di una loro sufficiente utilizzazione.

9.4. Sono stati pertanto fondati, in particolare attraverso un'autonoma attività organizzativa del mondo scientifico, centri europei/transnazionali di fama mondiale e di straordinario successo come CERN, ILL, ESRF, ESO, EMBO, EMBL⁽¹⁾ e altri ancora; essi vengono gestiti e utilizzati attraverso un'amministrazione scientifica autonoma. Un ulteriore esempio è costituito dall'ESA, attraverso il quale gli sforzi europei per realizzare un programma spaziale di successo conseguono eccellenti risultati. Ma anche in singoli Stati membri esistono già grandi stazioni sperimentali, che vengono utilizzate in forma bilaterale o multilaterale.

9.4.1. Ma anche la Commissione integra e gestisce con grande successo programmi europei comuni di ricerca e sviluppo che richiedono grandi attrezzi ed infrastrutture, come ad esempio il programma europeo di fusione, grazie al quale la ricerca europea in materia di fusione ha raggiunto una posizione di vertice.

⁽¹⁾ CERN, Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare; ILL, Istituto Laue-Langevin; ESRF, Impianto europeo di radiazione di sincrotrone; ESO, Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe; EMBO, Organizzazione europea di biologia molecolare; EMBL, Laboratorio europeo di biologia molecolare.

9.4.2. I summenzionati successi sono dovuti da un lato al fatto che l'impulso a creare una rete e a unire le risorse è derivato da un compito comune chiaramente definito che non può essere svolto diversamente. D'altro lato, essi costituiscono il risultato di una gestione attenta e avvertita dei programmi e dei progetti di ricerca, nel cui ambito gli scienziati coinvolti e le loro organizzazioni di provenienza partecipano pienamente all'intero processo organizzativo e in cui, dopo attente procedure di valutazione, è stato seguito un percorso equilibrato tra concentrazione sui progetti di volta in volta più promettenti e apertura verso idee e approcci nuovi.

9.5. Tale tipo di organizzazione autonoma viene sostenuto da associazioni scientifiche quali ad esempio la European Physical Society (EPS), i cui convegni e le cui pubblicazioni costituiscono una sede per lo scambio di risultati e di idee, per il dialogo critico, per l'attuazione di cooperazioni (anche) internazionali, per la valutazione della qualità e la formazione dell'opinione in merito all'azione futura. L'invito a presentare una relazione ad un convegno specializzato costituisce un riconoscimento di qualità e novità.

9.5.1. Un'altra forma di organizzazione autonoma, che acquisisce importanza sempre maggiore, è la Fondazione europea della scienza (FES), di cui anche il Comitato raccomanda esplicitamente il rafforzamento e la graduale integrazione. In tale contesto va messa in rilievo anche l'iniziativa COST.

9.5.2. Vi sono inoltre organizzazioni internazionali, come ad esempio l'Agenzia internazionale dell'energia (AIE), che promuove e coordina nell'ambito dell'OCSE programmi di ricerca e sviluppo nell'ambito della ricerca in materia di energia.

9.6. In tale contesto la Commissione propone «un insieme di risorse materiali e di infrastrutture, ottimizzato su scala europea».

9.6.1. La Commissione intende raggiungere tale obiettivo grazie ad una serie di misure specifiche, in particolare «Collegare in rete i centri di eccellenza e creare centri virtuali», «Definire un approccio europeo in materia di infrastrutture di ricerca», «Maggior coordinamento nell'attuazione dei programmi di ricerca nazionali ed europei» e «Rafforzare le relazioni fra organismi di cooperazione scientifica e tecnologica in Europa».

9.6.2. La Commissione intende inoltre sviluppare e promuovere l'impiego delle reti elettroniche nei singoli settori di ricerca, come mezzo specifico per i suddetti obiettivi. La loro importanza per l'economia in generale è evidenziata dal fatto, purtroppo poco conosciuto, che «il "World Wide Web", sviluppato da un ricercatore del CERN per il mondo della fisica, è ora utilizzato da diverse decine di milioni di persone». Il Comitato approva espressamente gli sforzi della Commissione anche per via della loro rilevanza economica immediata.

9.7. Il Comitato vede nelle intenzioni della Commissione un mezzo efficace per rafforzare i risultati dell'Europa nel settore ricerca e sviluppo e per armonizzare i programmi di ricerca nazionali e internazionali.

9.7.1. Il Comitato ritiene che tali obiettivi della Commissione costituiscano un passo nella giusta direzione per far rientrare, nell'ambito della dialettica tra diversificazione e concentrazione, sotto il coordinamento della Commissione i programmi e i progetti che richiedono l'impiego di risorse considerevoli e quindi in primo luogo una concentrazione di risorse europee, mentre dovrebbe rimanere essenzialmente compito degli Stati membri garantire un'adeguata ampiezza del sostegno.

9.7.2. La Commissione dovrebbe partecipare anche agli sforzi relativi ai progetti di cooperazione intercontinentale e alla relativa esecuzione. Questa cooperazione intercontinentale è particolarmente importante quando, a causa dell'unicità di determinati centri di sperimentazione, la concorrenza interna su scala europea (e le possibilità di riproducibilità indipendente) sono necessariamente ridotte: in tali casi la concorrenza globale acquisisce maggiore importanza.

9.7.3. Il Comitato si attende quindi che siano coronati da successo gli sforzi della Commissione per la «creazione di condizioni favorevoli alla concertazione politica fra gli organismi in questione, che potrebbe essere realizzata grazie alla costituzione di un consiglio, formato dai loro responsabili di più alto livello destinati ad incontrarsi con regolare periodicità. La costituzione di tale organo permetterebbe di offrire ai cittadini europei ed agli osservatori esterni un'immagine più coerente dell'Europa nella sua componente scientifica e tecnologica.»

9.8. Ciò vale tuttavia solo nel caso in cui l'aumento della qualità sia e rimanga effettivamente l'obiettivo primario, e venga ridotto e non già accresciuto lo sforzo complessivo che i ricercatori e gli istituti di ricerca devono affrontare per gli iter 'burocratici' inevitabilmente legati al coordinamento e così via.

9.8.1. Le lamentele del settore scientifico per l'eccesso di burocrazia e per l'enorme mole di procedure di richiesta e di armonizzazione sono ormai consuete e pertanto spesso non vengono purtroppo prese sul serio. Proprio per questo occorre fare presente che sebbene per varie ragioni vi sia un'esigenza indiscutibile di cooperazione, armonizzazione, coordinamento, comunicazione eccetera, la scienza e la ricerca richiedono anche, a livello sia individuale che di gruppo, fasi di chiusura e di ripiegamento su se stessi, al fine di riflettere, di lavorare in modo concentrato, di scrivere.

9.8.2. Quindi ogni scienziato di successo dispone in modo limitato di possibilità di interazione e di tempo per allacciare contatti dai contenuti significativi con altre persone, gruppi,

organi, commissioni eccetera, senza danneggiare i propri risultati scientifici. Procedure di richiesta e di valutazione troppo numerose e onerose, specie se hanno esito negativo, sottraggono alla ricerca il lavoro di persone indispensabili. Ciò vale in particolare a causa del fatto che per uno stesso progetto vengono impiegati troppi strumenti di sostegno e procedure di valutazione, che a volte si sovrappongono.

9.8.3. Quando viene disturbato il giusto equilibrio tra uno stile di lavoro introverso e uno stile di lavoro estroverso, vi è il rischio che vengano intraprese attività improduttive, che consistono nel produrre sempre le solite «carte». Per rendersi conto di ciò occorre tra l'altro comprendere l'essenza della ricerca e dello sviluppo.

9.8.4. Per questo, ma anche per molte altre ragioni, è importante che i funzionari della Commissione incaricati di tali compiti siano scienziati di successo con esperienza di ricerca, dotati di qualità dirigenziali e capacità di giudizio e per ciò stesso accettati come membri a pieno titolo dalla comunità scientifica. Perché sia così anche in futuro, le organizzazioni scientifiche europee di prestigio dovrebbero contribuire con la loro esperienza all'assegnazione di tali posti, ma esse dovrebbero anche essere disposte a inviare candidati di grande rilievo.

9.8.5. Il Comitato raccomanda inoltre di armonizzare ed unificare a livello istituzionale, nazionale ed europeo le molteplici, spesso ancora sovrapposte, procedure di richiesta, monitoraggio e valutazione.

9.9. La Commissione propone un nuovo strumento di sostegno: «collegare in rete i centri di eccellenza e creare centri virtuali». Tale nuovo strumento, che si può anche definire «centri di eccellenza», è inteso a riunire le competenze in materia di ricerca in settori idonei al livello più alto in Europa, utilizzando istituti già esistenti e per un tempo limitato. Tale concetto può essere concretizzato in differenti maniere.

9.9.1. Il Comitato si compiace, in linea di principio, di tale nuovo approccio. A suo giudizio una caratteristica essenziale di tale forma di sostegno dovrebbe consistere nel conferire la responsabilità a simili «centri di eccellenza», organizzati in maniera autonoma e nell'ambito di un settore di competenze specifico.

9.9.2. Al fine di sfruttare l'associazione tra tali «centri di eccellenza» occorre stabilire responsabilità chiare tanto per il coordinamento settoriale della ricerca quanto per la responsabilità in materia di bilancio. In tale contesto occorre valutare in quale misura il bilancio dovrebbe comprendere, oltre agli impegni propri relativi alla ricerca, anche aiuti strutturali istituzionali, al fine di contribuire in maniera appropriata all'obiettivo di rafforzare adeguatamente lo spazio europeo della scienza grazie a tale strumento.

9.9.3. Tuttavia, prima di istituire un simile «centro di eccellenza» occorre verificare accuratamente se il relativo tema di ricerca giustifichi gli oneri aggiuntivi relativi alla creazione del «centro di eccellenza» stesso, in altre parole se ci sia da attendersi un effettivo valore aggiunto.

9.9.4. Ciò dovrebbe avvenire regolarmente nel caso della costruzione e utilizzazione comune di grossi impianti di ricerca, tali compiti dovrebbero pertanto venire presi in considerazione in modo prioritario.

9.9.5. Tale decisione è più difficile per i settori di ricerca che non richiedono un'attrezzatura centrale bensì una divisione del lavoro. In tale caso, l'esigenza principale è quella di raggiungere una massa critica in termini di capacità di ricerca al fine di lavorare con successo ad un problema centrale. In tale contesto riveste grande importanza la costituzione e la gestione delle banche dati e delle organizzazioni di servizio necessarie a livello europeo, ad esempio archivi genetici, banche dati biomediche o la ricerca sul genoma.

