

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	382ª sessione plenaria del 30 e 31 maggio 2001	
2001/C 221/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito a «L'artigianato e le PMI in Europa»	1
2001/C 221/02	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Contraffazione»	20
2001/C 221/03	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 "Lavorare insieme per conservare lo slancio" — 2001 — Revisione della strategia sul mercato interno»	25
2001/C 221/04	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna»	31
2001/C 221/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea»	38

Prezzo: 34,50 EUR

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro (<i>segue</i>)	Pagina
2001/C 221/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico»	45
2001/C 221/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo ed informazione sul traffico marittimo», — alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee e all'adozione di misure di accompagnamento», e — alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima»	54
2001/C 221/08	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche dei trasporti ferroviari» ..	63
2001/C 221/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio»	65
2001/C 221/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla strategia della qualità dell'olio di oliva», e — alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento n. 136/66/CEE e il Regolamento (CE) n. 1638/98, in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio di oliva»	68
2001/C 221/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul benessere dei suini negli allevamenti intensivi, tenendo conto in particolare del benessere delle scrofe allevate in maggiore o minore isolamento e in gruppo», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/630/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini»	74
2001/C 221/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente»	80
2001/C 221/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli»	86
2001/C 221/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2549/2000, che istituisce ulteriori misure tecniche per la ricostituzione dello stock di merluzzo bianco nel Mare d'Irlanda (divisione CIEM VIIa)»	90



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	Pagina
2001/C 221/15	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Undicesima relazione annuale sui fondi strutturali»	91
2001/C 221/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le regioni nella nuova economia: Orientamenti relativi alle azioni innovative del FESR nel periodo 2000-2006»	97
2001/C 221/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prevenzione della criminalità nell'Unione europea — Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario», e — alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma di incentivazione, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità (Hippokrates)»	103
2001/C 221/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti e che modifica la Direttiva 89/381/CEE del Consiglio»	106
2001/C 221/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 80/987/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro»	110
2001/C 221/20	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Rafforzare il partenariato e il dialogo transatlantici»	113
2001/C 221/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'intermediazione assicurativa»	121
2001/C 221/22	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La natura e la tutela della natura in Europa»	130
2001/C 221/23	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Relazione sulla valutazione del Regolamento (CE) n. 1475/95» (Supplemento di parere alla XXIX Relazione sulla politica di concorrenza)	138
2001/C 221/24	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da un porto della Comunità»	149
2001/C 221/25	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro (SEC(2000) 1973) dei servizi della Commissione europea "Scienza, società e cittadini in Europa"»	151
2001/C 221/26	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione»	166
2001/C 221/27	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Preparazione di una strategia dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile»	169
2001/C 221/28	Parere del Comitato economico e sociale in merito agli «Indirizzi di massima per le politiche economiche del 2001»	177

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito a «L'artigianato e le PMI in Europa»

(2001/C 221/01)

Il 2 marzo 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere sul tema 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 Pezzini, in data 16 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 107 voti favorevoli e una astensione, il seguente parere.

1. Obiettivi del parere

1.1. Il presente parere nasce dall'esigenza di riflettere sul cammino che la definizione di piccola impresa e di impresa artigiana in Europa, e relative politiche che ne sono scaturite, ha percorso negli anni Novanta attraverso l'analisi delle azioni realizzate dal Comitato economico e sociale, dalla Commissione europea, dai Governi nazionali e dagli Organismi di rappresentanza.

1.2. La riflessione non è fine a se stessa, ma risulterà propedeutica alla verifica ex post, pur limitata ai principali effetti e quindi non esaustiva, di quanto è stato già realizzato o comunque di quanto ancora occorrerà fare, con particolare riferimento alle linee d'azione proposte all'interno del parere su Piccole imprese e artigianato che il CES ha adottato nel 1997⁽¹⁾, e fornire dei suggerimenti per le linee d'azione da intraprendere nel nuovo decennio.

1.3. La definizione statistica di piccola impresa e impresa artigiana

1.3.1. Nella sua raccomandazione relativa alla definizione delle piccole e medie imprese⁽²⁾ la Commissione definisce nel modo seguente le piccole e medie imprese:

«Articolo 1

1. Le piccole e medie imprese, in appresso denominate "PMI", sono definite come imprese:

— aventi meno di 250 dipendenti, e

— aventi:

o un fatturato annuo non superiore a 40 milioni di euro, o

un totale di bilancio annuo non superiore a 27 milioni di euro,

— e in possesso del requisito di indipendenza definito al paragrafo 3.

2. Ove sia necessario distinguere tra una piccola e una media impresa, la "piccola impresa" è definita come un'impresa:

— avente meno di 50 dipendenti, e

— avente:

o un fatturato annuo non superiore a 7 milioni di euro, o

⁽¹⁾ GU C 158 del 26.5.1997, pag. 53.

⁽²⁾ GU CE L 107 del 30.4.1996.

un totale di bilancio annuo non superiore a 5 milioni di euro,

- e in possesso del requisito di indipendenza definito al paragrafo 3.

3. Sono considerate imprese indipendenti quelle il cui capitale o i cui diritti di voto non sono detenuti per 25 % o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa, secondo il caso. Questa soglia può essere superata nelle due fattispecie seguenti:

- se l'impresa è detenuta da società di investimenti pubblici, società di capitali di rischio o investitori istituzionali, a condizione che questi non esercitino alcun controllo, individuale o congiunto, sull'impresa;
- se il capitale è disperso in modo tale che sia impossibile determinare da chi è detenuto e se l'impresa dichiara di poter legittimamente presumere che non è detenuto per il 25 % o più da una sola impresa, oppure, congiuntamente, da più imprese non conformi alle definizioni di PMI o di piccola impresa, secondo il caso.

4. Per il calcolo delle soglie di cui ai paragrafi 1 e 2, occorre sommare i dati dell'impresa destinataria e di tutte le imprese di cui detiene, direttamente o indirettamente, il 25 % o più del capitale o dei diritti di voto.

5. Qualora fosse necessario distinguere tra le microimprese e altri tipi di PMI, le microimprese sono quelle che occupano meno di 10 dipendenti.

6. Quando un'impresa, alla data di chiusura del bilancio, supera, verso l'alto o verso il basso, le soglie del numero di dipendenti o dei massimali finanziari specificati, perde o acquista la qualifica di "PMI", "media impresa", "piccola impresa" o "microimpresa" soltanto se detta circostanza si ripete durante due esercizi consecutivi.

7. Il numero di persone occupate corrisponde al numero di unità-lavorative-anno (ULA), cioè al numero di dipendenti occupati a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di ULA. L'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato.

8. Le soglie per il fatturato e per il totale di bilancio sono quelle dell'ultimo esercizio contabile approvato di dodici mesi. Nel caso di un'impresa di recente costituzione, la cui contabilità non è stata ancora approvata, le soglie da applicare sono soggette a una stima secondo buona fede eseguita nel corso dell'esercizio.

Articolo 2

La Commissione modifica i massimali fissati per il fatturato e il totale di bilancio ove necessario e, di norma, ogni quattro anni a partire dall'adozione della presente raccomandazione, per tener conto dell'andamento dell'economia nella Comunità.

Articolo 3

1. La Commissione si impegna a prendere le misure necessarie affinché la definizione delle piccole e medie imprese, di cui all'articolo 1, si applichi a tutti i programmi da essa gestiti, in cui siano menzionati i termini "PMI", "media impresa", "piccola impresa" o "microimpresa".

2. La Commissione si impegna a prendere le misure necessarie per adeguare le statistiche da essa elaborate secondo le seguenti classi di dimensione:

- 0 dipendenti,
- 1 a 9 dipendenti,
- 10 a 49 dipendenti,
- 50 a 249 dipendenti,
- 250 a 499 dipendenti,
- 500 dipendenti ed oltre.

3. Gli attuali programmi comunitari che definiscono le PMI con criteri diversi da quelli menzionati all'articolo 1, continueranno, a titolo transitorio, a produrre effetti e ad essere applicati alle imprese che, all'atto della loro adozione, erano considerate PMI. Le modifiche della definizione di PMI nell'ambito di tali programmi potranno essere apportate soltanto adottando la definizione contenuta nella presente raccomandazione, sostituendo la definizione divergente con un riferimento a detta raccomandazione. Il periodo transitorio dovrebbe di massima scadere il 31 dicembre 1997. Peraltro, gli obblighi assunti dalla Commissione sulla base di tali programmi resteranno immutati.

4. Quando verrà modificata la Direttiva 78/660/CEE, la Commissione proporrà che la vigente definizione delle PMI venga sostituita da un riferimento alla definizione contenuta nella presente raccomandazione.

5. Qualsiasi disposizione adottata dalla Commissione, in cui si faccia menzione dei termini "PMI", "media impresa", "piccola impresa" o "microimpresa" o di altri termini analoghi, farà riferimento alla definizione contenuta nella presente raccomandazione.»

1.3.2. Per parte sua il Comitato ritiene che per «piccola impresa» si debbano intendere sia la piccola impresa e la micro impresa come sono definite dalla raccomandazione della Commissione, sia l'impresa artigianale, a motivo dell'importanza che questa ha sotto il profilo economico e sociale negli Stati

membri in cui è prevista dalla legge e si avrà come punto di riferimento anche quanto già chiaramente espresso e approvato dal CES con i pareri del 1992⁽¹⁾ e del 1997⁽²⁾ su «Piccole imprese e imprese artigiane».

1.3.3. A questo proposito, per favorire una migliore comprensione degli obiettivi del parere, in questa sede si esporranno alcuni problemi che si riferiscono alla quantificazione statistica delle piccole imprese e delle imprese artigiane in Europa.

1.4. Se molto si conosce sul tessuto produttivo delle imprese in Europa, con particolare riferimento alle piccole imprese, insufficienti sono le statistiche relative al sottoinsieme di imprese a carattere artigiano (ad esclusione di alcuni paesi europei).

1.5. L'importante ruolo svolto dall'artigianato nell'economia europea molto spesso non è quantificabile in maniera esaustiva e omogenea. Questa carenza è dovuta allo scarso coordinamento sulle statistiche artigiane tra i singoli Paesi ed

(¹) I principi indicati nel Rapporto Schleyer del 1992, sono i seguenti:

- stretta relazione tra proprietà e direzione dell'impresa;
- importante impiego di risorse umane che possono essere associate all'utilizzo di tecniche di produzione e di gestione le più moderne;
- abilità e capacità dell'imprenditore legate alla sua attività nell'ambito dell'impresa e del processo di produzione;
- partecipazione diretta e predominante dell'imprenditore all'organizzazione del processo di produzione.

(²) GU C 158 del 26.5.1997, pag. 53.

all'utilizzazione di metodologie di rilevazione molto differenti tra loro, che spesso non consentono una valida comparazione dei dati, i quali, del resto, non sempre sono disponibili.

1.6. Nell'Unione europea esiste un tessuto produttivo di circa 19 370 000 imprese (al 1998) escluso il settore agricolo, di cui ben 19 330 000 sono di piccole e medie dimensioni, con una occupazione media di 6 addetti. Da un punto di vista settoriale, il commercio (dettaglio e ingrosso) registra 5,56 milioni di imprese contro i 2,21 milioni di imprese appartenenti al settore manifatturiero.

1.7. Il 93 % del totale imprese ha meno di 9 addetti; il 5,8 % ha 10-49 addetti e solo l'0,8 % ha più di 50 addetti: ciò significa che il 98,8 % delle imprese europee extra agricole rientra, secondo l'Eurostat, nella definizione di piccola impresa.

1.7.1. Le PMI europee occupano il 66 % del totale degli occupati contro il 42 % degli USA e il 33 % del Giappone. Ciò significa che il ruolo delle PMI come volano per lo sviluppo dell'occupazione ha una valenza superiore in Europa che nelle altre aree geografiche direttamente concorrenziali.

1.7.2. A livello nazionale, il Paese a più alta numerosità di imprese è l'Italia (3 940 000 imprese) seguita dalla Germania (3 515 000 imprese) e dalla Francia (2 325 000 imprese). Un tessuto di imprese molto diffuso sul territorio che vede la micro impresa (imprese con meno di 9 addetti) prevalere in Italia, Francia, Grecia e Spagna, mentre le PMI (imprese con 10-249 addetti) hanno una diffusione prevalente in Germania e in tutti gli altri Paesi dell'UE.

Tab. 1 — La distribuzione delle imprese non agricole negli Stati membri dell'UE

	Imprese (1 000s)	Dimensione media
A	285	11
B	530	5
DK	150	8
D	3 515	8
EL	620	3
E	2 510	5
F	2 325	7
IRL	85	10
I	3 940	4
L	15	13
NL	450	12
P	690	4
FIN	210	5
S	385	7
UK	3 660	5
EUR	19 370	6

Fonte: Osservatorio Europeo delle PMI.

Tab. 2 — **Principali indicatori delle imprese extra-agricole presenti nell'Unione Europea**

	PMI				Medie	Totale
	Grandi	Totale	Micro	Piccole		
Numero di imprese (1 000)	18 040	1 130	160	19 330	38	19 370
Occupati (1 000s)	38 360	21 320	14 870	74 550	38 680	113 230
Dimensione media dell'impresa:						
— Occupati per impresa	2	20	90	4	1 010	6
— Fatturato per impresa (mln di Euro)	0,2	3	23	0,5	215	1,0
Quota delle esportazioni sul fatturato (%)	6	13	16	11	22	16
Valore aggiunto per occupato (1 000 Euro)	30	50	95	45	90	60
Quota del costo del lavoro su valore aggiunto	40	53	43	45	38	42

Fonte: Osservatorio Europeo delle PMI.

Tab. 3 — **Composizione (%) degli occupati nelle imprese private extra-agricole**

	Quota degli occupati per dimensione dell'impresa				Totale
	PMI				
	Grandi	Micro	Piccole	Medie	
Unione Europea	34	19	13	66	34
USA	11	19	12	42	58
Giappone	n/a (*)	n/a (*)	n/a (*)	33	67

(*) Non accertato (le statistiche giapponesi vengono create in base a criteri diversi, per cui non si prestano a raffronti).

Fonte: Osservatorio Europeo delle PMI.

Tab. 4 — **Struttura dimensionale settoriale delle imprese extra-agricole**

	Imprese (1 000s)	Occupati per impresa	Dimensione
Estrattivo	50	36	P&GI (*)
Manifatturiero	2 210	14	P&GI (*)
Costruzioni	2 775	4	Micro
Commercio all'ingrosso	1 490	5	PMI
Commercio al dettaglio	4 070	4	Micro
Trasporti e rasporti e comunicazioni	1 090	8	P&GI (*)
Intermediazione finanziaria	395	14	P&GI (*)
Alberghi e ristoranti	1 460	5	Micro

(*) Piccole e grandi imprese (in questi settori non ci sono in genere imprese di medie dimensioni).

Fonte: Osservatorio Europeo delle PMI.

1.8. Se l'informazione statistica permette di quantificare il numero delle imprese europee al netto delle imprese agricole, diventa più difficile stabilire quante di queste possono essere definite artigiane e quante sono le imprese agricole in Europa. Quest'ultima risulta essere una importante lacuna se consideriamo il ruolo dell'agricoltura nella tutela dell'equilibrio idrogeologico del territorio e più in generale per la tutela dell'ambiente e per lo sviluppo rurale.

1.9. Negli ultimi anni, grazie all'impegno della Commissione, è stato possibile quantificare sempre meglio il numero delle imprese europee, ma è sempre più difficile stabilire quante di queste possono essere definite artigiane. In alcuni paesi il numero delle imprese e degli occupati, in aziende che potrebbero essere definite artigiane, è sotto dimensionato dall'applicazione delle definizioni e/o dei criteri utilizzati. Ad esempio in Spagna le imprese artigiane ufficiali sono circa 15 000, dato probabilmente sotto dimensionato rispetto alla realtà. Al contrario in altre realtà nazionali, dove le stime dell'artigianato sono fatte solo sul numero delle imprese con meno di 9 addetti, si può commettere l'errore opposto.

1.10. Il tipo di definizione legale influenza anche la dimensione dell'impresa artigiana. Ad esempio, in paesi dove la legislazione non pone limiti alla dimensione dell'impresa artigiana, essa è molto più alta di quanto non lo sia in altre nazioni, dove esiste un limite dimensionale previsto dalla legge.

1.11. Queste brevi riflessioni indicano come l'assenza di una metodologia statistica europea, per la quantificazione delle imprese a carattere artigiano, influenzi la giusta individuazione del settore, evidenziando tre principali problemi:

- impossibilità attuale di quantificare l'artigianato in termini europei, data la difformità, sia dei termini giuridici, sia dei metodi di rilevazione;
- assenza di una metodologia statistica che si basi su criteri minimi comuni;
- alterazione delle dimensioni del fenomeno.

1.12. La Risoluzione finale approvata nel 1996 da 15 esperti europei (uno per ogni paese membro) sull'artigianato, durante il secondo seminario sulle statistiche dell'artigianato in Europa⁽¹⁾ andava proprio nella direzione di iniziare un

percorso comune di studio, che avesse come obiettivo principale quello di contribuire alla soluzione statistica di questi problemi.

1.13. In questa sede, in attesa di ulteriori sviluppi a carattere metodologico⁽²⁾, si è fatto un tentativo di raggruppare le informazioni statistiche disponibili seguendo i tre approcci indicati nel Rapporto di questo Comitato nel 1996: approccio settore/dimensione, approccio professionale e approccio artistico⁽³⁾.

1.14. Da questo punto di vista si evidenziano i seguenti aspetti:

- nessun dato è economicamente confrontabile;
- i dati disponibili tendono a sotto dimensionare il fenomeno;
- negli stati in cui esiste una legislazione, che definisce le caratteristiche delle imprese artigiane, e quindi ne individua le potenzialità all'interno dell'economia nazionale, appare evidente il peso economico di questo comparto.
- in generale, i paesi che hanno una definizione legale dell'artigianato hanno un numero di imprese artigiane più alto rispetto al numero di quelle che sono definite tali in altri paesi;
- in realtà nazionali come la Spagna e la Gran Bretagna dove per artigianato è inteso solo quello artistico, il ruolo svolto dal comparto è probabilmente sotto dimensionato. Non a caso in questi due paesi il carattere «artistico» è quello prevalente per la definizione di impresa a carattere artigianale;
- nei paesi dove prevale l'approccio professionale (è l'attività svolta che designa l'attività artigiana e non esistono limiti dimensionali all'impresa), il peso dell'occupazione nel comparto artigiano, in rapporto all'occupazione totale nelle imprese, è più alto di quanto non si verifichi negli altri paesi.

1.15. Queste differenze non devono essere considerate un problema, bensì un patrimonio culturale ed economico ed un punto di partenza per una strategia comune, che valorizzi ed arricchisca l'identità delle piccole imprese e dell'artigianato in Europa.

(1) Il Secondo seminario sulle statistiche dell'artigianato in Europa è stato organizzato dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne con il patrocinio della Commissione UE-DGXXIII svoltosi a Roma il 20-21 marzo 1996.

(2) L'Istituto Tagliacarne di Roma si è aggiudicato nel settembre 2000 un bando di gara della Commissione europea — Direzione Generale Impresa — per la realizzazione di una proposta metodologica sperimentale finalizzata alla quantificazione dell'artigianato in Europa.

(3) Questa ripartizione è stata fatta propria anche dall'Osservatorio delle PMI europee — Commissione europea.

Tab. 5 — Numero di imprese artigiane (dati in migliaia — in accordo con le definizioni nazionali)⁽¹⁾

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Approccio professionale									
Austria	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.
Germania (*)	598	606	614	594	598	603	605	607	608
Islanda	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.
Liechtenstein	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lussemburgo	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.
Approccio settore/dimensione									
Francia	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.
Italia	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.
Olanda (**)	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.
Approccio artistico									
Spagna	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.
Altri approcci									
Belgio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.	104	n.d.	n.d.	n.d.	164	n.d.
Irlanda	n.d.	n.d.							
Svezia	n.d.	n.d.							
Regno unito	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(*) A causa di cambiamenti nei metodi di calcolo, i dati dal 1994 in poi non sono confrontabili con i precedenti.

(**) A causa dell'esclusione delle imprese inattive nel 1995, i dati dal 1995 in poi non sono confrontabili con i precedenti.

NB: A causa delle differenti definizioni di «impresa artigiana», non sono possibili confronti diretti tra i diversi Paesi.

Tab. 6 — L'artigianato nella formazione del PIL in alcuni paesi europei (*)

Paese	in % sul PIL
Francia	5,1
Germania	9,6
Grecia	3,0
Italia	12,0
Lussemburgo	15,0
Olanda	3,5
Spagna	0,3

(*) I dati sono di natura indicativa.

Fonte: Statistiche nazionali.

⁽¹⁾ Le tabelle seguenti sono il frutto delle indicazioni metodologiche emerse nei convegni 1994 e 1996 organizzati dall'Istituto G. Tagliacarne in collaborazione con la Commissione europea e le associazioni di settore.

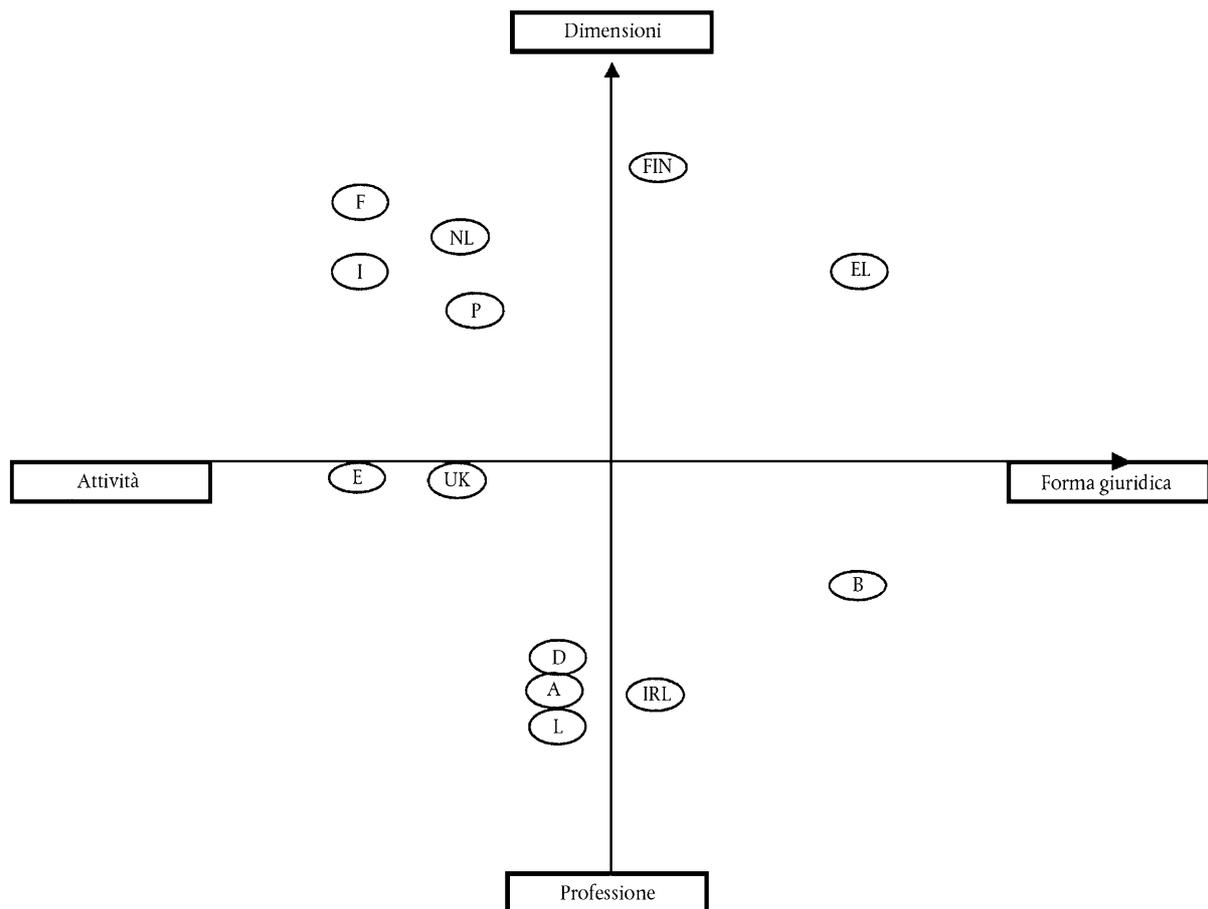
Tab. 7 — L'export artigianale in alcuni Paesi europei (*)

Paese	In % su totale export
Austria	2,8
Danimarca	6,0
Francia	4,2
Germania	2,0
Italia	18,3

(*) I dati sono di natura indicativa.

Fonte: Statistiche nazionali.

Grafico 1 — Connotazione delle imprese artigiane nei paesi europei in funzione di quattro fattori



Tab. 8 — Definizione statistica dell'artigianato in Europa: caratteristiche dei dati disponibili per ciascun paese

	Austria	Belgio	Danimarca	Finlandia	Francia
Definizione legale	Si	No	No	No	Si
Addetti	×	×	×	Imprese nelle quali sono impiegati da 1 a 3 addetti.	Numero di addetti compresi tra 1-10. Questo limite può essere superato in alcuni casi.
Attività economica	Appartenenza ad uno dei seguenti settori di attività economica: costruzioni, metalli, legno, igiene e salute della persona, abbigliamento, alimentazione, pulizia, vetro, carta e altri.	×	×	×	Appartenenza ad uno dei settori di attività economica: Alimentare, metallurgico, tessile, legno e mobili, altri manufatti, costruzioni, riparazioni, trasporti ed altri servizi.
Professione	Esiste una lista di 43 professioni artigiane.	Definizione di lavoratore artigiano. Esiste una lista di 45 professioni suddivise in 11 categorie considerate artigiane.	È in preparazione un elenco di mestieri e professioni che possono essere considerate artigiane.	×	Necessita l'iscrizione all'albo degli artigiani.
Imprenditore	L'imprenditore deve possedere il titolo di maestro artigiano.	×	×	×	Conduttore dell'impresa iscritto all'albo degli artigiani.
Forma giuridica	×	Può essere considerata artigiana solamente una ditta individuale.	×	×	×
Altro	×	×	×	La produzione di beni e servizi è prevalentemente manuale.	×

(segue)

	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo
Definizione legale	Si	No	No	Si	Si
Addetti	×	Sono considerate artigiane le imprese con meno di 10 addetti.	×	Varia a seconda del settore di attività economica	×
Attività economica	Appartenenza ad uno dei seguenti settori di attività economica: costruzioni, elettricisti, meccanici, legno, igiene e salute della persona, ceramica, abbigliamento, alimentazione, pulizia, vetro, carta e altri.	×	×	Tutti I settori di attività economica escluso sanità e pubblica amministrazione.	Appartenenza ad uno dei seguenti settori di attività economica: costruzioni, meccanici, igiene e salute della persona, abbigliamento, alimentazione e altri.
Professione	Elenco di professioni che possono essere considerate artigiane (94 mestieri + 57 professioni).	×	Definizione di lavoratore artigiano. Esiste una lista di 39 mestieri considerati artigiani.	Imprenditore artigiano.	Impresa è considerata artigiana in funzione alle attività svolte all'interno (152 mestieri).
Imprenditore	×	×	×	Imprenditore artigiano, implicato nel processo produttivo.	×
Forma giuridica	×	Le imprese artigiane sono principalmente ditte individuali o imprese a conduzione familiare.	×	Impresa individuale o compagnia.	×
Altro	La tecnologia può essere utilizzata come supporto all'artigiano, ma non sostituire l'abilità manuale.	Non vengono utilizzate complesse tecnologie e si lascia spazio a metodi di lavoro tradizionali.	×	×	Occorre fornire prodotti su misura e lavorare per clienti conosciuti.

(segue)

	Olanda	Portogallo	Regno Unito	Spagna	Svezia
Definizione legale	Si	Si	No	No	No
Addetti	Imprese appartenenti al settore delle piccole e medie imprese (definizione EU).	Imprese con massimo di 9 operai più gli apprendisti	×	Addetti compresi tra 10-15 (numero molto flessibile).	×
Attività economica	Appartenenza ad uno dei sei settori di attività economica: alimentazione, metalli e mobili, costruzioni, installazioni, commercio, servizi.	È definita impresa artigiana un'impresa la cui attività appartiene ad uno dei seguenti settori: tessile, ceramica, impagliatura, pelli e cuoio, legno e sughero, metalli, lavorazione pietra, grafica e carta, serigrafia, edilizia e restauro.	Sono considerate artigiane le imprese che svolgono attività artistiche, anche se non esiste nessuna definizione ufficiale. Sono considerate attività artistiche: legno, basket making, ceramica lavorata a mano, ferro.	Un'impresa è considerata artigiana se svolge un'attività artistica. Le attività sono suddivise in 4 gruppi: artigianato popolare, artigianato artistico, produzione beni alimentari, servizi.	×
Professione	×	Lista di mestieri che possono essere considerati artigiani, suddivisa in 12 categorie.	Professioni appartenenti alla sezione 5 del SOC2000.	×	Esistono 100 professioni per le quali è possibile ottenere abilitazioni professionali, che non sono indispensabili per intraprendere una attività artigiana.
Imprenditore	×	Imprenditore che esercita e padroneggia l'attività in senso estetico ed abilità manuale	×	×	×
Forma giuridica	×	Ditta individuale e società di persone.	×	×	×
Altro	×	×	×	Attività garantita da una persona che conosce l'intero processo produttivo ed i prodotti devono soddisfare necessità individuali.	×

Tab. 9 — **Definizione statistica dell'artigianato in Europa: caratteristiche dei dati disponibili per ciascun paese — Riepilogo di tutti i dati**

	Riepilogo di tutti i dati
Definizione giuridica	6 su 15.
Dimensioni	7 su 15. Limiti: 3, 10, 15, 40,50.
Attività	10 su 15. Ad eccezione della Spagna e del Regno Unito (che le circoscrivono alle attività di carattere artistico), gli altri 7 paesi includono l'attività manifatturiera, le costruzioni, le riparazioni, i trasporti (Francia e Italia) e i servizi.
Professione	11 su 15. In generale questi paesi fanno riferimento al gruppo di artigiani più consistente che corrisponde al gruppo 7 della classificazione internazionale ISCO 88. Possono esservi aggiunte le professioni riguardanti la salute delle persone (gruppo 513), quelle relative ai servizi alle famiglie (gruppo 514) e i conducenti di veicoli (gruppo 83).
Imprenditore	4 su 15 prevedono una definizione esplicita. Il Lussemburgo prende in considerazione anche i «non imprenditori».
Forma giuridica	6 su 15. Sono considerate artigiane unicamente le ditte individuali (tranne in Italia, dove vengono incluse anche le società e il Portogallo dove sono incluse solo le società di persone).
Altro	5 su 15 fanno riferimento all'uso della tecnologia nel processo produttivo.

2. Dalla Conferenza di Avignone alla Conferenza di Milano

2.1. Gli anni Novanta sono stati fondamentali per costruire un nuovo scenario di riferimento per la piccola impresa e l'impresa artigiana. Ciò ha favorito un riposizionamento di queste imprese nella formulazione della catena del valore sia in termini di partecipazione al processo produttivo (ad esempio la sub fornitura) che di relazioni con il tessuto imprenditoriale in genere.

2.2. Si è avvertita, quindi, una «nuova» consapevolezza nei confronti di queste imprese, nella consapevolezza che esse rivestono un ruolo non secondario nel contesto economico generale. Si è rafforzata quindi l'esigenza di elaborare una politica specifica per la piccola impresa e per l'artigianato in Europa.

2.3. Un forte contributo alla lettura degli avvenimenti e all'individuazione di soluzioni pertinenti è stato dato anche dal Comitato economico e sociale, il quale, nel corso degli anni e

con il lavoro delle sue commissioni e dei rapporti che ne sono scaturiti, è stato sempre fautore di un ruolo specifico della piccola impresa e dell'artigianato e ha quindi costantemente suggerito alle Istituzioni e, più in generale, agli organismi comunitari modalità di intervento che fossero più consone alla dimensione e al peso economico del mondo della piccola impresa.

2.4. In pratica si è affermata la specificità del settore. Ciò non significa che il mondo artigiano e della piccola impresa non sia inserito a pieno titolo nelle dinamiche economiche, ma che esso non può più essere indistintamente accomunato agli interventi di politica per le imprese, che indistintamente affluiscono alle PMI, ma che occorrono politiche specifiche e meno generiche.

2.5. Già a partire dalla 1a Conferenza di Avignone dell'ottobre 1990 la Commissione europea si era adoperata, in stretto collegamento con le organizzazioni di categoria, per soddisfare i bisogni delle imprese artigiane. I mutamenti intervenuti

dalla prima Conferenza europea rafforzarono la necessità di proseguire il processo di scambio e di dialogo tra le imprese, tra i loro rappresentanti nazionali ed europei e con gli Stati membri dell'Unione europea.

2.6. La seconda Conferenza di Berlino del settembre 1994 e quella di Milano del dicembre 1997 contribuirono a completare questo processo e ad individuare i principali motivi di preoccupazione delle imprese di fronte alle trasformazioni economico-sociali all'interno dell'Unione europea e in altre aree del Mondo.

2.7. Tali conferenze costituirono un importante passo verso una maggiore considerazione dell'artigianato a livello europeo affermando il principio che l'artigianato rappresenta, in modo armonico, la cultura delle differenze. Meglio di altri tipi di lavoro esso esprime un modo sociale di svolgere l'attività economica e può quindi avvicinare meglio i cittadini verso il mondo dell'impresa.

2.8. Si comprese anche che occorre non solo affermazioni di principio sull'importanza dell'impresa artigiana e della piccola impresa in Europa, ma anche una precisa quantificazione del fenomeno per poterne trarre le dovute conseguenze.

2.9. Anche in questo campo sono stati fatti importanti progressi, grazie al lavoro congiunto del CES, della Commissione europea, delle organizzazioni di settore e di istituti specializzati. Questo lavoro, tuttora in corso, dovrebbe portare ad una quantificazione dell'artigianato in Europa e soprattutto ad una definizione statistica delle imprese a carattere artigianale.

2.10. A questo proposito il CES, con il Secondo rapporto sull'artigianato in Europa del 1997, frutto sia di un dibattito interno del Comitato che di quanto a più riprese la Commissione UE e il Parlamento europeo avevano espresso, propose dieci linee prioritarie d'azione che, sicuramente in linea con quanto tre anni dopo individuava la Carta europea dell'artigianato, risultavano vicine ai bisogni della piccola impresa e dell'impresa artigiana, anticipando l'odierno dibattito.

2.11. Le dieci linee d'azione proposte dal CES furono le seguenti:

- concertazione sociale;
- rafforzamento della competitività delle imprese;

- creazione dell'Accademia europea dell'artigianato e delle piccole imprese;
- sostegno allo sviluppo di un'identità europea dell'artigianato e della piccola impresa e della sua cultura a livello europeo;
- valorizzazione dell'apprendistato e incoraggiamento della formazione in alternanza;
- miglioramento dell'informazione destinata alle micro imprese;
- semplificazione delle formalità amministrative;
- incentivi alla cooperazione e agli scambi tra le micro imprese;
- promozione della cultura dell'innovazione presso gli artigiani ed i piccoli imprenditori;
- sostegno alle organizzazioni professionali nella loro azione volta a far crescere le imprese artigiane e le piccole imprese.

2.12. In questa sede l'obiettivo, secondo un approccio di «valutazione ex post», è capire quanto è stato realizzato e se le linee individuate quattro anni fa sono ancora attuali e importanti, rispetto alle nuove dinamiche dello sviluppo, o comunque in che termini debbano essere integrate e/o modificate.

2.13. Abbiamo suddiviso le dieci linee di intervento in quattro gruppi, in base all'incrocio di due tipologie d'informazioni: grado di attuazione dell'azione e attualità della stessa.

2.14. Nel primo gruppo si sono inserite quelle linee d'azione che sono state realizzate e che restano attuali; nel secondo gruppo rientrano quelle linee d'azione che restano attuali ma che hanno difficoltà ad essere realizzate; nel terzo gruppo rientrano quelle linee che indipendentemente dal loro grado di attuazione sono meno attuali e quindi vanno integrate e/o aggiornate; nel quarto gruppo, infine, figurano quelle misure realizzate in maniera parziale o insufficiente.

2.15. Del primo gruppo fanno parte: la realizzazione dell'Accademia europea dell'artigianato e della piccola impresa di Avignone, anche se ancora non ha espresso tutte le sue potenzialità; la cooperazione tra imprese, soprattutto attraverso gli Europartenariati; la valorizzazione dell'apprendistato e l'utilizzo della formazione in alternanza; il sostegno allo sviluppo di un'identità europea dell'artigianato e della piccola impresa e della sua cultura a livello europeo.

2.16. Una cultura d'impresa che non può solo investire il singolo imprenditore ma anche i lavoratori dipendenti e che esalta il concetto del lavoro come fattore di aggregazione sociale. Si tratta di un processo molto sviluppato nelle aree a maggiore concentrazione di impresa, sia piccola che artigiana (si veda ad esempio la realtà dei «distretti industriali»), che spesso in Europa si presenta come quello a più alto livello di reddito.

2.16.1. Circa la valorizzazione dell'apprendistato, se è opportuno dare atto degli sviluppi positivi dei programmi legati all'educazione e alla formazione professionale, il Comitato giudica però anche necessario favorire lo scambio di apprendisti e adottare i programmi esistenti alle realtà delle piccole imprese.

2.17. Nel secondo gruppo ritroviamo la semplificazione amministrativa, che, con lenta e difficile attuazione, cerca la sua dimensione in tutti i Paesi membri dell'Unione europea⁽¹⁾, anche se con gradi di realizzazione differenti. La non realizzazione, ancora oggi, comporta alti costi, non solo monetari, per le piccole imprese. La semplificazione amministrativa (un esempio a questo proposito è rappresentato dalla realizzazione dello sportello unico) dovrebbe essere affiancata da quella fiscale e da una semplificazione della struttura salariale. Questi concetti, presentati un tempo in modo piuttosto timido, sono divenuti oggi estremamente reali, con il Processo di Lussemburgo e con i successivi adempimenti, nati dopo il 1997.

2.17.1. Questa semplificazione delle formalità fiscali deve poter essere accompagnata da un miglioramento del clima fiscale per le piccole imprese, in particolare mediante una riduzione degli oneri che gravano sul fattore manodopera. In generale questa, che interessa per lo più le piccole imprese e le imprese artigianali, risente pesantemente dei vincoli originati dalla complessità degli adempimenti fiscali e sociali, i quali frenano le assunzioni e contribuiscono al diffondersi del lavoro nero, con i suoi riflessi negativi sull'occupazione e sui regimi sociali.

2.17.2. Come sottolineato dall'8° principio della Carta europea delle piccole imprese, questa semplificazione amministrativa dovrebbe facilitare il miglioramento dello statuto degli imprenditori. In quest'ordine d'idee sembra importante preoccuparsi soprattutto di assicurare la parità di trattamento tra le imprese, a prescindere dalla loro forma giuridica, e a migliorare la situazione delle ditte individuali, che in taluni Stati membri risentono veramente di una distorsione di concorrenza nei confronti delle imprese costituite sotto forma di società.

2.18. I rapporti tra impresa e pubblica amministrazione rappresentano un aspetto particolare di un problema più ampio che riguarda il ruolo oggi ricoperto dalla pubblica amministrazione nel mondo post industriale. Una sfida che la pubblica amministrazione deve affrontare e che passa soprattutto attraverso un cambiamento culturale e attraverso la capacità che il personale del pubblico impiego avrà di passare dalla cultura tradizionale basata sul leggere e sullo scrivere alla «cultura digitale». Tutto ciò si potrà conseguire soprattutto attraverso la formazione continua del personale e l'introduzione di nuovi profili.

2.19. Ciò significa mettere in rete tutta la pubblica amministrazione centrale e locale, e collegarla con le imprese e con il territorio. Occorre una pubblica amministrazione intesa come fattore di sviluppo e di competitività, che rappresenti, in particolare per le piccole imprese e per le imprese artigiane, un partner con un ruolo costruttivo.