9.9.6. La scelta e la costituzione di tali «centri di eccellenza» dovrebbero pertanto avvenire secondo criteri concorrenziali improntati alla qualità. Detti centri, almeno in una fase sperimentale iniziale, dovrebbero essere istituiti in numero limitato ed essere finanziati inizialmente solo per un periodo ben stabilito, in modo tale che essi non si trasformino automaticamente in centri permanenti.

9.9.7. Conformemente alla proposta della Commissione volta a «incoraggiare il ritorno nei laboratori dell'Unione dei ricercatori che si sono recati negli Stati Uniti per completare la loro formazione o per proseguire la propria carriera» si dovrebbe valutare, nell'ambito di una iniziativa volta ad acquisire ricercatori di talento, la possibilità di offrire in tali «centri di eccellenza» un sistema di borse destinate ai giovani scienziati che intendono lavorare nuovamente in Europa dopo un soggiorno in un paese terzo, come ad esempio gli Stati Uniti.

9.9.8. Le esperienze acquisite con i «centri di eccellenza» permettono anche di prevedere aspetti nuovi in relazione al futuro sviluppo del finanziamento istituzionale della ricerca dell'Unione europea. Occorre anche tenere conto dell'esperienza procedurale ed istituzionale acquisita nell'ambito del programma europeo di fusione; in tale contesto, ad esempio, i risultati della procedura europea di valutazione sono divenuti un contrassegno di qualità in base al quale si orientano anche gli Stati membri nel concedere le rispettive quote di finanziamento.

9.9.9. Un ulteriore e interessante aspetto collegato alla costituzione dei «centri di eccellenza» potrebbe consistere nella loro capacità di incoraggiare attività e programmi di ricerca nei paesi candidati all'adesione. È da prevedere che si avrà un analogo influsso e aiuto se verrà seguita la proposta della Commissione tendente a rafforzare il ruolo delle regioni nell'attività di ricerca europea grazie all'utilizzazione combinata dei fondi strutturali e dei programmi europei di ricerca.

9.10. La Commissione affronta un ulteriore aspetto relativo all'integrazione europea quando afferma che «è necessario costituire un sistema comune di riferimento a livello di

Unione, basato in particolare sul ravvicinamento dei metodi, sull'armonizzazione delle procedure e sull'esame comparato dei risultati». Il Comitato ritiene che ciò costituisca un compito a livello europeo importante e meritevole di sostegno. Fa tuttavia osservare che occorre anzitutto verificare attentamente se tale proposito possa essere realizzato, su mandato europeo ed eventualmente coinvolgendo il Centro comune di ricerca, dai centri nazionali di riferimento esistenti, eventualmente collegati in rete.

10. Procedure e valutazione

10.1. Per fare in modo che i ricercatori e gli ingegneri ricevano i mezzi che desiderano o di cui hanno bisogno, occorre anche procedere ad una valutazione dell'opportunità del programma di ricerca proposto, nonché delle sue possibilità di successo, dell'effettiva necessità dell'impegno connesso e delle capacità personali e istituzionali dei richiedenti.

10.2. In merito alla maggior parte di tali questioni solo dei colleghi particolarmente qualificati dispongono di capacità di giudizio sufficiente e debbono pertanto essere coinvolti in qualità di esperti («peer review»). Come dimostra la storia della scienza, anche così è difficile riuscire a esprimere a priori un giudizio corretto, in particolare nel caso di proposte particolarmente innovative, che sono state inevitabilmente elaborate anche grazie al pensiero speculativo.

10.2.1. Tuttavia non vi è alcuna procedura migliore della «peer review». Pertanto anche la scelta di esperti adeguati e capaci di formulare un giudizio equilibrato costituisce un compito importante e difficile, che può e dovrebbe essere svolto di regola da organizzazioni scientifiche di grande esperienza, da imprese e da società scientifiche. Tuttavia alcuni critici obiettano che tale procedura potrebbe portare a favorire proprio queste organizzazioni.

10.2.2. Anche per rispondere a tale obiezione la Commissione ha deciso di scegliere direttamente gli esperti necessari per diversi programmi, e in particolare attraverso una procedura di autocandidatura dell'esperto. Dal momento che anche in tal modo non si possono escludere aspetti negativi (ad esempio mancata candidatura di esperti di fama), una parte degli esperti potrebbe essere scelta secondo la procedura della autocandidatura, adottata sinora dalla Commissione, mentre un'altra parte potrebbe essere indicata dagli istituti di ricerca e dalle imprese particolarmente competenti per i temi in questione nonché dalle associazioni tecnico-scientifiche corrispondenti. Oltre all'obiettivo di procedure semplificate per la Commissione e di un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni interessate, tale procedura mista potrebbe garantire nel modo migliore, che venga evitata qualsiasi parzialità.

10.2.3. Ai fini della necessaria trasparenza è inoltre importante che i candidati conoscano gli esperti ed il settore di cui si occupano, ma non siano in grado di prevedere la loro decisione a favore o contro i singoli progetti.

10.3. Si raccomanda inoltre di adottare in maniera più flessibile alcuni criteri di valutazione dei progetti presentati, ad esempio gli aspetti socioeconomici, i mesi necessari per l'immissione sul mercato, le ricadute sul mercato del lavoro, onde evitare l'impressione, che si è avuta in alcuni casi, di requisiti poco realistici e fuorvianti.

10.4. Come si è già affermato nei capitoli precedenti, è inoltre importante non esigere dagli esperti e dai candidati più di quanto sia necessario. Un passo in tale direzione consisterebbe anche nella raccomandata armonizzazione delle procedure di valutazione a livello locale, nazionale, europeo e ad altri livelli.

10.5. Un'altra misura che andrebbe nella stessa direzione consiste nello strutturare i singoli programmi da valutare in modo trasparente, non suddividendoli in piccole unità. Il Comitato suggerisce inoltre di delegare a titolo sperimentale, ai fini del decentramento e nell'ambito di concreti progetti pilota, la valutazione di parti ben definite di programmi a soggetti nazionali o europei.

10.5.1. Quest'ultima proposta va nella stessa direzione della raccomandazione formulata dal Comitato di concentrarsi, nello spirito del principio di sussidiarietà, su progetti o compiti di grandi dimensioni, non attuabili in modo adeguato a livello nazionale.

11. Conclusioni e raccomandazioni

11.1. Il Comitato ravvisa nella comunicazione della Commissione riflessioni strategiche e misure importanti e meritevoli di approvazione, nelle quali sono contenuti già approcci all'integrazione dei paesi candidati all'adesione.

11.2. Il Comitato accoglie con favore e sostiene l'impegno della Commissione a rafforzare in misura considerevole la ricerca e lo sviluppo in Europa. Fa appello ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, nonché all'industria, affinché sostengano e integrino efficacemente tali sforzi anche a livello nazionale.

11.3. L'idea di raggruppare le risorse è importante ai fini del rafforzamento delle prestazioni europee in materia di ricerca e sviluppo, e va approvata.

11.4. In tale contesto, un nuovo e promettente progetto consiste nella istituzione dei «centri di eccellenza».

11.4.1. Occorre tuttavia accertarsi che le necessarie misure di coordinamento e di collegamento in rete, nonché il ricorso al personale di ricerca, producano in ogni caso realmente un effettivo valore aggiunto.

11.4.2. Pertanto andrebbe fondato un numero limitato di «centri di eccellenza», in via sperimentale e per una durata

prestabilita. I temi e i compiti da scegliere devono limitarsi agli obiettivi e ai propositi che non possono essere affrontati con l'impegno necessario da un singolo Stato membro a causa dei relativi oneri. Solo attraverso il raggruppamento si crea la massa critica e il valore aggiunto essenziale per l'Europa.

11.5. In tale contesto occorre assolutamente fare in modo di evitare che ciò comporti un restringimento o una riduzione della ricerca di base in Europa. La ricerca di base è fonte di nuove conoscenze e di nuove possibilità. L'innovazione si crea attraverso la concorrenza ma anche grazie al collegamento di idee, progetti e metodi in competizione tra loro.

11.6. La Commissione propone inoltre un sistema comune di riferimento europeo. Tale proposta merita sostegno vista l'importanza che riveste anche ai fini dell'obiettivo di realizzare una certificazione valida per l'intera Unione europea. Tuttavia nell'attuare tale proposito occorrerebbe ricorrere in via prioritaria alle istituzioni nazionali esistenti e al CCR, i quali collegati in rete e mediante una ripartizione del lavoro, potranno creare su mandato europeo un sistema di riferimento comune dell'Unione europea.

11.7. In merito agli ulteriori elementi e dettagli del programma per la ricerca, nonché alla sua struttura, il Comitato formula le seguenti raccomandazioni:

11.7.1. Occorre utilizzare e coinvolgere in ampia misura le organizzazioni e le società specializzate esistenti, in particolare quelle che hanno maturato una certa esperienza e ottenuto successi nel campo della cooperazione internazionale.

11.7.2. Nell'ambito dei processi di valutazione occorre continuare a ricorrere maggiormente al criterio della «peer review»: ossia al maggiore coinvolgimento degli esperti che vengono segnalati dagli istituti di ricerca di grande esperienza e dai laboratori industriali. Occorre inoltre semplificare tali processi di valutazione, renderli trasparenti e, per settori prestabili (ad esempio quelli caratterizzati da numerosi piccoli progetti), delegarli in via sperimentale a istituzioni degli Stati membri che dispongono di esperienza in tale settore.

11.7.3. Al fine di promuovere l'innovazione e l'occupazione, occorre rafforzare il quadro di riferimento economico e la competitività delle imprese, specie delle piccole e medie imprese (PMI).

11.7.4. La procedura relativa al brevetto europeo deve essere semplificata, resa più economica e abbreviata. L'inglese dovrebbe divenire la (seconda) lingua comune in tale contesto. Occorrerebbe considerare un termine di pubblicazione che non sia penalizzante per le innovazioni.

11.7.5. Al fine di aumentare la mobilità tra istituzioni di ricerca, università e industria, in particolare le piccole e medie imprese, occorre creare incentivi sufficienti e condizioni quadro adeguate per gli scienziati e gli ingegneri, nonché per le istituzioni di provenienza e di destinazione.

11.7.6. Come premessa di un'integrazione scientifica dell'Europa e di una maggiore mobilità delle persone che vi lavorano, occorre rendere meglio comparabili e avvicinare le formazioni scolastiche e universitarie.

11.7.7. Occorre analizzare gli aspetti che depongono a favore (o contro) della costituzione di un'università europea virtuale, quale ulteriore strumento e simbolo dell'integrazione

scientifica europea cui potrebbero partecipare in particolare i «centri di eccellenza».

11.7.8. I funzionari della Commissione incaricati delle questioni relative alla ricerca e allo sviluppo dovrebbero essere sempre più in futuro scienziati di successo altamente qualificati. Ai fini della loro scelta le organizzazioni europee di ricerca devono contribuire con la loro esperienza.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

*La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione»,
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»,
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica», e
- alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione 2001-2006»

(2000/C 204/17)

Il Consiglio, in data 19 gennaio e 4 febbraio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione e alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Sharma in data 5 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 6 voti contrari e 6 astensioni il seguente parere.

1. Base giuridica, contenuto e portata della proposta

1.1. Nella Comunicazione relativa a misure comunitarie di lotta contro la discriminazione la Commissione propone due nuove direttive sulla parità di trattamento assieme a un programma d'azione comunitaria per sostenere tali iniziative.

1.2. La base giuridica di tali iniziative è l'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, che per la prima volta conferisce

alla Comunità, in modo specifico, la facoltà di prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

1.3. In base al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea, è necessario che l'azione a livello comunitario produca «evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri».

1.4. La Commissione ha studiato le misure di lotta contro la discriminazione attualmente esistenti nei singoli Stati membri concludendo che esse variano sensibilmente in termini di portata, contenuto e applicabilità. Ciò giustifica l'adozione di un intervento comunitario inteso a rafforzare i valori fondamentali su cui si basa l'Unione, e cioè libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e per le libertà fondamentali e Stato di diritto. Tale intervento contribuirà altresì a rafforzare la coesione economica e sociale, garantendo ai cittadini degli Stati membri un livello minimo di protezione contro la discriminazione, con adeguate possibilità di ricorso.

1.5. La Commissione propone due direttive separate:

- una direttiva intesa ad attuare il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza o l'origine etnica, in tutti i settori della vita quotidiana, come l'occupazione, l'istruzione e l'accesso a beni e servizi (Direttiva contro la discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica);
- una direttiva quadro intesa ad attuare il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Tale direttiva è circoscritta all'ambito dell'occupazione e delle condizioni di lavoro (Direttiva sull'occupazione), mentre la discriminazione fondata sul sesso esula dal suo campo d'applicazione in quanto è già contemplata dalle Direttive 76/207/CEE e 86/613/CEE, entrambe inerenti all'occupazione e alle condizioni di lavoro.

1.6. A sostegno di tali iniziative il programma d'azione comunitaria propone tre tipi di azioni, le quali disporranno di fondi limitati:

- un'analisi dei fattori legati alla discriminazione e una valutazione della legislazione e delle pratiche antidiscriminatorie, al fine di appurarne l'efficacia e l'impatto;
- la promozione della cooperazione transnazionale e della creazione di reti tra le organizzazioni attive nella lotta alla discriminazione, ivi inclusi gli interlocutori sociali;
- la sensibilizzazione sulla dimensione europea della lotta al razzismo tramite comunicazioni, pubblicazioni, campagne informative e manifestazioni.

1.7. L'obiettivo primario di questa serie di proposte è garantire un insieme di norme minime in tutta l'Unione. Esse costituiranno una chiara presa di posizione politica e non lasceranno dubbi sulla posizione adottata dalla società europea nei confronti delle pratiche discriminatorie.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta relativa alle due nuove direttive sulla parità di trattamento in quanto esse costituiscono due importanti misure giuridiche per combattere le varie forme di discriminazione in tutta l'Unione europea. Approva altresì la scelta dell'espressione «parità di trattamento», anziché «misure antidiscriminatorie», in quanto essa trasmette un messaggio positivo e non difensivo, ed è inoltre conforme alla terminologia usata nella direttiva del 1976 sulla parità di trattamento e alla direttiva del 1977 sull'onere della prova⁽¹⁾.

2.2. Il Comitato ha svolto un ruolo importante nella messa a punto del pacchetto di proposte della Commissione sulla discriminazione per motivi di razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali. A titolo di esempio, nelle note a piè pagina⁽²⁾ sono elencati alcuni precedenti pareri del Comitato sul razzismo e la xenofobia, gli handicap, l'esclusione sociale e l'età.

2.3. Il Comitato riconosce e sostiene l'approccio pragmatico adottato dalla Commissione, la quale ha deciso di proporre una direttiva globale che proibisca la discriminazione razziale in molti settori della vita quotidiana e una direttiva a sé stante che proibisce la discriminazione per motivi di religione, handicap, età o tendenze sessuali, limitata all'ambito dell'occupazione. Il Comitato ammette che al momento esiste una tendenza politica favorevole a una legislazione specifica per tutelare le minoranze etniche e razziali nell'Unione; nondimeno, invita la Commissione a considerare l'eventualità di adottare in futuro normative per tutelare tutte le categorie esposte al rischio di discriminazione per motivi di religione o

⁽¹⁾ Direttiva 76/207/CEE del 9.2.1976 sulla parità di trattamento e Direttiva 97/80/CE del 15.12.1997 sull'onere della prova.

⁽²⁾ Parere del 1992 sul tema «L'Europa dei cittadini», che esortava a includere nel Trattato una disposizione atta a proibire qualsiasi tipo di discriminazione basata sul sesso, il colore, la razza, le opinioni o la fede religiosa; GU C 313 del 30.11.1992; Parere in merito alla Comunicazione della Commissione «Piano d'azione contro il razzismo»; GU C 407 del 28.12.1998. Parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante istituzione d'un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia»; GU C 158 del 26.5.1997; Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo» e alla «Proposta di decisione del Consiglio che proclama il 1997 "Anno europeo contro il razzismo"»; GU C 204 del 15.7.1996; Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione sulla parità di opportunità per i disabili»; GU C 66 del 3.3.1997; Parere in merito al «Progetto di raccomandazione del Consiglio su un distintivo per i parcheggi riservati alle persone handicappate»; GU C 174 del 17.6.1996; Parere sulla «Comunicazione della Commissione: Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale»; GU C 117 dell'26.4.2000, pag. 33; Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione: programma d'azione sociale 1998-2000»; GU C 407 del 28.12.1998; Parere sulla Comunicazione della Commissione «Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea»; GU C 73 del 9.3.1998; Parere riguardante la «Proposta di decisione del Consiglio in merito al sostegno comunitario di azioni a favore degli anziani»; GU C 236 dell'11.9.1995; Parere in merito alla «Disoccupazione giovanile»; Parere sul tema «Attuazione degli orientamenti per l'occupazione 1999»; GU C 209 del 22.7.1999; Parere in merito alla «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000»; GU C 368 del 20.12.1999.

di convinzioni personali, di handicap, di età o di tendenze sessuali. Invita altresì a riesaminare la direttiva comunitaria sulla parità di trattamento tra uomini e donne alla luce di tali direttive.

2.4. Le due direttive sono state concepite come documenti singoli. Se una di esse è adottata prima, l'altra può essere modificata di conseguenza. Qualora invece le due direttive fossero adottate contemporaneamente, emergerebbero gravi problemi di sovrapposizione e diverrebbe necessario adattare i testi.

2.5. Alla luce delle risoluzioni del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 1996 e 17 giugno 1999⁽¹⁾, il Comitato ritiene che andrebbe considerata con urgenza l'eventualità di ampliare la legislazione per proteggere i disabili in ambiti diversi dall'occupazione, specie per ciò che concerne l'accesso ai servizi, all'istruzione e ai trasporti. Si noti che, secondo le stime, nell'Unione europea vi sono 36 milioni di disabili (il 10 % della popolazione).

2.6. Per il Comitato è essenziale che tutti i residenti degli Stati membri possano beneficiare di un livello minimo di tutela e di mezzi giuridici di ricorso contro la discriminazione. Aggiunge che, a suo giudizio, le iniziative proposte rafforzeranno effettivamente la coesione economica e sociale nell'Unione. Bisognerebbe precisare che la direttiva in materia di occupazione si applica anche ai cittadini originari di paesi terzi presenti sul territorio dell'Unione europea. Il Comitato nota che le direttive non proibiscono la disparità di trattamento fondata sulla nazionalità, la quale è disciplinata da articoli specifici del Trattato (artt. 12 e 39) e dal diritto derivato.

2.7. Il Comitato approva l'importanza che le proposte attribuiscono alla definizione di norme minime in tutta l'Unione come pure il divieto di ridurre la portata della protezione esistente negli Stati membri a seguito del recepimento delle suddette direttive.

2.8. Il Comitato accoglie con favore il riferimento all'art. 137 del TCE, il quale verte sull'esclusione sociale in genere. A suo giudizio, le direttive sulla parità di trattamento favoriranno l'inserimento e la coesione sociale, riducendo in definitiva gli elevati costi sociali dell'esclusione.

⁽¹⁾ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 20 dicembre 1996, sulla parità di opportunità per i disabili, in: GU C 12 del 13.1.1997, e Risoluzione del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alle pari opportunità di lavoro per i disabili, in: GU C 186 del 2.7.1999.

2.9. Il Comitato avrebbe desiderato che nella direttiva sulla razza e sull'origine etnica figurassero disposizioni relative alla violenza razziale e all'incitamento all'odio razziale. A suo giudizio, l'esclusione di tali aspetti di grande rilevanza rappresenta un'occasione mancata in quanto essi incidono in modo determinante sui diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche. Il Comitato è inoltre consapevole del fatto che l'impegno politico e le misure pratiche adottate per contrastare questo fenomeno crescente variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro, e ritiene perciò che l'azione comune contro il razzismo varata nel 1996 non sia sufficiente per far fronte al problema. La Commissione dovrebbe individuare gli strumenti giuridici opportuni per disciplinare questo importante ambito.

2.10. Le proposte accennano solo in breve ai vantaggi della parità di opportunità per le imprese, le quali potranno utilizzare al meglio le risorse umane di cui dispongono (giustificazione economica). Il Comitato vorrebbe che ci si sforzasse maggiormente di esaminare e sviluppare questa argomentazione basandosi sui numerosi esempi di buone pratiche senza dubbio esistenti nelle imprese che operano all'interno e all'esterno dell'Unione. A prescindere dalla valutazione dell'impatto effettuata dalla Commissione sui costi dell'attuazione per le piccole e medie imprese, si dà atto che per queste ultime potrebbero emergere costi aggiuntivi per adeguarsi alle nuove direttive.

2.11. A giudizio del Comitato, l'adozione da parte della Comunità di una posizione politica univoca nei confronti della discriminazione razziale cade ancor oggi a proposito ed ha un'importanza determinante.

2.12. Nel medesimo spirito, e indipendentemente dalle due direttive specifiche, il Comitato torna a proporre l'adozione di misure integrate a livello comunitario contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia. Esorta pertanto la Commissione a contemplare e a mettere a punto siffatte misure, specie nell'ambito dell'istruzione, avvalendosi dei moderni strumenti della società dell'informazione.