2.20. Del terzo gruppo, necessitando di una rivisitazione dei concetti espressi e di un approccio diverso, più vicino alle recenti evoluzioni del mercato, fanno parte: il rafforzamento della competitività delle imprese, la promozione della cultura dell'innovazione presso gli artigiani ed i piccoli imprenditori, che quando furono espressi non potevano tener conto dell'incredibile sviluppo della Nuova Economia e dell'impatto che essa poteva avere per due termini classici della letteratura economica quali competitività e innovazione⁽²⁾.

2.21. Su questo ultimo punto rimandiamo ai paragrafi successivi, per meglio declinare una delle principali priorità che il mondo della piccola impresa e dell'impresa artigiana dovrà darsi per il prossimo decennio.

2.22. Del quarto ed ultimo gruppo fanno parte la concertazione sociale, il sostegno alle organizzazioni professionali e l'informazione alle micro-imprese.

2.23. Circa la concertazione sociale: la 10a linea d'azione della Carta europea delle piccole imprese sottolinea che è necessario sviluppare, rafforzare e rendere più efficace la rappresentanza degli interessi delle piccole imprese al livello dell'Unione europea e a livello nazionale. La piccola impresa non è ancora riconosciuta come partner sociale a pieno titolo con la facoltà di sottoscrivere autonomamente degli accordi, e questo malgrado rappresenti oltre la metà delle imprese comunitarie. Certo, da parte delle organizzazioni delle piccole imprese esiste ancora una forte frammentazione che non contribuisce ad una chiarezza di rappresentanza.

(1) A questo proposito si consulti: Commissione delle Comunità europee, Relazione comune sull'occupazione 2000; Parte II: Gli Stati membri. COM(2000) 551 def., Volume I.

(2) Confronta, tra gli altri: Piano di azione per l'innovazione in Europa, COM(96) 589 def., Consiglio europeo di Lisbona, marzo 2000. Verso uno spazio europeo della ricerca, COM(2000) 6 def. L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza, COM(2000) 567 def.

2.24. Circa il sostegno alle organizzazioni professionali nella loro azione volta allo sviluppo delle imprese artigianali e delle piccole imprese, il Comitato si compiace delle posizioni adottate dal Parlamento europeo circa il Programma pluriennale a favore dell'impresa, con le quali riconosce e sostiene il ruolo delle associazioni rappresentative, professionali e settoriali, delle piccole e medie imprese e delle imprese artigianali e invita gli Stati membri a creare le condizioni propizie al suo sviluppo. A tal fine il Comitato giudica importante sviluppare a livello comunitario, nazionale e regionale misure destinate a rafforzare l'azione delle organizzazioni a favore delle piccole imprese e ad agevolare una concentrazione, fra di loro, delle organizzazioni dei vari Stati membri a livello comunitario. Quest'ultima misura è particolarmente necessaria nel contesto dell'allargamento, che richiederà l'instaurazione di concertazioni attive con le organizzazioni delle piccole imprese dei paesi candidati.

3. La Carta europea per le piccole imprese

3.1. L'insufficiente ed intempestivo reperimento d'informazioni economiche, i costi della burocrazia, i difficili rapporti con il sistema creditizio, le norme spesso pensate per sistemi produttivi più complessi e articolati, ecc. sono alcuni esempi di un «habitat» economico che va necessariamente modificato.

3.2. Nel giugno 2000 questo percorso ha portato all'adozione, in sede comunitaria, a conclusione della Presidenza portoghese⁽¹⁾, della Carta europea delle piccole imprese. Per la prima volta, in occasione di una Presidenza del Consiglio europeo, si è parlato esclusivamente di piccole imprese, superando il concetto usuale di Piccole e medie imprese, per numerosi aspetti ormai inadeguato.

3.2.1. I Consigli europei di Lisbona e di Feira hanno sottolineato l'importanza che le piccole imprese hanno per la crescita, la competitività e l'occupazione nell'Unione europea. Esse costituiscono la spina dorsale dell'economia europea e il principale volano per la creazione di posti di lavoro in Europa. Gli Stati membri s'impegnano a mettere l'accento sulle piccole imprese e a tener conto delle loro esigenze specifiche.

3.2.2. Per parte sua, nella relazione sul Programma pluriennale a favore delle imprese e dell'imprenditorialità, il Parlamento europeo ha sottolineato che le PMI, come anche le micro imprese e l'artigianato, apportano un contributo significativo in termini di competitività, di ricerca e d'innovazione, e che esse hanno un ruolo cruciale per il rafforzamento della coesione sociale e l'assetto del territorio. Il Parlamento europeo ha chiesto in particolare che la Carta europea delle piccole imprese venga allegata al Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità per conferire alla Carta valore giuridico.

3.2.3. Il Comitato si rammarica che, malgrado le proprie richieste e quelle del Parlamento, nel nuovo Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità la Commissione abbia abbandonato le azioni di cooperazione fra imprese, mentre altri programmi cercano invece di svilupparle, segnatamente in materia di ricerca e sviluppo, di cooperazione internazionale o con i paesi candidati all'adesione.

3.2.4. Il Comitato economico e sociale si rammarica altresì che le scelte effettuate dalla Commissione europea — DG Impresa per costituire il Comitato di esperti sulle piccole imprese non siano coerenti con i principi esposti nella Carta per le piccole imprese di Feira.

3.3. La Carta è il risultato di un processo partito da lontano, che rappresenta, in ogni caso, un momento intermedio, di fondamentale importanza, per individuare gli strumenti necessari per realizzare quanto molto lucidamente vi è espresso.

3.4. La Carta riconosce il dinamismo delle piccole imprese e l'importanza che esse rivestono nel creare occupazione e quindi il contributo che esse danno, allo sviluppo economico locale e alla crescita sociale di un Paese.

3.5. La Carta sottolinea la necessità, in linea con quanto da tempo affermato dal Comitato, di rimuovere quegli ostacoli di natura normativa, amministrativa e fiscale che impediscono alle piccole imprese di rispondere in maniera efficace alle sfide della globalizzazione.

3.6. Il Comitato, già nel parere del maggio 2000⁽²⁾ si era espresso favorevolmente sull'iniziativa del Consiglio europeo di Lisbona, inteso ad elaborare una carta delle piccole imprese, esortando la Commissione e il Consiglio a «continuare ad attuare interventi strategici, con metodi e strumenti idonei, rivolti alle piccole imprese e all'artigianato».

3.7. Rispetto a questa iniziativa dell'Unione europea, un passo indietro sembrerebbe fare la Carta europea sulle politiche concernenti le PMI dell'OCSE, che nello stesso giugno 2000, a Bologna, approvava un documento ancorato ad una vecchia concezione a sostegno dell'impresa, attraverso politiche indifferenziate e allo stesso tempo discriminanti per le piccole imprese e per le imprese artigiane.

(1) Consiglio Europeo di Feira del 19-20 giugno 2000.

(2) Parere in merito alla Carta europea delle piccole imprese, GU C 204, del 18.7.2000.

3.8. È evidente come l'universo delle PMI è stato visto in quella sede ancora come una «massa» omogenea di soggetti, i cui fabbisogni sono simili e che abbisognano di soluzioni univoche. Un approccio sbagliato che propone delle soluzioni inefficaci per le molte criticità presenti nel mondo della piccola impresa.

3.8.1. In particolare il Parlamento europeo ha chiesto che la Carta europea delle piccole imprese venga allegata al Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità per conferire alla Carta valore giuridico.

3.9. I progressi compiuti sulla Carta, dopo il Consiglio di Feira, sono oggetto di una breve comunicazione della Commissione per il Consiglio primavera (1).

3.10. Un primo risultato della filosofia perseguita a Feira viene proprio dal Portogallo con il Decreto Legge n.44/2001 del 9 febbraio 2001 – D.R. I-A n.34, con il quale il Governo portoghese definisce la costituzione, i limiti e le funzioni dell'artigiano e dell'azienda artigiana, allineandosi alla posizione franco-italiana.

4. **Rafforzare la competitività delle piccole imprese e delle imprese artigiane attraverso la promozione della cultura dell'innovazione organizzativo/commerciale e la partecipazione alla Nuova Economia**

4.1. Negli ultimi anni lo scenario di riferimento su questo aspetto è molto cambiato. La capacità delle piccole imprese di gestire l'innovazione è migliorata, come tra l'altro si afferma nella Carta di Bologna (2), e molto della capacità di restare sul mercato ed essere competitive passa anche per la possibilità che ogni singolo imprenditore o gruppi d'impresе hanno di fare innovazioni, non solo di processo/prodotto, ma soprattutto di tipo organizzativo e commerciale.

4.2. Il fenomeno nuovo, a proposito di innovazioni, che si è sviluppato in Europa soprattutto nell'ultimo triennio, è quello della Nuova Economia. Questa nasce sotto la spinta di molti fattori, legati alla diffusione delle informazioni e delle comunicazioni, oltre all'uso commerciale di Internet. Internet è un nuovo modo di comunicare, che si aggiunge ai modi che già conosciamo e che facilita grandemente la creazione di reti di elaboratori ai più diversi livelli.

4.3. È uno strumento fortemente pervasivo che contribuisce a cambiare, non solo il modo di comunicare, ma anche i rapporti economici e la qualità della nostra vita. Attualmente un'impresa può usare Internet in tre modi: per aumentare l'efficienza di alcuni rami aziendali; per trasformare tutta l'azienda e per creare nuove aziende basate su Internet, le cosiddette «dot.com».

4.4. La Nuova Economia non si contrappone bensì si integra alla cosiddetta Vecchia Economia, che si sta trasformando e sta diventando attrice nella gestione di questo cambiamento. Tra qualche anno non avremo più questo dualismo lessicale e sarà tutto chiamato semplicemente «Economia».

4.5. Nell'economia tradizionale, così come viene comunemente intesa, la produzione di beni e servizi è basata sull'utilizzazione delle risorse, delle materie prime e della forza lavoro. La Nuova Economia invece è stata definita come l'economia della conoscenza e dell'informazione, le cui peculiarità sono individuabili nella diffusione e affermazione (su scala mondiale) di Internet (3) quale mezzo capace di distribuire informazioni e conoscenza mediante pagine ipertestuali, seguendo un modello convenzionale predefinito. L'intelaiatura alla base dell'effetto propulsivo è costituita dall'interconnessione elettronica tra soggetti (persone, aziende, enti). Ciascun elemento del reticolato è elemento attivo e passivo del processo.

4.6. L'utilizzo di Internet da parte delle piccole imprese significa non solo aprire nuovi settori commerciali, sviluppare nuovi prodotti e nuove forme di distribuzione, ma anche ridurre i costi, che in un contesto di mercati funzionanti dovrebbe consentire prezzi più bassi, come il Comitato ha sottolineato nel suo parere «Ripercussioni del commercio elettronico sul mercato unico» (4), nei seguenti settori:

- sparizione degli intermediari nel senso tradizionale del termine (disintermediation);
- minori costi di comunicazione (costi di telefonia, elaboratori, eccetera);
- trasferimento di parte dei costi a carico dei clienti (i clienti cercano da sé le informazioni, eccetera);
- minori costi di distribuzione dei prodotti digitali;
- l'uso di Internet ha aperto nuove concrete possibilità di lavoro per persone in grado di operare con il Web.

(1) Carta europea per le PMI. Relazione annuale di attuazione COM(2001) 122 def. del 7.3.2001.

(2) Per Carta di Bologna si intende il documento approvato nell'ambito di un convegno OCSE, tenutosi a Bologna nel giugno 2000 sui problemi delle PMI.

(3) Internet è formata dalle parole inglesi Interactive network, sistema interattivo.

(4) GU C 123 del 25.4.2001.

4.6.1. Un utilizzo particolare di Internet prende il nome di commercio elettronico ossia l'insieme degli scambi di informazioni, di beni e di servizi, realizzati mediante il Web⁽¹⁾. L'importanza dell'e-commerce è legata alla sua capacità di accelerare il processo di circolazione influenzando in positivo le opportunità di fruizione di beni e di servizi 'tentando' di evitare il punto di rottura tra produzione e domanda. Sostanzialmente il commercio elettronico costituisce una sorta di mercato virtuale nel quale ciascun produttore si trova di fronte la platea mondiale di possibili acquirenti. È chiaro che esso non rappresenta la panacea alle problematiche del mercato, ma può contribuire a contenerle.

4.7. Attualmente le transazioni elettroniche si articolano in: commercio elettronico tra aziende (business to business), tra aziende e consumatori (business to consumer). Nel primo caso le vendite on line creano canali alternativi nella distribuzione e riducono la catena degli intermediari, modificando la tipologia rispetto alle figure tradizionali. Il secondo caso (indicato anche: B2C) permette di effettuare direttamente transazioni tra produttori e consumatori, riducendo tempi e costi di approvvigionamento e quindi di produzione.

4.8. Da queste brevi considerazioni, e da una lettura superficiale delle cose, sembrerebbe che i due concetti di economia siano separati e associati a due tipologie di mercato: «market place» basato sulle fisicità e il «market space» basato sull'informazione al punto da far ritenere il primo di importanza marginale.

4.9. La chiave interpretativa però non può essere così limitante. Se si parte dal presupposto che l'attività lavorativa è alla base di tutti i processi di valorizzazione, allora i concetti (vecchia e nuova) che vengono considerati separati debbono essere ricondotti ad uno solo (economia senza distinzioni).

4.10. Proprio le piccole imprese e le imprese artigiane, dove il fattore lavoro per molti aspetti predomina sul fattore capitale, potranno rappresentare la cinghia di trasmissione tra questi due mondi solo apparentemente diversi, in quanto si tratta di un fenomeno che sta modificando il modo di fare impresa non solo per le aziende di medio-grandi dimensioni.

4.11. Ciò costituisce una sfida e allo stesso tempo un'opportunità per le piccole imprese e le imprese artigiane poco strutturate, ma che potrebbero essere aiutata nel superare barriere all'entrata sia in termini di tempo che di spazio. Anche

i problemi connessi con la sicurezza dovrebbero essere rivisti ed adattati alle esigenze delle piccole imprese.

4.12. A questo proposito un ruolo importante sarà rivestito dall'utilizzo dei finanziamenti previsti dal Quinto e, prossimamente, dal Sesto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo della Commissione europea e dalla formazione destinata alle imprese su questi argomenti.

4.13. Da qui l'esigenza di individuare problemi, percorsi di sviluppo e linee d'azione che favoriscano la simbiosi tra innovazione, nuova economia e piccole imprese e che soprattutto facilitino l'accesso di queste ultime alle reti nazionali e mondiali d'innovazione, ai programmi comunitari di R&S e ai servizi finanziari, con percorsi privilegiati e più personalizzati rispetto a quelli previsti per le imprese più strutturate.

4.14. Oggi parlare di competitività e innovazione in maniera avulsa da questi processi e limitare l'approccio solo all'innovazione di prodotto, in un mondo dove assume sempre più importanza l'innovazione di tipo organizzativo e commerciale sarebbe un grave errore.

4.15. Non sostenere l'introduzione di queste innovazioni, che probabilmente sono quelle a più alto contenuto innovativo per le imprese artigiane, sarebbe limitativo e fuorviante per l'individuazione di azioni a sostegno delle piccole imprese e spiazzerebbe queste ultime dalla competizione⁽²⁾.

4.16. Una soluzione potrebbe venire dall'iniziativa «go digital», presa a seguito dei Consigli di Lisbona e di Feira, che nel quadro del piano e-Europe, tende a favorire l'introduzione delle NTIC nelle imprese, segnatamente nelle piccole e nelle micro imprese, al pari delle varie misure previste nei programmi della Commissione: fondi strutturali, programma pluriennale per le imprese, ricerca e sviluppo, finanziamento BEI. Il Comitato auspica tuttavia una migliore coesione tra le varie misure e sollecita la Commissione ad associare direttamente le associazioni rappresentative delle piccole imprese e delle imprese artigianali alla loro concezione ed attuazione.

(1) Significa tessuto, rete.

(2) Accanto alla diffusione di Internet è altresì necessario sostenere i fattori che concorrono a creare l'innovazione nelle PMI. Alcuni di questi fattori, forse i più significativi, sono stati evidenziati in occasione del Forum organizzato a Lione nel novembre 2000 (Towards an European innovation area): la cultura imprenditoriale, i sistemi scolastici, gli strumenti della società dell'informazione, l'apertura verso le scienze, l'innovazione organizzativa, il sostegno agli investimenti privati, la promozione del venture capital, il sostegno alle piccole imprese e all'artigianato, la diffusione delle iniziative di ricerca e di sviluppo tecnologico.

5. **Gli ostacoli finanziari allo sviluppo e all'innovazione della piccola impresa e impresa artigiana**

5.1. Uno dei maggiori problemi che le imprese di piccole dimensioni affrontano nel loro quotidiano, ma che ormai rappresenta una vera e propria barriera all'entrata per la competitività e per l'innovazione, è la difficoltà di rapportarsi con il sistema del credito e comunque finanziare i propri investimenti, in particolare quelli destinati all'innovazione. Una criticità, quest'ultima, che ostacola non solo la crescita aziendale, ma anche l'introduzione in azienda di fattori innovativi.

5.2. Aspetto sottolineato anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 nelle quali si enfatizzava l'importanza di migliorare sensibilmente il finanziamento delle piccole e medie imprese innovative e di avere una particolare attenzione per i nuovi imprenditori, allo scopo di promuovere l'occupazione.

5.3. Nello svolgimento dell'attività economica dell'impresa, e più in particolare della piccola impresa e dell'impresa artigiana assume una particolare importanza il reperimento dei capitali necessari agli investimenti produttivi.

5.4. Purtroppo uno dei principali problemi che le imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni, devono affrontare quotidianamente, è la difficoltà di reperire capitali per l'avvio e/o lo sviluppo dell'attività imprenditoriale, il che porta ad una eccessiva dipendenza dai prestiti rispetto al capitale proprio, nonché costi più elevati rispetto alle imprese medio-grandi in particolare per i tassi di interesse.

5.5. A questo proposito è molto importante che, accanto alla Società europea per azioni, si completi la realizzazione degli Statuti delle Associazioni, dei Consorzi e delle Cooperative.

5.6. In particolare risulta difficile reperire il capitale nelle diverse fasi della vita aziendale, dalla costituzione al consolidamento allo sviluppo aziendale. Da qui l'esigenza di promuovere presso i piccoli imprenditori e gli artigiani forme di finanziamento alternative sia per la fase di start up (ad esempio il seed capital) che per lo sviluppo aziendale, attraverso forme consortili di finanziamento, venture capital, ecc...

5.6.1. Alcune iniziative, importanti e significative, hanno problemi a decollare, talvolta per motivi legati alla comunicazione, o per motivi tecnici o per limiti di bilancio. Sono significative, a questo proposito, le azioni previste dai programmi: PMI garanzia, MET-avviamento (Meccanismo Europeo per le Tecnologie) e JEV (Joint European Venture)⁽¹⁾.

5.7. In pratica si tratta di favorire l'effettivo accesso della piccola impresa ai servizi finanziari e creare un ambiente favorevole, che sostenga la crescita delle imprese, la cooperazione tra imprese e l'innovazione nelle imprese.

5.8. Su questi aspetti si sono espressi più volte il Comitato con il parere su «Credito e Programma pluriennale»⁽²⁾, e la Commissione europea con la recente «Analisi di specifici strumenti finanziari comunitari per le PMI»⁽³⁾, elencando il panorama dei prodotti finanziari agevolati esistenti e forniti dalle Istituzioni europee (BEI, FEI, Commissione, BERS).

5.9. Dal documento risulta evidente che il problema che deve essere affrontato non è tanto la creazione di nuovi strumenti finanziari ad hoc, essendo i prodotti finanziari esistenti sufficienti, visto che offrono una vasta gamma di soluzioni a criticità finanziarie differenti, quanto piuttosto la reale accessibilità e utilizzo di questi strumenti da parte delle piccole imprese e delle imprese artigiane.

5.10. Se tutto fosse limitato ad un approccio di tipo quantitativo, le imprese poco strutturate sarebbero le prime ad uscire e comunque verrebbero escluse, come nei fatti lo sono attualmente, dai «circuiti internazionali della finanza agevolata», sia pubblici che privati.

6. **Accademia europea dell'artigianato**

6.1. Uno degli obiettivi principali dell'Accademia europea dell'artigianato è quello di monitorare e convogliare le esperienze degli antichi mestieri verso istituzioni appropriate, non solo per salvaguardarne le tradizioni, ma anche per farne fonte di occupazione e di crescita sociale.

⁽¹⁾ Per ulteriori approfondimenti su questi argomenti si veda: Parere del CES in merito alla «Proposta di decisione recante misure di assistenza finanziaria a favore di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro — Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione» (doc. COM(98) 26 def.) — Bruxelles, 26 marzo 1998 — Relatore generale: Pezzini.

⁽²⁾ GU C 116 del 20.4.2001, pag. 4.

⁽³⁾ COM(2000) 653, Comunicazione della Commissione europea del 18 ottobre 2000.

6.1.1. Il Comitato auspica che l'Accademia rafforzi la sua attività e partecipi maggiormente alle azioni, ai lavori e alle riflessioni sulla situazione e sul riconoscimento dello Statuto delle piccole imprese e dell'impresa individuale, dello sviluppo e della valorizzazione dell'apprendistato, della cooperazione fra imprese e organizzazioni d'impresa, come pure del sostegno allo sviluppo di un'identità e di una cultura europee dell'artigianato e della piccola impresa. Spetterebbe inoltre all'Accademia assicurare il seguito e vigilare sull'applicazione della Carta europea delle piccole imprese, come anche formulare proposte di azioni pratiche per l'effettiva attuazione delle linee d'azione previste nella Carta.

6.1.2. L'Accademia attraverso i suoi organi costitutivi, il comitato scientifico, la rete delle Università e degli Istituti specializzati alla quale è collegata deve dare nuovo impulso alla sua attività e conseguire i suoi compiti statutari, quali:

- valorizzare la dimensione culturale dell'artigianato e della piccola impresa;
- elaborare strategie utili per le organizzazioni nazionali ed europee;
- recuperare i mestieri tradizionali;
- diffondere lo spirito imprenditoriale;
- implementare la cultura della socializzazione del lavoro;
- sostenere l'apprendistato.

6.2. Il Parlamento europeo ha peraltro chiesto che le attività condotte dall'Unione europea a favore delle PMI tengano conto degli obiettivi stabiliti nella Carta europea delle piccole imprese, e in particolare che il Programma pluriennale a favore dell'impresa preveda azioni specialmente orientate alle piccole imprese, alle micro imprese e alle imprese artigianali grazie ad una definizione delle loro caratteristiche specifiche e delle loro esigenze. Il riconoscimento di un principio di valutazione consentirebbe inoltre di apprezzare l'impatto positivo e negativo delle misure comunitarie (specie quelle riguardanti la sicurezza e l'igiene) nel funzionamento delle piccole imprese la cui sopravvivenza e sviluppo sono legati specificamente a strategie e metodi di fabbricazione diversi da quelli dei grandi gruppi industriali.

6.3. Per parte sua la Carta europea delle piccole imprese sottolinea la necessità di adoperarsi affinché i decisori prendano debitamente in considerazione le esigenze delle piccole imprese. Al riguardo il Comitato si compiace che adottando il Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità⁽¹⁾ il Consiglio abbia deciso (artt. 2 e 3) di utilizzare questo programma per avanzare nella realizzazione degli obiettivi fissati nella Carta europea delle piccole imprese.

7. Conclusioni

7.1. La Carta europea delle piccole imprese ha sottolineato il ruolo centrale svolto non solo nella crescita economica e nell'innovazione, ma anche nella sfera sociale, come creatrici di posti di lavoro e come fattore di crescita della responsabilità personale. In pratica si riconosce che il tessuto delle piccole imprese e delle imprese artigiane è un patrimonio non solo economico, che però va sviluppato, valorizzato e per certi versi anche salvaguardato, con la creazione di un ambiente economico più favorevole. A tal fine la Carta contiene delle affermazioni di principio che vanno in questa direzione. Di fondamentale importanza, si afferma, è la realizzazione di un quadro regolamentare che non imponga indebiti vincoli alle piccole imprese, secondo il principio che è la Pubblica amministrazione ad essere al servizio del cittadino e quindi anche delle piccole imprese e non viceversa.

7.2. Particolare enfasi è data all'importanza delle politiche dell'istruzione e della gestione delle risorse umane, all'effettivo accesso ai servizi finanziari (in particolare al capitale di avvio, venture capital e fondi di rotazione), alle politiche dell'innovazione e alla New Economy, al rafforzamento dei partenariati pubblici e privati e al dialogo politico e sociale e a tutte le forme di sostegno agli organismi che svolgono il ruolo di accompagnamento delle PMI⁽²⁾.

7.3. Le PMI e in particolare quelle artigianali, costituiscono un importante fattore per la formazione delle forze lavoro di qualsiasi economia. Ciò vale non solo per le professioni che richiedono un apprendimento mediante un apprendistato o tirocinio, ma anche per le professioni nei settori della tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Tenuto conto delle tendenze demografiche nell'UE e nell'intera Europa e della crescente necessità di forze lavoro provviste di elevati livelli di formazione, risulta urgente prevedere a livello di Paesi membri, una forte revisione dei sistemi fiscali e dei costi del lavoro soprattutto per la durata dell'apprendistato o della formazione. Solo disponendo di risorse umane idonee provviste delle qualifiche necessarie potranno essere realizzati gli obiettivi di Lisbona di fare dell'Unione europea lo spazio economico più dinamico e competitivo, fondato sull'innovazione e la conoscenza.

7.4. Un contesto, quindi, che sia propizio all'iniziativa imprenditoriale, alle innovazioni e alla crescita. Ciò anche grazie alla promozione di una chiara distribuzione delle competenze amministrative e all'applicazione di un'equa e trasparente politica di concorrenza, alla lotta alla corruzione, a regimi fiscali stabili e non discriminatori. In modo particolare è il caso di assicurare l'introduzione, a livello nazionale ed europeo, di legislazioni che garantiscano il patrimonio

⁽¹⁾ GU CE L 333 del 29.12.2000.

⁽²⁾ Per un'analisi più dettagliata è interessante leggere la relazione biennale predisposta dalla Commissione «Le attività dell'Unione a favore delle PMI» COM(2001) 98 def. dell'1.3.2001.

dell'imprenditore e proteggano la sua vita privata in caso di fallimento, soprattutto quando esso sia imputabile a cause esterne indipendenti dall'impresa, prevedendo strumenti come il patrimonio a destinazione vincolata.

7.5. Per essere coerenti con i principi sopra enunciati ed a seguito del dibattito socio-economico-culturale sulla piccola impresa e sull'impresa artigiana in Europa che in generale si è sviluppato durante gli anni Novanta e al quale un importante contributo, come in precedenza sottolineato, ha dato il Comitato stesso, di seguito si indicano alcune linee di azione. Esse integrano ciò che è stato già individuato nel Rapporto sull'artigianato approvato dal CES nel 1997.

7.6. Semplificare gli strumenti finanziari esistenti e abbassare le barriere all'entrata per le imprese di ridotte dimensioni e per gli investimenti che introducono innovazione in azienda, in modo da ridurre i costi di accesso (soprattutto i costi dell'istruzione delle pratiche), aumentandone la convenienza per la piccola impresa. Questo perché, in molti casi, il piccolo imprenditore valuta i costi complessivi «certi» dell'operazione (tassi di interesse, eccessive garanzie, costi amministrativi, scarse informazioni, tempi di attesa dell'erogazione del finanziamento elevati, ecc.) superiori agli «eventuali» benefici.

7.7. Ridurre le tipologie e il numero degli strumenti finanziari comunitari, spesso aventi le medesime finalità, aumentandone il coordinamento sia tecnico che normativo. Il risultato che si otterrebbe sarebbe un aumento delle risorse disponibili, una riduzione dei rischi, un abbassamento dei costi per l'utenza, in modo da evitare che soprattutto le imprese più strutturate, in particolare le medie, usufruiscano delle agevolazioni previste.

7.8. Migliorare la conoscenza di questi strumenti attraverso una maggiore informazione presso le imprese e sul territorio e favorire la realizzazione di sportelli unici d'informazione e presentazione delle domande (sportelli unici per il credito).

7.8.1. Spesso i piccoli imprenditori artigiani, essendo impegnati direttamente nell'attività strettamente produttiva e non avendo una struttura organizzativa adeguata, non riescono ad ottenere e/o procurarsi le informazioni necessarie. In un mercato, dove l'informazione rappresenta un bene economicamente prezioso e la circolazione non è sempre ottimale e non raggiunge tutte le imprese, una delle cause dello scarso utilizzo delle agevolazioni finanziarie e creditizie da parte delle piccole imprese è proprio la presenza di un «deficit informativo». Quindi tutte le iniziative tese a razionalizzare e a diffondere l'informazione come quella sopra proposta, potrebbero colmare il gap esistente tra la media e la piccola impresa.

7.9. Sarebbe importante favorire l'utilizzo delle garanzie per i microcrediti, attraverso consorzi creati per finanziare particolari tipologie di investimento, come l'utilizzo integrato di Internet, in modo da agevolare l'acquisizione dell'hardware, del software e della necessaria formazione.

7.9.1. L'esistenza di garanzie per microcrediti potrebbe favorire il rapporto banche commerciali — piccole imprese ed incoraggiare le prime ad essere più attive in questo settore (si ricorda che il 20 % delle imprese che muoiono nei primi cinque anni di vita è per cause legate ad inefficienze del sistema creditizio). I microcrediti, spesso, vengono trattati attraverso istituti specializzati, non bancari, che generalmente hanno un accesso limitato ai finanziamenti forniti dalle banche a causa dei livelli ridotti di garanzia di cui dispongono. Favorire la creazione di un programma di garanzia finalizzata ai microcrediti potrebbe essere un ottimo strumento per colmare una simile lacuna.

7.10. Incentivare le garanzie di partecipazione per investimenti nella fase di start up delle imprese, con particolari agevolazioni per l'imprenditoria femminile e giovanile anche attraverso il coinvolgimento di figure professionali mature, in grado di prestare assistenza ai giovani imprenditori, ovvero di dare inizio, loro stessi, a nuove imprese.

7.10.1. Notoriamente è la fase più delicata e dove si verifica il più alto tasso di mortalità imprenditoriale rispetto al ciclo di vita dell'impresa. Di conseguenza i sistemi fiscali dovrebbero favorire l'espansione delle piccole imprese e aiutarle nella fase di avviamento, anche attraverso agevolazioni finalizzate alla crescita delle garanzie di partecipazione per investimenti nella fase di start up. Esse sono già presenti in alcuni Stati membri ma andrebbero estese all'intera Unione europea e, se adeguatamente realizzate e sovvenzionate, potrebbero contribuire a convincere gli investitori nazionali ed internazionali ad investire nel capitale di rischio.

7.11. Favorire la ricerca e l'innovazione attraverso l'interessamento del CES e degli organismi di accompagnamento per migliorare, all'interno dei Programmi Quadro, l'informazione e la partecipazione delle piccole imprese e delle imprese artigiane ai finanziamenti previsti.

7.11.1. Per parte sua il Parlamento europeo, nella sua relazione sul Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, ha sottolineato che le PMI, al pari delle micro imprese e dell'artigianato, apportano un contributo significativo in termini di competitività, di ricerca e d'innovazione e che esse assolvono un ruolo fondamentale nel rafforzamento della coesione sociale e dell'assetto del territorio.

7.12. Favorire e sostenere il lavoro della rete degli organismi di accompagnamento e di tutela delle PMI del manifatturiero, del commercio, del turismo e dei servizi in generale, per una maggiore circolazione di buone pratiche tra le piccole imprese e per un miglioramento delle loro prestazioni economico-commerciali e sociali.

7.13. In un settore che occupa il 66 % della popolazione attiva, sarebbe opportuno associare il partenariato sociale e valorizzare attivamente la partecipazione dei dipendenti, incoraggiando gli imprenditori a promuovere delle norme di garanzia sociale, per esempio in materia di commercio al dettaglio e nelle imprese subfornitrici dell'industria e delle costruzioni.

7.14. Monitorare e coordinare gli interventi rivolti a favore delle piccole imprese al fine di evitare duplicazioni di interventi e accrescerne l'impatto.

7.15. Rivedere la normativa comunitaria sugli appalti pubblici, in direzione di quanto già previsto negli USA e fatto proprio dal Senato della Repubblica francese, nel senso di garantire una «riserva» per le piccole imprese e le imprese artigiane sugli appalti pubblici.

7.15.1. Continuare il percorso metodologico iniziato ai primi anni Novanta relativo all'approfondimento delle conoscenze statistiche e qualitative delle piccole imprese e dell'artigianato in Europa, al fine di conoscere meglio il comparto sia in termini qualitativi che quantitativi, per avere interventi sempre più mirati ed efficaci.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Contraffazione»

(2001/C 221/02)

Il Comitato economico e sociale, in data 19 dicembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema 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 Malosse, in data 16 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 1 voto contrario, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 24 febbraio 1999, nel corso della 361^a sessione plenaria, il Comitato economico e sociale ha adottato, in seguito ad una consultazione da parte della Commissione europea in base all'articolo 198 del Trattato CE, un parere⁽¹⁾ in merito al «Libro verde — La lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno».

1.2. La Commissione ha presentato il 30 novembre 2000⁽²⁾ una comunicazione al Consiglio, al Parlamento

europeo e al Comitato economico e sociale sul seguito da dare al Libro verde. Nella riunione del 19 dicembre 2000 l'Ufficio di presidenza del Comitato ha deciso di elaborare un supplemento di parere per dare un segnale politico alla Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e alla società civile europea, dato il fortissimo impatto di tale problema nella Comunità.

1.3. Il parere adottato il 24 febbraio 1999 era stato oggetto di un lavoro approfondito da parte del Comitato e sulla sua base è stata organizzata un'audizione cui hanno preso parte più di trenta organizzazioni economiche e sociali europee, che devono affrontare, per qualche ragione, il problema della contraffazione e della pirateria. Le

⁽¹⁾ GU C 116 del 28.4.1999, pag. 35.

⁽²⁾ COM(2000) 789 def. del 30 novembre 2000.

raccomandazioni contenute nel parere figurano in allegato al presente documento.

1.4. Il Comitato ha seguito con grande attenzione le riflessioni e le discussioni condotte su tale argomento dopo la pubblicazione del Libro verde. In particolare, ha partecipato all'audizione organizzata a Monaco di Baviera il 2 e 3 marzo 1999 dalla Commissione europea e dalla Presidenza tedesca del Consiglio, nonché ad un Forum europeo sulla lotta alla contraffazione e alla pirateria, organizzato dalla Presidenza francese del Consiglio il 20 e 21 novembre 2000 a Parigi.

1.5. Il presente supplemento di parere fa parte di una serie di iniziative del Comitato sul tema della promozione della proprietà intellettuale e industriale in Europa. Così il parere di iniziativa sul tema «L'estinzione dei diritti conferiti dal marchio depositato»⁽¹⁾, adottato il 24 gennaio 2001, sottolinea i rischi di afflusso di prodotti contraffatti nel caso in cui si rinunciassero all'estinzione comunitaria.

2. Considerazioni generali sul documento della Commissione

2.1. Approvazione dell'orientamento generale della comunicazione

2.1.1. Il Comitato approva il proposito della Commissione di presentare rapidamente una proposta di direttiva intesa a rafforzare gli strumenti a disposizione per fare rispettare i diritti di proprietà intellettuale e a definire un quadro generale per lo scambio di informazioni e la cooperazione amministrativa. Vista l'allarmante recrudescenza dei fenomeni di contraffazione e di pirateria, il Comitato sottolinea l'urgenza di presentare rapidamente tale proposta di direttiva. La maggior parte delle organizzazioni europee interessate, come anche il Comitato nel parere in merito al Libro verde, ne avevano effettivamente sottolineato la necessità. In tale contesto il Comitato insiste sul diritto delle organizzazioni economiche e sociali, comprese le associazioni dei consumatori, di far valere in sede giudiziaria la possibilità di chiudere gli stabilimenti dove sono stati commessi gli atti di contraffazione e di pirateria, nonché la procedura di richiamo delle merci le cui spese dovrebbero essere sostenute, in solido, dai responsabili della produzione e dell'introduzione di merci contraffatte o pirata. Sottolinea infine l'importanza di classificare la contraffazione e la pirateria in quanto reati, colpiti da sanzioni minime abbastanza dissuasive anche per i distributori e i privati, quando si tratti di quantità importanti e che siano state acquisite con cognizione di causa. Tali sanzioni dovrebbero andare fino alla chiusura degli impianti di produzione, con misure sociali per il personale che

sia stato eventualmente soggetto a condizioni di sfruttamento. Il Comitato auspica che tale principio venga inserito, in questa fase, nel progetto di direttiva, senza escludere iniziative aventi per oggetto disposizioni più precise, nel quadro dell'attuazione dello spazio giudiziario europeo.

2.1.2. Il Comitato si compiace in maniera particolare del fatto che la Commissione preveda di introdurre il diritto di informazione. Per poter reprimere in modo efficace questo tipo di infrazioni, spesso la prima condizione è che il detentore di diritti disponga di informazioni complete sull'origine e sui circuiti di distribuzione della contraffazione. A tal fine occorre che il diritto all'informazione sia indipendente dall'infrazione e quindi non sottoposto a condizioni. Il Comitato sottolinea quindi la necessità di un'informazione adeguata dei detentori di diritti affinché essi possano richiedere l'intervento dei servizi delle dogane, tanto più che le merci contraffatte e pirata sono spesso di difficile individuazione.

2.2. *Necessità di una coerenza tra azione interna ed esterna: «tutto tranne la contraffazione e la pirateria»*

Il Comitato si rammarica del fatto che la comunicazione non affronti in modo globale il tema della contraffazione e della pirateria, e in particolare i suoi aspetti esterni, dal momento che una grande quantità di prodotti pirata e di contraffazioni che circolano nell'Unione provengono da paesi terzi. Recentemente la Commissione europea ha proposto l'iniziativa «tutto fuorché le armi», intesa a permettere ai 48 paesi più poveri del mondo di esportare verso l'Unione europea tutti i loro prodotti tranne le armi, senza contingenti, senza dazi d'importazione e senza eccezioni. Si osserverà che, mentre le armi provengono generalmente da paesi sviluppati, ciò non vale per i prodotti contraffatti e i prodotti pirata che, seguendo del resto percorsi identici a quelli della droga o dell'immigrazione clandestina costituiscono una vera minaccia e compromettono le possibilità reali di sviluppo, soffocando il decollo dell'economia legale. Il Comitato raccomanda quindi di utilizzare l'articolo 9 del regolamento sulle preferenze generalizzate per fare pressione sui paesi che si mostrino compiacenti con tali pratiche. D'altro canto, per evitare di mostrarsi soltanto sotto una veste repressiva, l'Unione dovrebbe promuovere azioni di sensibilizzazione e di formazione nell'ambito dei programmi di cooperazione con i paesi terzi maggiormente interessati da tale fenomeno.

2.3. *Un aspetto essenziale dell'ampliamento, ma anche una necessità per gli Stati membri attuali*

Il Comitato approva pienamente la determinazione della Commissione a fare in modo che la lotta alla contraffazione e

⁽¹⁾ GU C 123 del 25.4.2001.

alla pirateria sia un argomento prioritario di negoziato con i paesi candidati, in particolare con quelli pesantemente colpiti dal fenomeno. A tal fine occorre garantire la coerenza tra la comunicazione in esame e quella che la Commissione ha recentemente presentato⁽¹⁾ in merito ai grandi problemi cui devono far fronte i servizi doganali, in particolare nella prospettiva dell'ampliamento. Il Comitato chiede tuttavia alla Commissione di vigilare affinché gli obblighi e soprattutto le pratiche che si chiederà ai paesi candidati di rispettare non siano superiori a quelli in vigore negli attuali Stati membri. In caso contrario, la posizione della Comunità ci si rivela in tutta la sua debolezza: come si può infatti imporre misure draconiane ai paesi candidati mentre taluni Stati membri continuano ad indulgere ad un certo lassismo?