2.13. Secondo il Comitato, un rafforzamento del dialogo tra imprese, associazioni sindacali e altri attori sociali ed economici basato sulle buone pratiche potrebbe mostrare che la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro è in grado di migliorare sia i risultati economici sia l'inserimento sociale. Il Comitato è nella posizione adeguata per contribuire alla promozione di un tale dialogo e intende organizzare un'audizione al riguardo.

Osservazioni specifiche sulle direttive

3. La direttiva sulla razza e l'origine etnica

Introduzione

3.1. Il Comitato accoglie con favore l'approccio della Commissione, volto a proibire la discriminazione per motivi di razza e di origine etnica in tutti gli ambiti sociali. La Commissione dovrebbe valutare quanto prima, alla luce delle esperienze acquisite con la direttiva in questione, l'opportunità di proporre provvedimenti corrispondenti per gli altri motivi di discriminazione di cui all'art. 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

3.2. Il Comitato si compiace che la direttiva si applichi ai cittadini di paesi terzi presenti sul territorio dell'Unione europea.

Osservazioni specifiche

4. La direttiva sulla discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica

4.1. Articolo 1 — Oggetto

L'obiettivo dichiarato della direttiva è applicare il principio della parità di trattamento fra le persone, a prescindere dalla razza o dall'origine etnica. L'espressione «fra le persone» andrebbe sostituita da «fra tutte le persone», per far sì che il testo della direttiva sulla razza o l'origine etnica sia identico a quello della direttiva sull'occupazione.

4.2. Articolo 2 — Nozione di discriminazione

Il Comitato nota con favore che la direttiva definisce i concetti di discriminazione diretta e indiretta. Per quanto concerne la definizione della discriminazione diretta, ai fini di una maggiore chiarezza bisognerebbe specificare che chi ritiene di essere vittima di discriminazione dovrebbe essere confrontato con una persona in una situazione comparabile. Pertanto, il Comitato propone di modificare come segue il testo dell'art. 2, par. 2, lettera a): «Una discriminazione diretta si dà quando una persona è trattata meno favorevolmente di un'altra in una situazione comparabile».

Al riguardo, appare particolarmente utile il fatto che, per segnalare una discriminazione indiretta per motivi razziali, non ci si debba necessariamente basare su prove statistiche, e che per dimostrare l'esistenza di una discriminazione siano ammessi anche altri tipi di prove, conformemente alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in cause relative alla libera circolazione dei lavoratori⁽¹⁾. In taluni Stati membri l'interpretazione della discriminazione indiretta da parte delle autorità amministrative potrebbe tuttavia dar luogo a problemi.

⁽¹⁾ Sentenza O'Flynn contro Adjudication Officer del 23 maggio 1996, Causa C-237/94.

Il Comitato si compiace che la definizione del concetto di molestia sia stata inserita nel testo della direttiva. A suo giudizio, tuttavia, è importante garantire che la responsabilità dei datori di lavoro nei confronti delle molestie sia limitata alle situazioni che ricadono sotto il loro controllo diretto e ai casi in cui il datore di lavoro, pur essendo stato al corrente delle molestie, le abbia tollerate.

Il Comitato deplora che nella direttiva non si faccia cenno a istruzioni di lavoro discriminatorie o a pressioni per porre in atto comportamenti discriminatori per motivi di razza od origine etnica.

4.3. Articolo 3 — Campo d'applicazione

Il Comitato nota che nel campo d'applicazione della direttiva non figura alcun riferimento specifico alla fornitura di servizi da parte di enti pubblici. Tale aspetto andrebbe espressamente menzionato per assicurarne l'assoggettamento alla direttiva.

4.4. Articolo 4 — Qualificazioni professionali effettive

Il Comitato concorda con il carattere limitato delle deroghe alle disposizioni della direttiva per ciò che concerne le qualificazioni professionali effettive. Tali deroghe dovrebbero essere oggetto di valutazioni periodiche da parte degli Stati membri e di organismi indipendenti (come peraltro previsto dall'art. 12 della Direttiva) per giustificare il mantenimento o la soppressione.

4.5. Articolo 5 — Azione positiva

Il Comitato approva la formulazione.

4.6. Articolo 6 — Requisiti minimi

Il Comitato approva le norme proposte.

4.7. Articolo 7 — Mezzi di ricorso

L'art. 7, parr. 1 e 2, sono accolti con favore. La proposta di cui al par. 2 è intesa dal Comitato nel senso che un'organizzazione attiva nella difesa dei diritti umani o nella lotta al razzismo e alla xenofobia e nella promozione della parità di trattamento può dar seguito alla denuncia inoltrata da un singolo solo con il consenso dello stesso. Tuttavia, un'organizzazione dotata di mandato dovrebbe poter dare seguito alla denuncia presentata da un gruppo di persone se, e nella misura in cui, ciò è previsto dalle legislazioni nazionali.

Bisognerebbe predisporre procedure di conciliazione adeguate, in grado di risolvere le controversie tra singoli individui. Tali procedure di conciliazione, prive di carattere vincolante, non pregiudicheranno il diritto della parte lesa di ricorrere in via giurisdizionale.

4.8. Articolo 8 — Onere della prova

Il Comitato approva pienamente il testo dell'articolo sull'onere della prova in materia di discriminazione razziale. Bisognerebbe precisare che la proposta raccomanda uno spostamento e non un ribaltamento dell'onere della prova, per conformarsi alla Direttiva 97/80/CE sull'onere della prova nei casi di discriminazione sessuale. Il parere del Comitato sull'onere della prova⁽¹⁾ ha sostenuto in larga misura tale impostazione (come già detto al punto 2.10, potrebbero sorgere costi aggiuntivi per le PMI).

4.9. Articolo 9 — Vittimizzazione

Il Comitato accoglie con favore l'inclusione della protezione dalle rappresaglie. Andrebbe tuttavia precisato che la protezione si estende a chiunque subisca un danno perché ha inoltrato o appoggiato una denuncia per discriminazione razziale, o è sospettato di averlo fatto, a condizione che tale affermazione non sia falsa e sia stata fatta in buona fede.

4.10. Articolo 10 — Diffusione delle informazioni

Oltre all'obbligo di diffondere informazioni sulle norme della direttiva, bisognerebbe altresì prevedere un'azione di formazione, specie per gli enti pubblici e per tutte le istituzioni e le organizzazioni interessate. La formazione è importante nel contesto della diffusione delle informazioni, specie nei paesi non abituati a lottare contro la discriminazione razziale. Del pari, bisognerebbe esortare gli Stati membri a diffondere informazioni sui modi per prevenire la discriminazione, nonché a individuare e a divulgare le migliori prassi al riguardo.

4.11. Articolo 11 — Dialogo sociale

4.11.1. Il Comitato accoglie con favore la partecipazione delle parti sociali, nel rispetto della loro indipendenza e autonomia, alla promozione del principio della parità di trattamento attraverso un monitoraggio delle pratiche sul luogo di lavoro, degli accordi collettivi, dei codici di condotta, della ricerca, come pure dello scambio di esperienze e di buone pratiche. Le parti sociali andrebbero invitate a impartire ai loro rappresentanti una formazione in merito alle norme della direttiva, fatte salve le prerogative delle parti sociali.

4.11.2. Il ruolo delle ONG

Il Comitato raccomanda vivamente di inserire nella direttiva un articolo che sottolinei il ruolo chiave svolto dalle organizzazioni non governative in materia di diritti umani, di discriminazione e di parità nell'attuazione e nel monitoraggio della direttiva, fatte salve le prerogative delle parti sociali.

⁽¹⁾ Parere CES in merito alla Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso, in: GU C 133 del 28.4.1997, op. cit.

4.12. Articolo 12 — Organismi indipendenti

Il Comitato è favorevole alla creazione di organismi indipendenti in tutti gli Stati membri. Propone che tali organismi, oltre alla facoltà di ricevere e dare seguito a denunce inoltrate da singoli in materia di discriminazione, abbiano anche il compito di dare seguito a denunce per conto di organizzazioni.

4.13. Articolo 13 — Ottemperanza alla direttiva

Il Comitato sottoscrive appieno le misure previste per ottemperare alla direttiva.

4.14. Articolo 14 — Sanzioni

Il Comitato accoglie con favore la proposta secondo cui le sanzioni devono essere proporzionate, effettive e dissuasive.

4.15. Articolo 15 — Attuazione

Bisognerebbe considerare l'eventualità di affidare all'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo, xenofobia e antisemitismo, con sede a Vienna, il compito di sorvegliare l'impatto delle legislazioni nazionali nella lotta alla discriminazione. Tale facoltà potrebbe essere anche conferita a «organismi indipendenti» nazionali nei vari Stati membri, i quali a loro volta potrebbero riferire all'Osservatorio.

5. La direttiva sull'occupazione

5.1. Articolo 1 — Obiettivo

La direttiva mira a rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento nell'ambito del lavoro, a prescindere da razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali.

5.2. Articolo 2 — Nozione di discriminazione

Il Comitato nota con favore che la direttiva definisce i concetti di discriminazione diretta e indiretta. Per quanto concerne la definizione della discriminazione diretta, ai fini di una maggiore chiarezza bisognerebbe specificare che chi ritiene di essere vittima di discriminazione dovrebbe essere confrontato con una persona in una situazione comparabile. Pertanto, il Comitato propone di modificare come segue il testo dell'art. 2, par. 2, lettera a): «Una discriminazione diretta si dà quando una persona è, o sarebbe, trattata meno favorevolmente di un'altra in una situazione comparabile».

Al riguardo appare particolarmente utile il fatto che la definizione della discriminazione indiretta per motivi razziali non debba necessariamente poggiare su prove statistiche, e che per dimostrare l'esistenza di una tale discriminazione siano ammessi anche altri tipi di prove, conformemente alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in cause relative alla libera circolazione dei lavoratori⁽¹⁾. In taluni Stati membri l'interpretazione della discriminazione indiretta da parte delle autorità amministrative potrebbe tuttavia dar luogo a problemi.

Il Comitato approva l'inserimento della definizione del concetto di molestia nel testo della direttiva. A suo giudizio, tuttavia, è importante garantire che la responsabilità dei datori di lavoro nei confronti delle molestie sia limitata alle situazioni che ricadono sotto il controllo diretto del datore di lavoro e ai casi in cui il datore di lavoro, pur essendo stato al corrente delle molestie, le abbia tollerate.

Il Comitato deploра che nella direttiva non si faccia cenno a istruzioni di lavoro discriminatorie o a pressioni per porre in atto comportamenti discriminatori per motivi di razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenze sessuali.

L'art. 2, par. 4, verte più particolarmente sui disabili. Il Comitato approva la formulazione dell'articolo, che riduce gli oneri per le piccole e medie imprese limitandosi a imporre «opportuni adattamenti» per i disabili, a meno che tale prescrizione non crei un onere indebito. Il Comitato accoglie con favore le espressioni «opportuni adattamenti» e «onere indebito», che limitano il peso gravante sulle piccole imprese.

5.3. Articolo 3 — Campo d'applicazione

Il Comitato approva le norme proposte all'art. 3 della Direttiva.

5.4. Articolo 4 — Qualificazioni professionali effettive

Il Comitato concorda con il carattere limitato delle deroghe alle disposizioni della direttiva per ciò che concerne le qualificazioni professionali effettive. Tali deroghe dovrebbero essere oggetto di valutazioni periodiche da parte degli Stati membri e di organismi indipendenti (come peraltro previsto dall'art. 12 della Direttiva) per giustificarne il mantenimento o l'esclusione.

5.5. Articolo 5 — Giustificate difformità di trattamento collegate all'età

Il Comitato prende nota del carattere non esaustivo dell'elenco delle difformità di trattamento non considerate come fonte di discriminazione diretta purché siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima, e siano appropriate e necessarie per il conseguimento di tale finalità. Il Comitato nutre preoccupazione per la lettera f), che potrebbe essere interpretata come una legittimazione di discriminazioni ampiamente diffuse fondate sull'età e motivate da esigenze del mercato del lavoro. Contro questa interpretazione si può

obiettare che il senso generale delle lettere da a) a f) suggerisce che le difformità di trattamento devono essere oggettivamente e ragionevolmente giustificate da una finalità legittima e devono essere appropriate e necessarie per il conseguimento di tale finalità. Anche nelle legislazioni nazionali degli Stati membri si possono trovare numerosi esempi di disposizioni di tutela e accordi collettivi che tengono conto dell'età. Con queste premesse il Comitato può approvare il contenuto della lettera f). In ultima analisi spetterà ai tribunali valutare la ragionevolezza di tali difformità di trattamento.

5.6. Articolo 6 — Azione positiva

Il Comitato accoglie con favore il testo dell'articolo, ma desidera sottolineare che un'interpretazione delle misure di azione positiva alla luce della giurisprudenza esistente⁽²⁾ in materia di discriminazione sessuale potrebbe dar luogo a incertezze giuridiche relativamente ad alcuni elementi (religiose e tendenze sessuali) che stando alla direttiva in oggetto non dovrebbero costituire motivi di discriminazione.

5.7. Articolo 7 — Requisiti minimi

Il Comitato accoglie con favore l'introduzione di questa clausola di ingeribilità in *peius*, in quanto necessaria per garantire norme comuni in materia di occupazione nei 15 Stati membri, dopo il recepimento della direttiva.

5.8. Articolo 8 — Difesa dei diritti

Il Comitato intende la proposta di cui al par. 2 nel senso che un'organizzazione attiva nella difesa dei diritti umani e nella promozione della parità di trattamento può dar seguito a una denuncia inoltrata da un singolo solo con il consenso dello stesso. Tuttavia, un'organizzazione dotata di mandato dovrebbe poter dare seguito alla denuncia presentata da un gruppo di persone se, e nella misura in cui, ciò è previsto dalle legislazioni nazionali.

Bisognerebbe predisporre procedure di conciliazione adeguate, che siano atte a risolvere le controversie tra singoli individui/parti sociali. Tali procedure di conciliazione, prive di carattere vincolante, non pregiudicheranno il diritto della parte lesa ad un ricorso in giudizio.

⁽¹⁾ Sentenza O'Flynn contro Adjudication Officer del 23 maggio 1996, Causa C-237/94.

⁽²⁾ Sentenza Kalanke e Marshall, Causa C-450/93, Racc. 1995, pag. 3051, Causa 409/95, Racc. 1997, pag. 6363.

5.9. Articolo 9 — Onere della prova

Il Comitato approva pienamente il testo dell'articolo sull'onere della prova, aggiungendo che il proprio parere sull'onere della prova⁽¹⁾ aveva sostenuto ampiamente tale impostazione. Bisognerebbe precisare che la proposta raccomanda uno spostamento e non un ribaltamento dell'onere della prova, ed è quindi in linea con la Direttiva 97/80/CE sull'onere della prova nei casi di discriminazione sessuale (come già detto al punto 2.10, potrebbero sorgere costi aggiuntivi per le imprese e in particolare per le PMI).

5.10. Articolo 10 — Vittimizzazione

Il Comitato accoglie con favore l'inclusione della protezione dalle rappresaglie. Andrebbe tuttavia precisato che la protezione si estende a chiunque subisca un danno perché ha inoltrato o appoggiato una denuncia per discriminazione razziale, o è sospettato di averlo fatto, a condizione che tale affermazione non sia falsa e sia stata fatta in buona fede.

5.11. Articolo 11 — Diffusione delle informazioni

Oltre all'obbligo di diffondere informazioni sulle norme della direttiva, bisognerebbe altresì prevedere un'azione di formazione, specie per gli enti pubblici e per tutte le istituzioni e le organizzazioni interessate. La formazione è importante nel contesto della diffusione delle informazioni, specie nei paesi non abituati a legislazioni intese a contrastare le discriminazioni. Del pari, bisognerebbe esortare gli Stati membri a diffondere informazioni sui modi per prevenire la discriminazione, nonché a individuare e a divulgare le migliori prassi al riguardo.

5.12. Articolo 12 — Dialogo sociale

Il Comitato accoglie positivamente il previsto rafforzamento del dialogo sociale. Le parti sociali hanno un ruolo fondamentale da svolgere e possono apportare un valido contributo attraverso il monitoraggio delle procedure e delle prassi. In questo caso non si tratta di poteri di «controllo», bensì di monitoraggio; la differenza tra i due concetti andrebbe sottolineata (tanto più che in talune traduzioni è stato utilizzato il termine «controllo»). Il Comitato approva altresì la raccomandazione rivolta alle parti sociali affinché concludano accordi collettivi per porre in atto la direttiva, dimostrando in tal modo la compatibilità esistente tra diritti collettivi e individuali.

5.13. Articolo 13 — Ottemperanza alla direttiva

Il Comitato approva il testo dell'articolo.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso, in: GU C 133 del 28.4.1997, op. cit.

5.14. Articolo 14 — Sanzioni

Il Comitato accoglie con favore la proposta secondo cui le sanzioni devono essere proporzionate, effettive e dissuasive.

5.15. Articoli 15 — Attuazione e Articolo 16 — Relazione

Il Comitato accoglie con favore il testo degli articoli.

6. Programma d'azione per combattere la discriminazione 2001-2006

6.1. L'obiettivo del programma d'azione consiste nel promuovere misure atte a combattere la discriminazione incentivando la cooperazione transnazionale fra diversi attori su una serie di temi chiave.

6.2. Il Comitato sostiene pienamente la proposta di un programma d'azione. I tre obiettivi principali (l'analisi della portata e della natura della discriminazione, la formazione di competenze adeguate da parte degli attori che si occupano della lotta alla discriminazione, la diffusione dei valori e delle prassi che animano la lotta alla discriminazione), unitamente alle azioni volte a conseguirli, costituiscono un programma ben equilibrato che presenta le massime possibilità di scambio e cooperazione.

6.3. Il programma d'azione parte dal principio che la progettazione, l'attuazione e il seguito del programma terranno conto dell'esperienza delle persone esposte alla discriminazione. Il Comitato trova tuttavia preoccupante che nella proposta non figuri alcun cenno alle modalità con cui si terrà conto di tali esperienze e ritiene che queste debbano servire da punto di partenza.

6.4. Il programma è finalizzato a sostenere i progetti transnazionali, il che significa in pratica escludere una serie di organizzazioni prive delle risorse umane o finanziarie o delle infrastrutture necessarie per partecipare a tali progetti. Dato che tali organizzazioni dispongono di conoscenze pratiche approfondite sulla problematica in oggetto e sono maggiormente in grado di esprimere il punto di vista delle vittime della discriminazione, il programma d'azione dovrebbe prevedere uno strumento adeguato per il loro coinvolgimento.

6.5. Il Comitato si compiace dell'ampia portata del programma d'azione e del fatto che oltre all'occupazione e al mercato del lavoro esso contempli anche l'accesso ai beni e ai servizi.

6.6. Il Comitato ritiene che il programma d'azione dovrebbe concentrarsi particolarmente sul problema della discriminazione per motivi di età, dato che la direttiva sull'occupazione fa preciso riferimento a tale tipo di discriminazione specificando talune circostanze in cui essa può giustificarsi ed essere quindi legalmente ammissibile. Il programma d'azione dovrebbe quindi dare particolare rilievo alle azioni volte ad appurare

l'attuabilità delle misure e delle iniziative relative alla discriminazione fondata sull'età. Il programma d'azione potrebbe rivelarsi uno strumento per saggiare la volontà politica degli Stati membri in materia ed esaminare le potenzialità di una legislazione efficace e veramente applicabile in materia di discriminazione per motivi di età.

6.7. Entro il 31 dicembre 2005 la Commissione presenterà una relazione di valutazione sull'attuazione del programma. Il Comitato suggerisce che sarebbe anche opportuno elaborare

una relazione di valutazione intermedia: si tratta infatti di un nuovo ambito di intervento e potrebbe rendersi necessario adeguare gli obiettivi e le linee d'azione durante il periodo di validità del programma.

6.8. Il Comitato reputa che prevenire la discriminazione e promuovere la parità di opportunità siano una parte importante della strategia globale a sostegno delle direttive sulla lotta alla discriminazione. A tal fine la Commissione dovrebbe prevedere una campagna informativa e pubblicitaria di ampia portata nell'ambito del programma d'azione.

Bruxelles, 25 maggio 2000.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI*

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Durante il dibattito sono stati respinti gli emendamenti riportati qui di seguito, che hanno ottenuto oltre un quarto dei voti espressi.

Punto 4.2

Nell'ultima frase del primo capoverso aggiungere:

«...quando una persona è, o sarebbe trattata, meno favorevolmente di un'altra in una situazione comparabile».

Motivazione

La discriminazione diretta si ha quando delle persone in situazioni comparabili non sono trattate in maniera uguale. Il trattamento diverso si può mostrare in uno dei due modi: o per diretto confronto con il trattamento usato per un altro, o ci si trova in una situazione in cui una persona è trattata meno favorevolmente di come sarebbe trattata un'altra.

La proposta della Commissione prevede entrambe le situazioni e non solo una. L'emendamento rende il testo più completo.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 41, Voti contrari: 47, Astensioni: 8.

Punto 4.8

Inserire nell'ultima frase:

«...(come già detto al punto 2.10, potrebbero sorgere costi aggiuntivi per le società e in particolare per le PMI).»