2.4. *Il Comitato propone un atto politico solenne*

Il Comitato, al fine di dare un segnale forte e di dare un carattere globale agli sforzi dell'Unione, raccomanda di tenere una riunione del Consiglio allargato, con i ministri della giustizia e degli affari interni, del mercato interno, del commercio e degli affari esteri. In tale riunione dovrebbero essere adottate misure coordinate sul piano nazionale e comunitario in materia di lotta alla contraffazione e alla pirateria, di rafforzamento delle sanzioni penali, di azione doganale nei confronti dei paesi che chiudono gli occhi su tali pratiche, di coordinamento dei provvedimenti e degli strumenti di protezione della proprietà industriale e intellettuale. Sarebbe inoltre opportuno che in tale occasione venisse elaborata una dichiarazione solenne del Consiglio, che evidenzia i danni economici e sociali derivanti da tali pratiche, i rischi per la sicurezza e la salute delle persone e i legami con la grande criminalità organizzata.

3. **Proposte concrete riguardanti la formazione e la sensibilizzazione**

3.1. *Sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica*

Il Comitato aveva anche chiesto delle azioni volte alla sensibilizzazione e all'informazione dell'opinione pubblica e si compiace del fatto che esse figurino tra le azioni urgenti proposte dalla Commissione. Costata tuttavia con preoccupazione l'assenza di precisazioni e di mezzi impegnati a tal fine. Ribadisce il ruolo fondamentale delle organizzazioni della società civile (consumatori, organizzazioni sindacali, associazioni professionali, commercio, associazioni di autori e di artisti, soggetti in grado di influenzare l'opinione pubblica).

⁽¹⁾ COM(2001) 51 def. del 24 gennaio 2001, «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale relativa a una strategia per l'Unione doganale».

Suggerisce che vengano creati concreti meccanismi di informazione: campagne europee di affissione nei porti e negli aeroporti, predisposizione immediata di un sito Internet, accessibile tra l'altro alle organizzazioni imprenditoriali, ai distributori e alle organizzazioni dei consumatori attraverso cui rendere pubbliche le decisioni giudiziarie (quest'ultima proposta è menzionata nel piano della Commissione solo come azione a medio termine).

3.2. *Il ruolo fondamentale della giustizia*

Il Comitato si rammarica del fatto che la comunicazione non menzioni l'esigenza di azioni di informazione e coordinamento tese ad aumentare l'efficacia degli organi di polizia e giudiziari e i mezzi a loro disposizione. La maggior parte delle organizzazioni e delle imprese interessate ha sottolineato che tali azioni rivestono carattere di urgenza. Il Comitato chiede quindi agli Stati membri e alla Commissione di proporre rapidamente delle azioni nel quadro dello spazio giudiziario europeo:

- rafforzamento e specializzazione di unità di Europol;
- formazione e scambio di agenti di polizia e di magistrati;
- sviluppo di una rete di tribunali che dispongano delle qualificazioni necessarie per trattare tali questioni e si appoggino ad una sezione specializzata a livello europeo in collegamento con l'adozione del brevetto comunitario;
- organizzazione di scambio d'informazioni nel quadro della rete europea d'assistenza giudiziaria.

Per accelerare le procedure giuridiche, il Comitato propone anche che venga studiata la possibilità di includere nel progetto di titolo esecutivo europeo il trattamento dei casi di contraffazione e di pirateria.

3.3. *L'informazione delle imprese*

La comunicazione non affronta la questione centrale dell'informazione delle imprese in merito ai loro diritti e doveri per far fronte allo sviluppo di tale criminalità. La Commissione si accontenta di ricordare che «... la responsabilità in questo campo incombe soprattutto ai titolari dei diritti ... che devono vigilare» e sembra dimenticare che il più delle volte si tratta di piccole e medie imprese, commercianti, artigiani, autori indipendenti o ricercatori, che non hanno i mezzi per svolgere tale vigilanza e spesso non conoscono i propri diritti. Il Comitato chiede quindi che le azioni di sensibilizzazione finanziate dall'Unione siano realizzate con il concorso delle organizzazioni professionali. In alcuni Stati membri vi sono già programmi del genere e sarebbe opportuno diffonderli su scala europea con un approccio transnazionale. Il Comitato

ribadisce inoltre l'opportunità di dotare le imprese di adeguati strumenti di informazione, come banche dati sui disegni e sui modelli, un osservatorio europeo della contraffazione sotto forma di una rete di informazione alle imprese attraverso gli europortelli (Euro info centre) eccetera. Più in generale il Comitato non può fare a meno di sottolineare che è urgente adottare efficaci strumenti comunitari di protezione della proprietà, come il brevetto comunitario o il regolamento sui disegni e modelli.

3.4. *L'importante ruolo della società civile europea con i nuovi modi di regolazione*

3.4.1. Il Comitato sottolinea inoltre che la comunicazione non affronta direttamente l'importante ruolo che la società civile europea e le sue organizzazioni potrebbero svolgere direttamente, nel quadro delle cosiddette «autoregolazione o coregolazione». Si tratta segnatamente di codici di buona condotta per la distribuzione o l'industria, e di marchi di qualità eccetera. In questo spirito, anche il «parassitismo», che consiste nel fabbricare imitazioni palesi («look alike») deve figurare nelle «liste nere», dal momento che tali pratiche sleali vanno a detrimento della creatività e dell'inventiva.

3.4.2. Il Comitato propone alla Commissione di organizzare un seminario di lavoro su tali argomenti con le grandi organizzazioni economiche e sociali. Nel corso del seminario verrebbero presentate delle buone pratiche attuate a livello dei

soggetti della società civile ed elaborati suggerimenti per la loro diffusione.

4. **Conclusione**

4.1. Il Comitato sottolinea l'urgenza di una politica globale e coordinata di lotta contro i fenomeni nocivi della contraffazione e della pirateria. Oltre al danno economico e sociale che comportano, tali fenomeni minacciano la sicurezza e la salute dei cittadini e oltraggiano l'inventiva e la creatività.

4.2. Ogni ritardo nel dotare l'Unione europea degli strumenti di protezione della creatività e dell'inventiva (brevetto comunitario, regolamento sui disegni e i modelli) e di lotta contro la contraffazione e la pirateria (il progetto di direttiva annunciato dalla Commissione europea) sarebbe interpretato come un segnale di debolezza. Al momento inventori, imprenditori e designer corrono il rischio che la loro opera venga copiata, mentre consumatori e distributori corrono il rischio di essere ingannati. Occorre invertire i ruoli e far sì che i rischi e i pericoli incombano su quanti contraffanno l'innovazione e sui pirati della creatività.

4.3. In tale lotta, i migliori alleati dell'Unione saranno le forze di repressione (polizia, giustizia), ma anche le organizzazioni della società civile. La pressione esercitata dalla società può essere infatti un'arma molto efficace di vigilanza, d'allarme, d'educazione e di moralità.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Raccomandazioni contenute nel parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — La lotta alla contraffazione e alla pirateria nel mercato interno»

- 1.1. Considerando i gravi pregiudizi che tutte le forme di contraffazione, pirateria e altri generi di parassitismo comportano per le imprese e per gli stilisti europei,
 - 1.2. considerando che si tratta di un inganno dei clienti e dei consumatori che può comportare gravi rischi per la loro sicurezza e la loro salute,
 - 1.3. considerando gli effetti negativi sull'occupazione e sul design in Europa,
 - 1.4. considerando che molto spesso le attività illecite di contraffazione e di pirateria si collocano nei contesti del lavoro nero, dell'evasione fiscale, dell'inosservanza della legislazione sociale e del lavoro, e della criminalità organizzata,
 - 2.1. il Comitato raccomanda all'Unione europea un approccio globale al fenomeno, che tenga conto dei suoi aspetti di politica estera e di politica interna all'Unione e che attui delle misure di prevenzione e di repressione appropriate contro tutte le forme di contraffazione, di pirateria e di altri atti di parassitismo.
 - 2.2. Tenendo conto dell'importanza della prevenzione, il Comitato rileva l'importanza di un diritto comunitario che comporti una protezione uniforme, ad un costo ragionevole, per tutte le forme di proprietà intellettuale, una buona informazione degli stilisti e degli imprenditori in merito ai loro diritti e delle campagne intese a mettere in guardia i consumatori e a fare appello al loro civismo.
 - 2.3. Insiste sulla necessità di lanciare delle campagne di informazione coordinate a livello europeo e rivolte all'opinione pubblica, associandovi le organizzazioni dei consumatori, i sindacati e le organizzazioni professionali interessate, comprese quelle del settore della distribuzione.
 - 2.4. Raccomanda che venga istituito un «Osservatorio europeo di lotta contro la contraffazione, la pirateria e altre forme di parassitismo», che operi in rete con tutte le organizzazioni e associazioni interessate; suggerisce delle iniziative pilota per promuovere i progetti, su scala europea, aventi in particolare la funzione di allarme, di informazione dell'opinione pubblica e di formazione delle autorità coinvolte.
 - 2.5. Ribadisce l'urgenza di un rafforzamento della collaborazione giudiziaria e di polizia, in collegamento con le organizzazioni e le associazioni interessate. Ritiene che il vero strumento per combattere la contraffazione e la pirateria organizzate su vasta scala sia un grande rigore nell'applicazione della legge unito ad una cooperazione efficace sul piano europeo.
 - 2.6. Considera opportuno dare alle organizzazioni e associazioni interessate la possibilità di rappresentare in giudizio le imprese, gli stilisti o i consumatori lesi.
 - 2.7. Ritiene che occorra incoraggiare la giustizia ad applicare rigorosamente le leggi, in particolare in caso di recidiva o di coinvolgimento della criminalità organizzata, e a non fare sostenere ai ricorrenti il costo della distruzione delle merci fabbricate in modo illecito. I mezzi adeguati a tal fine sono una formazione specifica dei giudici e l'istituzione di tribunali specializzati, nonché l'estensione delle disposizioni già previste in materia di marchio comunitario agli altri settori della proprietà industriale e intellettuale.
 - 2.8. Raccomanda che la lotta alla contraffazione, alla pirateria e alle altre forme di parassitismo sia strettamente connessa alla lotta contro il lavoro clandestino, l'evasione fiscale e la criminalità organizzata. La cooperazione tra amministrazioni dev'essere ampliata e rafforzata grazie a programmi europei di formazione che coinvolgano e mobilitino tutti i tipi di autorità interessate.
-

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 “Lavorare insieme per conservare lo slancio” — 2001 — Revisione della strategia sul mercato interno»

(2001/C 221/03)

La Commissione, in data 19 aprile 2001, 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 di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Franz, in data 16 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 110 voti favorevoli e 2 voti astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con la Comunicazione del 24 novembre 1999⁽¹⁾, la Commissione ha presentato una strategia sul mercato interno su cui il Comitato ha emesso un parere⁽²⁾ il 29 marzo 2000 (relatore: Little). La prima revisione annua di tale strategia, pubblicata il 3 maggio 2000⁽³⁾, è stata oggetto di un parere⁽⁴⁾ del Comitato del 19 ottobre 2000 (relatrice: Sánchez Miguel).

1.2. La Commissione, con la Comunicazione dell'11 aprile 2001 intitolata «Lavorare insieme per conservare lo slancio», ha proposto una seconda revisione della strategia sul mercato interno, revisione su cui il Consiglio «Mercato interno» discuterà e trarrà le proprie conclusioni durante la riunione del 30 e 31 maggio 2001. Con il presente parere, il Comitato desidera prendere parte tempestivamente al dibattito sulla revisione che ha ora inizio.

1.3. La Comunicazione della Commissione conferma i quattro obiettivi strategici formulati nel documento sulla strategia:

- ottimizzare l'efficienza dei mercati comunitari dei beni e dei capitali;
- migliorare il contesto delle imprese;
- migliorare la qualità della vita dei cittadini;
- sfruttare i risultati del mercato interno in un mondo in continuo cambiamento.

1.4. Nel nuovo calendario per i prossimi 18 mesi, la Commissione ha ridotto il numero delle azioni mirate da 130 a 78. La scelta delle azioni mirate prioritarie si basa in gran parte sulle conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma, ma anche su analisi condotte dalla stessa Commissione e su altri contributi, tra cui anche quelli del Comitato economico e sociale. Nel complesso, la Commissione intende concentrarsi su un consolidamento e su un'attuazione accelerata delle priorità di Lisbona, poiché ora conterà soprattutto portare avanti e concludere le azioni già avviate.

⁽¹⁾ COM(1999) 624 def.

⁽²⁾ GU C 140 del 18.5.2000, pag. 36.

⁽³⁾ COM(1999) 257 def.

⁽⁴⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 13.

2. Osservazioni generali

2.1. L'obiettivo strategico di Lisbona, che consiste nel rendere l'UE lo spazio economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico del mondo entro il 2010, viene ormai ripetuto così spesso che dà quasi l'impressione di un rituale magico. Purtroppo, dopo Lisbona è accaduto ben poco per permettere il raggiungimento di tale obiettivo. Con encomiabile franchezza, la Commissione deplora nel suo contributo al vertice di Stoccolma⁽⁵⁾ che «per una serie di motivi, tra cui la mancanza di volontà politica, alcune proposte chiave avanzate dalla Commissione rischiano di subire ritardi o di perdere incisività». Il Comitato condivide tali preoccupazioni, che il Consiglio europeo di Stoccolma ha contribuito più a rafforzare che ad attenuare. Quest'anno, perciò, ciò che conta non è tanto adottare nuove strategie o formulare nuovi obiettivi, quanto tradurre gli obiettivi esistenti in azioni concrete, nel rispetto di un calendario ambizioso, ma realistico.

2.2. Ciò vale tanto per le riforme strutturali ed economiche convenute a Lisbona e ribadite a Stoccolma, le quali sono parte del Processo di Cardiff e procedono troppo lentamente in alcuni Stati membri, quanto, in pari misura, per il completamento del mercato unico. Certo, il Consiglio europeo di Lisbona ha giustamente affermato e il Consiglio di Stoccolma ha ribadito che il mercato unico può apportare un contributo determinante per centrare i grandi obiettivi dell'Unione, come la crescita economica sostenibile, una maggiore e una migliore occupazione e una coesione sociale più forte. Tuttavia, i progressi effettivamente compiuti restano in parte ben inferiori a tali impegni.

2.3. In linea di principio, il Comitato ha appoggiato la strategia sul mercato interno della Commissione per il periodo 2000-2004 e i suoi obiettivi strategici, come anche la revisione annua degli obiettivi operativi. Tuttavia, il Comitato ha ritenuto sin dall'inizio che il calendario per l'attuazione di numerosi progetti fosse molto ottimistico, vista la durata ben nota delle procedure legislative. Di conseguenza, non ci si è sorpresi per i modesti risultati presentati dalla Commissione nel maggio 2000, in occasione della prima revisione della strategia.

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione «Realizzare il potenziale dell'Unione europea: consolidamento ed estensione della strategia di Lisbona».

2.4. Anche l'attuale seconda revisione mostra che in molti casi la realizzazione dei progetti in corso lascia a desiderare. La maggior parte dei progetti previsti per questo periodo è stata senz'altro avviata dalla Commissione in tempo utile, ma in sede di Consiglio e di Parlamento spesso manca la volontà o la forza politica necessaria per osservare i termini previsti. Ad esempio, dei 36 progetti che dovrebbero essere portati a termine entro giugno 2001, si prevede che solo 20 saranno effettivamente conclusi.

2.5. La stessa Commissione ha reiteratamente deplorato il divario riscontrabile negli ultimi tempi tra retorica e realtà, tra parole e fatti. È evidente che troppo spesso la politica degli Stati membri è determinata più da considerazioni di politica interna e da orientamenti tattici che dalla volontà di trovare un compromesso. In mancanza di quest'ultima, tuttavia, ogni progetto di armonizzazione normativa in seno al mercato interno è condannato al fallimento.

2.6. Nella valutazione esposta qui di seguito delle singole attività mirate nell'ambito del programma del mercato interno, il Comitato segue la suddivisione effettuata dalla Commissione in base a obiettivi strategici a più lungo termine e concentra le proprie osservazioni su alcune delle azioni che ritiene prioritarie.

3. Priorità orizzontali

3.1. La Comunicazione dichiara a giusto titolo che il pieno recepimento di tutte le disposizioni del mercato interno costituisce un prerequisito per il suo corretto funzionamento. Per quanto si tratti di un obbligo giuridico vincolante per gli Stati membri, in materia di recepimento permangono notevoli carenze. Solo tre Stati membri hanno raggiunto l'obiettivo intermedio fissato nella strategia sul mercato interno, quello cioè di ridurre il deficit traspositivo all'1,5 % entro dicembre 2000. Allarmante appare la constatazione della Commissione, secondo cui il 13 % di tutte le direttive sul mercato interno non è ancora stato recepito in uno o più Stati membri. Notevoli carenze traspositive si riscontrano anche in due dei tre Stati EFTA che, in qualità di membri dello Spazio economico europeo, sono parimenti tenuti a recepire le disposizioni del mercato interno nell'ordinamento nazionale. Ciò significa che il mercato unico funziona solo in parte.

3.1.1. A giudizio del Comitato, la rapida eliminazione delle carenze traspositive continua a essere un obiettivo prioritario, per centrare il quale è necessario che gli Stati membri assumano rigorosi impegni volontari da rivedere su base regolare. L'obiettivo intermedio indicato nella Comunicazione della Commissione, secondo cui gli Stati membri dovrebbero dimezzare le rispettive carenze traspositive e raggiungere entro la primavera del 2002 una percentuale di trasposizione pari al 98,5 %, non sembra affatto troppo ambizioso. I quadri di valutazione (quadri del punteggio) pubblicati semestralmente sono uno strumento irrinunciabile, in quanto danno conto dei progressi e dei ritardi registrati nel conseguire questo e altri obiettivi del mercato unico, e dovrebbero dar vita a un dibattito critico in seno al Consiglio e al Parlamento.

3.2. Secondo la Commissione, i cittadini vanno informati meglio sui loro diritti e in caso di problemi devono essere aiutati tempestivamente. Essa reputa inoltre necessario integrare meglio le strutture esistenti quali i centri di dialogo e di informazione, gli organismi di contatto e di coordinamento nei singoli paesi, come pure i centri europei di consulenza ai consumatori (i cosiddetti «eurosportelli»), per usarli in modo migliore e più efficace. Il Comitato non può che sottoscrivere tale obiettivo.

3.2.1. La creazione della rete dei centri di coordinamento e di contatto per i cittadini e le imprese sulle questioni inerenti al mercato interno è stata senz'altro completata sul piano formale; nondimeno, per quanto riguarda l'efficienza di tale rete, le esperienze non appaiono ancora del tutto soddisfacenti, come l'Osservatorio del mercato unico del Comitato ha avuto modo di constatare nel corso di audizioni di utenti e attraverso contatti avuti in diversi Stati membri. I risultati e le conclusioni figurano nel parere d'iniziativa sul tema «PRISM 2000»⁽¹⁾.

3.2.2. Per utilizzare meglio e in modo più efficiente le strutture già esistenti, entro giugno 2002 sarà creata una rete *on-line* integrata perfezionata per risolvere i problemi in maniera interattiva, la quale consentirà di dare una soluzione rapida ed efficace a tutte le varie difficoltà relative al mercato interno. È una delle conclusioni cui è giunta la Commissione attraverso il forum sul mercato interno da essa organizzato nel novembre 2000 assieme al Parlamento europeo, durante il quale si sono discussi i problemi «alla base». Il Comitato non può che sostenere tale iniziativa.

3.3. Attraverso un'ulteriore azione denominata «Politica interattiva», la Commissione intende sviluppare il dialogo via Internet con i diretti interessati, sì da farne confluire le reazioni nell'attività di elaborazione politica. Tale sistema consentirà agli operatori economici di valutare sia le attuali politiche UE sia le nuove iniziative. Il Comitato si aspetta di essere associato alla preparazione e all'attuazione di questa nuova procedura di consultazione. Desidera peraltro accennare al fatto che attualmente la grande maggioranza dei cittadini è esclusa dal dialogo via Internet.

4. Rafforzare l'efficienza dei mercati comuni di beni e di capitali

4.1. In quest'ambito, l'apertura di nuovi importanti settori economici alla concorrenza assume un ruolo di primo piano. Il Consiglio europeo di Lisbona ha giustamente esortato a portare avanti la liberalizzazione dei mercati del gas e dell'elettricità, dei servizi postali, dei mercati finanziari e dei trasporti. In tali settori, gli obiettivi della strategia del mercato interno sono identici al processo di riforma economica introdotto a Cardiff, i cui risultati sono stati nel frattempo presentati dalla Commissione nella sua terza relazione.

⁽¹⁾ GU C 116 del 20.4.2001, pag. 106.

4.2. Per quanto vi sia una generale intesa sul fatto che le riforme economiche relative ai mercati dei beni e dei capitali sono lo strumento chiave per realizzare gli ambiziosi obiettivi definiti a Lisbona, finora la loro attuazione è stata inferiore alle aspettative. Se è vero che, nell'ambito di tutte le misure per la liberalizzazione dei mercati, è importante tenere conto degli effetti sugli occupati ed eventualmente correggere gli sviluppi negativi, è anche vero che sarebbe un errore ritardare l'adozione delle necessarie riforme strutturali, pensando con ciò di aver trovato un sistema efficace per risolvere i problemi occupazionali.

4.3. La Comunità ha compiuto dei progressi nell'apertura del mercato delle telecomunicazioni e nella creazione di un quadro giuridico per il commercio elettronico; nondimeno, si tratta solo dei primi elementi di una serie di misure necessarie. Il pacchetto di riforme sulle telecomunicazioni proposto dalla Commissione nel giugno 2000 deve ora essere realizzato rapidamente in tutti i suoi aspetti.

4.4. Viceversa, il processo di liberalizzazione del mercato interno dell'elettricità e del gas naturale sta attraversando una fase di stallo. Fino ad ora, gli obiettivi di liberalizzazione convenuti non hanno potuto essere realizzati in quasi nessun settore su scala europea. Ad esempio, anche il Consiglio europeo di Stoccolma ha raggiunto un'intesa solo sull'obiettivo generale dell'apertura di tali mercati, ma non ha definito alcun calendario concreto e vincolante al riguardo. Il Comitato indica che l'esigenza di una liberalizzazione accelerata dei mercati va considerata anche nell'ottica della sicurezza degli approvvigionamenti. Quest'ultimo aspetto viene analizzato dettagliatamente in un altro parere⁽¹⁾.

4.5. Quanto alla liberalizzazione dei servizi postali, l'unico accordo raggiunto a Stoccolma riguarda l'obiettivo generale di adottare la direttiva entro la fine del 2001. Il Comitato deplora tuttavia che la proposta della Commissione per un'ulteriore liberalizzazione del mercato dei servizi postali sia rimasta bloccata al Parlamento e al Consiglio per via di interessi nazionali divergenti.

4.6. Di conseguenza, il mercato unico europeo risulta ancora incompleto in parecchi settori. Ciò vale soprattutto per l'intero settore dei servizi, responsabile per circa il 70 % del PIL dell'Unione. La completa integrazione dei mercati finanziari riveste carattere d'urgenza: essa va intrapresa quanto prima, per far sì che il mercato unico e l'euro possano far valere tutto il loro potenziale.

4.7. Il Consiglio europeo di Lisbona ha riconosciuto che la funzionalità e la trasparenza dei mercati finanziari contribuiscono, attraverso una migliore allocazione del capitale e costi ridotti, a intensificare la crescita e l'occupazione. Il piano d'azione per i servizi finanziari, che propone 43 misure per eliminare gli ostacoli dovuti alle disparità fra le regolamentazioni nazionali, è da attuare completamente entro il 2005. Per raggiungere quest'obiettivo centrale definito a Lisbona, è necessario accelerare i lavori relativi al piano d'azione. La dichiarazione d'intenti di Stoccolma, relativa alla creazione di un mercato integrato dei valori mobiliari entro la fine del 2003, è da accogliere con favore. Le raccomandazioni del cosiddetto «gruppo Lamfalussy» per un nuovo approccio regolamentare che distingue tra legislazione quadro e misure di attuazione potrebbero facilitare tale compito.

4.8. In tale contesto, appare importante la recente Comunicazione della Commissione che propone una strategia globale per il mercato interno volta a eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei servizi. L'intento della Commissione è anzitutto accelerare, attraverso una procedura in due fasi, le iniziative già previste, per poi presentare nel 2002 un nuovo pacchetto di iniziative dotato di un calendario preciso, al fine di adeguare il mercato unico alle profonde trasformazioni e all'evoluzione del settore dei servizi. Il Comitato sostiene tale iniziativa e il relativo calendario, e si riserva di esprimersi sulla Comunicazione in maniera più dettagliata.

4.9. Da anni si vanno deplorando i costi troppo elevati relativi alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale in Europa, soprattutto per le piccole e medie imprese. A buon diritto, quindi, il Consiglio europeo di Lisbona ha dato la priorità al raggiungimento di un accordo su un brevetto comunitario. Anche il Comitato, nel suo esauriente parere del 29 marzo 2001⁽²⁾, ha sottolineato la necessità di promuovere con urgenza la ricerca e l'innovazione attraverso l'introduzione di un brevetto comunitario poco oneroso sul piano dei costi e delle pratiche amministrative. Purtroppo, la dichiarazione d'intenti dei Capi di Stato e di governo appare in palese contraddizione con il comportamento dei governi nell'ambito del Consiglio «Mercato interno», dove le consultazioni in materia di brevetto comunitario si sono nuovamente arenate. Si ha l'impressione che la tutela degli interessi nazionali spesso prevalga sulle esigenze dell'economia innovativa, la quale richiede già da tempo un tale strumento. Anche il regolamento sui disegni e modelli comunitari è bloccato da mesi per cause analoghe.

4.9.1. In occasione del prossimo Consiglio «Mercato interno», la Commissione dovrebbe esigere dagli Stati membri una dichiarazione chiara sulla loro volontà di realizzare il brevetto comunitario e, in caso affermativo, a quale prezzo. Se dovesse rivelarsi che tale strumento non apporta alcun valore aggiunto alle imprese, dati gli elevati costi per effettuare inutili traduzioni in troppe lingue o date le garanzie richieste sul mantenimento degli uffici nazionali dei brevetti e dei posti di lavoro collegati, in tal caso sarebbe meglio ritirare la proposta.

(1) Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Completamento del mercato interno dell'energia», alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modificazione delle Direttive 96/92/CE e 98/30/CE relative a norme comuni per i mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale» e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica».

(2) Parere in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo al brevetto comunitario» GU C 123 del 25.4.2001.

5. Migliorare il contesto globale dell'economia

5.1. Nella lunga e stagnante discussione sul pacchetto fiscale (volto a eliminare le distorsioni della concorrenza d'origine fiscale), una prima e significativa apertura si è verificata in occasione del Consiglio europeo di Feira, anche se, a dire il vero, l'accordo di principio sull'introduzione di un'imposta comunitaria sui redditi da capitale è ancora oggetto di notevoli riserve e nessuna decisione in materia verrà presa prima del 2002. Ad ogni modo, ciò ha riavviato anche il dibattito sull'introduzione di un codice di comportamento contro la concorrenza sleale in materia fiscale e sulla tassazione degli interessi e dei diritti di licenza. Il Comitato auspica che i lavori vengano accelerati in modo che si possa raggiungere un accordo sull'intero pacchetto fiscale entro la fine del 2002 (conformemente al mandato di Stoccolma).

5.1.1. Purtroppo, a Nizza non si è riusciti a imporre la votazione a maggioranza almeno per la semplificazione delle procedure nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto. Con pari lentezza si trascinano i negoziati in seno al Consiglio sulle proposte della Commissione per aggiornare la normativa in materia di imposta sul valore aggiunto nel mercato interno. Eppure, sarebbe necessario adottarle quanto prima, se si vuole alleggerire la circolazione transfrontaliera di merci dalle complicate disposizioni cui è soggetta e ridurre le possibilità di frode fiscale.

5.2. Anche il progetto di una società per azioni europea è stato fortunatamente rilanciato a Nizza attraverso un accordo di principio, anche se è da escludere un rapido recepimento legislativo per via di divergenze con il Parlamento riguardo alla base giuridica e di un'incombente minaccia di ricorso. Al momento attuale tuttavia bisognerebbe evitare di accumulare ulteriori ritardi, in quanto il completamento del mercato unico necessita con urgenza di questa nuova forma di organizzazione per le imprese, la quale apporta importanti vantaggi anche ai lavoratori. Appare perciò positivo che la Commissione intenda presentare a maggio una nuova proposta per disciplinare le questioni fiscali rimaste irrisolte.

5.3. La società per azioni europea potrebbe apportare un primo contributo all'eliminazione degli ostacoli spesso deplorati alla mobilità delle imprese nel mercato interno europeo. La Commissione è invitata a proporre quanto prima strumenti giuridici adeguati anche per quanto riguarda le fusioni e le delocalizzazioni transfrontaliere.

5.4. La Commissione constata nuovamente che il volume degli aiuti di Stato, pari all'1 % del PIL, è ancora troppo elevato e deve essere ridotto, se si vogliono evitare distorsioni di concorrenza nel mercato interno. Essa desidera inoltre rendere il sistema più trasparente. In tale contesto, il Comitato considera insufficiente la richiesta del Consiglio europeo di Stoccolma agli Stati membri di adoperarsi per favorire una

diminuzione degli aiuti di Stato entro il 2003. Viceversa, è da accogliere con favore l'invito alla Commissione di rendere accessibile via Internet, entro luglio 2001, un elenco degli aiuti di Stato e un «quadro di controllo».

5.5. Il Comitato sostiene da tempo la necessità di una radicale semplificazione della legislazione del mercato unico, al fine di ridurre le spese amministrative per le imprese e creare un clima di fiducia per le imprese e per i consumatori. Il Comitato ha espresso di recente un parere circostanziato su tale tema, nel quale proponeva tra l'altro una valutazione indipendente dell'impatto della legislazione comunitaria e codici di condotta di tutti gli organi dell'UE per migliorare le normative vigenti. Il Comitato assoggetterà i propri lavori a un siffatto codice di condotta, adottato all'unanimità dalla propria Assemblea plenaria nell'autunno 2000. Esso invita la Commissione a presentare quanto prima l'annunciata iniziativa di semplificazione legislativa. Ricorda il ruolo centrale rivestito dagli attori della società civile per la riuscita di queste riforme.

5.6. Il principio del riconoscimento reciproco appare indispensabile per il funzionamento ottimale del mercato unico. Il Comitato attende con interesse la relazione annunciata dalla Commissione per la fine del 2001, con cui essa intende esaminare le possibili misure volte a migliorare tale principio e le future azioni necessarie. Nel rinviare al suo parere del 30 novembre 2000⁽¹⁾, torna a sottolineare in quest'occasione la disponibilità del proprio Osservatorio del mercato unico a collaborare con la Commissione in tale ambito.

6. Migliorare la qualità della vita dei cittadini

6.1. Numerosi ostacoli permangono alla mobilità dei lavoratori e dei cittadini nel mercato interno. Le differenze tra i sistemi fiscali e di previdenza sociale dei vari Stati, le condizioni poco trasparenti per il riconoscimento delle qualificazioni professionali e i problemi legati al trasferimento dei diritti a pensione e all'assicurazione malattia da uno Stato membro a un altro sono solo alcuni dei fattori che frenano la mobilità. La soppressione di tali ostacoli si rivelerebbe vantaggiosa anzitutto per i settori le cui imprese lamentano una grave carenza di lavoratori specializzati.

6.1.1. Il Comitato prende atto con soddisfazione che la Commissione sta elaborando, in vista del Consiglio europeo della primavera del 2002, un piano d'azione sullo sviluppo e sull'apertura di nuovi mercati del lavoro europei, per tenere conto sia dell'integrazione del mercato interno sia delle dinamiche legate alla «nuova economia» in Europa. Con particolare favore è da accogliere il proposito della Commissione di presentare entro la fine dell'anno delle proposte volte a semplificare il regime di riconoscimento professionale. Il Comitato ha presentato una serie di riflessioni e di suggerimenti al riguardo nel recente parere sulla libera circolazione dei lavoratori nel mercato unico⁽²⁾.

⁽¹⁾ GU C 116 del 20.4.2001, pag. 14.

⁽²⁾ GU C 123 del 25.4.2001.

6.2. Del pari, il Comitato sostiene l'idea della Commissione di presentare entro la fine dell'anno un documento di riflessione su un quadro normativo generale in merito alla protezione dei consumatori e alla cooperazione tra le amministrazioni. Le notevoli disparità esistenti nei vari Stati membri tra le legislazioni in materia di protezione dei consumatori sono tali da frammentare il mercato interno e minare la fiducia dei consumatori nelle transazioni transfrontaliere, le quali invece dovrebbero essere agevolate proprio grazie al commercio elettronico e all'euro.

6.3. Molti dei problemi relativi al mercato interno possono essere risolti in maniera più rapida ed efficace ed evitando lunghe procedure giudiziarie, grazie a meccanismi alternativi di composizione delle controversie. L'idea della Commissione di istituire e rendere operativa entro la fine dell'anno una Rete europea per la composizione extragiudiziale delle controversie, in collaborazione con gli Stati membri e sul modello della rete di cooperazione avviata lo scorso gennaio nel settore dei servizi finanziari (FIN-NET), appare altamente prioritaria.

6.4. L'attuale crisi nel settore alimentare dimostra quanto sia urgente avviare un'azione a livello comunitario. In seguito al Libro bianco sulla sicurezza alimentare, la Commissione ha proposto la creazione di un'autorità alimentare europea e la definizione di procedure in materia di sicurezza dei prodotti alimentari. Tali proposte hanno formato oggetto di un recente parere del Comitato⁽¹⁾. Il Consiglio e il Parlamento sono stati invitati dal Consiglio europeo di Nizza a portare avanti i lavori con maggiore celerità affinché la futura Autorità alimentare europea possa iniziare a operare già all'inizio del 2002. Il Comitato si associa a tale auspicio. Nell'interesse della coerenza e della continuità del dialogo sulle questioni relative alla sicurezza alimentare, esso effettuerà regolarmente delle valutazioni *ad hoc* degli sviluppi in questo settore.

7. Aspetti esterni del mercato interno

7.1. Importanza prioritaria riveste l'obiettivo di far avanzare fermamente il processo di adesione. Al momento dell'ingresso nell'Unione, i paesi candidati devono garantire il pieno recepimento delle norme del mercato interno e la capacità di applicarle. Certo, la responsabilità principale in materia spetta agli stessi Stati membri futuri, ma l'UE può e deve garantire loro il proprio sostegno. I programmi d'aiuto esistenti vanno applicati con maggior vigore in futuro, ai fini del miglioramento delle strutture di sorveglianza e di attuazione e di quelle giudiziarie. Il Comitato plaude a tale obiettivo. A suo giudizio, nei paesi candidati bisognerebbe accelerare la creazione di punti di contatto e di centri di coordinamento per il mercato unico.

7.2. Proprio la creazione di strutture amministrative efficienti nei paesi candidati dipenderà in gran parte dall'aiuto tecnico proveniente dall'UE, come anche dallo sviluppo di

accordi bilaterali di partenariato sulle questioni relative al mercato unico. Si tratta però di un obbligo che non riguarda unicamente gli organi governativi degli Stati membri: anche i responsabili della sorveglianza sulle banche, le assicurazioni e le borse, nonché altre istituzioni degli Stati membri, non dovranno procrastinare la conclusione del cosiddetto esame da parte di esperti dello stesso livello (*peer-review*) con i paesi candidati.

7.3. La preparazione all'adesione deve procedere di pari passo con la realizzazione di strutture della società civile nei futuri Stati membri. Tali strutture appaiono indispensabili per il corretto funzionamento di un mercato unico. In parecchi paesi candidati, la creazione di una società civile organizzata è solo agli inizi o procede lentamente. Inoltre, i governi di tali paesi si abitano solo molto gradatamente ad associare le parti sociali e altre organizzazioni alla formazione delle opinioni e a un dialogo sociale. Nel collaborare con organizzazioni partner in quasi tutti i paesi candidati, il Comitato apporta un contributo importante all'instaurazione di tale dialogo della società civile.

7.4. Fra gli aspetti esterni figura anche l'inclusione di taluni accordi internazionali nel quadro giuridico del mercato unico. In tale ambito rientra l'imminente adozione del regolamento sull'applicazione delle norme internazionali di contabilità, come pure di una direttiva che definisce un quadro normativo per il capitale proprio delle imprese d'investimento mobiliare, al fine di garantire condizioni concorrenziali identiche per le imprese dell'UE. Il Comitato approva le priorità fissate dalla Commissione al riguardo.

7.5. Viceversa, bisognerebbe accelerare i negoziati con alcuni paesi terzi sulla conclusione di un accordo relativo alla tassazione dei redditi da risparmio. In mancanza di un tale accordo, l'accordo di principio di Feira su un'imposta comunitaria dei redditi da capitale non potrà trasformarsi in una decisione. Di conseguenza, il termine fissato dalla Commissione (dicembre 2002) deve essere assolutamente accorciato.

8. Conclusioni

8.1. Le sfide del presente e dell'immediato futuro rendono necessaria l'adozione, da parte di tutti gli attori coinvolti, di una procedura più rapida e decisa di quella seguita finora per portare a compimento il mercato unico. Le necessarie decisioni e riforme devono essere prese adesso e non rinviare a un momento successivo.

8.2. Da un mercato interno completato e ben funzionante deriveranno impulsi a una crescita sostenibile di cui l'Europa ha urgente bisogno, e che ne ridurranno la dipendenza nei confronti di mercati mondiali caratterizzati dall'incertezza.

(1) GU C 123 del 25.4.2001.

8.3. Una moneta comune presuppone un mercato comune. Pertanto, l'imminente introduzione dell'euro difficilmente si concilia con un mercato unico incompleto, tanto più che le carenze e le lacune di quest'ultimo diverranno visibili in modo più rapido e immediato.

8.4. Non da ultimo, per una positiva integrazione dei nuovi Stati membri nell'UE serve la solida base di un mercato unico pienamente operativo. Infatti, come si potrà ottenere una rapida adozione dell'*acquis* da parte dei paesi candidati se il diritto comunitario non è recepito appieno neanche negli stessi Stati membri attuali?

8.5. Il Comitato sostiene pertanto tutte le misure e i piani capaci di contribuire a far sì che la strategia sul mercato interno non perda il proprio slancio.

8.5.1. Per osservare e valutare i progressi futuri con precisione ancora maggiore, la Commissione intende mettere a punto una serie completa di indicatori che misurino l'avvicinamento agli obiettivi operativi della strategia sul mercato interno. Tali indicatori misureranno i risultati e terranno anche conto degli aspetti relativi all'ambiente e ai consumatori. Il Comitato attende con interesse e speranza i primi risultati delle riflessioni della Commissione, i quali saranno pubblicati sul Quadro di valutazione del mercato unico del novembre 2001.

8.5.2. Il Comitato reputa anche utili gli studi intrapresi dalla Commissione sui vantaggi in alcuni settori, in cui l'azione del mercato interno deve essere rafforzata. Un'altra iniziativa positiva consisterebbe nell'avviare delle analisi sui costi della non integrazione in alcuni settori oggetto della strategia nei quali il commercio transfrontaliero permane soggetto a rilevanti ostacoli. Detti costi sarebbero da indicare in termini di prezzi, tassi di crescita e numero di occupati.

8.5.3. In tutte le analisi sull'impatto del mercato interno vanno esaminate con particolare attenzione le conseguenze delle misure adottate sui lavoratori. Anche per quanto riguarda l'ulteriore attuazione della strategia sul mercato interno non va dimenticato che il mercato comune deve rivelarsi vantaggioso in pari misura per tutte le categorie sociali.

8.6. Tutte le iniziative menzionate sono importanti e costituiscono ulteriori buone ragioni per portare avanti senza indugi il processo relativo al mercato interno. Nondimeno, in tale contesto è e resta determinante la volontà politica da parte di tutti i responsabili, della Commissione, del Parlamento, del Consiglio, dei governi e degli attori sociali, di completare il mercato interno e recepire le relative disposizioni entro i termini previsti. L'attuale revisione della strategia sul mercato interno dovrebbe pertanto costituire l'occasione per tutti i soggetti coinvolti di esaminare i motivi dei ritardi accumulati e impegnarsi ad accelerare i relativi iter in futuro.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna»

(2001/C 221/04)

Il Consiglio, in data 20 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore García Alonso e del correlatore von Schwerin, in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Obiettivo del presente regolamento è promuovere la certezza del diritto in un quadro armonizzato per quanto attiene all'esercizio di diritti esclusivi e alla concessione di aiuti pubblici nel trasporto passeggeri, in modo da renderli compatibili con il mercato interno nel settore dei trasporti.