Motivazione

Si dà atto che uno spostamento dell'onere della prova comporterà un forte sovraccarico di lavoro e costi aggiuntivi per le imprese, e in particolare le PMI, perché i datori di lavoro dovranno conservare la documentazione riguardante ogni decisione relativa alla gestione delle risorse umane per poter disporre di elementi di prova nell'eventualità di formare oggetto di un ricorso in giudizio.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54, Voti contrari: 63, Astensioni: 3.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante diciannovesima modificazione della Direttiva 76/769/CEE del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (coloranti azoici)»

(2000/C 204/18)

Il Consiglio, in data 10 aprile 2000, 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 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 della relatrice Williams, in data 5 aprile 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria, con 73 voti favorevoli, nessun voto contrario ed un'astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione relativa all'immissione sul mercato e all'uso di taluni preparati pericolosi riguarda la salute e la sicurezza di consumatori e lavoratori del settore. Essa è intesa anzitutto a proteggere la salute umana vietando l'uso di coloranti azoici pericolosi, in modo che non vengano più immessi sul mercato prodotti tessili e in pelle trattati con tali coloranti. Alcuni di tali prodotti, come giocattoli, capi di abbigliamento e calzature, possono comportare delle conseguenze per i consumatori più vulnerabili, in particolare donne incinte e bambini.

1.2. Detta proposta, il cui testo è integrato da allegati tecnici, costituisce una ulteriore modifica, finalizzata alla sicurezza, alla direttiva sulle sostanze pericolose⁽¹⁾.

1.3. La proposta sottolinea tra l'altro l'importanza dell'armonizzazione nel mercato interno. Dato che alcuni Stati membri hanno già adottato limitazioni all'uso ed alla commer-

cializzazione di taluni coloranti azoici carcinogeni, è indispensabile un'azione comune coordinata intesa a elaborare una normativa dell'UE che garantisca l'armonizzazione e che si applichi anche ai paesi candidati.

1.4. La proposta deve inoltre essere considerata nel contesto delle disposizioni dell'Organizzazione mondiale del commercio, pertanto qualsiasi limitazione dell'impiego di coloranti azoici deve fondarsi su rischi ben identificati per i consumatori.

2. Contesto

2.1. I coloranti azoici (tinture e pigmenti) sono le sostanze coloranti organiche più ampiamente utilizzate. Tutti questi coloranti contengono almeno un legame azoico, il quale può formare, per riduzione, le corrispondenti ammine aromatiche nell'organismo. La proposta non mira pertanto a vietare tutti i coloranti azoici, ma solo quelli solubili che possono frammentarsi o scindersi formando una delle 21 ammine elencate, che sono carcinogene. La proposta non riguarda la maggior parte dei coloranti azoici, che essendo virtualmente insolubili, in condizioni normali non si scindono.

⁽¹⁾ 76/769/CEE, GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201.

2.2. I coloranti azoici forniscono un'eccellente colorazione a articoli di tutti i generi, tra cui guanti, borse, cartelle portadocumenti, rivestimenti di sedie, scarpe e cinghie in pelle, nonché capi di abbigliamento, biancheria da letto e coperte, cappelli, giocattoli e anche parrucche in fibra tessile.

2.3. Da quando si è scoperto il rischio che deriva da taluni coloranti azoici, questi sono stati in grande misura sostituiti con altri coloranti (compresi altri coloranti azoici), anche se le alternative sono spesso più costose. Tale sostituzione è molto avanzata nell'UE, meno in altri paesi di oltremare.

2.4. Dato che in taluni Stati membri esistono disposizioni nazionali che vietano alcuni coloranti azoici, la Commissione ha già intrapreso delle azioni concrete. Ha avviato studi relativi alla valutazione dei rischi, all'analisi dei costi e dei benefici e alla valutazione degli effetti di un divieto nei paesi fornitori. Inoltre, nel parere formulato nel gennaio 1999, il Comitato scientifico per tossicità, ecotossicità e ambiente (CSTEA) ha concluso che l'impiego di taluni coloranti azoici desta preoccupazione. Nel marzo 1999 il gruppo di lavoro sulle limitazioni alla commercializzazione e all'uso di sostanze pericolose ha espresso parere favorevole alla proposta della Commissione che vieta taluni coloranti azoici pericolosi. Il gruppo ha anche proposto dei metodi di prova atti a verificare l'osservanza della normativa.

3. Osservazioni generali: il giudizio del Comitato

3.1. La Direttiva 76/769/CEE su talune sostanze pericolose è stata modificata moltissime volte ed è diventata di difficile utilizzazione. Urge pertanto che la Commissione proceda ad una rifusione e a un aggiornamento dell'intera direttiva di base.

3.2. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione. Riconosce che essa è incentrata sulla protezione della salute umana, con riferimento sia ai consumatori che ai lavoratori del settore. È tuttavia probabile che siano i lavoratori quelli che corrono i rischi maggiori nella lavorazione di prodotti che contengono i coloranti azoici potenzialmente pericolosi, dato che sono esposti più a lungo, più frequentemente e possibilmente a concentrazioni maggiori. Il Comitato raccomanda quindi che vengano adottate misure specifiche a livello di impresa.

3.3. Il Comitato sottolinea la necessità che la direzione raccolga dati sugli operai che possono già risentire delle conseguenze negative dei coloranti azoici pericolosi, o che potrebbero risentirne in futuro tenendo presenti i nessi causali diretti.

3.4. Il Comitato è inoltre preoccupato per l'uso e la produzione di tali coloranti azoici potenzialmente pericolosi in paesi terzi nei quali le norme di sicurezza non sono necessariamente altrettanto elevate che nell'UE. Tale preoccupazione riguarda anzitutto la protezione, la formazione e l'istruzione dei lavoratori e, in secondo luogo, l'importazione nell'UE di beni di consumo ancora prodotti utilizzando coloranti pericolosi. Ad esempio, in estremo oriente e in Africa si possono produrre ed utilizzare coloranti azoici a livello locale, senza controlli o statistiche sulla produzione e senza fornire comunicazioni ufficiali in merito al tipo di coloranti impiegati.

3.5. Il Comitato chiede pertanto che si proceda a rigorosi controlli, ad un efficace monitoraggio e ad un campionamento sul luogo del primo ingresso sia dei prodotti che degli stessi coloranti importati da tutti i paesi terzi.

3.5.1. Il Comitato sollecita anche la Commissione ad invitare gli Stati membri a proporre nel quadro dell'OMC e dell'OIL il divieto di fabbricare in futuro coloranti azoici pericolosi.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Campo di azione della proposta

4.1.1. Occorre definirlo più chiaramente.

4.1.2. Il secondo capoverso della seconda sezione della relazione afferma chiaramente che «... solo i coloranti azoici solubili ... comportano rischi per la salute umana ... le tinture azoiche, solubili per definizione, ed una piccolissima frazione di azopigmenti, anch'essi solubili. Non essendo ancora stati sottoposti a valutazione dei rischi, tali pigmenti non sono stati assoggettati a norme specifiche della direttiva ...».

4.1.3. Nella proposta non figura chiaramente la distinzione tra tinture azoiche solubili e pigmenti azoici insolubili. Occorre pertanto modificare il testo per precisare tale distinzione.

4.2. Articolo 2

4.2.1. In tale articolo figurano due differenti scadenze per l'adozione da parte degli Stati membri. Tenendo conto dell'iter legislativo a livello UE e nazionale, entrambe le date sono poco realistiche perché troppo ravvicinate. L'applicazione dovrebbe iniziare due anni dopo l'entrata in vigore della direttiva.

4.3. Allegati

4.3.1. Prima tabella, seconda colonna: la versione inglese inizia correttamente con la parola 'Azodyes' (tinture azoiche). In varie altre lingue, la distinzione tra tinture azoiche e coloranti azoici è andata perduta. La Commissione dovrebbe pertanto verificare che tutte le versioni linguistiche riflettano il proposito della direttiva.

Bruxelles, 25 maggio 2000.

4.4. Appendice B: Metodi analitici

4.4.1. I metodi analitici di cui all'allegato sono ripresi da quelli di uno Stato membro. Si sono avuti dei problemi relativi alla riproducibilità di tali metodi. Pertanto, nell'ambito del programma MTI (Measurement, Testing and Infrastructure) del Quarto programma quadro di ricerca, si è proceduto ad una valutazione di tali metodi e sono stati concordati metodi modificati. I metodi di cui alla proposta dovrebbero quindi essere sostituiti da metodi dell'UE, non appena questi ultimi siano stati messi a punto.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Definizione di un quadro normativo per l'impiego di lavoratori e lavoratrici agricoli migranti provenienti da paesi terzi»

(2000/C 204/19)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 21 ottobre 1999 conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Definizione di un quadro normativo per l'impiego di lavoratori e lavoratrici agricoli migranti provenienti da paesi terzi».

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wilms, in data 10 maggio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 e 25 maggio 2000, nel corso della 373^a sessione plenaria (seduta del 24 maggio), con 65 voti favorevoli, e un'astensione il seguente parere.

1. Introduzione — motivazione del parere

1.1. I lavoratori e le lavoratrici⁽¹⁾ migranti sono occupati in diversi settori dell'economia europea. L'agricoltura è particolarmente interessata dal fenomeno poiché in tale settore — più di quanto avviene negli altri settori dell'economia — i lavoratori migranti eseguono un gruppo di attività fondamentali.

1.2. Il Comitato economico e sociale rivolge il presente parere di iniziativa al Consiglio, al Parlamento, alla Commissione ed alle parti sociali per richiamare l'attenzione sull'importante numero di lavoratori migranti che operano nell'agricoltura.

ra e che fruiscono di una copertura sociale assai ridotta. Il Comitato constata che a differenza di quanto avviene nel caso degli apprendisti artigiani, i quali si richiamano a tradizioni antiche e la cui attività migratoria ha connotati positivi, esiste un qual certo tabù sociale negativo per quanto riguarda i lavoratori migranti occupati nel settore dell'agricoltura, che potrà venir spezzato solamente adottando iniziative che avrebbero dovuto essere già state avviate da tempo. Tuttavia anche dopo l'adozione del parere d'iniziativa del Comitato in materia nell'aprile 1991, il quale conteneva proposte dettagliate per migliorare la situazione, la posizione dei lavoratori migranti nel settore dell'agricoltura non è minimamente migliorata.

1.3. Il significativo lavoro dei lavoratori migranti è irrinunciabile per l'agricoltura dell'Unione europea. Essi risultano indispensabili proprio nella situazione di crescente carenza di lavoratori specializzati che si registra in diversi Stati membri. Il recente passato, soprattutto l'approfondimento del mercato

⁽¹⁾ Ogni volta che si parla di lavoratori si intende parlare anche naturalmente di lavoratrici. Per tale motivo da questo punto in poi si abbrevierà usando solo il termine lavoratori.

interno, l'ampliamento dell'Unione, lo smantellamento dei confini ideologici nell'Europa centrale ed orientale ed i movimenti migratori nell'area mediterranea, dovuti a guerre civili e alla povertà, ha tuttavia contribuito a trasformare in maniera significativa la posizione del lavoratore migrante nel settore agricolo. Tali mutamenti si riflettono nell'organizzazione del lavoro delle imprese del settore ed hanno avuto ripercussioni notevoli sui mercati del lavoro locali e nazionali.

1.4. La politica del lavoro ha un rilievo particolare nell'Unione europea a causa dell'elevata disoccupazione che si registra negli Stati membri. La politica dell'Unione è volta a far diminuire la disoccupazione. L'agricoltura è molto importante per il mercato del lavoro, sia come settore a sé stante, sia in considerazione dei settori a monte e a valle e del suo ruolo per la politica dell'assetto territoriale e per la politica strutturale, in quanto potrebbe contribuire efficacemente alla lotta contro la disoccupazione.

1.5. Nell'Unione europea l'agricoltura dovrà in futuro affrontare nuovi e drammatici cambiamenti. Il previsto ampliamento agli Stati dell'Europa centrale ed orientale comporterà, a differenza di quanto è avvenuto nelle passate fasi di ampliamento, un considerevole aumento dei lavoratori agricoli migranti, soprattutto negli Stati settentrionali e centrali dell'Unione. Anche gli Stati membri dell'Europa meridionale vivranno cambiamenti significativi, con fattori aggiuntivi, quali i profughi di guerra dall'Europa sudorientale e i flussi migratori in provenienza soprattutto dall'Africa settentrionale. Dovrebbero pertanto essere chiarite meglio le differenze giuridiche tra i lavoratori originari di Stati terzi e quelli provenienti dai paesi candidati all'adesione.

1.6. Allo scopo di salvaguardare la pace sociale, promuovere la crescita economica e favorire la diminuzione della disoccupazione, il Consiglio, il Parlamento, la Commissione e le parti sociali dovrebbero esaminare i problemi affrontati nel presente parere di iniziativa ed individuare soluzioni adeguate. Il parere descrive a tale scopo approcci sufficienti. L'obiettivo di tutte le soluzioni proposte dovrebbe essere quello di spezzare il tabù sociale e politico che circonda l'argomento per assicurare una legittima protezione a quanti lavorano nell'agricoltura.

2. Carattere d'urgenza del parere

2.1. Negli Stati membri i lavoratori migranti stanno aumentando in maniera significativa ed hanno in parte superato il numero di lavoratori agricoli locali. In talune località si registra in tale contesto una sostituzione di lavoratori locali mediante lavoratori migranti. I lavoratori migranti negli Stati membri dell'Europa centrale provengono quasi esclusivamente dai paesi candidati all'adesione, mentre nel territorio meridionale dell'Unione provengono soprattutto dall'Africa settentrionale ed in misura crescente anche dall'Europa sudorientale e dall'Asia.

2.2. Nei paesi candidati una parte assai significativa della popolazione attiva è occupata nell'agricoltura (in Polonia il 25 % circa ed in Ungheria il 10 % circa). L'adeguamento del settore agricolo lascia prevedere che sarà possibile ottenere solamente pochi posti di lavoro mediante le ristrutturazioni, mentre la stragrande maggioranza dei posti di lavoro esistenti verrà meno in tempi brevi. I fenomeni contrari di aumento della forza lavoro nell'agricoltura, che si possono attualmente ad esempio registrare in Polonia o Bulgaria, sono in parte anche il risultato della ristrutturazione delle attività industriali e commerciali precedenti, ma nella maggior parte dei casi esprimono gravissime situazioni di povertà.

2.3. Coloro che arrivano nel territorio meridionale dell'Unione da diversi Stati africani vogliono soprattutto sfuggire alla situazione di sottosviluppo economico e di instabilità politica dei loro paesi d'origine. Dato che sono stati stipulati solo accordi giuridici bilaterali con i relativi paesi d'origine riguardo alla libera circolazione, a tale gruppo — a differenza dei cittadini degli Stati membri candidati all'adesione — non potrà venir garantito neanche in futuro il diritto di libera circolazione.

2.4. I servizi della Commissione non dispongono di risorse adeguate per trattare questo problema paneuropeo. Nella Direzione generale Agricoltura, ad esempio, nonostante le richieste del Comitato, non esiste nessuna unità competente per tale problema agricolo. Neppure la Direzione generale (Affari sociali) possiede risorse adeguate.

3. Il lavoro degli immigrati nell'agricoltura dell'Unione europea

3.1. La crescente specializzazione comporta per le imprese del settore la necessità di trovare forza lavoro supplementare nei periodi di lavoro più intenso, durante i quali, ad esempio nei periodi di raccolto, vengono tradizionalmente occupati braccianti stagionali. Un tempo si trattava di lavoratori nazionali, ma attualmente vengono sempre più spesso impiegati lavoratori stranieri.

3.2. Vi sono molteplici ragioni per le quali le imprese impiegano per lo più lavoratori migranti per il lavoro stagionale:

- in seguito ai cambiamenti demografici dovuti alla trasformazione strutturale del settore agricolo non vi sono sufficienti lavoratori disponibili a livello locale o nazionale;
- i disoccupati locali disponibili non corrispondono alle esigenze delle imprese agricole, in termini di motivazione, qualificazione e mobilità;
- la forza lavoro extracomunitaria risulta molto più a buon mercato a causa delle notevoli differenze valutarie e dei vantaggi in termini di potere d'acquisto che ciò comporta;
- parte di tali lavoratori ha un'occupazione nel proprio paese, considera il lavoro migratorio una fonte di guadagno aggiuntiva e può lavorare per il corrispettivo del salario minimo o anche per meno del minimo contrattuale;

- per le imprese è in molti casi più agevole trattare con lavoratori migranti grazie alla limitazione nel tempo della loro attività;
- nel caso dei lavoratori migranti vi è a volte la possibilità di risparmiare sui contributi sociali aggiuntivi (ad esempio prestazioni contrattuali supplementari).

3.3. I disoccupati locali sono dal canto loro poco interessati al lavoro stagionale poiché:

- si scontrano con tempi di lavoro, condizioni climatiche e talvolta un impegno fisico, ad esempio posizioni forzate, cui non sono abituati;
- il salario è nella maggior parte dei casi troppo basso ed è rara la possibilità di un inserimento durevole nel mercato del lavoro;
- vi è il rischio di una riduzione proporzionale dei sussidi di disoccupazione in cambio di un salario assai ridotto.

3.4. Le situazioni difficili sono dovute soprattutto all'immigrazione proveniente dai paesi extracomunitari. La necessità di ottenere forza lavoro supplementare spinge le imprese ad occupare soprattutto braccianti provenienti dai PECO, mentre nell'area meridionale dell'Unione vengono occupati lavoratori provenienti dall'Europa centrale ma anche e particolarmente dall'Africa settentrionale, dai paesi del Magreb e ultimamente anche in misura crescente dall'Asia.

3.5. Gli studi mostrano da un lato che mediante modifiche dell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, ad esempio mediante successivi contratti di lavoro per i lavoratori migranti (contratti di lavoro «a catena»), insorgono situazioni che possono in certi casi distruggere i posti di lavoro esistenti per i lavoratori residenti in loco che vengono sostituiti da lavoratori migranti. Dall'altro lato si può osservare che l'impiego di lavoratori migranti permette di salvaguardare stabilmente posti di lavoro a rischio.

4. Il lavoro migrante in Europa

4.1. Il lavoro migrante in Europa viene sempre più spesso considerato in maniera differenziata. Diversi Stati membri regolamentano l'accesso dei lavoratori migranti assegnando permessi di lavoro, più o meno numerosi a seconda del paese ospitante. Nei singoli Stati, le parti sociali sono coinvolte in misura diversa nella fissazione di tali contingenti.

4.2. Tuttavia la fissazione dei contingenti non soddisfa la domanda di posti di lavoro, ragion per la quale accanto ai lavoratori migranti legali vi sono anche occupati non dichiarati (illegali), i quali offrono la propria forza-lavoro nel settore agricolo.

4.3. Sul piano giuridico i lavoratori migranti occupati legalmente sono sottoposti alle disposizioni contrattuali e al diritto del lavoro e sociale del paese ospitante.

4.4. I paesi candidati all'adesione, in seguito alle situazioni locali, autorizzano l'inserimento di un numero inferiore di

lavoratori migranti nel mercato del lavoro. Stando a quanto segnalano le parti sociali dei PECO, dai loro vicini orientali, soprattutto Ucraina e Romania, entrano illegalmente lavoratori in percentuali superiori alle quote di immigrazione legalmente autorizzate. Essi in parte sono impiegati in posti di lavoro a suo tempo occupati dai lavoratori locali che a loro volta soggiornano come lavoratori migranti nell'Unione europea (cosiddetta migrazione «a corridoio»).

4.5. Nell'elaborare il presente parere si è constatato che nonostante le iniziative precedenti, anche del Comitato ((¹)), i dati a disposizione circa il lavoro agricolo migratorio, sia quantitativi che qualitativi, continuano ad essere insufficienti. Esso è infatti oggetto di rilevazioni effettuate a livello nazionale e solo parzialmente. Non esistono praticamente valutazioni differenziate, né viene effettuato alcun raggruppamento dei dati a livello europeo.

4.6. A livello bilaterale ed inter-statale vi sono numerosi accordi per lo scambio di lavoratori migranti. La sola Polonia fa registrare una trentina di trattati, dichiarazioni governative e protocolli stipulati con 10 diversi Stati (membri dell'Unione e non) per regolamentare l'assunzione reciproca di lavoratori, compresi i tirocinanti.

4.7. Le imprese agricole dell'Unione europea impiegano per lo più i lavoratori migranti in attività sussidiarie e in quelle di facile apprendimento, talvolta inferiori alla loro qualificazione. In tal modo si sottrae un potenziale qualificato ai paesi da cui tali lavoratori provengono.

4.8. Il lavoro migrante ha tuttavia anche effetti positivi nei paesi d'origine. Esso contribuisce per un certo periodo a migliorare la situazione sul mercato del lavoro locale, inoltre gli emigrati rientrano con diverse estere che ne rafforzano il reddito e potere d'acquisto. Le esperienze professionali all'estero possono in parte servire a trasferire know-how nel paese d'origine.

4.9. La durata del soggiorno legale nell'Unione per i lavoratori migranti differisce negli Stati membri e può oscillare tra i tre ed i dodici mesi.