1.2. Come risulta dall'esame della parte introduttiva alla proposta, la situazione varia enormemente fra gli Stati membri, con la contemporanea presenza di mercati aperti alla concorrenza (sulla base di gare per l'aggiudicazione per periodi di lunghezza variabile) e di un folto gruppo di paesi dai mercati chiusi nei quali la concorrenza non esiste, mentre in un paese addirittura una parte del mercato è completamente deregolamentata. Come figura soltanto nell'introduzione alla proposta, analogamente coesistono operatori pubblici e privati, molto spesso in concorrenza per gli stessi segmenti di mercato.

1.3. Il trasporto di passeggeri può essere suddiviso in tre grandi categorie:

- trasporto urbano;
- trasporto interurbano, articolato in tre sottocategorie: trasporto suburbano (che collega le località limitrofe alle grandi città), trasporto a lungo raggio (che collega nuclei abitativi di una certa dimensione molto distanti fra loro) e trasporto regionale o territoriale (di carattere regionale, che collega le zone rurali o a bassa densità di popolazione);
- trasporto non di linea (come il trasporto di passeggeri alle scuole o fabbriche). Date le sue caratteristiche, questo tipo di trasporto è liberalizzato e di conseguenza non rientra nel campo di applicazione del regolamento oggetto del parere.

1.4. È evidente che ognuna di queste categorie di trasporti ha le proprie caratteristiche di tipo economico e sociale di cui tenere conto nell'elaborare la relativa disciplina di legge.

1.5. L'obbligo di servizio pubblico nel settore dei trasporti di passeggeri sussiste quando l'operatore viene assoggettato a determinati vincoli, comprendenti l'obbligo di esercizio, l'obbligo di trasporto e l'obbligo tariffario⁽¹⁾, per esempio in materia di copertura geografica (coprire una certa regione nella quale coesistano aree ad alta densità di utenza e altre a bassa o bassissima densità) oppure di qualità del servizio (per esempio frequenza delle corse), che l'operatore non si assumerebbe affatto o non lo farebbe nella stessa misura o nelle stesse condizioni ove considerasse il proprio interesse commerciale⁽²⁾. A titolo di contropartita per l'imposizione di detti vincoli in generale viene concesso

- un regime di esclusività geografica per la prestazione del servizio nella zona. La concessione dell'esclusività è motivata dall'esigenza di prestare un servizio compensando, parzialmente o integralmente, all'operatore beneficiario i costi straordinari causati da determinati itinerari o condizioni speciali, attraverso la sicurezza derivante dai diritti esclusivi e una perequazione dei costi nella sua zona di concessione, promuovendo così una maggiore regolarità e stabilità dei servizi forniti;
- e/o un indennizzo economico per le spese sostenute al fine di soddisfare queste esigenze di servizio pubblico.

⁽¹⁾ Per obbligo di esercizio si intende l'obbligo fatto alle imprese di trasporto di garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, di regolarità e di capacità. Per obbligo di trasporto si intende l'obbligo per le imprese di trasporto di accettare ed effettuare qualsiasi trasporto di persone o merci a determinati prezzi e condizioni di trasporto. L'obbligo tariffario è l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori (...) o per taluni percorsi.

⁽²⁾ Articolo 2 del Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio.

1.6. L'obiettivo è quello di conseguire tariffe relativamente eque (peraltro contemplate nei contratti di concessione) per le varie categorie di utenti, indipendentemente dal costo reale dei servizi prestati. Inoltre, in taluni casi, nel quadro del regime di concessione è possibile concedere aiuti supplementari per ridurre le tariffe incassate dall'operatore. È importante sottolineare il termine «tariffe»: essendo queste stabilite dall'autorità competente nel quadro del contratto di concessione, ciò implica che l'operatore non ha facoltà di decidere unilateralmente il prezzo che gli utenti dovranno corrispondere né il suo adeguamento nell'arco del tempo.

1.7. Il campo di applicazione del presente regolamento comprende l'organizzazione di varie forme di trasporto (per ferrovia, su strada e per via navigabile interna) nonché le categorie precedentemente indicate, nella misura in cui le autorità concedano diritti esclusivi agli operatori, impongano requisiti minimi oppure esista una compensazione per la prestazione di servizi. Restano pertanto escluse dal campo di applicazione del presente regolamento le modalità di trasporto che non soddisfino uno o più dei tre requisiti di cui sopra.

1.8. Il regolamento si articola in sei capi, il secondo dei quali verte sulle garanzie per la qualità del trasporto pubblico di passeggeri, il terzo sui contratti di servizio pubblico, il quarto sui criteri minimi applicabili all'esercizio di servizi di questo tipo, mentre il quinto contiene le disposizioni procedurali.

1.9. La garanzia di qualità del trasporto pubblico di persone riguarda criteri quali la sicurezza, la frequenza, la puntualità, l'accesso per le persone dalla mobilità ridotta, fattori ambientali ed esigenze di trasporto di persone residenti nelle zone meno popolate. Essa comprende altresì l'integrazione con altre modalità di trasporto, il livello delle tariffe e la loro trasparenza.

1.10. I contratti di servizio pubblico sono definiti obbligatori ogni qualvolta esista una compensazione economica delle spese sostenute per soddisfare le esigenze di servizio pubblico e ove si garantiscano diritti esclusivi. La stipula di un contratto di servizio pubblico comporta generalmente un sistema di gara per l'aggiudicazione. La durata massima di questi contratti di concessione è fissata a cinque anni, pur essendo prevista in merito una serie di deroghe. Al contempo, gli operatori sono tenuti a fornire a cadenza annuale e separatamente per ogni linea una serie di dati di natura economica e sociale.

1.11. Nell'ambito dei suddetti contratti di servizio pubblico, è consentita l'aggiudicazione diretta: a titolo eccezionale, per i servizi di trasporto ferroviari, con metropolitana o metropolitana leggera,

- purché si possa dimostrare
 - che sarebbe impossibile rispettare le norme nazionali o internazionali di sicurezza del trasporto ferroviario oppure

- che le spese per il coordinamento fra l'operatore e il gestore delle infrastrutture sarebbero superiori agli utili indicati in offerta;
- qualora un operatore presti servizi di trasporto non ferroviario ma integrati con servizi di trasporto ferroviario aggiudicati direttamente, come precedentemente descritto;
- per contratti di servizio pubblico di valore annuo inferiore ai 400 000 EUR (oppure, nel caso di una rete, inferiore agli 800 000 EUR);
- per un diritto esclusivo, purché non venga concessa una compensazione economica, cioè:
 - per un nuovo servizio oppure
 - per una linea singola aggiudicata sulla base di criteri di qualità.

1.12. Si stabiliscono infine alcune clausole di salvaguardia a favore dell'autorità, quali l'obbligo di subappaltare una certa parte del contratto globale, la possibilità di non aggiudicare nuovi contratti a un operatore che controlli più del 25 % del mercato dei trasporti di passeggeri, l'obbligo di mantenere il personale occupato dall'operatore precedentemente titolare della concessione e di chiedere che l'operatore abbia sede nello Stato membro in questione, fatto salvo il disposto dell'articolo 71 del Trattato CE.

1.13. I criteri minimi per la prestazione di servizi si applicheranno senza alcuna discriminazione a tutti i servizi di trasporto che presentano caratteristiche analoghe nell'area geografica di competenza dell'autorità. Questi criteri minimi potranno includere compensazioni, purché la limitazione delle tariffe riguardi soltanto determinate categorie di passeggeri, che non superino il 20 % del valore dei servizi dell'operatore in quella zona e che la compensazione sia concessa in termini non discriminatori. In tal caso le compensazioni concesse a norma del regolamento in esame saranno esentate dalla notifica prevista qualora siano considerate aiuti pubblici in conformità al punto 3 dell'articolo 88 del Trattato CE.

1.14. Gli aspetti procedurali sono volti ad attestare la trasparenza e l'equità della procedura nonché la sua compatibilità con le norme che disciplinano i contratti di servizio pubblico nel mercato interno.

1.15. Infine, nell'ambito delle misure transitorie viene stabilito in generale un periodo di tre anni, peraltro soggetto a determinate deroghe, per estinguere i sistemi non conformi a quanto previsto dal regolamento in esame.

2. Commenti generali

2.1. Il Comitato condivide la filosofia che ispira il regolamento in esame e che viene espressa nel considerando 7: «con le adeguate garanzie, l'introduzione di una concorrenza regolamentata tra gli operatori dell'Unione europea in questo settore consente di rendere più attraenti i servizi forniti».

2.2. Il Comitato accoglie con favore l'intento della Commissione di organizzare il mercato dei trasporti pubblici basandosi su una concorrenza controllata e non su un'apertura totale alla concorrenza.

2.3. Il Comitato valuta, in linea di massima, positivamente i principali strumenti introdotti nel regolamento in vista della disciplina del mercato, nella fattispecie:

- l'obbligo delle autorità competenti di fornire servizi pubblici di trasporto passeggeri adeguati,
- la fissazione di criteri di qualità,
- l'esborso di una compensazione finanziaria che vada a coprire le spese sostenute per soddisfare le esigenze di servizio pubblico,
- la compensazione dei costi per la prestazione di servizi pubblici,
- la garanzia dei diritti esclusivi (a termine) e
- l'organizzazione della concorrenza per gare pubbliche, con eque disposizioni di deroga.

Questi strumenti contribuiscono a realizzare l'impegno della Commissione, che il Comitato appoggia, volto a conseguire un rapporto ottimale fra servizio pubblico e principio della concorrenza.

2.4. Il Comitato rileva altresì con soddisfazione che d'ora in poi la trasparenza giuridica e contabile consentirà la realizzazione delle pari opportunità e della concorrenza fra qualsiasi tipo di impresa, indipendentemente dalla sua natura.

2.5. Ciò nondimeno, il CES non nasconde il proprio scetticismo e si chiede se i mezzi e gli strumenti previsti e la loro relativa applicazione porteranno veramente a un rapporto equilibrato fra servizi pubblici e un ordinamento di mercato basato sulla concorrenza.

2.6. Il Comitato ritiene per esempio che gli strumenti per la regolamentazione della concorrenza, in particolare la gara d'appalto, siano formulati con rigore e concretezza, mentre d'altro canto le deroghe e i criteri di qualità possono apparire vaghi e complessi. In merito, sarebbe opportuno integrare e rendere molto più concreto il testo.

2.7. In particolare, riferendosi alla comunicazione della Commissione su «I servizi d'interesse generale in Europa»⁽¹⁾, il Comitato propone di evidenziare l'importanza dei servizi di interesse generale attraverso strumenti migliori. In tal senso, nell'alternativa fra gara pubblica o procedura in deroga (attribuzione diretta), ogni Stato membro dovrebbe poter decidere, per i servizi di trasporto ritenuti di interesse generale ai sensi della comunicazione della Commissione COM(2000) 580, se intenda prendere ulteriori disposizioni per modificare la propria legislazione, allo scopo di migliorare il proprio sistema di trasporti.

2.8. Questa modifica consentirebbe altresì di dare una migliore risposta alla questione, ancora irrisolta nella proposta di regolamento, del rispetto del principio di sussidiarietà. In effetti, secondo il Comitato, le argomentazioni finora addotte dalla Commissione a favore di una competenza diretta per il trasporto pubblico di passeggeri non appaiono convincenti.

2.9. Prendendo in maggiore considerazione la competenza degli Stati membri sulla base della comunicazione relativa all'interesse generale, si tiene pure conto delle argomentazioni degli Stati membri che, nel settore dei trasporti pubblici di zona si rifanno ai diritti locali fondamentali contemplati dalle rispettive costituzioni (per esempio la Germania).

2.10. Nell'intento di migliorare la proposta di regolamento, il Comitato intende tuttavia formulare i commenti che seguono, volti a profilare meglio la proposta:

3. Capo I — Ambito di applicazione e definizioni

3.1. Articolo 2 — Coordinamento con le disposizioni in materia di appalti pubblici

3.1.1. Dall'articolo 12 del regolamento, relativo a una procedura speciale di aggiudicazione, si desume l'opportunità di abolire l'articolo 2. A tal fine sarebbe importante concretare ulteriormente le norme per l'aggiudicazione di cui all'articolo 12. L'attuale formulazione dell'articolo 2 potrebbe recare un problema di delimitazione con conseguente incertezza del diritto.

3.2. Articolo 3 — Definizioni

3.2.1. Nell'elenco di definizioni, riprese all'articolo 3, non è chiara la portata del cosiddetto «obbligo di servizio pubblico» (lettera i). Il Comitato preferirebbe mantenere la definizione di «obbligo di servizio pubblico» di cui al Regolamento (CEE) n. 1191/69 che recita: «per obblighi di servizio pubblico si intendono gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni».

⁽¹⁾ COM(2000) 580 def. del 20.9.2000.

3.2.2. Il Comitato propone altresì di completare la definizione precisando che si tratta di «servizi integrati» anche quando diverse imprese lavorano in cooperazione a parità di condizioni, per esempio in un consorzio di trasporti di cui è titolare uno stesso ente.

3.2.3. Le seguenti definizioni dell'articolo 3, imprecise o non riprese alla lettera, richiedono una migliore formulazione:

- autorità competente: sostituire organo statale con organo pubblico;
- occorre precisare meglio il concetto di «linea» utilizzato in vari articoli del regolamento e di «determinata linea» di cui all'articolo 8; sembra comunque che quest'ultimo concetto debba comprendere anche la categoria di servizio cosiddetto territoriale.

4. **Capo II — Garanzie per la qualità del trasporto pubblico di passeggeri**

4.1. *Articolo 4*

4.1.1. Il Comitato reputa insufficiente stabilire criteri relativi alle «qualifiche» e considera necessario ottemperare ai requisiti delle direttive sulle norme sociali di minima in generale, come per esempio l'orario di lavoro e le pause di riposo.

4.1.2. In generale, il Comitato ritiene che la formulazione attuale dell'articolo 4 non sia sufficientemente vincolante per stabilire efficaci criteri di qualità. La Commissione dovrebbe soppesare nuovamente l'opportunità di raccomandare per esempio criteri minimi concreti a livello europeo per il servizio sia negli agglomerati urbani che nelle zone rurali. Potrebbe inoltre considerare l'ipotesi, nel senso delle «migliori pratiche», di creare un servizio di informazione costante sulla qualità dei trasporti di zona, ricorrendo anche alla valutazione comparativa dei risultati («benchmarking»). Un esempio in proposito sarebbe quello del servizio «eltis» (www.eltis.org).

4.1.3. Non è nemmeno chiaro il rapporto fra i criteri di qualità e il relativo obbligo al finanziamento dei costi che non possono essere coperti con i proventi dei titoli di trasporto. In merito occorrerà stabilire un chiaro obbligo di intervento pubblico volto a finanziare i requisiti di qualità, qualora detti proventi non risultino sufficienti.

4.1.4. Il Comitato suggerisce di modificare l'articolo 4, paragrafo 2 come segue:

- (a) fattori legati alla protezione dei consumatori, compresa l'accessibilità dei servizi sotto il profilo della loro frequenza, velocità, puntualità, affidabilità capacità dei mezzi

utilizzati rispetto al flusso di viaggiatori, livello di comodità offerto alla clientela, dimensioni della rete e delle informazioni fornite;

- (c) integrazione tra diversi servizi di trasporto, compresa l'integrazione in materia di informazione, tariffe, emissione di biglietti, orari, diritti dei consumatori e coincidenze con servizi di trasporti su strada nella zona geografica di competenza delle autorità e con le imprese di gestione designate dalle altre autorità competenti;

(nuova lettera) offerta, se del caso, di servizi intermodali integrati

- (f) lo sviluppo regionale equilibrato e l'articolazione con i sistemi di trasporto a lungo raggio;

- (g) le esigenze di trasporto delle persone che vivono in aree meno densamente popolate, compresa la capacità di proporre soluzioni innovative e adeguate senza peggiorare il servizio offerto (scelta del modo; metodo e adeguamento del servizio; emissione di biglietti);

- (h) la salute e la sicurezza dei passeggeri, la pulizia e l'igiene delle attrezzature, nonché la sicurezza dei passeggeri e delle merci;

- (i) le qualifiche del personale, in particolare di quello preposto alle funzioni di sicurezza;

(nuova lettera) il rispetto dei contratti collettivi e/o della normativa del lavoro in vigore nel settore in questione;

(nuova lettera) la disponibilità di un sistema di manutenzione del materiale e degli impianti che garantiscano quotidianamente l'affidabilità del piano dei trasporti;

(nuova lettera) le capacità finanziarie dell'impresa e l'esistenza di un sistema assicurativo sufficiente a coprire eventuali ricorsi di terzi.

5. **Capo III — Contratti di servizio pubblico**

5.1. *Articolo 6 — Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico*

5.1.1. Circa la lettera b): secondo il Comitato, la disposizione secondo cui l'operatore deve farsi carico di determinati costi è impraticabile, in quanto gli introiti derivanti dalla vendita dei titoli di trasporto possono essere condizionati dalla politica dei trasporti al punto di non consentirne la copertura. Il Comitato chiede quindi di sopprimere la lettera b) dell'articolo 6. Gli operatori dei trasporti potranno avere modo di negoziare con le autorità anche le tariffe.

5.1.2. Circa la lettera c): secondo il Comitato, la durata di validità dei contratti di servizio a cinque anni è troppo corta e andrebbe prolungata; le stesse deroghe di cui alla lettera c) indicano chiaramente che cinque anni non bastano. D'altro canto le deroghe sono formulate con scarsa chiarezza, per cui le imprese di trasporto avrebbero difficoltà a farle valere dinanzi alle autorità competenti. Attualmente, per esempio, l'ammortamento degli autobus richiede già chiaramente più di cinque anni. Secondo il Comitato, il termine di validità dei contratti deve garantire diritti esclusivi per un periodo sufficientemente lungo da consentire agli operatori il recupero degli investimenti effettuati e dovrebbe essere prolungato da otto a quindici anni a seconda della tipologia di servizio di cui al punto 1.3.

5.1.3. La proposta definisce un quadro funzionale simile per tutti i paesi, trascurando però che il grado di apertura attualmente è molto diverso fra paesi, e che molti di essi già hanno un sistema consolidato di concessioni, in gran parte conforme, anche se non completamente, alla proposta di regolamento. Altri hanno avviato processi di regionalizzazione delle competenze, nell'ambito dei quali si negoziano nuovi contratti di servizi pubblici ad attribuzione diretta; stanno ottenendo così risultati significativi a livello di miglioramento della qualità del trasporto e di aumento dei flussi di passeggeri.

5.1.4. La proposta di regolamento distingue giustamente il servizio di trasporti passeggeri in funzione del modo (ferrovia e metropolitana, stradale, fluviale), ma non distingue altrettanto le diversissime caratteristiche che contraddistinguono i trasporti a seconda delle categorie di utenti elencate al punto 1.3.

5.1.5. Talvolta si mescolano e confondono criteri quali l'apertura alla concorrenza, la limitazione degli aiuti e la portata dei diritti esclusivi, introducendo in determinati punti del regolamento alternative potenzialmente scorrette. Posto che l'obiettivo centrale della proposta è quello di assicurare alcuni servizi pubblici ai passeggeri con determinati requisiti di qualità e al minor costo possibile (con o senza tariffe sovvenzionate), la concessione di un diritto di esclusività per un periodo di tempo determinato permette di garantire costi minimi a lungo termine, sempre che la durata di validità della concessione sia adeguata. Ciò significa che il processo concorrenziale (che consentirà di conseguire le tariffe più basse possibili) dovrà partire dal momento di attribuzione della concessione (e l'esclusività alla stessa associata); tuttavia il termine di durata della concessione deve conciliare la lunga durata (che assicura offerte più competitive, permettendo l'ammortamento completo dei costi fissi e dei costi di avviamento del servizio da parte di un nuovo operatore), con una breve durata del periodo della concessione (che consentirebbe di riaprire il processo e far entrare nuovi concorrenti, in particolare nei settori o paesi molto chiusi).

Per tale motivo, il termine di cinque anni previsto nel regolamento appare in generale troppo breve. Inoltre, occorre evitare qualsiasi rischio di precarizzazione occupazionale che si ripercuota negativamente sulla qualità e la sicurezza del servizio.

5.1.6. Su questa base, i criteri di deroga previsti nella proposta di regolamento sono troppo generici e inadeguati alle varie categorie di servizio per passeggeri di cui al punto 1.3. Il Comitato suggerisce di definire per ogni singolo caso la durata del periodo di concessione, differenziando fra varie categorie di servizio e modo di trasporto passeggeri e cercando di perseguire l'abbinamento ottimale per ciascuno di essi fra intensificazione della concorrenza, con rinnovo rapido degli accordi di concessione, e periodi esclusivi più prolungati che consentano di adeguare le tariffe a lungo termine. In questo modo sarà possibile contenere la grande discrezionalità derivante dalle numerose condizioni eccezionali previste dal regolamento, benché soggette al vaglio della Commissione europea.

5.1.7. Secondo il CES all'articolo 6 va inserito un nuovo paragrafo, nel quale si dica che non saranno ammessi contratti basati su un'offerta al ribasso di tipo anomalo.

5.1.8. Circa la lettera d): la dicitura «per ciascuna linea» dovrebbe essere completata aggiungendo «oppure per determinate zone della propria rete di servizi». Inoltre, per le zone più piccole, l'obbligo di fornire informazioni dovrebbe riguardare la totalità della zona.

5.2. *Articolo 7 — Aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico*

5.2.1. In virtù del principio fondamentale dell'interesse generale definito nella parte introduttiva del testo in esame, il Comitato propone di aggiungere all'articolo 7 un nuovo paragrafo 1 dal seguente tenore:

«1. Contestualmente alla definizione dei servizi di trasporto quali servizi di interesse generale in conformità alla comunicazione COM(2000) 580 del 20.9.2000, giova consentire alle autorità competenti di optare per una gestione diretta di questi servizi⁽¹⁾.»

5.2.2. L'attuale paragrafo 1 diventa paragrafo 2, completato come segue:

«oltre alle "norme di sicurezza nazionali o internazionali", le autorità competenti dovrebbero avere la possibilità di basarsi anche su "criteri di qualità e sicurezza regionali e locali" per ricorrere a una deroga.»

(1) Richiesta formulata da vari Stati membri in occasione del Consiglio dei Ministri dei trasporti del 20 e 21 dicembre 2000 a Bruxelles; sessione n. 2324 del Consiglio trasporti; Press: 470 — n. 14004/00.

5.2.3. Il paragrafo 2 diventa paragrafo 3, modificato come segue:

«Si dovrebbe mantenere soltanto la dicitura “costi supplementari per mantenere il coordinamento” stralciando il resto del paragrafo. D'altro canto, dovrebbe sussistere anche la possibilità di procedere all'aggiudicazione diretta qualora “si veda minacciata l'integrazione, già esistente o futura, di diversi servizi di trasporto”.»

5.2.4. Il Comitato è a favore dell'aggiudicazione diretta in caso di una nuova iniziativa di cui al paragrafo 6 dell'articolo 7. Tuttavia ritiene che nell'ambito dell'aggiudicazione si dovrebbero valutare e ricomprendere i criteri di qualità al cui rispetto si impegna l'operatore e che giustificano l'aggiudicazione del suddetto diritto esclusivo.

5.3. *Articolo 8 — Attribuzione di contratti di servizio pubblico in base al confronto della qualità*

5.3.1. L'aggiudicazione diretta sulla base di criteri di qualità di cui all'articolo 8 non dovrebbe limitarsi alle cosiddette «determinate linee», bensì dovrebbe estendersi ai servizi territoriali come specificato al punto 1.3.

5.4. *Articolo 9 — Misure di salvaguardia*

5.4.1. Le clausole di salvaguardia di cui all'articolo 9 meritano alcune osservazioni critiche del Comitato, nella fattispecie:

- Il possibile obbligo di subappalto da parte dell'autorità competente, per quanto limitato al 50 % del valore del contratto, attenta al principio di efficienza che il regolamento intende sancire. Quest'obbligo restringe fortemente la libertà di gestione degli operatori, introducendo dubbi giustificati quanto all'esercizio della libera scelta dei subappaltatori da parte dei suddetti operatori, nella fattispecie qualora l'autorità competente sia di ambito regionale o locale.
- La decisione di non aggiudicare un servizio a un operatore che controlli più del 25 % del mercato è un'altra fonte di profonda preoccupazione per il Comitato, innanzi tutto per la discrezionalità quasi assoluta che concede all'autorità competente di rifiutare l'aggiudicazione e in secondo luogo per l'imprecisione del termine «mercato di riferimento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri». Qual è l'ambito considerato, quello nazionale, regionale, locale? Un'autorità competente come può conoscere la posizione dell'operatore in ambiti diversi dal proprio?

5.4.2. Circa il paragrafo 3: il Comitato accoglie con soddisfazione l'intento della Commissione di prevedere una tutela diretta del personale assunto in caso di cambio di operatore. La formulazione del disposto («può imporre») non è sufficientemente incisiva. Pertanto si propone di modificarla nel senso che l'autorità competente obblighi («dovrà imporre») a concedere al personale assunto i diritti in questione. Analogamente, il Comitato dubita che la Direttiva 77/197/CEE sia una garanzia sufficiente. Esso ritiene più opportuno prevedere direttamente che, in caso di cambio di impresa, il personale venga assunto alle stesse condizioni di prima.

6. **Capo IV — Criteri minimi applicabili all'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri**

6.1. *Articolo 10*

6.1.1. Il Comitato sottoscrive la formulazione del primo paragrafo, secondo cui le regole generali o i criteri minimi devono essere osservati da tutti gli operatori; tuttavia ritiene superflua una limitazione come quella prevista alla lettera b) (clausola del 20 %). Essendo garantita la neutralità della concorrenza, spetterà a ogni Stato membro assicurare la compensazione degli importi per i servizi speciali senza una percentuale limitata del servizio globale.

6.1.2. Per quanto attiene ai criteri minimi di cui all'articolo 10, il Comitato intende altresì formulare i seguenti commenti:

6.1.2.1. la recente proposta di regolamento comunitario relativo alla concessione di aiuti finalizzati al coordinamento dei trasporti⁽¹⁾, all'articolo 3 stabilisce la compatibilità degli aiuti per la gestione e la manutenzione o la fornitura di un'infrastruttura di trasporti terrestri, in quanto detti aiuti infrastrutturali per la loro stessa natura sono equamente ripartiti fra tutte le categorie di utenti. È politica consolidata dell'Unione europea favorire, per ragioni di carattere ambientale e sociale, il trasporto pubblico anziché quello privato.

6.1.2.2. Nella stessa linea, la limitazione della compensazione al 20 % del valore dei servizi coperti sembra ispirarsi più alla volontà di contribuire all'equilibrio di bilancio che di rispondere a un'esigenza sociale. Ciò risulta tanto più grave in quanto sotto lo stesso criterio si raggruppano categorie tanto diverse quali il traffico a lungo raggio (con concorrenza fra modi di trasporto come il treno e l'autobus), traffico urbano (spesso fortemente sovvenzionato) e traffico territoriale (che per sua stessa natura è sempre potenzialmente in deficit volendo mantenere un livello di qualità minimo).

⁽¹⁾ COM(2000) 5 def.

6.1.2.3. Sono inoltre ingiustamente penalizzate le imprese che all'interno di una certa zona effettuano soltanto una di queste attività e non possono procedere a compensazioni fra le varie categorie di servizi prestati né aumentare il volume di introiti che consentano la compensazione attraverso servizi che non richiedano compensazioni della stessa entità.

6.1.2.4. Tuttavia, il Comitato conviene sulla proposta di applicare detta compensazione a tutti gli operatori in maniera non discriminatoria, purché si distinguano le varie categorie di trasporto.

7. Capo V — Disposizioni procedurali

7.1. Il Comitato dà il proprio appoggio alla Commissione per tutto quanto attiene agli aspetti procedurali, suggerendo soltanto di creare la figura giuridica dell'«organismo pubblico di ricorso», che per le sue caratteristiche almeno in parte svolgerà il ruolo di ente di regolamentazione indipendente come negli altri settori tradizionalmente oggetto di intervento (acqua, gas, elettricità, telecomunicazioni). In questo caso andrebbe valutata la possibilità che possa svolgere anche un ruolo di arbitrato fra autorità competenti e imprese di gestione rispetto alla fissazione delle tariffe.

7.2. Articolo 12 — Procedure di aggiudicazione

7.2.1. Circa il paragrafo 3: bisognerebbe aggiungere una nuova lettera d) dal seguente tenore:

«gli organici da assumere e i loro diritti contrattuali conformemente al paragrafo 3 dell'articolo 9».

7.3. Articolo 13 — Trasparenza

7.3.1. Al fine di ottenere più trasparenza a favore dei cittadini e degli utenti, occorrerà garantire che, prima di qualsiasi decisione di procedere a una gara d'appalto e nell'ambito di un dialogo a livello locale o regionale cui partecipino le imprese di trasporto e altri organi competenti, oltre alle associazioni dei consumatori e ai comitati di utenti dei trasporti, si stabilisca se la procedura adeguata sia l'aggiudicazione diretta oppure la gara pubblica. Questa raccomandazione si basa sulla modifica proposta dell'articolo 7 relativa ad altre possibilità per l'aggiudicazione diretta.

7.4. Articolo 15 — Disposizioni in materia contabile

7.4.1. Le disposizioni contabili di cui all'articolo 15 meritano tutto il sostegno del Comitato. In effetti, le stesse sono volte a garantire la trasparenza e la non discriminazione delle procedure di concessione nonché l'adeguamento fra compensazioni e ulteriori costi sostenuti in seguito all'applicazione degli obblighi di servizio pubblico riallacciandosi al disposto dell'allegato 1.

8. Capo VI — Disposizioni finali

8.1. Articolo 17 — Misure transitorie

Circa il paragrafo 1 dell'articolo 17

8.1.1. Il periodo transitorio di tre anni, secondo il Comitato, è assolutamente insufficiente. Le concessioni attualmente esistenti nei vari paesi possono talvolta avere scadenze notevolmente più lontane. Anche tenendo conto degli investimenti attuali e del loro ammortamento, il termine di tre anni risulta troppo breve.

8.1.2. Ciò nondimeno, il Comitato nutre fondati dubbi relativamente all'efficacia delle misure transitorie di cui all'articolo 17, in quanto alcune potrebbero dar luogo all'esproprio di diritti acquisiti legalmente, provocando una serie di ricorsi in sede giudiziale che possono bloccare l'iter della direttiva attuale. Ciò è dovuto alle seguenti ragioni:

8.1.2.1. al paragrafo 1 dell'articolo in questione si stabilisce che i sistemi, i contratti oppure le disposizioni applicate diverse da quelle previste nel regolamento in esame dovranno venire meno nel giro di tre anni.

8.1.2.2. Esistono tuttavia dei paesi, come risulta dall'introduzione della proposta, i cui mercati sono stati aperti alla concorrenza mediante un sistema proprio di gare o concessioni conforme alla legislazione dello Stato membro interessato e basate sull'abbinamento di alcuni diritti esclusivi di durata direttamente vincolata all'ammortamento degli investimenti richiesti per la prestazione del servizio, dunque eliminando la necessità di regolari compensazioni all'operatore. Ciò nondimeno, nessuna gara o concessione nazionale o locale attualmente in vigore in uno Stato membro, benché ispirata ai principi del regolamento in esame, è completamente conforme allo stesso, in quanto queste gare e concessioni non sono valide in base all'attuale redazione della proposta di regolamento e dovranno comunque esaurirsi entro il suddetto termine di tre anni.

8.1.2.3. Queste gare e concessioni attualmente in vigore, che al momento opportuno sono state aperte alla concorrenza fra diversi operatori, hanno ognuna un termine di validità in generale superiore a dieci anni per il quale l'operatore ha proceduto a quantificare i costi (e, a sua volta, ha spesso stipulato impegni definitivi con terzi per l'acquisto di materiale rotabile o per l'utilizzo di infrastrutture), per cui la riduzione di dette scadenze porterà a reclami di natura economica contro l'autorità competente per la rottura unilaterale dei termini della

concessione, che i giudici nazionali dovranno dirimere o che potranno anche approdare alla Corte di Lussemburgo sotto forma di ricorsi pregiudiziali.

8.1.3. Il Comitato propone di allungare il periodo transitorio stabilendolo fra gli otto e i dieci anni; a tal fine occorrerà valutare anche se si possano applicare norme diverse nei vari Stati membri.

Circa il paragrafo 2 dell'articolo 17

8.1.4. La proroga di tre anni della scadenza di cui al paragrafo 2 dell'articolo 7 per le imprese che debbano investire in infrastrutture ferroviarie resta insufficiente dal punto di vista dell'ammortamento degli investimenti.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

8.1.5. Con la modifica del paragrafo 1 dell'articolo 17 si risolverebbe comunque la questione posta nel paragrafo 2.

8.1.6. Quale alternativa di tipo costruttivo, il Comitato intende dunque proporre un sistema selettivo di termini transitori che distingua fra le varie categorie e modi di trasporto.

8.1.7. Il Comitato rileva con grande soddisfazione che, ai fini dell'applicazione del regolamento in esame, le imprese dei paesi candidati all'adesione sono considerate alla stregua di quelle comunitarie; spera altresì che con l'entrata in vigore dei trattati per l'adesione questi paesi riescano anche ad applicarne per intero il disposto.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea»

(2001/C 221/05)

Il Consiglio, in data 22 dicembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2 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 von Schwerin, in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nella sua introduzione, la Commissione ribadisce la necessità di adottare, a completamento logico delle norme che stabiliscono il mercato unico del trasporto aereo, regole comuni di sicurezza aerea. L'attuale sistema, basato sul Regolamento (CEE) n. 3922/91 e sull'attività delle «Joint Aviation Authorities»⁽¹⁾, ha mostrato, secondo la Commissione, delle

carenze rivelandosi lungo, poco flessibile nonché incompatibile con le politiche e gli obblighi comunitari.

1.2. Al fine di rimediare alle lacune evidenti del sistema attuale e di creare un organismo di sicurezza analogo alla «Federal Aviation Administration» (FAA) statunitense, il Consiglio ha adottato il 16 luglio 1998 una decisione che autorizza la Commissione ad avviare negoziati con i paesi extracomunitari membri delle JAA al fine di concludere un accordo per istituire una «Autorità europea della sicurezza aerea» (EASA), avente lo status giuridico di un'organizzazione internazionale e incaricata di eseguire tutti i compiti connessi alla regolamentazione della sicurezza aerea.

⁽¹⁾ Le JAA sono un organismo formato da una serie di autorità competenti per l'aviazione civile che hanno accettato di cooperare a favore dello sviluppo e dell'applicazione di standard e di procedure di sicurezza. A tale scopo, elaborano e adottano i cosiddetti «codici di aeronavigabilità» (JAR) impegnandosi ad applicarli in modo coordinato e uniforme.

1.3. La Commissione, tuttavia, esprime riserve circa l'attuabilità di tale sistema a causa dei problemi di carattere costituzionale in taluni Stati membri, della lunghezza delle procedure e dell'incertezza circa la volontà da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali di accettare l'ampia delega di poteri prevista. Su invito del Consiglio, la Commissione ha presentato un'analisi concernente una possibile alternativa comunitaria, giudicata dal Consiglio la più opportuna. Tale alternativa è l'oggetto della proposta della Commissione all'esame.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. Nella relazione che precede la proposta, la Commissione afferma quanto segue:

2.2. Il conseguimento degli obiettivi iniziali e l'applicazione dei mezzi necessari richiede la creazione di un'agenzia specializzata con un elevato livello di competenza. La Commissione inoltre ritiene che per poter svolgere in maniera efficace il suo ruolo di tutela degli interessi pubblici a livello interno e promuovere la posizione europea all'esterno, l'Agenzia dev'essere dotata di poteri concreti e godere della necessaria indipendenza.

2.3. Tuttavia, la Commissione ritiene anche che l'esercizio di poteri esecutivi e il controllo dell'attuazione delle regole e dei regolamenti siano di sua prerogativa. Tali compiti possono essere delegati ad un altro organismo solo in forza di disposizioni che ne limitino il potere discrezionale ad una valutazione tecnica nella sua sfera di competenza.

2.4. Pertanto, per restare nell'architettura istituzionale descritta, la Commissione propone un approccio in due tappe:

- la proposta stabilisce i principi fondamentali di certificazione e manutenzione dei prodotti aeronautici e prescrive requisiti essenziali sulla base dell'allegato 8 alla Convenzione di Chicago e della legislazione comunitaria vigente in materia di protezione dell'ambiente;
- per quanto riguarda gli altri campi di sicurezza aerea, in particolare gli aspetti di sicurezza delle operazioni aeree, le licenze all'equipaggio di volo, le operazioni aeroportuali e la gestione del traffico aereo, i principi fondamentali e i requisiti essenziali dovranno essere adottati a tempo debito conformemente alla normale prassi legislativa e completeranno la proposta di regolamento all'esame.

La proposta pertanto si limita agli aspetti di sicurezza aerea che fanno riferimento ai prodotti e sono importanti per l'industria aeronautica europea. L'ambito della proposta non copre gli aspetti relativi al funzionamento delle linee aeree, agli aeroporti e al controllo del traffico aereo.

2.5. Il sistema proposto dalla Commissione si basa sui seguenti principi:

- il Parlamento europeo e il Consiglio fissano i principi basilari di regolamentazione e i requisiti essenziali per definire il livello richiesto di sicurezza e di protezione dell'ambiente;
- per quanto concerne le modalità di attuazione dei requisiti essenziali, in particolare le procedure da seguire per ottenere le approvazioni necessarie, i privilegi ad esse associati così come le norme tecniche applicabili, è stata scelta l'opzione della delega di poteri alla Commissione.

2.6. Come fa notare al punto 2.4., la Commissione intende applicare tale sistema ai prodotti aeronautici e alla loro manutenzione. Per quanto riguarda i principi fondamentali e i requisiti essenziali relativi alle operazioni, al personale, agli aeroporti e al controllo del traffico aereo, l'articolo 7 stabilisce unicamente che la Commissione, ove opportuno, presenterà quanto prima delle proposte in materia. È pertanto previsto un approccio a due livelli, che separa per il momento i prodotti aeronautici dagli altri aspetti di sicurezza aerea.

2.7. Nei casi in cui siano gli Stati membri ad applicare le norme, queste dovranno essere elaborate dal Parlamento europeo e dal Consiglio. In tal caso la Commissione ha la capacità di completarle qualora facciano riferimento a settori tecnici ben specifici e di adeguarle agli ultimi sviluppi scientifici e tecnici. Questa possibilità si applicherebbe soprattutto ai requisiti di certificazione degli operatori aerei o alle licenze degli equipaggi di volo che, attualmente, non sono coperti dalle disposizioni proposte ma che dovranno essere adottati a tempo debito.

2.8. La Commissione ritiene che per i prodotti si debba applicare una situazione diversa. La certificazione centralizzata garantirebbe meglio l'uniformità. Inoltre, a causa della rapida evoluzione tecnologica, una eccessiva definizione degli aspetti tecnici a livello normativo è considerata un errore. Alla Commissione verrebbe pertanto conferito il potere di adottare le necessarie regole di attuazione. L'agenzia avrebbe la discrezionalità tecnica di valutare la conformità dei prodotti ai requisiti essenziali.

2.9. Per quanto concerne i prodotti, le regole di attuazione riguarderebbero principalmente i requisiti procedurali contenuti nei codici di aeronavigabilità applicabili (JAR) delle JAA⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le JAA sono obbligate ad effettuare una certificazione comune dei nuovi aeromobili, dei motori e delle eliche e hanno stabilito un sistema congiunto di approvazione. Oltre al JAR 21 «Procedure di certificazione degli aeromobili, dei prodotti collegati e delle componenti», le JAA hanno adottato, tra le altre cose, dei codici per la certificazione degli aeroplani di grandi dimensioni (JAR-25), degli aeroplani di piccole dimensioni (JAR-23), degli alianti e degli alianti motorizzati (JAR-22), degli elicotteri (JAR-27/29), dei motori ausiliari di bordo (JAR-APU), delle eliche (JAR-P) e degli equipaggiamenti (JAR-TSO).

L'Agenzia sarebbe abilitata a rilasciare i certificati che attestano la conformità dei prodotti ai requisiti essenziali, dal momento che si tratta di una valutazione puramente tecnica.

2.10. Per la manutenzione, un settore in cui la centralizzazione non è prevista, la Commissione propone un approccio misto in cui la Commissione stessa è abilitata ad adottare le necessarie regole di attuazione in modo sufficientemente dettagliato sulla base del JAR applicabile esistente.

2.11. L'articolo 46 conferisce all'Agenzia poteri d'inchiesta (altrimenti dette «ispezioni») per l'espletamento dei compiti assegnati dal Regolamento. I successivi articoli 47 e 48 definiscono due tipi specifici di poteri d'inchiesta. Al fine di garantire la corretta applicazione delle norme di sicurezza, l'Agenzia è autorizzata, per assistere la Commissione, ad effettuare ispezioni negli Stati membri (articolo 47) e nelle imprese (articolo 48).

2.12. Infine, la Commissione ha introdotto un meccanismo di controllo giurisdizionale. Allo scopo di evitare che la Corte di giustizia sia adita per casi di natura tecnica, si propone di istituire un livello specializzato di commissioni di ricorso di prima istanza. I membri di tali commissioni saranno nominati dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia e scelti da un elenco di candidati elaborato dalla Commissione (dall'articolo 31 all'articolo 36).

3. Osservazioni generali

3.1. Obiettivo generale

3.1.1. Il Comitato approva l'obiettivo della politica comunitaria per la sicurezza aerea e accoglie favorevolmente la proposta della Commissione.

3.1.2. Il Comitato è d'accordo circa la necessità di una organizzazione forte, dotata di ampi poteri in tutti i settori della sicurezza aerea e che abbia la possibilità di esercitare i compiti esecutivi attualmente portati avanti a livello nazionale nei casi in cui un'azione collettiva risulti più efficace. Condivide l'opinione espressa dal Parlamento europeo secondo cui occorre creare un'unica autorità di regolamentazione in materia di sicurezza aerea che abbia il compito fondamentale di garantire un elevato livello di sicurezza in tutta Europa attraverso l'integrazione progressiva dei sistemi nazionali. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando afferma che per creare un organismo del genere, occorre fare il miglior uso possibile del quadro normativo fornito dall'Unione europea. Approva la proposta della Commissione di stabilire norme comuni nel campo dell'aviazione civile e di creare un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA).

3.2. Tuttavia, il Comitato formula una serie di punti critici che è necessario analizzare. Il Comitato giudica essenziale che la proposta di regolamento consegua effettivamente gli obiettivi prefissati. Pur costituendo un primo passo innovativo e creativo, la proposta della Commissione non sembra ancora in grado di mantenere le sue promesse. Essa contiene ancora una serie di incertezze e incoerenze che bisogna eliminare. E, cosa ancor più importante, la proposta potrebbe essere sostanzialmente migliorata in diversi punti. Il Comitato ribadisce quanto affermato in un precedente parere: è importante che l'Agenzia sia in grado di fissare tutte le regole concernenti la sicurezza aerea⁽¹⁾. La proposta deve garantire l'effettivo raggiungimento di tale obiettivo a tempo debito.

3.3. L'approccio proposto

3.3.1. Il Comitato constata che la proposta della Commissione si basa sul lavoro effettuato e sull'esperienza acquisita in seguito all'applicazione del Regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile.

3.3.2. Il Comitato approva il fatto che la proposta tenga conto in modo adeguato delle opinioni espresse dal Parlamento europeo e dal Consiglio nelle precedenti discussioni sul progetto di Convenzione e che la Commissione abbia lavorato in stretta collaborazione con il Consiglio per la elaborazione della proposta all'esame.

3.3.3. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia presentato un approccio innovativo e ponderato che prevede concetti inediti per il conseguimento degli obiettivi prefissati.

3.4. Critiche e suggerimenti

3.4.1. L'autonomia dell'Agenzia

3.4.1.1. Per quanto concerne i prodotti e la loro manutenzione, la proposta prevede di applicare un sistema di delega di poteri alla Commissione. Il Comitato riconosce che in sede di applicazione delle regole, una delega di poteri alla Commissione si rivela utile e auspicabile al tempo stesso. Tuttavia, la proposta potrebbe specificare ulteriormente i casi in cui resterebbe inalterato il necessario ruolo di controllo del Parlamento europeo e del Consiglio.

3.4.1.2. Inoltre, pur riconoscendo gli sforzi effettuati dalla Commissione per creare un'Agenzia autonoma, il Comitato si chiede se l'attuale quadro costituzionale non permetta di garantire uno statuto di maggiore indipendenza all'EASA, soprattutto quando si tratti di stabilire norme e regolamenti di applicazione di natura altamente tecnica.

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 33, vedere le conclusioni concernenti il Regolamento (CEE) n. 3922/91.

3.4.1.3. Il Comitato sottolinea che la proposta concede un certo margine di manovra all'Agenzia per quanto concerne la facoltà di fornire materiale informativo e di stabilire criteri accettabili di conformità. Se questo faccia parte dell'attività di regolamentazione o dell'attività politica potrebbe essere un argomento di discussione. Il Comitato osserva che la proposta consente sicuramente un certo margine di manovra in tale contesto, e permette di affermare che l'Agenzia gode effettivamente di poteri autonomi per quanto riguarda l'applicazione di norme tecniche. La Commissione ha introdotto nella proposta un grado di indipendenza che è fonte, in sé, di soddisfazione.

3.4.1.4. Il Comitato approva il principio contenuto nella proposta secondo cui il legislatore non avrà la responsabilità completa e particolareggiata a livello tecnico, cosa che rafforzerà la sua funzione di controllo e la sua funzione politica. Il Comitato si chiede se questo elemento, sicuramente importante nel caso del Parlamento europeo e del Consiglio, non lo sia anche nel caso della Commissione. Soprattutto nel settore della sicurezza aerea, è importante che il sistema fondamentale di sicurezza venga stabilito al livello politico più adeguato (il Parlamento europeo e il Consiglio hanno pertanto le loro precise responsabilità in materia). I fondamenti sui quali si basano gli elementi della sicurezza individuale sono anch'essi di competenza dell'organo di regolamentazione, vale a dire o direttamente il Parlamento europeo e il Consiglio o, per delega, la Commissione. Non sembra tuttavia auspicabile che l'organo di regolamentazione stabilisca in modo eccessivamente particolareggiato i dettagli tecnici, cosa che potrebbe comportare automaticamente la responsabilità politica in caso di incidente. È qui che interverrebbe l'Agenzia, esperta in materia. Quello che in normali circostanze costituirebbe, nell'ambito della normativa nazionale, un'ulteriore delega di poteri regolamentari ad un'agenzia, non sembra possibile in virtù del Trattato.

3.4.1.5. Nella relazione, la Commissione è favorevole ad una interpretazione rigorosa della giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha stabilito che la delega di poteri è ammissibile solo «quando riguarda poteri d'esecuzione nettamente circoscritti ed il cui esercizio può per ciò stesso venire rigorosamente controllato in base a criteri obbiettivi stabiliti dall'autorità delegante».

3.4.1.6. Pertanto, la Commissione limita la delega di poteri all'EASA solo ai casi di certificazione del tipo. La proposta si concentra inizialmente sui prodotti. La Commissione ritiene infatti che i prodotti debbano essere soggetti ad una certificazione centralizzata. Inoltre, a causa della rapida evoluzione dei progressi tecnologici, è un errore specificare eccessivamente i dettagli tecnici. Anche se questa affermazione non si basa su una precisa motivazione, il Comitato ritiene che potrebbe effettivamente essere così.

3.4.1.7. Il Comitato tuttavia non capisce perché una conclusione del genere non debba valere anche per tutte le operazioni aeronautiche, comprese le esigenze in materia di manutenzione o di personale. Allo stesso modo, questo sembra potersi applicare anche agli aspetti di gestione degli aeroporti e del traffico aereo.

3.4.1.8. Le conclusioni della Commissione sembrano dunque essere valide per tutti i settori della sicurezza tecnica.

3.4.1.9. Il Comitato ritiene che le regole di applicazione di natura puramente tecnica (orientamenti e pratiche raccomandate o, per meglio dire, accettabili) potrebbero essere considerate come facenti parte della giurisprudenza. Molto dipenderà dalla formulazione dei regolamenti di base presentati dalla Commissione e dai corrispondenti particolari tecnici. A tale proposito, la Commissione ritiene che, in linea con la richiesta del Parlamento europeo e conformemente alla volontà espressa dalla Commissione di concedere la necessaria indipendenza, si potrebbero effettuare sforzi maggiori per conferire all'Agenzia i necessari poteri tecnici di applicazione, compresi alcuni poteri specifici di regolamentazione tecnica, a condizione che la formulazione sia sufficientemente precisa e si limiti effettivamente alle sole regole tecniche e che tali poteri siano soggetti ad una rigorosa revisione da parte dell'autorità delegante. Molto dipende da cosa s'intende per «regolamentazione». Sarebbe difficile delegare il potere di adottare regolamenti vincolanti sul piano giuridico. Tuttavia, se si tratta di regole di applicazione, ad esempio standard, orientamenti o specificazioni tecniche, c'è la possibilità di migliorare la situazione. Non c'è motivo di non considerare tali regole come vincolanti, nel senso che i singoli individui e le imprese possono fare affidamento su di esse e invocarle dinanzi ai tribunali.

3.4.1.10. Inoltre, questo status di indipendenza potrebbe essere messo maggiormente in evidenza negli altri articoli della proposta di regolamento, che non ne fanno riferimento e nei quali l'Agenzia sembrerebbe piuttosto essere considerata come parte integrante della Commissione. In questa fase, sembra che l'EASA debba essenzialmente svolgere un ruolo di assistenza e di sostegno alla Commissione, fornendo a quest'ultima una consulenza di tipo tecnico.

3.4.1.11. È evidente che l'EASA è strettamente legata alla Commissione, e il suo staff è formato da persone che hanno lo status di funzionari o di agenti temporanei della Commissione. Per quanto riguarda l'uso di personale temporaneo, la proposta dovrebbe prendere in considerazione la necessità di mantenere una certa continuità sia nel livello sia nella competenza del personale. Se possibile, dovrebbero essere presi in considerazione contratti a scadenza più lunga.

3.4.1.12. Nell'elaborare i progetti di legge, l'Agenzia deve assolutamente seguire le istruzioni della Commissione. Il Comitato esprime dubbi sul fatto che l'Agenzia abbia la possibilità di opporre un rifiuto o di prendere una iniziativa. L'Agenzia dovrebbe per lo meno avere il diritto di rifiutare l'elaborazione di un regolamento che non approva dal punto di vista della sicurezza aerea.

3.4.1.13. Nelle questioni internazionali, l'Agenzia è obbligata ad assistere la Commissione e deve dunque assumersi, o per lo meno condividere la responsabilità, anche se non è d'accordo su un punto concreto.

3.4.1.14. Lo status del Direttore esecutivo dell'EASA è caratterizzato dall'indipendenza. Egli/ella non riceve istruzioni da nessun governo od organismo. Ma chiaramente lo stesso non vale quando si tratta della Commissione. Dato che la Commissione è l'organo principale di regolamentazione, questo sembra come minimo dare adito a confusione.

Sullo status d'indipendenza dell'Agenzia e sulla sua capacità di agire negli affari internazionali, il Consiglio è l'istanza più indicata per rafforzare le disposizioni del regolamento.

3.4.2. Campo di applicazione della proposta

3.4.2.1. Inizialmente, la proposta si concentra solo sui prodotti e sulle apparecchiature. Le operazioni, il personale, gli aeroporti e la gestione del traffico aereo non rientrano nel campo di applicazione, o per lo meno non del tutto. Sembra inoltre che, su tali questioni, la Commissione ritenga possibile un accordo politico, cosa che su altri aspetti risulterebbe più complicata.

3.4.2.2. In merito agli aeroporti e alla gestione del traffico aereo, il Comitato ritiene in effetti che ciò sia vero. In questi settori, le opinioni e i concetti devono ancora svilupparsi ulteriormente prima che si possa ipotizzare una loro vera e propria inclusione. Tuttavia, nel caso delle questioni operative e del personale nonché, in un certo qual modo, dei problemi connessi di manutenzione operativa, si tratta di una grave lacuna. L'obiettivo prefissato di un livello uniforme di sicurezza aerea non viene pertanto conseguito.

3.4.2.3. Il Comitato approva dunque l'articolo 7 nel quale si afferma che la Commissione, con riferimento ai principi generali e ai requisiti essenziali, ove opportuno presenterà quanto prima proposte al Parlamento europeo e al Consiglio ai fini della loro adozione sulla base dell'articolo 80, paragrafo 2 del Trattato.

3.4.2.4. Il Comitato ritiene che l'articolo 8 (collegato all'articolo 56), che abroga il Regolamento (CEE) n. 3922/91, crei una situazione difficile, soprattutto nel caso in cui il proposto emendamento al Regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente il JAR/OPS entri in vigore prima dell'adozione del regolamento proposto⁽¹⁾. L'emendamento al Regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente il JAR/OPS dopo tutto assicura un'applicazione armonizzata del JAR/OPS nella Comunità ed è un primo passo prezioso verso un'autentica armonizzazione della sicurezza operativa su tutto il territorio dell'Unione europea. Rinunciarci al momento di applicare la proposta di regolamento sull'EASA significa rinunciare a tutti gli aspetti operativi del Regolamento (CEE) n. 3922/91. Nonostante la proposta contenga, all'articolo 56, una disposizione che potrebbe essere interpretata come un mezzo per scongiurare questa eventualità, la questione va ulteriormente chiarita. Inoltre la proposta,

e in particolare l'allegato, dovrebbe assicurare il mantenimento dei benefici dell'emendamento al Regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente il JAR/OPS⁽²⁾. Il Comitato è d'accordo sul fatto che se l'emendamento sul JAR/OPS non sarà applicato, la revoca del Regolamento (CEE) n. 3922/91 non avrà una grande importanza in quanto concerne principalmente elementi di aeronavigabilità, adeguatamente coperti dal regolamento proposto.

3.4.2.5. Oltre a salvaguardare questo importante elemento, il Comitato ritiene necessario che il Regolamento proposto sia più ambizioso e che preveda già due elementi:

- la fissazione di un calendario e di scadenze precise affinché le proposte citate della Commissione coprano interamente gli aspetti operativi, di manutenzione e di personale che sono essenziali per l'attività del trasporto aereo nella Comunità;
- l'introduzione di disposizioni transitorie chiare e particolareggiate affinché vengano riconosciuti il lavoro e lo status delle JAA e la loro relazione con il quadro comunitario.

Il Comitato si rende conto che il Consiglio dovrebbe preoccuparsi di dare alla Commissione il sostegno politico necessario per l'introduzione di questi elementi.

3.4.2.6. Il Comitato ritiene importante, specie quando si parla di sicurezza, identificare e definire con precisione le competenze e l'autorità che contribuiscono a questo obiettivo, soprattutto per tutto quello che riguarda i poteri d'ispezione⁽³⁾ dell'Agenzia, e giudica necessario evitare nei limiti del possibile il sorgere di una situazione complicata e non trasparente.

3.4.2.7. A tale riguardo, il Comitato ritiene infine che il periodo di transizione e le relazioni con l'attività delle JAA dovrebbero specificare con maggiore chiarezza quale sarebbe la posizione degli stati europei non ancora legati all'acquis comunitario. Questo presuppone la necessità di specificare ulteriormente l'articolo 54, il che significa anche introdurre la possibilità di un congruo periodo di transizione per i paesi che devono applicare l'acquis comunitario.

⁽²⁾ Il Comitato desidera citare le osservazioni finali contenute nel parere CES 1179/2000 del 19 ottobre 2000, GU C 14 del 16.1.2001, pag. 35: «Il Comitato giudica necessario istituire quanto prima la prevista autorità aeronautica europea (AESA), che potrebbe quindi definire tutte le norme relative al traffico aereo nonché le OPS dell'UE.»

⁽³⁾ Il CES osserva che nella «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima» (COM(2000) 802 def.), si parla giustamente di «visite» e non di «ispezioni».

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 33.

3.4.3. La posizione delle parti direttamente interessate

3.4.3.1. Tanto i sindacati quanto l'industria hanno insistito sulla necessità di coinvolgere direttamente le parti interessate in tutte le fasi del processo di regolamentazione. E in effetti la cosa si giustifica per buone ragioni. L'aviazione è un settore estremamente tecnico e complesso e gran parte del know-how risiede nelle imprese e nelle persone che vi lavorano. Per tale motivo, molte delle effettive responsabilità in sede di applicazione vengono delegate ai lavoratori, naturalmente sotto un'attenta supervisione. Il Comitato ritiene che la partecipazione e la rappresentanza di sindacati, industria e utilizzatori ad entrambi i livelli d'applicazione (ossia, comitatologia e EASA) debba essere potenziata.

3.4.3.2. In linea di massima, una maggiore trasparenza rappresenterebbe un vantaggio per la proposta, non solo nei confronti delle parti direttamente interessate per le quali vengono applicate le regole di sicurezza ma anche dei consumatori e, infine, per quanto riguarda gli aspetti ambientali, qualora la proposta di regolamento dovesse tenerne conto.

3.4.3.3. Inoltre, per quanto concerne le commissioni di ricorso, il Comitato ritiene che la necessaria esperienza nel campo della sicurezza aerea dovrebbe essere un aspetto importante da prendere in considerazione per la scelta di possibili candidati. Tale esperienza sarebbe un requisito nella maggior parte dei posti di responsabilità dell'Agenzia, se non in tutti.

Il Comitato ritiene infine che oltre alla Commissione e ai rappresentanti tecnici debbano essere considerati in modo adeguato anche i responsabili a livello politico.

3.4.4. Requisiti fondamentali dell'ICAO

3.4.4.1. Per la Commissione, il fatto di aggiungere al regolamento l'allegato 8 alla Convenzione di Chicago è sufficiente per stabilire i requisiti essenziali di cui la proposta fa riferimento. È opinione del Comitato che l'allegato 8 dell'ICAO contenga solo uno standard minimo al quale devono attenersi i richiesti standard nazionali particolareggiati. L'allegato 8 non fornisce alcun orientamento per una serie di categorie di prodotti e potrebbe essere soggetto a modifiche future.

3.4.4.2. Pertanto, il Comitato giudica tale aspetto una questione di grande importanza, in quanto ha un impatto diretto sull'obiettivo di mantenere un elevato livello di sicurezza aerea e sulla credibilità dell'EASA — anzi di tutto il sistema — nei confronti dei nostri partner internazionali. Il Comitato riconosce tuttavia che per poter applicare l'allegato 8 al contesto comunitario, non essendo la Comunità membro dell'ICAO, la sua inclusione, prevista dalla proposta di regolamento, risulta inevitabile.

3.4.5. La sicurezza e l'ambiente

3.4.5.1. Il Comitato osserva che la proposta non si limita unicamente agli aspetti di sicurezza ma si occupa anche della protezione ambientale. Anche se la proposta per ora si limita ad assicurare che i prodotti e le apparecchiature siano certificati per garantire la conformità alle norme sull'inquinamento acustico approvate dalla Comunità, questo elemento solleva una questione fondamentale, quella del ruolo e delle responsabilità dell'EASA e, ancor più, dell'obiettivo stesso del regolamento all'esame. Ci può essere naturalmente un conflitto tra le considerazioni economiche e ambientali e la sicurezza. La ricerca di un equilibrio e le eventuali scelte da operare spettano al livello politico e regolamentare e non a quello dell'applicazione o delle regole di applicazione. Il Comitato ritiene che sia necessario riconsiderare la combinazione di questi elementi, anche alla luce di un possibile ampliamento delle competenze dell'EASA, che potrebbe dare adito al conflitto di cui sopra o anche a confusione nel modo in cui la pubblica opinione percepisce la situazione.

3.4.6. Relazioni internazionali

3.4.6.1. All'inizio, il regolamento non prevede la conclusione di alcun tipo di accordo con i paesi terzi, ma solo quello che viene descritto come cooperazione. Tuttavia, all'articolo 9 appare il concetto di accordo di mutuo riconoscimento. Per ora, tali accordi vengono utilizzati principalmente nell'ambito delle negoziazioni commerciali. Il Comitato ritiene che la proposta dovrebbe ampliare la sua formulazione al fine di coprire la cooperazione, gli accordi e gli altri strumenti internazionali.

3.4.6.2. Non è previsto alcun ruolo indipendente specifico per l'EASA. Tutti i contatti con i paesi terzi (comprese le FAA) saranno di competenza della Commissione. Ovviamente, l'EASA può assistere la Commissione ma resterà sempre sotto il suo controllo e lavorerà per conto di quest'ultima. Il Comitato ritiene che questo aspetto debba essere ulteriormente precisato. L'agenzia può cooperare nell'ambito degli accordi di lavoro conclusi dalla Commissione. Il Comitato osserva che si tratta di una descrizione alquanto vaga ed incerta che consente un certo grado di flessibilità amministrativa ma che non fa chiarezza alcuna né rafforza l'indipendenza dell'Agenzia.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato giudica necessario istituire quanto prima la prevista Autorità europea per la sicurezza aerea (EASA), che potrebbe quindi definire tutte le norme relative alla sicurezza del traffico aereo⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 33, cfr. conclusioni relative al Regolamento 3922/91.

4.2. Per il Comitato è vitale che la proposta di regolamento porti all'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissati. La proposta presentata dalla Commissione contiene elementi innovativi e rappresenta un primo passo, ma per ora non sembra in grado di mantenere le sue promesse.

4.3. Il Comitato ritiene che la proposta contenga ancora una serie di lacune e di incongruenze che devono essere eliminate. Inoltre, su una serie di aspetti, la proposta andrebbe sostanzialmente migliorata.

4.4. In linea con la richiesta del Parlamento europeo e conformemente alla volontà affermata dalla Commissione di concedere la necessaria indipendenza, il Comitato è del parere che occorra fare maggiori sforzi per dare all'Agenzia i necessari poteri tecnici di applicazione, compresi alcuni poteri specifici di regolamentazione tecnica, a condizione che la formulazione sia sufficientemente precisa e si limiti effettivamente alle sole regole tecniche e che i poteri siano soggetti ad una rigorosa revisione da parte dell'autorità delegante.

4.5. Lo status d'autonomia dell'Agenzia potrebbe essere messo maggiormente in evidenza negli articoli della proposta di regolamento, che non rispecchiano tale nozione e che fanno piuttosto apparire l'Agenzia come parte integrante della Commissione.

4.6. Per quanto concerne lo status d'indipendenza dell'Agenzia e la sua abilità di agire nelle questioni internazionali, il Consiglio sarebbe particolarmente in grado di rafforzare le disposizioni del regolamento.

4.7. Il Comitato ritiene che l'articolo 8 (collegato all'articolo 56), che abroga il Regolamento (CEE) n. 3922/91, crei una situazione difficile, soprattutto nel caso in cui il proposto emendamento al Regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente il JAR/OPS entri in vigore prima dell'adozione del regolamento proposto. Il Comitato è inoltre del parere che l'articolo 56 dovrebbe essere ulteriormente chiarito per assicurare il mantenimento dei benefici delle OPS dell'UE.

4.8. Il Comitato ritiene che l'introduzione dei seguenti aspetti comporterebbe notevoli vantaggi:

- fissazione di un calendario e di scadenze precise affinché le proposte citate della Commissione coprano interamente gli aspetti operativi, di manutenzione e di personale che sono essenziali per l'attività del trasporto aereo nella Comunità;
- introduzione di disposizioni transitorie chiare e particolareggiate affinché vengano riconosciuti il lavoro e lo status delle JAA e la loro relazione con il quadro comunitario.

4.9. Il Comitato si rende conto che il Consiglio dovrebbe preoccuparsi di dare alla Commissione il sostegno politico necessario per l'introduzione di questi elementi.

4.10. Infine, il Comitato è del parere che la proposta potrebbe essere sostanzialmente migliorata e precisata in merito a questioni quali la trasparenza, la partecipazione degli interessati, il periodo di transizione e le relazioni con i paesi terzi.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico»

(2001/C 221/06)

La Commissione, in data 4 dicembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 162 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico».

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo della Relatrice Sirkeinen, in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 3 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'energia rappresenta un bene essenziale per tutti. La società moderna è estremamente sensibile alla disponibilità e al prezzo dell'energia. Perturbazioni relativamente modeste possono avere effetti gravi sotto il profilo economico, sociale e della competitività. La produzione e l'utilizzazione dell'energia possono comportare inoltre effetti importanti sull'ambiente e sulla salute.

1.2. La politica energetica dell'Unione europea ha tre obiettivi paralleli: salvaguardia della competitività, approvvigionamento e protezione dell'ambiente. Sebbene vi siano stati cambiamenti del mercato e di numerose condizioni generali, i suddetti obiettivi principali rimangono del tutto attuali.

1.3. L'apertura alla concorrenza del mercato dell'energia negli Stati membri e l'obiettivo di realizzare il mercato interno dell'elettricità e del gas modificano alla base l'attuazione della politica energetica⁽¹⁾.

1.3.1. Non è più possibile imporre alle imprese del settore energetico, a seconda delle circostanze, di effettuare determinati investimenti o di prendere provvedimenti di altro tipo, come avveniva ai tempi del monopolio statale. Inoltre, in un contesto concorrenziale, non è più possibile trasferire sugli utenti qualsiasi costo.

1.3.2. In generale la concorrenza rende più efficiente l'utilizzazione delle risorse e riduce i prezzi sul mercato aperto dell'elettricità e del gas, ragion per cui si teme che diminuisca la motivazione ad usare in maniera efficiente e a risparmiare l'energia e che l'attenzione si concentri sui vantaggi a breve termine, mentre troppo poca attenzione verrebbe dedicata alle esigenze e alle conseguenze a più lungo termine.

1.3.3. Il mercato interno dell'energia aumenta di per sé la disponibilità, dal momento che le risorse di vari paesi vengono utilizzate in comune, almeno in teoria. Ciò presuppone tuttavia un autentico mercato interno, del tutto aperto, nel cui ambito sia reso possibile in maniera efficace ed equa il commercio transfrontaliero ed esistano sufficienti capacità di trasporto.

1.4. Il funzionamento del mercato mondiale dell'energia è caratterizzato dal fatto di essere improntato solo in parte ai principi della libera concorrenza. La maggior parte del petrolio è in mano ad un cartello. Sul mercato del gas naturale sono presenti pochi soggetti, il costo elevato dell'infrastruttura limita la libertà e il prezzo continua ad essere ancorato a quello del petrolio. La maggior parte delle riserve sia di petrolio che di gas si trova in regioni politicamente instabili. L'elettricità, a sua volta, non può essere immagazzinata ed è molto difficile da trasportare su grandi distanze. Tali fattori tecnici limitano il mercato dell'elettricità.

1.5. In un contesto di mercati aperti gli Stati membri hanno di fronte una situazione nuova. Come far sì che le imprese del settore energetico investano abbastanza da garantire la produzione e la distribuzione dell'energia al momento opportuno e in maniera compatibile con l'ambiente, affinché non si verifichino situazioni di scarsità di risorse, con le relative conseguenze negative? Un esempio significativo di ciò è dato dalla situazione che si è creata in California. La maniera in cui è stato aperto il mercato è risultata chiaramente inadeguata, perché sono stati liberalizzati i prezzi alla produzione mentre veniva regolamentato ad un livello artificialmente basso il prezzo pagato dal consumatore finale. La vera causa della mancanza di energia elettrica consiste tuttavia nel fatto che in tale Stato per oltre dieci anni non è stata creata nuova capacità di generazione di elettricità e non è stata rafforzata la rete di trasporto. Al tempo stesso, la domanda di elettricità è cresciuta rapidamente. In Europa si deve trarre una lezione da ciò.

1.6. In un contesto di mercati energetici aperti, ai governi compete creare un quadro di azione che garantisca il funzionamento efficiente del mercato e al tempo stesso permetta di realizzare i rimanenti obiettivi sociali. Tra le responsabilità del

⁽¹⁾ «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 96/92/CE e 98/30/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'elettricità e del gas naturale» (trad. provv.) COM(2001) 125 def.

governo, e in parte, in alcuni Stati, delle amministrazioni regionali e locali, figurano le seguenti:

- garantire una concorrenza efficiente ed equa sul mercato, che permetta anche l'ingresso nel mercato di nuovi operatori,
- garantire un servizio pubblico che abbia capacità sufficienti in condizioni normali,
- la tassazione necessaria,
- promuovere le attività di ricerca e sviluppo,
- le relazioni con gli altri Stati e con l'UE, nonché
- dare rilievo alle considerazioni ambientali e di sicurezza dell'approvvigionamento nel settore energetico, in particolare
 - promuovere la diversificazione dell'approvvigionamento energetico,
 - favorire il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili,
 - incoraggiare la produzione e l'utilizzazione efficienti dell'energia nonché il risparmio energetico,
 - riserve strategiche e margine di capacità adeguati.

Gli Stati membri continuano ad avere il diritto e il dovere di effettuare in modo autonomo le proprie scelte circa le fonti energetiche da utilizzare.

1.7. Competeva all'UE elaborare il necessario quadro di azione comune, applicando in particolare gli articoli relativi alla concorrenza, al mercato interno e alla cooperazione nel settore della ricerca. I compiti principali sono:

- riserve di petrolio e di prodotti petroliferi,
- livelli minimi di tassazione dei prodotti petroliferi,
- la direttiva sul mercato interno dell'elettricità e il controllo della sua applicazione,
- la direttiva sul mercato interno del gas naturale e il controllo della sua applicazione,
- le regole del mercato interno dell'energia in relazione alle summenzionate direttive,
- azioni comuni per incrementare il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, come i programmi Altener,
- azioni comuni per accrescere l'efficienza energetica, come i programmi SAVE,
- promozione della cooperazione internazionale (programmi Sinergy),
- cooperazione in materia di ricerca nel settore energetico, nell'ambito dei programmi quadro e
- azioni comuni nel settore dell'energia nucleare previste dal Trattato EURATOM.

Gran parte della normativa europea in materia ambientale riguarda direttamente o indirettamente la produzione e l'utilizzazione dell'energia.

1.8. Il Comitato ha sostenuto in numerosi pareri i summenzionati obiettivi di politica energetica⁽¹⁾. Senza ripetere la posizione espressa in altri contesti, ci si limita qui a ricordare i principali concetti. Il Comitato ha sostenuto l'apertura dei mercati come mezzo per rafforzare la competitività, ma ha ricordato che occorre tenere conto delle conseguenze sociali e di altro tipo. È necessario mantenere il servizio pubblico, evitando l'esclusione e garantendo la coesione sociale. Si richiede un livello elevato di protezione dell'ambiente, in linea con il programma di azione dell'Unione europea in materia ambientale e conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Il Comitato ha inoltre sostenuto l'opportunità di attribuire grande importanza alle fonti energetiche rinnovabili e alla produzione e utilizzazione efficienti dell'energia.

2. Sintesi del Libro verde della Commissione

2.1. Il Libro verde è nato da una constatazione: la crescita della dipendenza energetica europea. Va riconosciuto che l'Unione europea è de facto molto dipendente dall'approvvigionamento esterno. Essa importa oggi il 50 % del suo fabbisogno e se le tendenze attuali continuano questa percentuale sfiorerà il 70 % nel 2030, con una dipendenza più marcata per gli idrocarburi.

2.2. L'attuale domanda di energia è coperta come segue: 41 % petrolio, 22 % gas naturale, 16 % combustibili solidi (carbone, lignite, torba), 15 % nucleare e 6 % rinnovabili. Secondo ipotesi di base, il bilancio energetico continuerà nel 2030 a basarsi sui combustibili fossili: 38 % petrolio, 29 % gas naturale, 19 % combustibili solidi, 6 % nucleare⁽²⁾ e appena 8 % rinnovabili.

2.3. L'Unione europea non potrà affrancarsi dalla sua crescente dipendenza energetica senza una politica energetica attiva. L'energia è soltanto menzionata nel preambolo del trattato di Amsterdam. Il Libro verde sottolinea l'esigenza di riequilibrare la politica dell'offerta con azioni chiare a favore di una politica della domanda.

⁽¹⁾ Parere CES sul tema «La politica energetica comunitaria» (parere di iniziativa) del 14 settembre 1994. GU C 393 del 31.12.1994. Parere CES sul Libro verde «Per una politica energetica dell'Unione europea» (COM(94) 659 def.) del 5 luglio 1995. GU C 256 del 2.10.1995.

⁽²⁾ Nel caso in cui gli Stati membri o l'UE non facciano nulla per riconvertire quanto meno le centrali attuali al termine del loro ciclo di vita.

2.4. L'analisi del Libro verde indica che la strategia energetica dovrà vertere sull'orientamento di una domanda energetica rispettosa degli impegni di Kyoto e intesa a tutelare la sicurezza dell'approvvigionamento. La sicurezza dell'approvvigionamento non mira a massimizzare l'autonomia energetica o a minimizzare la dipendenza bensì a ridurre i rischi legati a quest'ultima.

2.5. Pertanto il Libro verde delinea gli aspetti essenziali di una strategia a lungo termine, in base alla quale:

- l'Unione deve riequilibrare la politica dell'offerta con azioni chiare a favore di una politica della domanda (principalmente promuovendo il risparmio energetico negli edifici e nel settore dei trasporti);
- è necessario sviluppare azioni intese a modificare le tendenze, al fine di adempiere gli obblighi dell'UE nell'ambito del Protocollo di Kyoto;
- rivestono particolare importanza le misure fiscali, al fine di orientare la domanda verso un consumo meglio controllato e più rispettoso dell'ambiente;
- lo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili, compresi i biocarburanti, è la chiave di volta del cambiamento. Raddoppiare la loro quota dal 6 al 12 % nel bilancio energetico e passare dal 14 al 22 % nella produzione di elettricità è un obiettivo che va raggiunto entro il 2010;
- anche il contributo a medio termine del nucleare deve a sua volta essere oggetto di un'analisi, senza tralasciare alcun elemento del dibattito: la gestione delle scorie, il cambiamento climatico, la sicurezza dell'approvvigionamento, lo sviluppo sostenibile ecc.;
- si deve proseguire attivamente la ricerca sulle tecniche di gestione delle scorie e la loro attuazione pratica in condizioni ottimali di sicurezza;
- per petrolio e gas, caratterizzati da crescenti importazioni, bisogna prevedere un dispositivo rafforzato di scorte strategiche nonché rafforzare e diversificare le reti di fornitura.

2.6. La Commissione non propone nel Libro verde una strategia prestabilita, ma avvia invece un dibattito in merito alle questioni essenziali che si riflettono sulle scelte energetiche future nell'UE.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro verde della Commissione e ne riconosce i meriti. Gli studi settoriali evidenziano che la dipendenza esterna dell'Unione europea in campo energetico è considerevole e sta crescendo, e in un momento in cui lo sviluppo dei prezzi del petrolio e di conseguenza del gas ha nuovamente evidenziato i lati negativi della dipendenza, appare ragionevole cercare di elaborare un quadro complessivo degli sviluppi futuri. Nell'ambito di una discussione in materia di energia, e quindi nel presente contesto, non si possono ignorare le considerazioni relative all'ambiente e in particolare alla prevenzione dei cambiamenti climatici.

3.2. Se si mantiene invariata la politica attuale, la prospettiva per i prossimi 30 anni appare assai problematica. Crescono considerevolmente sia la dipendenza esterna che le emissioni di gas ad effetto serra. Non vi è ragione di supporre che le ipotesi o i calcoli siano errati. Il quadro che ne deriva va preso sul serio e se ne deve tenere conto in tutte le misure relative a tale contesto.

3.3. Lo studio della Commissione si concentra tuttavia in grande misura sull'UE, sebbene la questione debba essere necessariamente analizzata anche su scala globale. Le risorse energetiche fossili, che ancora per lungo tempo costituiranno la maggior parte dell'energia mondiale, sono limitate su scala mondiale. Attualmente il consumo si concentra per lo più in America settentrionale e in Europa, ma con l'accrescersi del tenore di vita nel resto del mondo, vi aumenta anche rapidamente il consumo di combustibili. La competizione per le risorse energetiche si intensifica, le possibilità di crisi aumentano e alcuni parlano già di future guerre per l'energia. In tale contesto la Commissione dovrebbe preoccuparsi molto di più della dipendenza esterna dell'UE.

3.4. Inoltre la prospettiva temporale dello studio dovrebbe essere più lunga. Taluni elementi di base del settore energetico non cambiano di molto nell'arco di 30 anni, i cambiamenti maggiori, ad esempio nella disponibilità di combustibili fossili, non si faranno sentire prima che sia trascorso tale periodo. D'altro canto le scelte tecnologiche interamente nuove assommano probabilmente grande importanza solo in un arco temporale più lungo. È chiaro che l'attuale livello di precisione dell'analisi non consente di prolungare l'orizzonte temporale. Tuttavia sarebbe stato opportuno individuare alcuni elementi di base, come le riserve di combustibili fossili, le variazioni demografiche e altre prospettive, lungo un arco temporale maggiore. Esistono anche valutazioni più a lungo termine delle innovazioni dovute alle nuove tecnologie.

3.5. La prima misura da adottare per ridurre i rischi relativi all'approvvigionamento energetico e di altro tipo consiste nel diversificare ed equilibrare per quanto possibile i tipi e le forme dell'energia utilizzata. Occorre inoltre perseguire un'utilizzazione ottimale di ogni fonte di energia che vi si presti dal punto di vista economico ed ecologico. In tale contesto, sembra che il rapido incremento dell'impiego di gas naturale e la considerevole riduzione della quota di energia nucleare previsti dalla Commissione potrebbero comportare dei problemi. Inoltre tale tendenza accentuerebbe notevolmente la dipendenza esterna e le emissioni di gas ad effetto serra.

3.6. Occorrerebbe studiare più da vicino l'importanza dell'energia per le economie nazionali e le conseguenze economiche delle decisioni di politica energetica. Sebbene attualmente i costi energetici corrispondano solo ad alcuni punti percentuali del reddito nazionale, la crescita economica e la competitività reagiscono con una certa sensibilità agli aumenti di prezzo dell'energia. Attualmente la crescita dei consumi energetici è più lenta della crescita economica, ma nell'Unione europea si impiegano ancora mediamente due kWh di energia per ogni euro di prodotto interno. Le variazioni del prezzo del petrolio

continuano a influenzare direttamente i prezzi del gas naturale e del carbone e le variazioni di prezzo dell'energia primaria hanno vasti effetti moltiplicatori sull'economia. Anche il rapporto di cambio tra dollaro e euro ha un'influenza decisiva, dal momento che il prezzo del petrolio viene tuttora fissato in dollari. Occorre cercare di far sì che gli acquisti di prodotti energetici siano in euro.

3.7. Il documento solleva un'importante questione: le misure previste dalla Commissione, ossia anzitutto rendere più efficiente l'utilizzazione dell'energia e accrescere il ricorso alle fonti rinnovabili, potrebbero effettivamente invertire la tendenza all'aumento della dipendenza esterna e delle emissioni di gas ad effetto serra, nell'orizzonte temporale in questione e senza compromettere gli obiettivi economici ed occupazionali? La Commissione non fornisce cifre di alcun tipo in relazione a tale punto.

3.8. Per far fronte alle importanti sfide che vengono menzionate nel Libro verde, la Commissione dovrebbe sviluppare ulteriormente un quadro armonizzato di azione comune i cui obiettivi siano garantire il benessere dei cittadini e la crescita economica e fornire alle utenze private e alle imprese un approvvigionamento energetico sicuro a prezzi ragionevoli, rispettando al tempo stesso i principi della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile. Occorre tenere conto innanzi tutto del diritto degli Stati membri di decidere in modo indipendente la loro politica energetica (in particolare per quanto riguarda i modi di produzione dell'energia), nonché degli altri punti di vista espressi nel presente parere. Nondimeno, la Commissione potrebbe definire, come ha già fatto nel 1973 e nel 1979, degli obiettivi indicativi dell'UE, che potrebbero servire da riferimento per gli Stati membri per definire i loro piani energetici tentando di raggiungere collettivamente i suddetti obiettivi dell'UE.

3.9. Tenendo conto della dimensione mondiale dell'approvvigionamento energetico, vi sarebbe motivo di aggiungere alle domande formulate dalla Commissione la seguente:

Anche il considerevole consumo di energia degli altri paesi industrializzati e le crescenti esigenze energetiche dei paesi in via di sviluppo accrescono fortemente l'uso di combustibili fossili. Quali misure potrebbe avviare l'UE per sostenere gli sforzi compiuti dai paesi terzi ai fini di uno sviluppo energetico sostenibile? Si dovrebbe incoraggiare il trasferimento di tecnologie e di conoscenze relative alle fonti energetiche rinnovabili, in particolare a quella solare, e al risparmio energetico?

4. Risposte alle domande della Commissione

4.1. Può l'Unione europea accettare un aumento della sua dipendenza da fonti energetiche esterne senza compromettere la sicurezza di approvvigionamento e la competitività dell'Europa? Se così fosse, per quali fonti energetiche sarebbe

opportuno prevedere una politica quadro di importazioni? In tale contesto va favorito un approccio economico: costo dell'energia; o un approccio geopolitico: rischio di perturbazioni?

4.1.1. L'UE non può attualmente evitare di accrescere la sua dipendenza dalle fonti energetiche esterne, anche se ciò comporta dei rischi per la sicurezza di approvvigionamento e la competitività. La dipendenza non può essere eliminata, ma i rischi possono e devono essere ridotti.

4.1.2. Alcuni Stati membri e regioni dell'UE sono particolarmente vulnerabili, in quanto la loro dipendenza esterna è superiore al 50 %. Essi devono dedicare particolare attenzione all'approvvigionamento nell'ambito della loro politica energetica. In particolare dal punto di vista di tali Stati e regioni vi è motivo di valutare quali azioni comuni a livello di UE potrebbero porre rimedio a tale vulnerabilità. Occorre dedicare particolare attenzione ai problemi delle regioni periferiche dell'UE.

4.1.3. Nel mercato attuale è di per se quasi impossibile creare una politica quadro per le importazioni energetiche che faccia riferimento ad un combustibile piuttosto che ad un altro. Bisogna invece tenere in considerazione, nell'ambito di tutte le relazioni esterne bilaterali e multilaterali dell'UE che abbiano rilevanza a tal fine, le opportunità per le imprese di fare affari liberamente e in condizioni di reciprocità. Occorrerebbe rafforzare la cooperazione tra i paesi produttori e l'UE, al fine di garantire condizioni commerciali favorevoli. L'obiettivo prioritario dovrebbe essere il mercato più efficiente ed aperto possibile per tutti i tipi di energia, nonché il rispetto delle regole dell'OMC anche nel settore energetico.

4.2. Il mercato interno sempre più integrato dell'UE, nel cui ambito le decisioni prese in uno Stato hanno un impatto sugli altri, richiede una politica coerente e coordinata a livello comunitario? Di cosa dovrebbe consistere tale politica e come dovrebbero inserirsi le regole in materia di concorrenza?

4.2.1. Il mercato interno dell'energia dovrebbe funzionare per quanto possibile secondo le regole generali del mercato interno, comprese quelle in materia di concorrenza. Dal momento che una parte del settore energetico consiste per sua natura in un servizio pubblico e si appoggia su reti di trasporto e distribuzione, occorrono d'altra parte delle regole specifiche.

4.2.2. Nel considerare la questione della politica energetica comune dell'UE occorre tenere conto dei seguenti punti:

— Quali aspetti occorre trattare e quali misure devono essere adottate a livello dell'UE piuttosto che a livello nazionale per ottenere maggiore efficacia (sussidiarietà)?

- Quali di detti aspetti e misure non possono essere gestiti dall'UE nell'ambito dell'attuale ripartizione delle competenze?
- Occorre una politica specifica per garantire l'equilibrio tra i tre pilastri della politica energetica: approvvigionamento, competitività ed esigenze ambientali?

4.2.3. Il giudizio del Comitato in merito alle responsabilità dei governi degli Stati membri e dell'UE nel campo della politica energetica è trattato ai punti 1.6 e 1.7. A livello dell'UE occorre necessariamente quantomeno garantire il funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia e curare le relazioni esterne dell'UE, in particolare con i paesi produttori e con l'OMC.

4.2.4. Nell'UE occorre creare adesso un collegamento più stretto tra la politica energetica e altre politiche dell'UE, ad esempio quella del clima, quella della ricerca e quella agricola.

4.3. Le politiche di aiuti di Stato nel settore energetico costituiscono un ostacolo alla competitività nell'Unione europea o no? Dati i fallimenti dei tentativi di armonizzare la tassazione indiretta, non si dovrebbe riesaminare l'intera questione della tassazione dell'energia tenendo conto degli obiettivi energetici ed ambientali?

4.3.1. Le tasse sull'energia e gli aiuti di Stato vengono spesso utilizzati come strumento di orientamento per conseguire obiettivi comunemente accettati, quali la tutela dell'ambiente, la promozione dell'impiego di fonti energetiche rinnovabili eccetera. Affinché gli aiuti o la tassazione non distorcano la concorrenza tra gli Stati membri dell'UE, si persegue un'armonizzazione. Qualora la tassazione dell'energia venga armonizzata soltanto tra gli Stati membri dell'UE, si indebolirebbe ulteriormente la competitività nei confronti di altri paesi, specialmente quelli OCSE.

4.3.2. La tassazione dell'energia, qualora adeguatamente predisposta, può orientare le scelte verso alternative migliori dal punto di vista ambientale, ove tali alternative siano disponibili. Ciò corrisponde al principio di internalizzare i costi esterni delle varie forme di energia, ma tali costi esterni sono difficili da stabilire con esattezza e dipendono in modo considerevole dalle circostanze. Per ridurre le emissioni di anidride carbonica potrebbe essere opportuno utilizzare una tassa sull'anidride carbonica, ma ai fini del funzionamento del mercato interno ciò è possibile solo nell'ambito di una completa armonizzazione.

4.3.3. L'imposizione fiscale sull'uso di energia conduce, almeno a lungo termine, ad un risparmio energetico. Tuttavia l'imposizione sul consumo comporta anche altre conseguenze. Essa riduce la competitività dell'industria nel caso in cui non sia armonizzata a livello internazionale e indebolisce i consumi

delle famiglie, cosa che influisce sulla crescita economica. Nel predisporre la tassazione dell'energia occorre tenere conto di tali conseguenze e per quanto possibile compensarle.

4.3.4. Per ottenere degli effetti ambientali positivi bisognerebbe almeno destinare i proventi della tassazione dell'energia al sostegno di progetti finalizzati a migliorare l'ambiente.

4.3.5. La tassazione dell'energia dovrebbe avere un impatto ambientale, ma non un effetto negativo sulla competitività o in termini sociali. Le proposte del 1992 e del 1997 non rispondevano completamente a tali esigenze. La Commissione dovrebbe studiare come si possano soddisfare tali condizioni.

4.3.6. In molti casi è possibile, e vantaggioso sotto il profilo macroeconomico, ricorrere ad accordi volontari invece che alla tassazione al fine di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Degli accordi adeguatamente predisposti costituiscono inoltre spesso la maniera più sicura di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

4.4. Nel quadro del dialogo in corso con i paesi produttori, cosa dovrebbero prevedere gli accordi di fornitura e di promozione degli investimenti? Data la particolare importanza di un partenariato con la Russia, come si possono garantire quantità, prezzi e investimenti stabili?

4.4.1. L'UE dovrebbe cercare di stabilire normali ed efficienti condizioni di commercio e di investimento con i paesi produttori, ad esempio sostenendo lo sviluppo della struttura del mercato energetico e delle condizioni commerciali. La possibilità di un partenariato strategico e di una cooperazione a lungo termine tra l'UE e determinati paesi produttori va considerata come un mezzo importante per salvaguardare l'approvvigionamento energetico dell'UE.

4.4.2. Occorrerebbe promuovere la cooperazione UE — Russia in campo energetico e incoraggiare la Russia a sottoscrivere l'accordo della Carta dell'energia.

4.4.3. Si dovrebbe tentare di far sì che gli scambi di prodotti energetici avvengano in euro.

4.5. Occorre predisporre maggiori riserve, come si fa già per il petrolio, includendo altre fonti energetiche, quali il gas o il carbone? La Comunità deve assumere un ruolo maggiore nella gestione delle scorte e se sì, con quali obiettivi e modalità? Il rischio di perturbazioni fisiche dell'approvvigionamento energetico giustifica misure più onerose per l'accesso alle riserve?

4.5.1. Garantire l'approvvigionamento di carbone accumulando scorte in tutti gli Stati membri o quantomeno a livello dell'UE è superfluo, dal momento che l'UE ha una propria produzione di carbone e la Commissione propone di mantenerla al livello necessario per garantire la sicurezza di approvvigionamento.

4.5.2. Gli Stati membri dovrebbero prepararsi ad un problema relativo alla sicurezza di approvvigionamento derivante dall'aumento del ricorso al gas naturale. Occorre esaminare le condizioni per l'introduzione di obiettivi comuni in materia di riserve. Per quanto riguarda tale combustibile, si dovrebbe prendere in considerazione un adeguato sistema di scorte, di gas o di un combustibile sostitutivo. È praticamente impossibile creare un modello uniforme, dal momento che le utilizzazioni, le quantità e le fonti del gas naturale, nonché le condizioni geologiche, sono estremamente variabili, così come i possibili sostituti.

4.5.3. L'UE dovrebbe partecipare come un unico membro alle attività dell'AIE.

4.6. Come si può garantire lo sviluppo e la migliore gestione delle reti di trasporto dell'energia nell'Unione europea e nei paesi vicini in modo tale da permettere al mercato interno di funzionare adeguatamente e da garantire la sicurezza di approvvigionamento?

4.6.1. Il miglioramento, la costruzione e l'uso delle reti di trasporto dell'energia dovrebbero basarsi anzitutto sul mercato, sulle imprese che vi operano e su un grado sufficiente di autofinanziamento di tali imprese. La Commissione deve attuare efficacemente il programma di rafforzamento dei trasporti. Occorre elaborare rapidamente delle regole sull'accesso alle reti e sulla loro utilizzazione.

4.6.2. Se necessario, si dovrebbero promuovere gli investimenti nei paesi vicini e in altre importanti regioni utilizzando fondi specifici dell'UE e prestiti della BERS e della BEI. Sotto tale profilo la regione balcanica riveste particolare importanza.

4.6.3. Nell'ambito delle possibili prospettive di costruzione di ulteriori infrastrutture per il trasporto del gas naturale non viene menzionata l'alternativa settentrionale, sebbene essa offrirebbe numerosi vantaggi ai fini dell'approvvigionamento e sarebbe coerente con la politica relativa alla dimensione settentrionale dell'UE. La dimensione settentrionale è finalizzata, come la cooperazione tra le regioni mediterranee, a ridurre i divari del tenore di vita nella regione, a promuovere la crescita economica e a sviluppare la cooperazione multilaterale intesa a garantire uno sviluppo equilibrato della regione. Gli aspetti principali della dimensione settentrionale sono l'ambiente e l'energia. Le risorse energetiche della regione sono considerevoli e diversificate.

4.7. Lo sviluppo di alcune fonti energetiche rinnovabili richiede sforzi considerevoli in termini di ricerca e sviluppo tecnologico, sostegno agli investimenti e aiuto operativo. Il cofinanziamento di tali aiuti dovrebbe comprendere un contributo da parte di settori che hanno ricevuto aiuti conside-

revoli in fase di sviluppo iniziale e che sono adesso altamente redditizi?

4.7.1. Ad altri settori non viene chiesto di ripagare gli aiuti per la ricerca e lo sviluppo. Inoltre il livello di aiuti concessi, i beneficiari e la redditività attuale variano enormemente da un paese all'altro e da un'impresa all'altra, rendendo praticamente impossibile trovare una soluzione equa.

4.7.2. Le imprese del settore delle energie tradizionali stanno già contribuendo, almeno in parte, a finanziare le energie rinnovabili attraverso forme di tassazione in evoluzione e determinati schemi di sostegno (prezzi garantiti e obbligo di acquisto).

4.7.3. Per utilizzare il potenziale offerto dalle energie rinnovabili sono necessarie delle misure di sostegno. Occorrerebbe tuttavia predisporre al più presto delle regole comuni per le misure nazionali di sostegno, in modo che le condizioni operative per le imprese siano eque e che lo sviluppo del mercato interno non venga perturbato⁽¹⁾.

4.8. Dal momento che l'energia nucleare costituisce uno degli elementi della discussione su come affrontare il cambiamento climatico e sull'indipendenza energetica, come può la Comunità trovare una soluzione al problema delle scorie nucleari, del rafforzamento della sicurezza nucleare e dello sviluppo della ricerca relativa ai reattori del futuro, in particolare nel settore della tecnologia della fusione?

4.8.1. Nelle osservazioni generali il Comitato ha evidenziato l'esigenza di sviluppare e di mantenere in uso tutte le alternative energetiche. Ciò riguarda anche l'energia nucleare e il carbone.

4.8.2. Il problema dell'energia nucleare consiste nella sua accettabilità politica in alcuni Stati membri, che a sua volta presuppone un'informazione del tutto aperta in merito alle questioni relative a tale tipo di energia.

4.8.3. Nell'Unione europea la sicurezza nucleare è ai massimi livelli e viene sviluppata ulteriormente la sicurezza dei reattori. Lo smaltimento e la collocazione definitiva delle scorie radioattive comportano delle scelte tecniche, in merito alle quali si deve decidere a livello politico. Al tempo stesso occorre proseguire la ricerca finalizzata allo sviluppo di possibili soluzioni alternative. L'impiego dell'energia nucleare e la gestione delle scorie nucleari rientrano nelle responsabilità e nelle competenze degli Stati membri. L'Unione può assistere gli Stati membri nel campo della ricerca e dello scambio di informazioni. Nel contesto dell'ampliamento l'UE deve garantire che nei futuri Stati membri vi sia un grado elevato di sicurezza nel settore dell'energia nucleare. Occorre inoltre promuovere il trasferimento di competenze di livello elevato in materia di sicurezza dagli Stati membri ai paesi meno sviluppati che fanno uso di energia nucleare.

⁽¹⁾ Cfr. parere CES in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità» GU C 367 del 20.12.2000.

4.8.4. La produzione di elettricità a partire dall'energia nucleare non comporta emissioni di gas ad effetto serra. La Commissione verifica attualmente la produzione di energia nucleare dell'Unione europea, che è pari al 35 % dell'elettricità impiegata, il che equivale ad una riduzione delle emissioni pari a quella che si otterrebbe togliendo dalle strade 75 milioni di auto. Inoltre l'energia nucleare non accresce la dipendenza esterna. Dal momento che la maggior parte dei costi dell'energia nucleare è costituita da costi in conto capitale, la dinamica dei prezzi è del tutto stabile e prevedibile.

4.8.5. Sono gli Stati membri a decidere in merito all'uso dell'energia nucleare, e in futuro occorrerà rispettare tale autonomia decisionale. È tuttavia difficile comprendere come l'UE possa in futuro far fronte alle sfide dell'approvvigionamento energetico, del contenimento dei relativi prezzi e del cambiamento climatico senza che vi sia una quota di produzione di elettricità a partire dall'energia nucleare pari almeno a quella attuale. Inoltre l'energia nucleare contribuirà possibilmente in futuro allo sviluppo dell'economia dell'idrogeno, la quale necessita di un approvvigionamento sicuro di elettricità o di gas naturale.

4.8.6. Nei programmi quadro di ricerca dell'UE occorre continuare a dare rilievo alla ricerca nel settore nucleare, e in particolare della fusione, sotto forma di un'ampia collaborazione internazionale. Tale enfasi è importante sia ai fini dello sviluppo delle tecnologie future, che per conservare il necessario livello di competenza.

4.9. Quali politiche dovrebbero permettere all'Unione europea di adempiere ai suoi obblighi in relazione al Protocollo di Kyoto? Quali misure potrebbero essere adottate per sfruttare pienamente i potenziali risparmi di energia che contribuirebbero a ridurre sia la nostra dipendenza esterna che le emissioni di CO₂?

4.9.1. L'UE deve continuare ad agire con decisione ai fini della prevenzione del cambiamento climatico, sulla base del Protocollo di Kyoto.

4.9.2. La Commissione e i governi degli Stati membri stanno elaborando dei programmi di azione; alcuni Stati hanno già pubblicato il proprio. Dal momento che l'onere è condiviso tra gli Stati membri, la responsabilità dell'applicazione incombe su di essi. Le misure di settore a livello dell'UE ostacolerebbero un'azione responsabile ed efficace rispetto ai costi.

4.9.3. La Commissione ha presentato un programma di misure di efficienza energetica, che è stato valutato in altra sede e che dovrebbe costituire la base per l'azione. Vi sono numerose possibilità di sviluppare e applicare nuove tecniche per rendere più efficienti la produzione e l'utilizzazione dell'energia. Il principio dovrebbe essere quello di produrre il massimo partendo dal minimo.

4.9.4. Come si può realizzare il potenziale di risparmio energetico quando al tempo stesso vi è l'esigenza di salvaguardare la crescita economica e la coesione sociale?

4.10. È possibile continuare ad attuare tramite iniziative nazionali un ambizioso programma per la promozione dei combustibili biologici e di altri combustibili alternativi, tra cui l'idrogeno, il cui obiettivo è il 20 % del consumo totale di combustibili nel 2020, o occorrono decisioni coordinate in merito alla tassazione, alla distribuzione e alle prospettive per la produzione agricola?

4.10.1. Lo sviluppo e l'utilizzazione di combustibili biologici per i trasporti possono essere promossi attraverso un programma comune a livello dell'UE, al fine di armonizzare il sostegno e altre misure e per includere adeguatamente tale questione nella Politica agricola comune. La responsabilità principale ricade tuttavia sugli Stati membri.

4.11. Il risparmio energetico negli edifici (40 % del consumo complessivo di energia) siano essi pubblici o privati, nuovi o in restauro, dev'essere promosso grazie ad incentivi quali sgravi fiscali, o occorrono misure regolamentari, in linea con quelle adottate per i principali impianti industriali?

4.11.1. Il risparmio energetico negli edifici sarà probabilmente in primo luogo una questione di competenza degli Stati membri, dal momento che le condizioni sono molto variabili. Le norme in materia di costruzione degli edifici costituiscono probabilmente un mezzo efficace di regolamentazione, ma non possono esservi norme uniformi per l'intera UE.

4.11.2. Occorrerebbe tuttavia valutare cosa l'UE potrebbe fare per accelerare l'azione degli Stati membri, ad esempio nel settore della standardizzazione e delle norme sui consumi. Il Comitato tratterà tale questione più in dettaglio nel parere in merito alla proposta di direttiva in materia.

4.12. Il risparmio energetico nei trasporti (32 % del consumo di energia) dipende da una correzione del crescente squilibrio tra trasporto su strada e trasporto su rotaia. Tale squilibrio è inevitabile, o si potrebbero intraprendere delle azioni correttive, anche se impopolari, in particolare per incoraggiare una riduzione dell'uso delle automobili nelle zone urbane? Come si possono conciliare gli obiettivi di aprire il settore alla concorrenza con gli investimenti nelle infrastrutture per eliminare i punti critici e con l'intermodalità?

4.12.1. Il Comitato attende che la Commissione presenti le proprie proposte per il risparmio energetico nei trasporti nel Libro bianco sulla politica dei trasporti di prossima presentazione, e esporrà le proprie osservazioni in materia in un parere.

4.12.2. Occorre rendere il trasporto su rotaia più efficiente grazie alla liberalizzazione, ma con la dovuta cautela.

4.12.3. I trasporti nelle aree urbane sono chiaramente di competenza delle amministrazioni nazionali, o addirittura locali. L'UE potrebbe assumere un ruolo nel campo della sensibilizzazione e dello sviluppo.

4.13. Come si può sviluppare un punto di vista più orientato alla collaborazione e integrare la dimensione di lungo periodo nelle decisioni e nelle azioni delle pubbliche autorità e delle altre parti in causa al fine di sviluppare un sistema sostenibile di approvvigionamento energetico? Come devono essere predisposte le opzioni energetiche per il futuro?

4.13.1. In tale campo sono essenziali la R&S e il Sesto programma quadro.

4.13.2. Nell'approvvigionamento energetico, non si dovrebbe escludere alcuna alternativa dal lavoro di sviluppo.

4.13.3. Bisogna trovare forme adeguate di cooperazione con le autorità nazionali.

5. Sintesi

5.1. Il Comitato accoglie con favore il Libro verde della Commissione e ne riconosce i meriti. Fa osservare che proseguendo la politica attuale, nell'arco di 30 anni, in un'Unione europea allargata, vi saranno problemi considerevoli in relazione alla garanzia dell'approvvigionamento energetico e all'evoluzione delle emissioni di anidride carbonica.

5.2. Lo studio della Commissione dovrebbe tuttavia essere più globale. Globalmente è disponibile una quantità decisamente limitata di combustibili fossili, per ottenere i quali competono i paesi industrializzati e, in misura crescente, i paesi in via di sviluppo. In tale contesto i rischi connessi alla dipendenza esterna si accentuano. Inoltre l'orizzonte temporale dello studio dovrebbe essere più esteso, perché nel settore energetico i cambiamenti sono lenti e i problemi si aggraveranno solo nella seconda metà del secolo.

5.3. La prima misura da adottare per ridurre i rischi relativi all'approvvigionamento energetico e di altro tipo consiste nel diversificare ed equilibrare per quanto possibile i tipi e le forme dell'energia utilizzata.

5.4. Il Libro verde solleva un'importante questione: le misure previste dalla Commissione, ossia anzitutto rendere più efficiente l'utilizzazione dell'energia e accrescere il ricorso alle fonti rinnovabili, potrebbero effettivamente invertire la tendenza all'aumento della dipendenza esterna e delle emissioni di gas ad effetto serra, nell'ambito dell'orizzonte temporale in questione e senza compromettere gli obiettivi economici ed occupazionali?

5.5. Per far fronte alle importanti sfide, la Commissione dovrebbe sviluppare ulteriormente il quadro di azione comune e definire criteri di riferimento validi per tutta l'Unione. Occorre tenere conto innanzi tutto del diritto degli Stati membri di decidere in modo indipendente la loro politica energetica, in particolare per quanto riguarda i modi di produzione dell'energia.

5.6. Il Comitato ritiene che alle domande formulate dalla Commissione si dovrebbe aggiungere la seguente: quali misure potrebbe avviare l'UE per sostenere gli sforzi compiuti dai paesi terzi ai fini di uno sviluppo sostenibile?

5.7. Le principali risposte del Comitato alle domande della Commissione sono le seguenti:

5.7.1. la dipendenza dalle fonti energetiche esterne non può essere eliminata, ma i rischi possono e devono essere ridotti.

5.7.2. Nell'ambito delle relazioni esterne l'UE dovrebbe perseguire l'obiettivo di garantire alle imprese l'opportunità di fare affari nel settore energetico liberamente e in condizioni di reciprocità. Occorre sviluppare relazioni a lungo termine con i paesi produttori.

5.7.3. Nell'ambito della politica energetica occorre tenere conto della sussidiarietà. A livello dell'UE si deve necessariamente garantire il funzionamento efficiente del mercato interno dell'energia e curare le relazioni esterne dell'UE, in particolare con i paesi produttori e con l'OMC.

5.7.4. La tassazione dell'energia dovrebbe avere un chiaro impatto ambientale, ma non dovrebbe avere un effetto negativo, tra l'altro sulla competitività o in termini sociali.

5.7.5. Garantire l'approvvigionamento di carbone accumulando scorte non è necessario in tutti gli Stati membri. La scelta di aumentare il ricorso al gas naturale al fine di garantire la sicurezza di approvvigionamento deve essere fatta dagli Stati membri in base alle rispettive situazioni. Occorre chiarire i requisiti relativi all'introduzione di obiettivi comuni in materia di scorte.

5.7.6. Il rafforzamento, la costruzione e l'utilizzazione delle reti di trasporto devono basarsi sul mercato. L'UE deve promuovere il rafforzamento delle connessioni di trasporto e stabilire regole comuni. Occorre promuovere gli investimenti nelle reti dirette verso i paesi confinanti e altre regioni importanti, compresa la Russia settentrionale, grazie a fondi specifici dell'UE.

5.7.7. Per utilizzare il potenziale offerto dalle energie rinnovabili è necessario adottare delle misure di sostegno e predisporre al più presto delle regole comuni in materia. Il settore delle energie convenzionali, ad esempio, partecipa già al finanziamento, sebbene non vi siano ragioni oggettive né schemi per tale finanziamento.

5.7.8. L'energia nucleare comporta dei problemi, ma anche degli evidenti vantaggi. La decisione in merito all'impiego dell'energia nucleare compete agli Stati membri. È quanto meno difficile comprendere come l'UE possa in futuro far fronte alle sfide dell'approvvigionamento energetico, del contenimento dei relativi prezzi e del cambiamento climatico senza

che vi sia una quota di produzione di elettricità a partire dall'energia nucleare pari almeno a quella attuale.

5.7.9. Vi sono numerose possibilità di sviluppare e applicare nuove tecniche per rendere più efficienti la produzione e l'utilizzazione dell'energia.

5.7.10. Per quanto riguarda le questioni relative al settore dei trasporti, il Comitato attende il Libro bianco della Commissione prima di prendere posizione in materia.

5.7.11. Le norme di costruzione finalizzate all'efficienza energetica degli edifici costituiscono un importante strumento di orientamento, ma le differenze climatiche e di altre condizioni rendono impossibile adottare norme unitarie a livello dell'Unione europea. Il Comitato tratterà tale questione più in dettaglio nel parere sulla proposta di direttiva in materia.

5.7.12. Le attività di ricerca e sviluppo e il Sesto programma quadro sono essenziali per predisporre le future scelte energetiche e lo sviluppo sostenibile.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo ed informazione sul traffico marittimo»,
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee e all'adozione di misure di accompagnamento», e
- alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima»

(2001/C 221/07)

Il Consiglio, in data 25 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte 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 Retureau e della correlatrice Bredima-Savopoulou, in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 111 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Continuando ad onorare l'impegno di presentare una serie di proposte legislative nel campo della sicurezza marittima, la Commissione propone tre nuovi testi del Consiglio e del Parlamento, in merito ai quali richiede il parere del Comitato.

1.2. Si tratta, secondo la formulazione della Commissione, di una «seconda serie di provvedimenti comunitari in tema di sicurezza marittima in seguito al naufragio della petroliera Erika», che per semplicità saranno designati «pacchetto Erika II» e comportano tre proposte, una direttiva e due regolamenti.

1.3. Le proposte erano già annunciate nel «pacchetto Erika I», sul quale il Comitato si è già pronunciato⁽¹⁾. In quell'occasione il Comitato ha formulato alcune osservazioni generali alle quali è opportuno richiamarsi, come premessa alle osservazioni più particolareggiate che faranno seguito all'analisi delle proposte presentate.

1.4. Il Comitato deplora il fatto che, riguardo alla modifica della direttiva destinata a rafforzare i controlli nei porti e compresa nel primo pacchetto, il Consiglio non abbia accolto fino in fondo le proposte della Commissione, che prevedevano in particolare un aumento significativo del numero di ispettori qualificati, come sottolineato dal Comitato. La posizione attuale del Consiglio potrebbe limitare considerevolmente il numero di navi a rischio ispezionate nei porti. Il Comitato se ne rammarica profondamente e auspica che tale posizione possa mutare, in modo da garantire il pieno rispetto degli obiettivi del memorandum di Parigi e del «targeting coefficient» proposto dalla Commissione.

1.5. Per quanto riguarda l'introduzione delle petroliere a doppio scafo, il Comitato aveva richiesto che, nella misura del possibile, si cercasse un accordo prima di tutto all'OMI. Ora prende atto con soddisfazione del fatto che è stata decisa, durante la sessione dell'OMI del 24-27 aprile 2001, una revisione dell'attuale calendario di ritiro dell'OMI in linea con la domanda congiunta degli Stati membri dell'Unione.

1.6. Tenuto conto dell'importanza del fattore umano per la sicurezza, il recepimento nell'ordinamento comunitario delle convenzioni marittime dell'OIL, mediante ratifica da parte degli Stati membri, e la prossima revisione dei testi relativi alla formazione degli equipaggi sono diventati bisogni urgenti. Gli Stati membri dovrebbero agire presso gli altri paesi aderenti all'OMI e all'OIL e la Comunità dovrebbe a sua volta contribuire a promuovere la ratifica universale delle convenzioni e dei protocolli più recenti, al fine di innalzare e unificare il livello generale di tutela della gente di mare e la loro formazione in materia di sicurezza. Dal canto suo, il Comitato elaborerà un parere d'iniziativa su questa materia che riguarderà tutti i modi di trasporto.

2. Le proposte legislative del pacchetto Erika II

2.1. *La direttiva relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo ed informazione sul traffico marittimo*

2.1.1. Il rischio di incidenti legati alla concentrazione del traffico marittimo è particolarmente elevato negli stretti; più in generale, le conseguenze di alcuni incidenti possono risultare

(1) GU C 14 del 16.1.2001, pag. 22.

catastrofiche per l'economia e l'ambiente delle regioni rivierasche delle vie di navigazione europee. Occorre quindi sorvegliare e organizzare il traffico per ridurre al minimo i rischi: è questo l'oggetto della proposta di direttiva.

2.1.2. Secondo la Commissione la Direttiva vigente 93/75/CEE, che introduce obblighi di notifica a carico delle navi che trasportano merci pericolose o inquinanti, non è sufficiente in quanto non si applica alle navi che transitano semplicemente al largo delle coste europee. Di conseguenza la proposta di direttiva, per sorvegliare e controllare più efficacemente il traffico lungo le coste dell'Unione europea, prevede quanto segue:

- a) obbligare le navi che transitano nelle acque comunitarie a dotarsi di un sistema di identificazione automatica («transponders»);
- b) estendere gli obblighi di notifica già contemplati dalla Direttiva 93/75/CEE ad altre merci pericolose o inquinanti ed in particolare ai combustibili di stiva presenti a bordo;
- c) fare un ricorso sistematico allo scambio per via elettronica nell'uso dei dati sui prodotti pericolosi o inquinanti trasportati dalle navi;
- d) rendere obbligatorio equipaggiare le navi con la «scatola nera» o VDR (registratori dei dati di viaggio — Voyage Data Recorders);
- e) accelerare lo sviluppo di banche dati comuni e l'interconnessione in rete dei centri, in modo da permettere una conoscenza più completa del traffico in transito nelle acque europee;
- f) garantire un monitoraggio più accurato delle navi che presentano rischi particolarmente elevati per la sicurezza marittima e l'ambiente;
- g) rafforzare i poteri di intervento degli Stati membri costieri in modo da limitare il rischio di incidenti gravi (cambiamento di rotta, pilotaggio o rimorchio);
- h) designare porti di rifugio;
- i) proibire alle navi di uscire dal porto in caso di condizioni meteorologiche eccezionali.

2.2. *Il regolamento relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee e all'adozione di misure di accompagnamento*

2.2.1. Il regolamento proposto dalla Commissione per migliorare i regimi di responsabilità e di risarcimento in vigore intende completare l'attuale regime internazionale a doppio livello istituendo un fondo europeo integrativo, il fondo COPE, per risarcire le vittime delle fuoriuscite di petrolio che si

verificassero nelle acque europee. Il fondo avrebbe un massimale pari ad un miliardo di euro e sarebbe finanziato, in proporzione ai quantitativi ricevuti, dai soggetti degli Stati membri costieri destinatari di oltre 150 000 tonnellate all'anno di petrolio greggio o di olio combustibile. Il fondo sarebbe attivato soltanto quando si verificasse, nelle acque dell'UE, un incidente che superi o rischi di superare il massimale previsto dal Fondo IOPC.

2.2.2. La Commissione intende inoltre chiedere la revisione del regime internazionale di responsabilità e di risarcimento nel contesto dell'OMI, per colmarne le lacune apportando i seguenti emendamenti alla Convenzione del 1992 sulla responsabilità civile:

- la responsabilità del proprietario della nave dovrebbe essere illimitata se è provato che i danni causati dall'inquinamento sono riconducibili ad una sua colpa grave;
- dovrebbe essere abolito il divieto di presentare domande di risarcimento al noleggiatore, all' esercente o all'operatore della nave;
- sarebbe opportuno riesaminare il risarcimento per i danni causati all'ambiente ed estenderlo, sulla falsariga di regimi di risarcimento analoghi previsti dal diritto comunitario.

2.2.3. La Commissione propone di completare le norme in materia di responsabilità civile e di risarcimento includendo una disposizione relativa alle penalità finanziarie o alle sanzioni da imporre quando è provato che la persona che effettua il trasporto via mare di idrocarburi ha commesso una colpa grave.

2.2.4. Infine, nel caso in cui fallissero gli sforzi volti ad apportare i miglioramenti richiesti alle norme internazionali in materia di responsabilità e di risarcimento, la Commissione presenterà una proposta legislativa volta ad introdurre un regime comunitario di responsabilità e di risarcimento in caso d'inquinamento marittimo.

2.3. *Il regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima*

2.3.1. La Commissione fa notare che il compito di garantire un'attuazione corretta e convergente della legislazione vigente in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento è complicato dalla diversità delle tradizioni amministrative degli Stati membri dell'UE. Quindi, anche per aiutare la Commissione a garantire un'applicazione efficace della legislazione comunitaria esistente, il progetto di regolamento in esame propone la creazione di un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

2.3.2. La Commissione ritiene che sarebbe poco realistico, o perlomeno prematuro, prevedere l'istituzione di una struttura operativa europea integrata, un guardacoste europeo, la cui azione si sostituirebbe a quella delle amministrazioni marittime nazionali. L'Agenzia dovrebbe invece sostenere l'azione degli Stati membri e della Commissione nell'attuazione della legislazione comunitaria vigente, sorvegliandone l'applicazione e valutandone l'efficacia.

2.3.3. L'Agenzia non avrà poteri decisionali. È agli Stati membri e soprattutto alla Commissione, nella sua veste di custode della legislazione comunitaria, che spetterà il compito di dare il seguito dovuto ai lavori e alle proposte eventuali dell'Agenzia.

2.3.4. L'Agenzia sarà dotata di personalità giuridica e dovrà essere ubicata in un luogo adeguato, che le permetta di stabilire rapporti di lavoro con le istituzioni europee interessate.

2.3.5. L'Agenzia sarà controllata da un consiglio d'amministrazione composto da quattro rappresentanti della Commissione, quattro rappresentanti del Consiglio, quattro rappresentanti nominati dal Parlamento europeo e quattro rappresentanti del settore, compresi gli utenti, nominati dalla Commissione. Il direttore esecutivo sarà nominato dal consiglio d'amministrazione su proposta della Commissione. La durata del mandato del direttore esecutivo e dei componenti il consiglio d'amministrazione sarà di cinque anni, rinnovabile una sola volta.

2.3.6. Per costituire il personale dell'Agenzia, un ristretto numero di persone sarà distaccato dalle istituzioni comunitarie in via temporanea. Gli altri membri del personale saranno reclutati in base all'esperienza e al merito mediante contratti temporanei rinnovabili.

2.3.7. Per garantire il conseguimento degli obiettivi fissati, l'Agenzia avrà per compito, tra l'altro, di prestare l'assistenza tecnica necessaria a preparare la revisione della legislazione comunitaria, rafforzare il regime di controllo da parte dello Stato di approdo ed eseguire le ispezioni delle società di classificazione. L'Agenzia può decidere di istituire centri regionali negli Stati membri che richiedano una sorveglianza più incisiva del traffico marittimo. Per assolvere i compiti che le sono affidati, l'Agenzia effettuerà visite negli Stati membri per verificare le modalità di applicazione della legislazione.

3. Osservazioni generali

3.1. Segnalazione delle navi

3.1.1. Il Comitato è favorevole all'istituzione di un sistema globale centralizzato di rendicontazione, vigilanza e controllo delle navi, che comprenda i servizi di assistenza al traffico marittimo (VTS) e quelli di ricerca e salvataggio.

3.1.2. Il Comitato rileva che le proposte specifiche vertono in gran parte sugli obblighi già imposti alle navi da diverse convenzioni dell'OMI. La Convenzione Unclos riconosce l'OMI come organizzazione competente per le questioni di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento inerenti al trasporto marittimo internazionale.

3.1.3. Il sistema di rendicontazione previsto interessa l'ambito molto ampio delle acque europee e comprende sistemi operativi obbligatori istituiti attraverso l'OMI. La Commissione propone che le navi in transito siano tenute a partecipare al sistema dell'OMI che copre le acque europee e gradualmente anche a nuovi sistemi. Per prima cosa, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero adoperarsi per istituire il sistema proposto in sede OMI, com'è previsto dall'articolo 20 della proposta di direttiva, e applicarlo anche in via unilaterale se l'OMI non riuscirà ad istituirlo entro un termine ragionevole sul piano internazionale.

3.1.4. Il Comitato ricorda che, nel parere sul primo pacchetto «Erika»⁽¹⁾, ha appoggiato l'instaurazione di un regime dello Stato costiero volto ad identificare le zone e i porti di rifugio e ad accertare che questi siano attrezzati e capaci di gestire gli incidenti, cosa che permetterebbe alle autorità di prestare un'assistenza proattiva alle navi in difficoltà.

3.1.5. Data l'interazione tra navi e centri costieri, il Comitato ritiene che sia particolarmente importante che gli Stati membri adempiano in tempo utile agli obblighi cui sono soggetti ai sensi della direttiva.

3.2. Il fondo COPE

3.2.1. La responsabilità civile e i risarcimenti per i danni causati all'ambiente dalla fuoriuscita persistente di idrocarburi sono disciplinati dalle convenzioni del 1969 e del 1992 sulla responsabilità civile (Convenzione Responsabilità) e dalle convenzioni del 1971 e del 1992 sul Fondo internazionale di risarcimento per i danni provocati dall'inquinamento da idrocarburi (Fondo IOPC).

3.2.2. Queste convenzioni hanno istituito un sistema a due livelli di responsabilità, in quanto la responsabilità dell'armatore è disciplinata dalla Convenzione Responsabilità e quella del proprietario del carico dalla Convenzione Fondo. La Convenzione Responsabilità dispone la responsabilità oggettiva dell'armatore per i danni causati dall'inquinamento e lo obbliga ad assicurarla fino ad un certo massimale fissato dalla Convenzione stessa. Se le domande presentate in seguito ad un incidente fonte di inquinamento da idrocarburi superano il massimale, può essere ottenuto un risarcimento supplementare presso il Fondo IOPC, finanziato dagli importatori di idrocarburi.

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001, pag. 22.

3.2.2.1. Vi è un consenso generale sul fatto che il sistema tende a conseguire un equilibrio tra gli interessi delle vittime, che vogliono essere sicure di ricevere rapidamente un risarcimento adeguato, la capacità dell'armatore di sottoscrivere la copertura assicurativa necessaria e la necessità di coinvolgere il proprietario del carico nel rimborso dei danni causati dall'inquinamento.

3.2.3. Attualmente 57 paesi aderiscono alla Convenzione Responsabilità del 1992 e 55 paesi alla Convenzione Fondo del 1992, ma vi sono speranze di altre adesioni. È interessante sottolineare che tutti i paesi importanti in ambito marittimo, ad eccezione degli Stati Uniti e della Cina, hanno ratificato la Convenzione Fondo. Ciononostante, alcuni paesi hanno scelto di continuare ad aderire alla Convenzione Responsabilità originaria (1969). Quest'ultima, malgrado un regime di risarcimento più modesto rispetto al protocollo del 1992, prevede la responsabilità illimitata dell'armatore se l'incidente e l'inquinamento conseguono ad una colpa a lui imputabile. Il protocollo del 1992 (Convenzione Responsabilità 1992) rende praticamente impossibile l'applicazione della responsabilità illimitata, che pure esso prevede, subordinandola a condizioni eccezionalmente restrittive per un regime di responsabilità: deve trattarsi di una colpa molto grave, personalmente imputabile all'armatore e dolosa; deve essere provata l'effettiva volontà personale di provocare la catastrofe, cosa praticamente impossibile per le vittime.

3.2.4. A giudizio del Comitato, anche se andrebbe mantenuto un certo equilibrio tra le parti coinvolte, è ovvio che i risarcimenti previsti dal sistema attuale non corrispondono al vero importo dei danni diretti e indiretti causati dalla fuoriuscita di idrocarburi e che i massimali attuali sia per la Convenzione Responsabilità che per il Fondo IOPC vanno sensibilmente incrementati. L'incidente dell'Erika ha mostrato che i risarcimenti, che ancora non sono stati neppure versati, sono lontani dal coprire i danni reali. I soggetti che finanziano i due sistemi di risarcimento non hanno altra scelta, se vogliono mantenere il loro contributo ai fondi entro limiti ragionevoli, che praticare una politica più efficace possibile di sicurezza e di prevenzione degli incidenti.

3.2.5. Secondo il Comitato la creazione di un regime integrativo europeo («terzo livello») destinato ad intervenire parallelamente e in modo complementare al regime internazionale sarà giustificata se il regime internazionale non riuscirà a fissare rapidamente nuovi massimali più adeguati. L'importo di un miliardo di euro è in qualche misura comparabile al massimale fissato nel sistema unilaterale di risarcimento degli Stati Uniti, pari a 1 miliardo di dollari.

3.2.5.1. Nel corso di una serie di pareri formulati in materia, il Comitato ha regolarmente sostenuto che, dato il carattere internazionale del trasporto marittimo, è preferibile adottare misure a livello internazionale. L'istituzione di un fondo di

risarcimento integrativo europeo non deve servire da pretesto per astenersi dal migliorare i risarcimenti previsti dalle convenzioni esistenti e gli Stati membri dovrebbero dare la priorità ad una cooperazione finalizzata a questi indispensabili miglioramenti.

3.2.5.2. Un significativo miglioramento del regime internazionale ridurrebbe infatti in misura corrispondente le esigenze di finanziamento di un regime europeo complementare, nell'interesse di tutte le parti interessate, e ne sposterebbe il peso dai soli paesi europei alla totalità degli operatori dei paesi aderenti alle convenzioni.

3.2.6. La Commissione raccomanda di correggere anche le altre lacune del regime internazionale nel contesto dell'OMI. Il Comitato prende atto dei lavori in corso presso l'organizzazione, nell'ambito del Fondo IOPC, che ha creato un gruppo di lavoro allo scopo. I risultati delle sessioni di marzo e giugno 2001 del gruppo di lavoro saranno sottoposti all'assemblea in autunno. Il Comitato prende inoltre atto della decisione presa dall'OMI nel novembre 2000 di incrementare del 50 % i massimali fissati nella Convenzione Responsabilità e nella Convenzione Fondo, decisione che entrerà in vigore nel novembre 2003.

3.2.7. Nonostante quest'aumento, neanche i nuovi massimali basterebbero a coprire domande di risarcimento che, come nel caso dell'Erika, superassero in misura molto consistente il massimale attuale di 200 milioni di DSP. D'altra parte, gli incidenti del passato ci hanno insegnato che petroliere di tonnellaggio relativamente scarso possono essere all'origine di enormi fuoriuscite di petrolio. È stato il caso dell'Erika, nel quale l'importo massimo previsto dalla Convenzione Responsabilità in proporzione al tonnellaggio della nave era pari a 12 milioni di dollari USA, mentre il Fondo IOPC garantiva il risarcimento integrativo fino al massimale attuale di 200 milioni di DSP.

3.2.8. Alla luce delle considerazioni formulate, il Comitato ritiene che i colloqui in corso presso l'OMI dovrebbero considerare anche l'eventualità di ridistribuire i livelli di risarcimento fissati dalla Convenzione Responsabilità tra le varie categorie di natanti, ma senza turbare l'equilibrio complessivo tra natante e carico.

3.2.9. La Commissione propone di rivedere la Convenzione Responsabilità per abolire il massimale previsto per la responsabilità pecuniaria dell'armatore nel caso che venga provato che i danni da inquinamento dipendano da una sua grave colpa.

3.2.10. Il Comitato fa tuttavia osservare che la limitazione della responsabilità dell'armatore è il fondamento stesso della convenzione del 1992 sulla responsabilità civile. Tale limitazione dipende dalla responsabilità oggettiva dell'armatore e dalla stipula di un'assicurazione volta a coprire gli importi del caso presso i «Club P&I», gli assicuratori dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi. Il regime attuale comprende

una disposizione che consente ai ricorrenti di intentare un'azione diretta contro i Club P&I per una risoluzione rapida della controversia, senza che occorra provare che vi sia stata colpa da parte dell'armatore, cosa che evita lunghi procedimenti e l'eventuale delusione delle vittime dell'inquinamento accidentale.

3.2.11. Alla luce delle riflessioni precedenti, il Comitato ritiene quindi che nell'ambito dell'OMI potrebbe essere mantenuto l'attuale regime di responsabilità degli armatori, che — come già indicato — sarà rivalutato del 50 % nel 2003. Tuttavia, secondo il Comitato, va preso in seria considerazione un regime imperniato sulla colpa, che preveda la responsabilità illimitata dell'armatore e, all'occorrenza, del proprietario del carico (che, così come l'armatore, dovrebbe essere tenuto a verificare la sicurezza di un carico potenzialmente inquinante) in caso di comportamento doloso o colposo, con l'obiettivo di adattare il regime vigente perché operi a vantaggio delle vittime dell'inquinamento, in ogni caso e senza ritardi.

3.2.12. Il Comitato ritiene quindi necessaria una riflessione più approfondita sulla proposta della Commissione in materia di responsabilità illimitata, per evitare che la sua attuazione ritardi i risarcimenti o comporti spese legali tali da togliere ogni interesse al procedimento o addirittura renderlo più sfavorevole all'attore rispetto al sistema attuale. Va ricordato che, per esempio, nel caso dell'inquinamento delle coste settentrionali della Bretagna ad opera della Torrey Canyon, gli ingenti risarcimenti ottenuti dalle vittime in realtà sono stati in gran parte assorbiti dalle spese sostenute in dieci anni di procedimenti, perizie e controperizie. Tuttavia, in caso di comportamento colposo o doloso, i tribunali competenti dovrebbero poter trarne le conseguenze penali appropriate, specialmente nel contesto della prevista attuazione di un diritto penale dell'ambiente.

3.2.13. Nel corso degli ultimi dieci anni, per i 360 incidenti subiti da petroliere i danni sono stati coperti dall'assicurazione degli armatori nella quasi totalità dei casi, mentre solo in cinque casi si è fatto ricorso al fondo integrativo e il caso di «Erika» è l'unico in cui gli importi erogati dal Fondo saranno, secondo le stime, molto inferiori ai danni che sono stati determinati mediante il sistema attuale di individuazione dei danni risarcibili, che il Comitato ritiene troppo restrittivo.

3.2.14. La Commissione propone di riesaminare e di estendere il risarcimento per i danni causati all'ambiente ispirandosi, nell'ambito della legislazione comunitaria, a regimi comparabili per il risarcimento di danni alla biodiversità.

3.2.15. Il Comitato ricorda che, nel parere sul «pacchetto Erika I», si è già pronunciato in favore dell'idea. Nel parere il

Comitato «sollecita fortemente la Commissione e gli Stati membri ad affrontare tali questioni e a coordinare al tempo stesso i loro sforzi all'interno dell'IMO allo scopo di rafforzare gli standard di sicurezza marittima e di risarcimento per garantire un maggiore indennizzo alle vittime dell'inquinamento causato dalle navi, che dovrebbe anche includere i danni all'ambiente e alla biodiversità».

3.2.16. Per di più il recente naufragio della nave per il trasporto di prodotti chimici Ievoli Sun (il 31 ottobre 2000, al largo delle coste francesi) ha messo in luce il carattere molto insoddisfacente della disciplina giuridica della responsabilità e dei risarcimenti per le sostanze nocive e potenzialmente pericolose diverse dagli idrocarburi.

3.2.17. Il Comitato ricorda che ha già affrontato la questione nel parere «Erika I» e, di nuovo, invita espressamente gli Stati membri dell'UE a ratificare con la massima urgenza la convenzione dell'OMI sulle sostanze nocive e potenzialmente pericolose (HNS), in modo da accelerarne l'entrata in vigore sul piano internazionale.

3.2.18. Il fondo integrativo europeo sarebbe perciò destinato ad intervenire soltanto in casi che il Comitato auspica il più possibile rari. Tuttavia i danni risarcibili sono gli stessi di quelli definiti nel quadro delle convenzioni esistenti. Il Comitato ritiene però che andrebbero risarciti, oltre ai danni arrecati all'ambiente e alla biodiversità — compreso l'intero costo del ripristino e del risanamento dell'ambiente circostante e del salvataggio degli animali colpiti dall'inquinamento, i danni indiretti subiti dai privati, alcune perdite economiche subite dalle imprese — in particolare dalle PMI di diversi settori, soprattutto il turismo, il pregiudizio duraturo all'immagine di una regione costiera, che frena per molto tempo l'insediamento di nuove imprese e la frequentazione turistica.

3.2.19. Per agevolare l'accesso dei privati e delle PMI all'indennizzo, il Comitato ritiene che bisognerebbe prendere in considerazione, nel quadro dei sistemi giuridici nazionali e per quanto riguarda l'attuazione del COPE, la possibilità di riconoscere alle organizzazioni professionali e alle associazioni locali — comprese le associazioni ad hoc fondate in occasione di un sinistro — i cui soci siano direttamente colpiti e che possono dimostrare di avere una capacità giuridica o un mandato per agire in nome di gruppi di vittime, di intentare un'azione legale e di agire per i loro mandanti.

3.3. *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima*

3.3.1. Il Comitato, pur essendo favorevole alla proposta di istituire un comitato per la sicurezza marittima che sostituirebbe i comitati esistenti, previsti dai regolamenti e dalle direttive

del Consiglio in vigore in materia di sicurezza marittima, si chiede quale sia il legame tra questa proposta e quella di creare un'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

3.3.2. Il Comitato ritiene che non ci dovrebbe essere sovrapposizione tra il ruolo e le competenze del comitato per la sicurezza marittima, un organo di regolazione, e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, un organo amministrativo.

3.3.3. Benché l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, stando al suo statuto, non disponga di nessun potere legislativo o normativo, occorre definirne chiaramente il ruolo e le competenze per evitare ogni rischio di confusione o di sovrapposizione del suo lavoro con quello del comitato per la sicurezza marittima. Questa necessità si fa tanto più sentire dati gli importanti compiti assegnati all'Agenzia, cioè aiutare la Commissione ad aggiornare la legislazione comunitaria nel settore della sicurezza marittima.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Osservazioni sul contenuto degli strumenti proposti

4.1.1. Il Comitato rileva che i pacchetti «Erika I» e «Erika II» sono costituiti essenzialmente da disposizioni di natura tecnica e finanziaria e che, nonostante le considerazioni sul ruolo essenziale del «fattore umano» nella prevenzione degli incidenti e nella gestione delle situazioni critiche, tra l'altro espresse dalla stessa Commissione e interamente condivise dal Comitato, tale dimensione fondamentale è assente dal secondo pacchetto.

4.1.1.1. Il «fattore umano» non è meno importante nella prevenzione degli incidenti e nella gestione delle crisi, in quanto gli sono attribuiti l'80 % degli incidenti marittimi. L'UE ha emanato diverse direttive tendenti a conseguire un alto livello di qualità per le ispezioni da parte dello Stato di approdo, le società di classificazione e gli equipaggi. La Direttiva 94/58/CEE⁽¹⁾, nella versione modificata dalla Direttiva 98/35/CE⁽²⁾, stabilisce i requisiti minimi di formazione per la gente di mare mediante l'adozione della Convenzione STCW dell'OMI. La Direttiva 1999/63/CE⁽³⁾ stabilisce norme europee

sull'orario di lavoro della gente di mare sui natanti degli Stati membri, contribuendo così alla loro sicurezza. È completata dalla Direttiva 1999/95/CE⁽⁴⁾ che estende l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità. L'articolo 12 della Direttiva 95/21/CEE⁽⁵⁾ sul controllo dello Stato di approdo presenta il profilo professionale degli ispettori. L'articolo 4, paragrafo 1, della Direttiva 94/57⁽⁶⁾, in combinazione con il punto B 6 dell'allegato, assoggetta espressamente gli ispettori delle società di classificazione a valutazioni interne della qualità e ad un aggiornamento costante.

4.1.1.2. Senza sottovalutare le disposizioni di cui sopra, alcune delle quali dovrebbero essere emendate prossimamente, il Comitato ritiene comunque che, contemporaneamente alle disposizioni giuridiche e tecniche, si sarebbe dovuto pensare anche a nuove e concrete disposizioni riguardanti il numero, la formazione iniziale e permanente e le condizioni generali d'esercizio degli ispettori, dei controllori del traffico, dei soccorritori e degli equipaggi delle navi. Rileva inoltre con preoccupazione il numero crescente di casi di certificazione fraudolenta dei marinai, fatto che in ultima istanza ha ripercussioni sulla sicurezza, e l'incremento allarmante in alcune zone del globo degli attacchi alle imbarcazioni da parte di pirati, fenomeno che esige una reazione su scala internazionale. Il Comitato invita pertanto la Commissione a formulare proposte adeguate in un nuovo pacchetto «Erika III» relativo alla dimensione umana, al fine di consentire un approccio globale e integrato alla sicurezza marittima.

4.1.2. In stretta collaborazione con l'OMI, l'OIL svolge, e deve continuare a svolgere, un ruolo essenziale per quanto riguarda la formazione, le condizioni di vita e di lavoro e la sicurezza degli equipaggi. Per esempio, nel 1996 la sessione marittima della Conferenza dell'OIL ha adottato nuove convenzioni internazionali relative al lavoro della gente di mare, poiché l'applicazione delle convenzioni dell'OIL in campo marittimo è strettamente legata a quella delle convenzioni dell'OMI. Inoltre, il 26 gennaio 2001 a Ginevra, la 29ª sessione della Commissione paritetica marittima dell'OIL ha adottato diverse risoluzioni pertinenti in materia di sicurezza e una dichiarazione in materia sociale che mette in evidenza la necessità di un approccio integrato che comprenda la dimensione umana. La Commissione e gli Stati membri hanno importanti responsabilità comuni per quanto riguarda la ratifica, l'effettiva attuazione e il monitoraggio delle convenzioni e delle raccomandazioni dell'OIL nel settore marittimo. Il Comitato osserva con rammarico che si tarda a dare attuazione a tali responsabilità comuni e invita la Commissione e gli Stati membri a rimediare al più presto al ritardo accumulato.

(1) GU L 319 del 12.12.1994, pagg. 28-58, parere CES nella GU C 34 del 2.2.1994, pag. 10.

(2) GU L 172 del 17.6.1998, pagg. 1-26, parere CES nella GU C 206 del 7.7.1997, pag. 29.

(3) GU L 167 del 2.7.1999, pagg. 33-37.

(4) GU L 14 del 20.1.2000, pag. 29, parere CES nella GU C 138 del 18.5.1999, pag. 33.

(5) GU L 157 del 7.7.1995, pagg. 1-19.

(6) GU L 319 del 12.12.1994, pagg. 20-27, parere CES nella GU C 34 del 2.2.1994, pag. 14.

4.1.3. L'insufficiente assunzione di ispettori qualificati per il disbrigo dei compiti ispettivi da parte degli Stati di approdo è all'origine dell'annacquamento, da parte del Consiglio, delle proposte del pacchetto «Erika I», del quale sia la Commissione che il Comitato si sono espressamente rammaricati. Quando si parla di assunzione, formazione e condizioni di lavoro adeguate vanno presi in considerazione tutto il personale di sicurezza a terra nonché i piloti, i soccorritori in mare, gli specialisti della prevenzione e della lotta all'inquinamento, ecc.

4.1.4. Il Comitato ribadisce il suo timore⁽¹⁾ che la pressione economica esercitata su comandanti ed equipaggi che continuano a lavorare a bordo di navi non a norma possa avere un impatto sulla sicurezza delle navi. Bisogna perciò incoraggiare i membri dell'equipaggio a denunciare eventuali anomalie rilevate a bordo che possano provocare incidenti e in seguito offrire loro una tutela adeguata. A giudizio del Comitato, la dimensione umana della sicurezza deve assolutamente essere presa in considerazione se si vuole che le misure tecniche proposte siano applicate in modo efficace e in buone condizioni.

4.2. *Direttiva relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo ed informazione sul traffico marittimo*

4.2.1. I dati riguardanti la capacità delle stive e quella dei serbatoi di carburante della nave dovrebbero essere inseriti nella banca dati Equasys. Per determinare la quantità e la natura dei prodotti potenzialmente inquinanti effettivamente trasportati da una nave, permettendo così di adottare misure idonee in caso d'incidente o per l'applicazione di alcune norme di navigazione, il Comitato ritiene che la dichiarazione dovrebbe vertere sulla natura del carico e del carburante della nave e sulle quantità rispettive.

4.2.2. Il Comitato osserva che il capitolo V della Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare (Convenzione SOLAS) prevede disposizioni dettagliate sulle rotte di navigazione, sui sistemi di rendicontazione delle navi e sui servizi di assistenza al traffico marittimo, disposizioni completate da risoluzioni che descrivono in dettaglio i principi alla base di questi servizi, sistemi e modalità di funzionamento. Nel caso delle navi coperte dal regime SOLAS, quindi, il requisito di cui all'articolo 5 sembra essere superfluo, poiché l'obbligo per le navi di partecipare al sistema di rendicontazione adottato dall'OMI e di rispettare le procedure in vigore è già stabilito dalla Convenzione SOLAS.

4.2.3. Il Comitato è perfettamente consapevole dell'utilità dei sistemi di identificazione automatica (AIS) noti con il nome di «transponders». Tuttavia, per conservare una certa coerenza

con i requisiti formulati a livello internazionale, l'articolo 7 dovrebbe esigere che le navi siano munite di AIS conformemente al calendario previsto nella regola V/19.2.4 della Convenzione SOLAS. Da parte loro, gli Stati membri dovrebbero munire le proprie coste, fin dal 1° luglio 2003, delle attrezzature di ricezione radiofonica necessarie all'utilizzo dei dati forniti dai «transponders».

4.2.4. L'articolo 8 andrebbe modificato in modo tale da richiedere che le navi siano munite di un registratore dei dati di viaggio (detto VDR o «scatola nera») nei casi previsti dalla regola V/20 della Convenzione SOLAS, che entrerà in vigore il 1° luglio 2002. L'OMI ha concluso che, in questa fase, non si può esigere dalle navi da carico esistenti che siano provviste di VDR. Utilizzando la procedura di cui all'articolo 23, sarà possibile in futuro armonizzare i requisiti per le navi da carico esistenti con quelli dell'OMI, riguardo al calendario e alla modifica delle regole (attrezzatura VDR più semplice).

4.2.5. Il Comitato auspica altresì che l'accordo definitivo per la realizzazione del sistema Galileo potrà diventare rapidamente operativo, in quanto tale sistema, una volta integrato nel sistema di sorveglianza della navigazione, permetterebbe di determinare con un'estrema precisione la posizione delle navi e contribuirebbe in modo significativo alla sicurezza, al monitoraggio della rotta delle navi, alla localizzazione degli inquinamenti accidentali e volontari.

4.2.6. L'articolo 13 è perfettamente chiaro nella misura in cui tende ad identificare le navi che presentano un rischio potenziale e a fare in modo che i dati necessari siano trasmessi alla controparte. Tuttavia le misure dettagliate di cui al paragrafo 3, che sembrano rientrare nelle competenze di controllo dello Stato di approdo, potrebbero suscitare una certa confusione.

4.2.7. Il Comitato è favorevole ad ogni iniziativa tendente a sensibilizzare i marinai e gli Stati costieri sui pericoli della navigazione. Tutti gli obblighi di segnalazione degli incidenti in mare imposti dall'articolo 14 ai comandanti delle navi devono essere compatibili con il diritto internazionale in materia e, in linea di principio, con l'articolo 8 e l'allegato I della Convenzione Marpol e con la regola V/31 della Convenzione SOLAS. Tuttavia, la Convenzione dell'ONU sul diritto del mare del 1982, recentemente entrata in vigore, offre nuove possibilità d'intervento allo Stato costiero per proteggere le risorse economiche e la sicurezza delle acque e delle coste in tutta l'estensione della zona economica esclusiva, che può arrivare fino a 200 miglia marine dalla costa o perfino superarle se necessario, e queste nuove competenze non sono definite in modo restrittivo dalla Convenzione. Le informazioni pertinenti che il comandante deve comunicare nel caso in cui rilevi uno dei rischi di cui all'articolo 15 sono coerenti con la risoluzione A.851 (20) dell'OMI.

(1) «Erika I», GU C 14 del 16.1.2001, pag. 22.

4.2.7.1. Il Comitato riconosce che, date le odierne condizioni del trasporto marittimo, il numero elevato di Stati di bandiera e di navi non a norma, la natura dei carichi, delle quantità trasportate e dell'intensità del traffico al largo delle coste europee, è ormai necessario ampliare sensibilmente i poteri dello Stato di approdo e degli Stati costieri, specialmente per supplire alle carenze di alcuni Stati lassisti la cui bandiera caratterizza tonnellaggi molto elevati, elaborando, sulla base giuridica della Convenzione dell'ONU, un diritto del mare più adeguato ai nostri tempi e ai grandi rischi che si corrono e di cui sono testimoni gli ultimi gravi incidenti. La società civile appoggia tali tendenze e chiede norme più rigorose e più efficaci in materia di sicurezza della navigazione e di prevenzione dell'inquinamento.

4.2.8. Tutte le navi possono incontrare condizioni meteorologiche eccezionalmente sfavorevoli in mare, ma lo stato generale della nave o la natura del carico devono incitare ad una maggiore prudenza. Secondo la regola V/34 della Convenzione SOLAS, il comandante è tenuto a garantire che il viaggio previsto sia programmato in modo da assicurare una navigazione sicura ed evitare situazioni di pericolo, tenendo conto anche di tutti i rischi noti per la navigazione e di eventuali condizioni meteorologiche sfavorevoli. Analogamente la compagnia o chiunque altro non dovranno impedire al comandante di fare uso del proprio discernimento professionale — né limitarlo — in materia di sicurezza della navigazione e di tutela dell'ambiente marino. Tuttavia, troppo spesso i comandanti sono costretti ad agire contro la propria volontà. Il Comitato capisce quindi la motivazione alla base della proposta dell'articolo 15 e l'ambizione di intervenire nei casi eccezionali in cui il comandante sembra mancare di prudenza nella conduzione della nave o dar prova di temerarietà scegliendo di prendere il mare in condizioni particolarmente cattive. Tuttavia, l'articolo non offre criteri oggettivi sufficientemente elaborati per aiutare le autorità portuali ad agire in modo coerente e uniforme. Secondo il Comitato, su questo punto l'articolo 15 dovrebbe essere più specifico, definendo chiaramente i principi generali. Allo stesso tempo, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero contribuire ad agevolare gli sviluppi pertinenti in sede OMI, mettendo a punto orientamenti dettagliati per l'applicazione pratica.

4.2.9. Il Comitato si compiace che sia stata riconosciuta la necessità di istituire un quadro giuridico per il trattamento delle navi in difficoltà. Concorde inoltre con la Commissione quando sostiene che, palesemente, il problema assume una doppia dimensione, comunitaria e internazionale, data la probabilità che le navi alle quali sia rifiutato l'accesso ad un porto o ad una zona, cercando un'altra zona di rifugio, facciano ricorso ai servizi di ricerca e salvataggio di altri paesi o si rendano responsabili di inquinamento della zona costiera di altri paesi.

4.2.10. Pur concordando con la proposta, il Comitato si rende conto della problematicità del concetto di «porto di rifugio» e della presenza di interessi in conflitto. Ritiene però

che, nella maggior parte dei casi, le navi in difficoltà, per sventare o minimizzare le conseguenze dell'incidente, abbiano bisogno di acque protette ma non necessariamente della protezione di un vero e proprio porto. Pertanto, in determinate circostanze e a determinate condizioni da stabilire chiaramente nell'articolo 17, il Comitato propone di prendere in esame anche i concetti di «luogo di rifugio» o «acque protette», forse con le attrezzature necessarie in modo che, all'occorrenza, le navi in difficoltà possano essere indirizzate in tali luoghi invece che nei porti. Il Comitato è convinto che l'elemento di gran lunga più importante da considerare dovrebbe essere sempre la tutela della vita umana.

4.3. *Regolamento relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee e all'adozione di misure di accompagnamento*

4.3.1. **Articolo 10 — Sanzioni**

4.3.1.1. Ai sensi dell'articolo 10, gli Stati membri istituiscono sanzioni pecuniarie da imporre nei confronti di qualsiasi soggetto che risulti, a seguito di sentenza, aver contribuito con i suoi atti od omissioni caratterizzati da dolo o colpa grave ad un incidente che ha provocato o rischia di provocare un inquinamento da idrocarburi. Tali sanzioni, di natura penale, secondo il paragrafo 3 non sono assicurabili. Inoltre saranno applicate a tutte le navi e non soltanto alle petroliere, alle quali si applica il resto della direttiva.

4.3.1.2. Il Comitato fa osservare che, ai sensi dell'articolo in esame, la legislazione penale dovrà essere adottata dagli Stati membri e non dall'UE. Comunque sia, il Comitato si chiede se l'adozione di legislazione di natura penale sia compatibile con la legislazione comunitaria nello stadio di sviluppo attuale. Inoltre, la legislazione di diversi Stati membri prevede già sanzioni penali a carattere pecuniario in caso d'inquinamento marino. La Commissione è invitata a stilare l'inventario di tutte le legislazioni nazionali pertinenti prima di procedere all'adozione dell'articolo 10. Inoltre la terminologia «atti od omissioni caratterizzati da (...) colpa grave» potrebbe non essere abbastanza precisa per essere inserita nel dispositivo giuridico comunitario e potrebbe arrecare danno a regimi giuridici già affermati e funzionali. In attesa di sviluppi inerenti alla comunitarizzazione del terzo pilastro, dovrebbe essere salvaguardato il principio secondo il quale reati di questo tipo non devono rimanere impuniti ai sensi della normativa degli Stati membri.

4.4. *Regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima*

4.4.1. Il Comitato osserva che non è soltanto nel settore della sicurezza marittima e della prevenzione dell'inquinamento dei mari che gli Stati membri dispongono di strutture e

tradizioni amministrative diverse. A suo parere, la legislazione vigente potrebbe essere applicata in modo corretto e convergente grazie ad un certo numero di elementi importanti e ben noti, in particolare politiche chiare, impegni fermi e risorse adeguate. Fondamentalmente, il regolamento proposto non cerca di rimediare alle divergenze sul piano applicativo e neanche di creare un modello amministrativo per rimettere ordine. Punta piuttosto ad istituire un'entità amministrativa incaricata di controllare e di sorvegliare i poteri e le prerogative delle amministrazioni nazionali.

4.4.2. Il Comitato è dell'idea che l'obiettivo perseguito possa essere meglio realizzato mediante una rappresentanza più ampia ed equilibrata delle parti interessate, compresi gli utenti, e delle categorie professionali all'interno del consiglio d'amministrazione. Ritiene inoltre che sarebbe prudente fare in modo che una parte significativa del personale dell'Agenzia sia distaccata dalle amministrazioni nazionali, per ovvi motivi. Gli esperti nazionali, in veste di agenti temporanei, possono facilitare l'instaurazione dell'indispensabile legame tra l'Agenzia e le amministrazioni nazionali e familiarizzarsi con le politiche comunitarie, con enorme beneficio per le rispettive amministrazioni una volta che il loro contratto sia giunto a scadenza.

4.4.3. Il Comitato ha preso atto dell'entità dei compiti affidati all'Agenzia, come di tutti gli altri compiti affidati alla Commissione dalla legislazione comunitaria sulla sicurezza marittima, in particolare dalla legislazione sugli equipaggi delle navi. Se alcuni di questi compiti sembrano rivestire un carattere puramente amministrativo, altri potrebbero essere fonte di una certa confusione o di sovrapposizione con il lavoro che, secondo la legislazione comunitaria, deve essere svolto da altri organi, ossia il Comitato per la sicurezza marittima e il comitato istituito ai sensi della Direttiva 94/57/CE modificata.

4.4.4. Il potere attribuito all'Agenzia di effettuare visite negli Stati membri e di esaminare tutte le pratiche, i dati, i resoconti, di farne copie, chiedere spiegazioni verbali a qualsiasi membro del personale e di accedere a qualsiasi locale, terreno o mezzo di trasporto può parere eccessivo ed esorbitante

rispetto all'obiettivo perseguito dal regolamento. Sono necessari, e vanno instaurati e sviluppati, un rapporto di lavoro corretto ed efficace e una piena cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, che potrebbero essere condizionati se non vi fosse equilibrio nello statuto, nelle competenze e nelle prerogative dei rispettivi soggetti.

5. Conclusioni

5.1.1. Con riserva delle osservazioni e delle proposte formulate, il Comitato ritiene in linea generale che il pacchetto «Erika II» avanzi nella giusta direzione per creare condizioni di navigazione sicure, prevenire i casi di inquinamento accidentale e, in caso d'incidente, garantire una compensazione equa e sufficiente per tutti i danni arrecati ai privati e all'ambiente.

5.1.2. Resta però molta strada da fare per perfezionare e completare le proposte legislative in materia di sicurezza marittima, tenendo sempre presente il carattere internazionale del trasporto marittimo, le competenze e il ruolo delle istituzioni regolative e normative esistenti, in particolare dell'OMI, dell'OIL e delle rispettive convenzioni e raccomandazioni, più in generale l'intero sistema delle convenzioni internazionali disciplinato dalla Convenzione dell'ONU sul diritto del mare (Convenzione di Montego Bay, cui aderisce la stessa Comunità), che definisce i diritti e doveri degli Stati di bandiera, costieri e di approdo. Sono tutte istituzioni e convenzioni che svolgono un ruolo essenziale e che vanno rafforzate.

5.1.3. È ancora più importante creare le condizioni per un'effettiva attuazione del diritto marittimo europeo e internazionale. Ciò presuppone un impegno politico a lungo termine, maggiori mezzi materiali, una cooperazione sincera ed efficace tra la Commissione e l'Agenzia, le commissioni marittime e le autorità competenti degli Stati membri. Presuppone inoltre di prendere in considerazione il fattore umano, secondo il Comitato il fattore più importante per la sicurezza dei trasporti marittimi, un settore d'attività strategico per il commercio interno ed estero dell'Unione.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche dei trasporti ferroviari»

(2001/C 221/08)

Il Consiglio, in data 21 marzo 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 285 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Donnelly, in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione presenta la proposta in esame per poter valutare gli effetti delle misure comunitarie nel settore dei trasporti ferroviari, e avere così una base per l'elaborazione di nuove misure. Ritiene importante disporre di dati statistici con cui poter seguire gli sviluppi del settore ferroviario.

1.2. Ci si riferisce in particolare alla raccolta sistematica di dati armonizzati riguardanti la sicurezza dei trasporti ferroviari. Finora le informazioni statistiche disponibili sui trasporti ferroviari non comprendevano tali dati, e il regolamento in esame intende modificare questa situazione.

1.3. Le statistiche sui trasporti ferroviari vengono infatti raccolte fin dal 1980 ai sensi della Direttiva 80/1177/CEE, che presenta però alcune lacune:

- sono coperti solo i trasporti di merci;
- riguarda unicamente un elenco delle amministrazioni ferroviarie per le quali vengono compilati i dati, mentre con la ristrutturazione dell'industria e la creazione di gestori delle infrastrutture da un lato e di operatori (imprese ferroviarie) dall'altro, tale elenco è ormai superato;
- le statistiche prodotte presentano significativi problemi qualitativi;
- non è prevista alcuna modifica della direttiva attraverso una procedura comitale.

La proposta di sostituire la Direttiva 80/1177/CEE con il regolamento in esame viene formulata sulla base di tali carenze, nonché della constatazione che sarebbe auspicabile una scomposizione regionale più particolareggiata, in modo che in futuro i flussi di passeggeri e merci possano essere descritti su base regionale in tutta l'UE.

1.4. Oltre alle statistiche di cui alla Direttiva 80/1177/CEE⁽¹⁾, gli Stati membri sono tenuti, in base al Regolamento (CEE) n° 1108/70⁽²⁾, a fornire annualmente informazioni sull'uso delle infrastrutture e sugli investimenti in questo settore. Alcune statistiche sui trasporti ferroviari vengono infine trasmesse dagli Stati membri su base volontaria. Il Comitato chiede che, nella raccolta dei dati statistici, si presti particolare attenzione alla garanzia della privacy.

1.5. Per quanto riguarda la forma, si è optato per un regolamento invece che per una direttiva, perché si vuole che la nuova normativa sia applicabile direttamente, senza previo recepimento nella legislazione nazionale. Ovviamente, nel compilare le statistiche richieste, alle autorità nazionali rimane la possibilità di applicare metodi che tengano conto delle diverse peculiarità degli Stati membri. Esiste inoltre un regolamento sulle statistiche dei trasporti stradali, entrato in vigore il 1° gennaio 1999 [Regolamento (CE) n° 1172/98⁽³⁾].

1.6. Il Comitato ritiene necessario che i dati statistici raccolti per tutti i sistemi di trasporto siano raffrontabili, tanto più che si prevede di raccogliere dati statistici per tutti i sistemi di trasporto.

2. Osservazioni generali

2.1. Il regolamento prevede una serie completamente nuova di statistiche comunitarie sui trasporti ferroviari di passeggeri. Per il trasporto di merci vengono già compilate statistiche nel quadro della Direttiva 80/1177/CEE. La Commissione, viste le «limitazioni metodologiche che gravano sulla raccolta di dati sui passeggeri ferroviari», propone di raccogliere una quantità limitata di statistiche, e di introdurre in futuro statistiche supplementari.

⁽¹⁾ GU L 350 del 23.12.1980, pagg. 23-40, Parere GU C 300 del 18.11.1980, pag. 3.

⁽²⁾ GU L 130 del 15.6.1970, pagg. 4-14, Parere GU C 48 del 16.4.1969, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 163 del 6.6.1998, pagg. 1-12, Parere GU C 95 del 30.3.1998, pag. 33.

Il Comitato si stupisce comunque del fatto che, a seconda della quantità e dell'esattezza dei dati presentati su base volontaria, l'Eurostat sviluppi una metodologia per poter successivamente inserire nel regolamento dati statistici supplementari.

2.2. La Commissione ritiene che i dati relativi ai flussi di rete siano di natura simile a quelli attualmente raccolti sui trasporti stradali per mezzo dei censimenti quinquennali E-Road coordinati dall'UNECE. Ritiene inoltre che la metodologia applicata per la raccolta dei dati relativi al trasporto ferroviario dovrà essere diversa da quella usata per gli altri sistemi di trasporto, cosa che, per il Comitato, non presenta difficoltà.

2.3. Dagli allegati alla proposta di regolamento risulta che gli Stati membri devono raccogliere e inviare, annualmente e trimestralmente, statistiche sui trasporti di merci, sui trasporti di passeggeri, sulle prestazioni e sugli indicatori. Ciò appare molto laborioso e quindi molto costoso. La proposta della Commissione non prevede la possibilità di assegnare agli Stati membri, per alcuni anni, un contributo finanziario inteso ad arginare i costi supplementari che ne risulteranno. Il Comitato ritiene che tale contributo dovrebbe invece essere previsto, tantopiù che, in base al succitato Regolamento (CE) n. 1172/98, la Comunità versa un contributo finanziario per i primi tre anni.

2.4. Il Comitato fa notare che la proposta della Commissione, giustamente, non affronta ancora la questione della raccolta dati da parte dei paesi candidati. Chiede tuttavia di far sì che essi siano tempestivamente informati dei loro obblighi futuri.

2.5. Secondo la Commissione, la proposta di regolamento è motivata principalmente dalle carenze citate al punto 1.3, ma i dati statistici da raccogliere sono importanti anche per le parti in causa negli Stati membri, per i seguenti motivi:

- si rendono disponibili informazioni sul mercato dei trasporti ferroviari;
- le imprese ferroviarie possono sfruttare tali informazioni per fare benchmarking;
- le informazioni potrebbero essere utilizzate per ottenere finanziamenti per progetti importanti, in modo che le banche possano ricevere informazioni obiettive circa la fattibilità finanziaria di tali progetti.

2.6. Il Comitato chiede di prestare particolare attenzione al ruolo che può essere svolto dallo sviluppo tecnologico nella raccolta di dati. Il progetto Galileo quindi potrebbe, attraverso il sistema satellitare, risolvere in parte i problemi legati alla raccolta dei dati statistici.

3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato concorda con le deroghe al campo di applicazione previste dall'articolo 2 della proposta di regolamento, poiché si tratta di casi di importanza secondaria per il mercato ferroviario comunitario.

3.2. La Commissione propone che la scelta tra la procedura particolareggiata o semplificata venga fatta in base a quanto stabilito dalla decisione del Consiglio dei ministri del 28 giugno 1999 (1999/468/CE). Tale scelta sarà poi vincolante per gli Stati membri. Il Comitato concorda con questo approccio, in quanto garantisce la necessaria flessibilità.

3.3. Per quanto riguarda la classificazione delle merci, la Commissione ha scelto la tradizionale ripartizione NSTR, mentre per le merci pericolose viene adottata la classificazione, usuale negli ambienti ferroviari, del regolamento riguardante il trasporto ferroviario internazionale di merci pericolose, il RID. Il Comitato concorda con tale approccio.

3.4. Il Comitato nutre serie riserve sull'adeguatezza del periodo di tre anni, alla fine del quale la Commissione presenterà una valutazione. Queste riserve sono giustificate dall'esperienza in materia di statistiche; il Comitato ritiene che sarebbe necessario un periodo di valutazione più lungo, ad esempio di cinque anni, tantopiù che la Commissione propone di presentare già dopo tre anni al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione comprendente non solo una valutazione qualitativa ma anche un'analisi costi/benefici delle statistiche.

4. Riassunto e conclusioni

4.1. In generale, il Comitato concorda con la proposta della Commissione di creare una base statistica adeguata per i trasporti ferroviari sia di merci che di passeggeri. Il Comitato si compiace in particolare dell'intento della Commissione d'inserire nella raccolta di dati statistici anche dati riguardanti la sicurezza.

4.2. La proposta di regolamento in esame parte dal principio che i costi supplementari legati alla raccolta di dati siano completamente sostenuti dagli Stati membri. Vista l'esperienza avuta con un regolamento simile, riguardante le statistiche del trasporto stradale (Regolamento (CE) n. 1172/98), in cui la Comunità ha invece messo a disposizione degli Stati membri aiuti finanziari, la proposta in esame suscita perplessità.

4.3. Il Comitato propone alla Commissione di esaminare la possibilità di estendere a cinque anni il periodo di valutazione proposto, attualmente pari a tre anni, in quanto non ritiene realistico, in un periodo di tempo così breve, formulare un giudizio fondato sull'efficacia e sulla qualità dei dati statistici raccolti e presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione basata su solidi argomenti.

4.4. Per la raccolta dei dati statistici, il Comitato raccomanda di sfruttare tutte le possibilità tecnologiche. Pensa, in particolare, alle opportunità offerte dalle comunicazioni satellitari. Ritiene inoltre di grande importanza che gli Stati candidati all'adesione e la Svizzera vengano informati dei futuri obblighi, per migliorare, in futuro, la raffrontabilità dei dati statistici.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede la partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale e modifica le Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio»

(2001/C 221/09)

Il Consiglio, in data 14 febbraio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Braghin, in data 10 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 109 voti favorevoli, e 3 voti astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta in oggetto intende portare avanti l'allineamento del diritto comunitario alle disposizioni degli artt. 6 e 7 della Convenzione di Aarhus che riguardano la partecipazione dei cittadini all'attività decisoria e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, consentendo alla Commissione di adempiere ai propri obblighi internazionali e aprire la strada alla ratifica della Convenzione da parte della Comunità europea.

1.2. Tali articoli contengono disposizioni in materia di informazione e di consultazione del pubblico prima dell'adozione di decisioni aventi un impatto ambientale: la proposta indica una serie di emendamenti alla Direttiva 85/337/CEE (la cosiddetta «direttiva VIA»), relativa alla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e alla Direttiva 96/61/CE (nota anche come «direttiva IPPC»), relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, per

quanto attiene l'autorizzazione di categorie di attività industriali elencate nell'apposito allegato.

1.3. L'intervento a livello comunitario è ritenuto necessario per garantire che le procedure che disciplinano la partecipazione del pubblico al processo decisionale nel settore dell'ambiente siano uniformi in tutti gli Stati membri, lasciando ai medesimi la facoltà di definire le modalità pratiche di realizzazione.

1.4. Poiché tutti gli Stati membri e la Comunità hanno già sottoscritto la Convenzione, la proposta non dovrebbe generare costi supplementari per gli Stati membri oltre a quelli che deriverebbero comunque per l'attuazione delle disposizioni della Convenzione nell'ambito del diritto nazionale. Sono prevedibili tuttavia costi connessi alla diffusione delle informazioni, che hanno uno spettro più ampio, per l'allestimento e l'analisi dei contributi (previsti anche in forma di pareri) derivanti dalla partecipazione dei cittadini, nonché per l'eventuale consultazione del pubblico attraverso indagini pubbliche e per la successiva diffusione delle decisioni prese.

2. Osservazioni

2.1. Il Comitato condivide l'importanza data dalla Commissione all'informazione ambientale al pubblico, con la proposta di modifica della Direttiva 90/313/CEE prima⁽¹⁾ e ora con la presente proposta di direttiva sulla partecipazione dei cittadini alla stesura di determinati piani e programmi in materia ambientale. È un tema di grande rilievo politico, non privo di contenuti tecnici e giuridici, che la Commissione ha tenuto presente nelle specifiche modifiche proposte per le Direttive 85/337/CEE e 96/61/CE per renderle omogenee ai contenuti e allo spirito della Convenzione di Aarhus. Tale sforzo di coerenza e nello stesso tempo di precisione anche terminologica fa comprendere perché la proposta per alcuni aspetti vada oltre i contenuti della Convenzione, e per altri non la rispetti fedelmente, come segnalato nei punti successivi.

2.2. Il Comitato condivide la necessità di allineare la normativa comunitaria a quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus per l'accesso all'informazione (il primo pilastro, su cui si è già espresso), sulla partecipazione del pubblico al processo decisionario (secondo pilastro) e sull'accesso alla giustizia in materie ambientali (terzo pilastro), aspetti affrontati nella presente proposta di direttiva, ritenendo positivo lo sforzo per eliminare ogni disparità legislativa tra gli Stati membri e per definire procedure omogenee di intervento.

2.3. Il Comitato ritiene che l'informazione sia un diritto del cittadino, e debba essere fornita nel modo e nei tempi più appropriati, fornendo uno strumento reale e costruttivo di partecipazione al pubblico ed evitando impegni ed oneri non necessari per le autorità pubbliche e distorsioni nello svolgimento di attività economiche rilevanti. Tale aspetto deve essere tenuto presente nella valutazione dell'efficacia delle misure proposte.

2.4. Le definizioni di «pubblico» e di «pubblico interessato», sulla base di quanto stabilito all'art. 2, paragrafi 4 e 5 della Convenzione di Aarhus, costituiscono un'importante revisione nella direzione dell'armonizzazione dei sistemi nazionali. Il Comitato rileva peraltro come risulti ancora vaga la definizione di «cittadini interessati» come coloro che «vantano interessi rispetto a tale procedura», non essendo specificato che tale interesse deve essere diretto e concreto, e in ogni caso riconosciuto dal diritto nazionale.

2.5. La proposta prevede che organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, e che soddisfino le disposizioni di diritto nazionale, si considerino portatrici di siffatti interessi. Il Comitato ritiene generica la dizione «che soddisfino le disposizioni di diritto nazionale», e invita a cercare una definizione che colleghi la loro partecipazione a specifici interessi ambientali connessi.

2.6. La Convenzione di Aarhus trattando dell'informazione nel contesto della partecipazione pubblica, richiede la tutela di legittimi interessi quali la riservatezza dei dati personali, la riservatezza sulle informazioni di tipo commerciale ed industriale, i diritti di proprietà intellettuale, e il consenso alla diffusione di informazioni se la parte non è tenuta dalle norme vigenti a renderle pubbliche (artt. 6.6 e 4.3 e 4 della Convenzione). La proposta non tratta tali aspetti affrontando il tema della diffusione delle informazioni ambientali, e il Comitato ritiene che sia opportuno tutelare tali interessi senza oltrepassare i limiti opportunamente posti dalla Convenzione⁽²⁾.

2.7. Il Comitato condivide l'opportunità dell'inserimento⁽³⁾ dell'obbligo per gli Stati membri di provvedere, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale, ad istituire una procedura di ricorso dinanzi ad un organismo giurisdizionale o un altro organismo istituito dalla legge, procedura che deve essere celere e non eccessivamente onerosa, e dai tempi certi e ridotti. Dato che principi e condizioni per l'accesso alla giustizia in campo ambientale relativamente alle decisioni delle autorità pubbliche esistono già negli ordinamenti nazionali, la Commissione dovrebbe effettuare proposte per un'armonizzazione maggiore delle realtà nazionali.

2.7.1. La proposta di direttiva prevede che il diritto a contestare la legittimità sostanziale o procedurale di qualsiasi decisione od atto è fuori discussione per ogni ente o persona che subisca o possa subire gli effetti della procedura di autorizzazione (art. 2.1) o dell'attività decisionale relativa al rilascio o all'aggiornamento delle autorizzazioni o delle loro condizioni (art. 3.1 b.14). La formulazione attuale della proposta permette dunque a una persona il cui diritto a partecipare alla procedura non sia stato rispettato di ricorrere non solo per contestare tale errore procedurale, ma anche per contestarne la legittimità sostanziale. Ne consegue che sul piano operativo si potrebbero incoraggiare richieste finalizzate

⁽¹⁾ Documento COM(2000) 402 def. del 29.6.2000 su cui il CES ha espresso il suo parere il 29.11.2000 (Documento CES 1408/2000 in GU C 116 del 20.4.2001, pag. 43).

⁽²⁾ Parere CES in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale» CES 1408/2000 — 2000/0169 COD, 29.11.2000 in GU C 116 del 20.4.2001, pag. 43.

⁽³⁾ Inserimento come art. 10 bis nella Direttiva 85/377/CEE e come art. 15 bis nella Direttiva 96/61/CE.

solo a ritardare le procedure amministrative, con aggravio di costi e un ricorso ingiustificato al contenzioso legale.

2.7.2. Secondo i principi consolidati del diritto, la possibilità di contestare la legittimità sostanziale di un atto deve essere garantita a chi ha da proteggere specifici diritti tutelati dalla legge, e non deve essere confusa con la possibilità di ricorso sulla legittimità procedurale, o per omissione di atti. La proposta della Commissione dovrebbe quindi distinguere chiaramente i casi di accesso alla giustizia per contestare la legittimità procedurale dai casi relativi alla legittimità di fondo.

2.8. Il Comitato riconosce l'opportunità di prendere in considerazione il problema dell'informazione e della partecipazione del pubblico in relazione a decisioni che possono avere effetti transfrontalieri, anche se non previsto dalla Convenzione di Aarhus. Per essere praticabile, la proposta dovrebbe stabilire il principio dell'equilibrio tra i vari interessi legittimi coinvolti, onde evitare un abuso di tale strumento sulla base di presunti effetti ambientali transfrontalieri a scapito degli interessi sociali ed economici del paese ove la decisione o l'autorizzazione devono essere presi, e chiarire il problema della lingua e

dell'onere della traduzione, onde evitare costi e durate eccessive. Il Comitato ritiene opportuno che la Commissione raccolga relazioni periodiche degli Stati membri sull'attuazione di tale disposizione.

2.8.1. La Commissione è invitata a vigilare affinché nell'ambito delle negoziazioni per l'adesione sia garantito il diritto all'informazione e alla partecipazione del pubblico a piani e programmi in materia ambientale secondo il dettato delle direttive in fase di modificazione, e in particolare sia assicurata una efficace procedura per le problematiche transfrontaliere.

2.9. Il criterio di valutazione per la modifica e/o un ampliamento sostanziale di un impianto o di un processo produttivo come espresso all'art. 3.1.a) non è sufficientemente chiaro e può ingenerare confusione. Sarebbe più logico mantenere la definizione di modifica sostanziale riportata nell'art. 2 della Direttiva 1999/13/CE del Consiglio dell'11 marzo 1999 sulle limitazioni delle emissioni di composti organici volatili (VOC), che tra l'altro fa riferimento ad impianti che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva 96/61/CE.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla strategia della qualità dell'olio di oliva», e
- alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento n. 136/66/CEE e il Regolamento (CE) n. 1638/98, in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio di oliva»

(2001/C 221/10)

Il Consiglio, in data 19 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barato Triguero, in data 10 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 110 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale si pronuncia sulla proposta elaborata dalla Commissione in ordine alla proroga del regime di aiuto e alla strategia della qualità dell'olio d'oliva e, nel contempo, formula le opportune osservazioni in merito alla «Relazione sulla strategia della qualità dell'olio d'oliva», dato che inciderà sul futuro regime dell'OCM dell'olio d'oliva.

1.2. Il Comitato desidera sottolineare l'importanza, sia storica che attuale, dell'oliveto che costituisce una componente della cultura di numerose regioni dell'Unione.

1.3. L'obiettivo principale di qualsiasi OCM consiste senza dubbio nel mantenere una produzione e il tessuto sociale che essa sostiene. Gli oliveti sono stati e continuano ad essere un elemento fondamentale della vita economica e sociale delle regioni produttrici. La loro ubicazione e concentrazione in alcune delle regioni più depresse dell'Unione, il loro ruolo essenziale dal punto di vista occupazionale in numerose regioni (in talune coprono addirittura il 90 % dell'occupazione nel settore agricolo), l'elevato numero di aziende che da essi dipendono, la connessa attività industriale di trasformazione, ecc., li collocano al centro della vita economica e sociale di tali aree⁽¹⁾.

1.4. Il Comitato osserva che l'oliveto rappresenta una fonte stabile di occupazione, sostenuta dall'attuale OCM. Una miriade d'aziende garantiscono il reddito di salariati e di piccoli produttori in aree nelle quali non esistono alternative occupazionali di sorta. Una modifica dell'attuale OCM che non tenesse conto di questa realtà potrebbe influire negativamente sull'occupazione, con conseguenti fenomeni di spopolamento e di alterazione dell'equilibrio territoriale⁽¹⁾.

1.5. L'oliveto si configura come una produzione di elevato valore ecologico e ambientale perché, in molti casi, si tratta di piantagioni che difendono il suolo dall'erosione e favoriscono la nidificazione e l'alimentazione di volatili, uccelli e ungulati.

1.6. Per il Comitato, l'oliveto rappresenta il bosco produttivo più meridionale dell'UE e svolge un importante ruolo sociale e ambientale in zone in cui è difficile sostituirlo con altre coltivazioni; esso rende inoltre possibile il mantenimento e il radicamento della popolazione rurale.

1.7. Il Comitato fa notare che l'UE è leader nella produzione di olio d'oliva, in quanto produce il 74 % dell'olio ottenuto a livello mondiale. Si tratta quindi della base dell'agricoltura e del reddito di numerose aziende agricole.

1.8. Sottolinea l'importanza dell'olio d'oliva per l'alimentazione e la salute, come prevenzione delle malattie, non solo cardiache e cardiovascolari; il suo consumo dovrebbe essere incentivato, a livello mondiale, data la molteplicità dei vantaggi che comporta.

1.9. Dal punto di vista della qualità, la Commissione dovrà proporre al Consiglio norme chiare che garantiscano la genuinità dell'olio di oliva, migliorando l'informazione al consumatore mediante un'etichettatura che eviti rischi di confusioni⁽¹⁾.

1.10. Il Comitato desidera manifestare alla Commissione il proprio interesse per:

- la certificazione e la difesa della qualità dell'olio d'oliva,
- il miglioramento della qualità e l'impatto ambientale della produzione,
- il miglioramento della gestione del settore e del mercato.

⁽¹⁾ CES 600/97 — GU C 287 del 22.9.1997.

2. Proposta

2.1. Osservazioni sulla proposta

2.1.1. Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione di prorogare per due nuove campagne l'attuale sistema di aiuto al settore dell'olio d'oliva, approfondendo nel frattempo la conoscenza della realtà della oleicoltura, sia la decisione migliore in questo momento. Infatti, considerata l'attuale mancanza di dati dichiarata dalla Commissione stessa, non sarebbe corretto realizzare una riforma di altro tipo, fintanto che non si dispone di una maggiore conoscenza del settore. Molti dei considerando che obbligarono a proporre una OCM (Organizzazione comune di mercato) di carattere transitorio nel 1998 sono tuttora attuali.

2.1.2. Il Comitato considera tuttavia che questi anni dovrebbero essere utilizzati per migliorare alcuni aspetti relativi all'adeguamento dell'attuale regolamentazione del mercato oleicolo europeo, partendo dal riconoscimento di realtà già constatate e ritiene che la Commissione debba sollecitare gli Stati membri a terminare i lavori sul SIG (Sistema d'informazione geografica) e su altri sistemi che rendano più efficace il controllo.

2.1.3. Questo periodo deve essere sfruttato anche per attuare meccanismi più flessibili intesi ad evitare che sul mercato le crisi provocate dai prezzi bassi si protraggano nel tempo, dato che i produttori, dopo l'abolizione dell'intervento pubblico in seguito alla riforma del 1998 che danneggia soprattutto le aziende familiari e le zone meno produttive, sono rimasti privi di protezione dinanzi alle turbolenze del mercato.

2.1.4. Il regime di aiuto per i produttori di olive da tavola ha contribuito a migliorare la situazione occupazionale, a stabilizzare i mercati, a renderli più trasparenti e a migliorarne il controllo. La progressiva adesione di tutti i paesi produttori all'opzione volontaria di destinare aiuti agli oliveti che producono olive da tavola consiglia di mantenere tale opzione nella OCM in vigore a partire al 1° novembre 2001.

2.1.5. Il Comitato accoglie con estremo interesse la decisione della Commissione di approfondire la strategia di qualità dell'olio d'oliva all'interno dell'UE e ritiene che questo debba essere il principale obiettivo della riforma dell'OCM per i prossimi anni. Il Comitato condivide la preoccupazione della Commissione di aumentare la trasparenza, lottare contro possibili frodi e aumentare le informazioni di cui dispongono i consumatori per facilitare la scelta dell'olio al momento dell'acquisto.

2.1.6. In tal senso appaiono giustificate le proposte di razionalizzazione del numero di denominazioni esistenti, specie nella fase del commercio al dettaglio, a condizione che contemporaneamente si compia lo sforzo necessario per consentire ai consumatori di disporre di informazioni complete sulle opzioni che presenta loro il mercato e sulle differenze

esistenti fra di esse. Con azioni di questo tipo si potrebbe incrementare la conoscenza delle proprietà dei diversi tipi di olio d'oliva, sia fra quanti già ne fanno uso, sia fra i potenziali consumatori.

2.1.7. Dato che l'attuale OCM limita gli oliveti ammissibili agli aiuti a quelli piantati precedentemente al 1998, il Comitato propone che, per evitare alterazioni nell'ammontare degli aiuti, si sviluppino gli strumenti di controllo atti a garantire che l'aiuto si applichi esclusivamente alle olive e all'olio proveniente dall'oliveto ammissibile all'aiuto.

2.1.8. Fermo restando quanto già espresso e considerata l'estensione della relazione in esame, il Comitato effettua qui di seguito un'analisi più dettagliata dei principali aspetti.

3. Relazione

3.1. Osservazioni sulla relazione

3.1.1. Osservazioni sull'introduzione

3.1.1.1. Già nell'analisi della situazione del settore nell'UE, la Commissione si dichiara favorevole a privilegiare gli aspetti relativi alla strategia di qualità prima di affrontare una proposta di riforma definitiva. I controlli e l'organizzazione del settore sono altri elementi sottolineati in questo capitolo del documento. Si rileva una perturbazione nella formazione dei prezzi degli oli d'oliva all'interno dell'UE che non corrispondono in modo proporzionale ai requisiti che il consumatore si aspetta, con ampie sovrapposizioni fra categorie.

3.1.1.2. Pur essendo consapevole del fatto che alcune decisioni, come quella relativa alle denominazioni degli oli, potrebbero essere contestate dall'uno o dall'altro sottosettore della interprofessione, la Commissione ha deciso di portare avanti la sua proposta, perché aspetti quali la preoccupazione della corrispondenza fra un'etichettatura corretta e il contenuto degli imballaggi e lo sviluppo di tecniche di analisi che consentano di caratterizzare meglio gli oli giustificano un'azione di questo tipo in materia di strategia della qualità per gli oli d'oliva e le olive da tavola.

3.1.2. Analisi dell'attuale situazione (capitolo 1)

3.1.2.1. Norme e regole (1.1)

3.1.2.1.1. Il Comitato valuta positivamente l'intenzione di procedere con l'applicazione e lo sviluppo delle norme in vigore in relazione all'olio d'oliva, quali la Direttiva 2000/13/CE sulle regole di etichettatura e le norme sulla garanzia di autenticità del prodotto. Il Comitato ritiene tuttavia che tale proposito della Commissione sia insufficiente, se non è accompagnato dal divieto, all'interno di tutta l'UE, della

possibilità di presentare al consumatore miscele legali di olio d'oliva con altri oli vegetali. Il Comitato è consapevole delle difficoltà giuridiche che potrebbe comportare l'applicazione del divieto, in tutta l'UE, di miscele di olio d'oliva con altri oli vegetali, ma ritiene che i suoi effetti positivi sulla trasparenza dei mercati potrebbe giustificare lo sforzo. Il Comitato esorta ad impegnarsi affinché l'olio d'oliva, visto il suo carattere salutare, diventi più accessibile ai consumatori meno abbienti.

3.1.2.1.2. Il Comitato ritiene che, nelle circostanze attuali di conoscenza insufficiente da parte del consumatore degli oli presentati sul mercato, il parametro dell'acidità per la classificazione degli oli possa, in determinate circostanze, dar luogo ad equivoci e a valutazioni scorrette da parte dei consumatori. Per questo motivo ritiene che quelli che attualmente vengono denominati oli d'oliva, dato che si ottengono da un taglio di olio d'oliva raffinato con olio d'oliva vergine, non dovrebbero riportare sulla confezione il grado di acidità per evitare che tale indicazione agisca in senso inverso rispetto alla qualità degli oli nella percezione che i consumatori hanno di quest'ultima tramite l'etichettatura. Per gli oli vergini l'acidità naturale può essere a ragione considerata come uno dei parametri di qualità finale.

3.1.2.1.3. Negli ultimi anni il settore produttivo ha compiuto un grande sforzo per adeguare i propri impianti a processi di estrazione più moderni che hanno migliorato la qualità degli oli ottenuti e ridotto al minimo l'impatto ambientale dell'attività dei frantoi. Considerata la situazione, il Comitato ritiene interessante che la Commissione destini alla promozione dell'olio, sotto il controllo del settore produttivo, la maggior parte della ritenuta attuale dell'1,4 % sull'aiuto alla produzione. Questa osservazione non dovrebbe comportare l'abbandono dei trattamenti fitosanitari nelle zone endemiche, necessari per mantenere la qualità degli oli ottenuti, ma debitamente controllati da personale tecnico ed effettuati solo quando necessario.

3.1.2.2. La situazione di mercato (1.2)

3.1.2.2.1. Il Comitato ritiene che l'analisi della situazione del mercato dovrebbe includere altri aspetti, oltre agli operatori economici e alle categorie di olio. Si dovrebbe approfittare della prossima riforma dell'OCM per correggere o modificare, fra l'altro, punti quali le manifeste distorsioni del mercato o la scarsa efficacia dell'attuale regime di immagazzinamento privato.

3.1.2.2.2. **Gli operatori e le loro organizzazioni (1.2.1)**

3.1.2.2.2.1. Il numero di produttori nell'ambito dell'UE è così elevato da giustificare gli sforzi profusi nel potenziare le loro associazioni. Consolidando tali organizzazioni di produttori, si possono incrementare le loro funzioni e, così facendo, favorire la loro sopravvivenza economica e promuove

vere il rafforzamento della produzione fin dal primo anello della catena, potendo così procedere parallelamente al processo di concentrazione industriale in atto nel settore. Per il Comitato esistono alcune funzioni che devono essere necessariamente svolte dalle relative amministrazioni, come quelle riguardanti i controlli degli aiuti e i destinatari degli stessi.

3.1.2.2.3. **Le categorie di olio di oliva prodotte e vendute (1.2.2)**

3.1.2.2.3.1. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che i progressi tecnici abbiano consentito di ridurre considerevolmente la produzione di oli lampanti. Tenendo conto del fatto che la raccolta delle olive è influenzata dalle condizioni meteorologiche e dal clima, è impossibile evitare del tutto che vengano prodotti oli con notevoli percentuali di difetti o oli lampanti.

3.1.2.3. Fattori di qualità (1.3)

3.1.2.3.1. La proposta di elaborare a livello comunitario un codice di buone pratiche in materia di oleicoltura sia per gli oliveti che per i frantoi potrebbe comportare uno stimolo per la valorizzazione degli oli prodotti attenendosi al suddetto codice, dato che ciò figurerebbe sull'etichetta. In ogni caso il codice dovrebbe essere elaborato con il consenso dei sottosettori della professione per facilitarne l'attuazione.

3.1.2.3.2. Si deve continuare ad insistere sulla necessità di sostituire i sistemi tradizionali di estrazione, che producono acque di vegetazione altamente inquinanti a livello idrico e che necessitano una precedente decantazione che ha conseguenze ambientali, con sistemi moderni di estrazione tramite centrifuga in cui il prodotto di scarto (sansa umida) può essere ancora utilizzato per ottenere oli di sansa di oliva.

3.1.2.3.3. Gli oli ottenuti dall'essiccamento delle paste mediante procedimenti fisici e in un luogo diverso rispetto al frantoio in cui si estrae l'olio dalle olive raccolte sono di qualità inferiore, e spesso, a causa del tempo trascorso dalla prima estrazione, alcuni dei parametri di qualità possono raggiungere valori superiori a quelli considerati normali. Per questo motivo questi ultimi oli potrebbero passare ad una categoria inferiore, come per esempio propone la Commissione per l'olio di sansa.

3.1.2.3.4. Una volta lavorata nei frantoi, la pasta d'oliva conserva una percentuale d'olio che può essere estratta con procedimenti chimici o fisici. Per migliorare il controllo delle quantità ottenute e degli aiuti concessi sembra ora opportuno proporre che gli attuali aiuti forfettari per la produzione di olio di sansa siano sostituiti con un nuovo sistema basato sull'olio realmente prodotto.

3.1.2.3.5. Il Comitato condivide l'intenzione della Commissione di denominare tutti gli oli derivati dalla sansa umida «olio di sansa di oliva greggio» e si rammarica che non si sia colta l'occasione per vincolare il pagamento dell'aiuto per l'olio di sansa di oliva alla quantità realmente prodotta, il che servirebbe inoltre a favorire un miglior controllo delle quantità di olio d'oliva prodotto.

3.1.2.3.6. Fra i possibili impieghi della sansa umida si dovrebbe pensare, oltre all'ottenimento di oli di sansa, ad altre possibilità, ad esempio al suo utilizzo come fertilizzante organico (previo compostaggio), specie nelle zone in cui la maggior parte dei terreni sono calcarei e con pH elevati. Ciò consentirebbe di ridurre l'utilizzo di fertilizzanti chimici di sintesi e di risparmiare costi energetici per la produzione di questi ultimi. Si risparmierebbero inoltre i costi di trasporto di una sostanza come la sansa umida ad elevato contenuto di acqua.

3.1.2.3.7. *A livello degli oli immessi in consumo (1.3.3)*

3.1.2.3.7.1. La Commissione, consapevole delle scarse conoscenze dei consumatori sulla qualità e sui tipi di olio, propone di chiarire e di ridurre le denominazioni degli oli attualmente esistenti a livello sia della commercializzazione dell'olio sfuso che delle vendite al dettaglio. Il Comitato reputa lodevole tale atteggiamento della Commissione, soprattutto se le proposte sono sufficientemente comprese dai consumatori, che sono, in definitiva, i destinatari dei cambiamenti proposti. È evidente la mancanza di processi analitici per quantificare le percentuali e individuare determinati tagli legali di oli d'oliva.

3.1.2.3.7.2. Il punto più problematico della proposta della Commissione nel capitolo in questione è quello relativo all'attuale ambiguità fra la denominazione generica di olio d'oliva e l'esistenza di una categoria specifica denominata «olio d'oliva».

3.1.2.3.7.3. Tale coincidenza comporta un elemento di confusione che sarebbe opportuno sopprimere, cercando attentamente una nuova espressione per l'attuale categoria «olio d'oliva» (taglio di olio raffinato e vergine), e aggiungendovi un aggettivo qualificativo che non risulti peggiorativo né d'elogio, ma che serva a ben differenziare questa denominazione dal termine generico di olio d'oliva. Tenuto conto delle possibili ripercussioni economiche che possono emergere per alcuni dei sottosectori della professione, si propone di effettuare un'indagine fra i consumatori e gli utilizzatori per conoscere la loro reazione dinanzi ad un possibile cambiamento di denominazione dell'attuale olio d'oliva. In ogni caso si dovrebbero proseguire gli sforzi per valorizzare gli oli di migliore qualità e poter differenziare maggiormente fin dall'origine i prezzi fra le diverse categorie di oli, tenendo conto che i suddetti oli, per la singolarità del loro processo produttivo, generano più occupazione, richiedono processi più corti e sono più rispettosi dell'ambiente.

3.1.2.3.7.4. Una soluzione temporanea di compromesso potrebbe essere quella di mantenere la categoria «olio d'oliva» fino al completamento dello studio, indicando però sull'etichetta con caratteri chiari e di dimensioni pari a $\frac{2}{3}$ di quelle impiegate per la denominazione, i termini «olio d'oliva raffinato e vergine». Ciò servirebbe a consentire al consumatore di disporre di un elemento di giudizio in più per poter confrontare i prezzi e le qualità degli oli. Tale compromesso dovrebbe essere accompagnato da uno sforzo supplementare nella ricerca di metodi analitici che permettano di determinare la percentuale delle miscele in ognuna delle partite o, almeno, per marca mediante campionamenti randomizzati.

3.1.2.3.7.5. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di cessare delle pratiche come la deodorazione degli oli lampanti per destinarli successivamente al consumo diretto, per la frode economica che tale pratica comporta per il consumatore e per la concorrenza sleale che rappresenta nei confronti degli altri produttori e operatori dell'imballaggio.

3.1.2.3.7.6. La buona immagine del settore viene danneggiata dai casi scoperti di miscele di olio di semi con olio d'oliva, vendute fraudolentemente con la denominazione di «olio d'oliva». Per evitare che alcuni operatori senza scrupoli cedano a questa tentazione è necessario che la nuova riforma, incentrata specialmente sulla qualità, vieti definitivamente nell'ambito di tutta l'UE la produzione e la commercializzazione di miscele di oli vegetali con olio d'oliva. In ogni caso è necessario migliorare tutto ciò che concerne la normativa sull'etichettatura.

3.1.3. Orientamenti suggeriti (Capitolo 2)

3.1.3.1. Classificazione degli oli di oliva (2.1)

3.1.3.1.1. La modifica dell'allegato al Regolamento n. 136/66/CEE proposta dalla Commissione e relativa alle denominazioni e definizioni degli oli di oliva consiste nell'introduzione di un nuovo termine nell'ambito della commercializzazione all'ingrosso (greggio) per denominare tutti gli oli vergini e la soppressione della categoria di oli correnti. Il Comitato ritiene che tale modifica possa essere accolta in quanto i parametri di qualità degli oli, come l'acidità, utilizzati per le denominazioni sono più severi.

3.1.3.1.2. L'attuale categoria «olio d'oliva», o quella proposta dalla Commissione «olio di oliva standard» comprendono anche il taglio di olio raffinato e olio vergine. Dato che nell'olio raffinato si può controllare l'acidità mediante il processo di raffinamento, l'acidità dovrebbe essere considerata solo come un limite superiore (1°) da non superare. A livello del consumatore, tuttavia, e per evitare confusione, l'acidità non dovrebbe essere considerata come indice di qualità, per cui, secondo il Comitato, tale parametro non dovrebbe figurare sull'imballaggio.

3.1.3.1.3. Per rafforzare i controlli che garantiscano ai consumatori la qualità degli oli che consumano, il Comitato ritiene interessante la proposta della Commissione di limitare ad un massimo di 5 litri la capacità degli imballaggi per il commercio al dettaglio.

3.1.3.1.4. La Direttiva 2000/13/CE sviluppa e aggiorna le norme di etichettatura dei prodotti alimentari. Gli sforzi intesi a rendere omogeneo il contenuto delle etichette saranno ben accolti, se si eviteranno le ripetizioni e soprattutto a condizione che qualunque affermazione ivi indicata possa essere dimostrata dall'impresa responsabile dell'imballaggio. La proliferazione di diciture sull'etichetta e di indicazioni può, se non regolata, creare confusione nei consumatori. Il Comitato raccomanda pertanto che le informazioni indicate sulle etichette e sulle controetichette siano conformi alla legislazione in vigore e che, in ogni caso, le diciture facoltative possano essere verificate da organismi ufficiali di controllo in ogni Stato membro. A tale proposito è opportuno porre freno a certi comportamenti di marketing azzardati che non corrispondono a realtà.

3.1.3.1.5. Una menzione speciale meritano i riferimenti facoltativi all'origine dell'olio nelle categorie superiori di olio extravergine e vergine. La loro indicazione comporterà un aumento della chiarezza e della trasparenza.

3.1.3.1.6. Le proposte della Commissione che riservano alle sole denominazioni di origine protetta (DOP) e indicazioni geografiche protette (IGP) la possibilità di designare l'origine regionale degli oli vergini prodotti all'interno dell'UE sono insufficienti; si dovrebbe estendere la possibilità di indicare la provenienza, determinata dal luogo d'origine delle olive a tutti gli oli d'oliva vergini.

3.1.3.1.7. Ciò permetterebbe di indicare la provenienza degli oli di ogni zona o Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui gli oli sono imballati. Tale procedimento servirebbe a sua volta a differenziare gli oli prodotti all'interno dell'UE rispetto a quelli importati da paesi terzi.

3.1.3.2. Controlli mediante analisi (2.3)

3.1.3.2.1. Il Comitato condivide l'intenzione della Commissione di migliorare e rendere più precise le analisi degli oli d'oliva per evitare o individuare eventuali miscele anomale.

3.1.3.2.2. Nonostante l'elevato costo per unità campionata, il *panel test* (analisi sensoriale) continua ad essere un metodo valido per la qualificazione degli oli. Quello attuale comporta tuttavia un elevato grado di soggettività e casualità che dovrebbe essere un motivo sufficiente per raddoppiare gli

sforzi nella ricerca di un metodo alternativo di analisi più riproducibile. È pertanto necessario l'adeguamento comunitario al nuovo metodo COI, mentre continuano le ricerche intese a migliorare il metodo.

3.1.3.2.3. Gli oli da sottoporre ad analisi dovrebbero essere tutti quelli commercializzati nell'UE, per evitare pratiche, come la vendita d'olio sfuso, ancora oggi in uso in alcuni paesi produttori per il consumo finale. Ciò rappresenta percentuali della produzione totale estremamente preoccupanti che sarebbe opportuno sopprimere per offrire al consumatore garanzie sul prodotto che acquista.

3.1.3.3. Organizzazione e attività degli operatori (2.4)

3.1.3.3.1. La strutturazione del settore produttivo dell'olio d'oliva, nel senso del potenziamento e dell'aumento delle competenze delle attuali organizzazioni di produttori del settore per avvalersi del grado di integrazione raggiunto fra oleicoltori, sembra il mezzo più efficace.

3.1.3.3.2. Schiudere a tali organizzazioni la possibilità di operare in altri ambiti, oltre agli attuali, è un modo per ottimizzare le risorse organizzative esistenti. Non si può tuttavia generalizzare tale affermazione e, secondo il Comitato, aspetti quali il controllo delle frodi relative all'etichettatura devono essere di competenza esclusiva delle rispettive amministrazioni.

3.1.3.3.3. Fra le nuove funzioni delle organizzazioni di produttori del settore si possono sviluppare in particolare quelle relative alla gestione del settore e del mercato, perché la loro distribuzione nelle diverse aree produttive consente loro di reperire informazioni di prima mano con un elevato grado di affidabilità. Tali informazioni debitamente elaborate possono essere fondamentali per una migliore previsione dell'evoluzione dei mercati, per le decisioni in materia di vendita, per i passaggi da una campagna ad un'altra, ecc., e consentire così di ottimizzare le risorse e di evitare le forti fluttuazioni dei prezzi degli oli sui mercati.

3.1.3.3.4. Altri aspetti ai quali si potrebbe estendere la sfera d'azione delle organizzazioni dei produttori sono quelli relativi alla gestione ambientale dei prodotti e dei sottoprodotti del processo di estrazione dell'olio di oliva, comprese le attività quali i trattamenti fitosanitari necessari a preservare la qualità delle olive.

3.1.3.3.5. In ogni caso il coordinamento fra le organizzazioni di produttori e le amministrazioni con competenze nei loro ambiti di azione dovrebbe essere il migliore possibile, così come quello fra le amministrazioni comunitarie, statali, regionali e locali per assicurare la coerenza fra le azioni condotte e le rispettive normative.

3.2. Osservazioni sulle conclusioni operative della Relazione

3.2.1. Dopo un periodo transitorio di un anno, l'etichettatura dovrà adeguarsi alle specifiche previste dall'OCM applicabile a partire dal 1° novembre 2001. Entro e non oltre questo stesso termine si dovrebbero rendere obbligatori, per la commercializzazione degli oli al dettaglio, gli imballaggi di capacità pari o inferiore a 5 litri, dotati di chiusura ermetica usa e getta per evitare qualsiasi possibilità di riutilizzo.

3.2.2. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione riconosca il grande sforzo che il Consiglio oleicolo internazionale (COI) sta compiendo sia nella promozione che nella ricerca e si rammarica che non lo si tenga in maggior considerazione per aspetti quali la promozione nel mercato interno e che non si incrementi il suo bilancio per la ricerca.

3.2.3. Considerata l'esperienza internazionale del COI per quanto riguarda l'olio d'oliva e data l'enorme importanza che un cambiamento di denominazione può avere per la promozione esterna e interna dell'olio d'oliva, il Comitato propone di tenere conto delle posizioni di tale organismo prima di procedere ad un cambiamento delle denominazioni.

4. Osservazioni finali

4.1. Il Comitato desidera sottolineare l'importanza del settore dell'olio d'oliva all'interno dell'UE e, pertanto, la

necessità di una OCM che contribuisca al mantenimento di questa produzione come mezzo per conseguire l'auspicabile sviluppo dell'ambiente rurale.

4.2. Condivide l'intenzione della Commissione di prorogare per altre due campagne l'attuale OCM fintanto che non si sono completati i sistemi che consentono una conoscenza completa del settore. Si devono tuttavia correggere certi meccanismi come l'immagazzinamento privato che si sono dimostrati poco efficaci in epoche di prezzi bassi di mercato.

4.3. Il proposito della Commissione di garantire che il consumatore sia maggiormente informato sugli oli d'oliva offerti sul mercato e la possibilità di modificare alcune denominazioni, all'interno di una strategia di qualità per questi oli, sono accolti favorevolmente dal Comitato. Tali orientamenti dovrebbero essere affrontati a breve termine, senza dover aspettare altre due campagne per attuarli.

4.4. Il Comitato si pronuncia a favore del rafforzamento della ricerca nel settore per il conseguimento di oli di migliore qualità ed elevare il livello delle esportazioni.

4.5. Il Comitato ritiene indispensabile proseguire e potenziare la politica di promozione che l'UE sviluppa in questo settore sia per l'organizzazione dei mercati che per l'aumento delle esportazioni di olio d'oliva.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul benessere dei suini negli allevamenti intensivi, tenendo conto in particolare del benessere delle scrofe allevate in maggiore o minore isolamento e in gruppo», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 91/630/CEE che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini»

(2001/C 221/11)

Il Consiglio, in data 29 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Nilsson in data 11 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 73 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La protezione dei suini è di competenza comunitaria. La Direttiva 91/630/CEE del Consiglio stabilisce le norme minime per la protezione dei suini. A norma dell'articolo 6 della direttiva citata, la Commissione era tenuta a presentare al Consiglio, entro il 1° ottobre 1997, una relazione che doveva trattare in particolare del benessere delle scrofe. Tale relazione è stata elaborata dal Comitato scientifico veterinario ed è all'origine della comunicazione e delle proposte di modifica presentate attualmente dalla Commissione nella comunicazione e nella proposta di Direttiva⁽¹⁾.

1.2. Ai sensi dell'articolo 5 della Direttiva 91/630/CEE del Consiglio le prescrizioni contenute nell'allegato possono essere modificate secondo la procedura prevista all'articolo 10, per tener conto dei progressi scientifici, senza consultare le istituzioni dell'UE. Secondo la direttiva, lo scopo è quello di poter tenere conto dei progressi scientifici con maggiore tempestività. L'allegato contiene una serie di norme minime per la protezione dei suini.

1.2.1. La Commissione ha pertanto presentato una proposta di modifica della Direttiva 91/630/CEE. Nello stesso tempo si sta elaborando una proposta di modifica dell'allegato della direttiva da sottoporre al Comitato permanente veterinario. Questa seconda proposta potrà quindi essere adottata direttamente dalla Commissione se seguirà in linea di principio il parere del Comitato permanente veterinario.

1.2.2. Negli ultimi anni, nell'UE il dibattito in merito al benessere degli animali si è intensificato. Il Comitato accoglie perciò con favore la comunicazione della Commissione e la proposta di modifica della direttiva in materia. Deplora tuttavia il fatto che sulla proposta di modifica dell'allegato non vengano consultate le istituzioni europee nel quadro della procedura legislativa.

1.3. L'agricoltura europea sta attraversando una grave crisi a causa della malattia dell'afta epizootica, molto contagiosa per gli animali. L'agricoltura è stata colpita da crisi quali quella della ESB e della diossina nei mangimi animali che hanno indotto i consumatori a dubitare della sicurezza dei prodotti alimentari. È importante e indispensabile riconquistare e promuovere la fiducia dei consumatori nei metodi di produzione dell'agricoltura europea. In diversi suoi pareri, il Comitato ha espresso il proprio pieno sostegno a questo approccio. La proposta della Commissione sul benessere delle scrofe deve essere considerata in questo contesto.

1.4. La produzione di suini all'interno dell'UE non prevede una particolare regolamentazione del mercato. L'organizzazione comune del mercato della carne suina è molto liberale e comprende soltanto due misure di sostegno del mercato, ossia i sussidi all'esportazione e gli aiuti al magazzino privato.

1.4.1. Ciò significa che gli allevatori di suini devono convivere con le fluttuazioni dei prezzi che si verificano sul mercato. Nel corso del 1998 e del 1999 il livello dei prezzi è stato eccezionalmente basso. Si è trattato di una crisi senza precedenti e il prezzo al produttore è sceso del 27 % nel corso del 1998 e del 6 % nel 1999. Il prezzo al produttore è sceso a livelli senza precedenti e al di sotto dei costi di