4.10. L'integrazione dei paesi candidati all'Unione europea modificherà radicalmente l'occupazione nel settore agricolo. È probabile che la forza lavoro in sovrannumero nel settore agricolo di tali paesi non riesca a venir sufficientemente assorbita negli altri settori. C'è il timore che una trasformazione strutturale radicale nel settore agricolo provochi una disoccupazione di massa nelle regioni agricole dei paesi candidati — così come è avvenuto nei nuovi Länder tedeschi dopo il 1990. In tale contesto il lavoro migrante può contribuire a mitigare le tensioni sul mercato del lavoro dei paesi di provenienza. Tale effetto sarà notevolmente rafforzato se verrà inserito in una strategia globale di politica del lavoro. Inoltre i mercati del lavoro regionali transfrontalieri già esistenti si amplieranno e si rafforzeranno.

(¹) GU C 355 del 21.11.1997, pag. 51 sgg.

4.11. Un fenomeno particolarmente inumano, socialmente pericoloso ed economicamente destabilizzante del lavoro migrante è quello del lavoro illegale. Il Comitato è consapevole della portata e dell'importanza di tale fenomeno. Nonostante l'ovvia carenza di dati in materia, il Comitato constata che il lavoro illegale rappresenta un problema significativo del lavoro migrante nel settore agricolo.

5. Conclusioni — Necessità normative

5.1. Le condizioni quadro

5.1.1. Le trattative con i PEKO candidati debbono tener conto della rispettiva evoluzione a livello nazionale. Il reale livello di sviluppo economico e sociale ha un'importanza cardinale per il progresso che deve riflettersi nei negoziati d'adesione del paese in questione con l'Unione europea. Ciò deve valere sia per la dimensione temporale che per quella giuridica di tali negoziati. In tale contesto le misure strutturali di sostegno hanno grande importanza per promuovere le infrastrutture e la creazione di posti di lavoro. Va incentivato maggiormente lo sviluppo delle aree rurali.

Il Comitato chiede essenzialmente disposizioni transitorie adeguate — che possono includere deroghe limitate nel tempo — per gestire le conseguenze della libera circolazione dei lavoratori. Le disposizioni transitorie o di deroga dovrebbero in tale contesto tener conto dell'evoluzione concreta di ciascun paese candidato e decadere quando si siano raggiunti i risultati voluti.

5.1.2. I numerosi accordi bilaterali esistenti in materia di flussi in entrata, contingenti, ecc., rendono evidente la necessità sia di una politica migratoria europea, che comprenda le necessarie disposizioni per trattare in futuro la questione dei lavoratori agricoli migranti, in particolare nel caso dell'esame di offerte di lavoro prioritarie, sia l'avvio di trattative a livello di Consiglio per riunire le molteplici regolamentazioni nazionali in una unica direttiva europea.

5.2. L'iniziativa

5.2.1. Il Comitato propone la seguente iniziativa per regolamentare in futuro il lavoro agricolo migrante.

5.2.2. Le parti sociali del settore agricolo europeo si occupano da anni del problema del lavoro migrante. A livelli diversi si registrano numerosi sforzi per migliorare la situazione economica e sociale dei lavoratori migranti. Il Comitato seguirà e sosterrà gli sforzi in tal senso.

5.2.3. Il Comitato prende atto dell'intenzione delle parti sociali di continuare i propri sforzi nell'ambito del dialogo sociale settoriale, adottando misure basate sugli artt. 138 e

139 del Trattato CE. Il Comitato chiede alla Commissione di consigliare ed appoggiare tale iniziativa degli interlocutori sociali.

5.3. L'osservatorio

5.3.1. Come base per una discussione informata, che permetta le necessarie conclusioni ed iniziative, i partecipanti al processo devono disporre di un sistema globale di consultazione ed informazione a livello quantitativo e qualitativo, il cui elemento centrale dovrebbe essere un osservatorio per i lavoratori agricoli migranti che la Commissione dovrebbe costituire con la partecipazione delle parti sociali.

5.3.2. Tale osservatorio dovrebbe avere il compito, in collaborazione con gli uffici competenti, di rilevare ed analizzare i movimenti migratori, presentando alle istituzioni europee ed agli altri partecipanti proposte per migliorare la situazione dei lavoratori migranti. Esso potrebbe fungere da centro d'informazione e consultazione per associazioni imprenditoriali, sindacati, associazioni di solidarietà sociale, amministrazioni e mondo politico, collegandosi alle iniziative esistenti dell'Unione europea e contribuendo alla loro interconnessione in rete.

5.3.3. Il Comitato chiede alla Commissione di appoggiare l'iniziativa delle parti sociali, mettendo a disposizione risorse finanziarie per l'istituzione di un osservatorio europeo per i lavoratori agricoli migranti. La Commissione dovrebbe inoltre spingere gli Stati membri ad istituire anch'essi a livello nazionale o regionale e con la partecipazione delle parti sociali, delle reti che funzionino come elementi operativi per l'informazione e la consultazione.

5.3.4. L'elaborazione elettronica dei dati può rendere accessibili tali informazioni per le parti sociali, le amministrazioni competenti, la Commissione, i politici e tutti gli interessati. È opportuno in tale contesto collegarsi ai progetti della Commissione, ad esempio nel campo delle banche dati.

5.4. Il documento di identità

5.4.1. Le parti sociali del settore agricolo dell'Unione europea e dei paesi candidati hanno iniziato a livello bilaterale a stringere accordi per una cooperazione più stretta, uno dei cui elementi è una miglior protezione dei lavoratori migranti.

5.4.2. Per proteggere i lavoratori migranti va introdotto un permesso di lavoro scritto che il lavoratore migrante dovrà tenere con sé durante il lavoro ed esibire su richiesta delle autorità competenti. Tale documento accanto ai dati personali deve contenere soprattutto dati relativi alla sicurezza sociale ed alla qualificazione professionale. Lo status giuridico del lavoratore migrante potrà venir identificato mediante tale permesso di lavoro scritto. In tal modo sarà possibile accettare la mancata dichiarazione di rapporti di lavoro e proteggere efficacemente i singoli lavoratori migranti dalle conseguenze che le situazioni illegali comportano. Inoltre il documento offre a chi lo possiede anche l'accesso alla tutela sindacale nel

paese ospitante, nonché l'appoggio di organismi quali ad esempio gli uffici e le camere del lavoro e gli istituti di formazione. Il Comitato chiede alla Commissione di valutare le possibilità di introdurre un permesso di lavoro scritto di tal fatta, sotto forma di documento d'identità, in maniera finalizzata, promuovendo progetti pilota in tal senso.

5.5. La regolamentazione

5.5.1. I lavoratori stagionali saranno necessari anche in futuro per il funzionamento del settore agricolo, e sarà necessario regolamentare le condizioni d'impiego dei lavoratori occupati provenienti dai paesi non appartenenti all'Unione europea.

5.5.2. La libera circolazione nell'Unione europea comporta anche la libertà di cambiare posto di lavoro per i lavoratori migranti. I lavoratori che giungono dai paesi al di fuori dell'Unione europea possono, una volta ottenuto un permesso di lavoro da uno degli Stati membri dell'UE, migrare ulteriormente all'interno dell'Unione. Il problema dell'autorizzazione all'ingresso della manodopera è importante per tutti gli Stati membri. Il Comitato chiede alla Commissione di chiarire le relative questioni giuridiche per trovare, assieme agli Stati membri ed alle parti sociali, una soluzione europea complessiva per i lavoratori immigrati da paesi terzi.

5.5.3. Il Comitato chiede alla Commissione di influire sugli Stati membri perché coinvolgano le parti sociali al momento di definire i contingenti nazionali.

5.6. L'amministrazione

5.6.1. Le istituzioni statali, le imprese e i lavoratori migranti sono sottoposti ad un numero pressoché incalcolabile di regolamentazioni, leggi e direttive. Nel corso dell'ulteriore armonizzazione dell'Unione, le disposizioni dovranno essere più comprensibili. Il Comitato ritiene estremamente urgente giungere ad una semplificazione ed ad una maggior trasparenza delle disposizioni amministrative, soprattutto per i datori di lavoro e per i lavoratori.

5.6.2. Si invita la Commissione a preparare un quadro globale di tutti gli accordi bilaterali esistenti che riguardano questioni relative ai lavoratori migranti tra Stati membri dell'Unione e paesi candidati. Sulla base di tale panoramica il Comitato attende dati per sviluppare proposte ed iniziative per semplificare il quadro normativo esistente. È necessario che sia i paesi d'origine che quelli di accoglienza applicino criteri europei uniformi per le normative riguardanti i lavoratori migranti.

Bruxelles, 24 maggio 2000.

5.7. La formazione continua

5.7.1. Le misure di qualificazione rappresentano un elemento importante — non solo per i lavoratori migranti — per la futura partecipazione all'attività agricola. Tali misure possono risultare una valida base per avviare un'attività agricola anche per le persone poco qualificate, per i disoccupati e per altre persone svantaggiate. È pertanto urgente e necessario offrire agli uffici del lavoro degli Stati membri strumenti adeguati per permettere agli interessati di conoscere ed accedere a tali misure.

5.8. Il monitoraggio

5.8.1. Il rispetto delle regolamentazioni e degli accordi salariali e la lotta all'illegalità a protezione dei lavoratori migranti non dipendono solamente da controlli più rigorosi. Per fornire le necessarie informazioni e spiegazioni ai lavoratori ed alle imprese, ma anche all'opinione pubblica, debbono venir predisposti i mezzi necessari.

5.8.2. Accanto al lavoro di informazione deve anche aver luogo a livello europeo una più stretta cooperazione tra le autorità investigative, dato che l'organizzazione illegale di collocamento della forza lavoro ha dimensioni transnazionali. La Commissione deve pertanto far sì che venga meglio coordinata a livello europeo l'attività di indagine e repressione dell'occupazione illegale, mettendo a disposizione i mezzi necessari a tale scopo, sia in termini di personale che di sostegno finanziario.

5.9. La sicurezza sociale

5.9.1. L'agricoltura europea non può rinunciare ai lavoratori migranti. Essi dovrebbero fruire degli stessi diritti economici e sociali di tutti gli altri lavoratori. Inoltre, poiché danno un importante contributo allo sviluppo del settore primario, debbono poter godere anche di conquiste importanti come i sistemi di sicurezza sociale e le assicurazioni complementari esistenti in alcuni Stati membri. Deve cessare ad ogni forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori migranti.

5.9.2. Il Comitato chiede alla Commissione di analizzare i sistemi esistenti di sicurezza sociale nell'agricoltura e prevedere, insieme agli interlocutori sociali, la possibilità di integrare i lavoratori migranti in tali sistemi. In tale contesto dovrebbero essere garantiti i diritti dei lavoratori migranti a valere sul regime di sicurezza sociale ottenuti grazie alle prestazioni fornite e inoltre i diritti alla pensione maturati dovrebbero poter essere trasferiti nei rispettivi paesi d'origine.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI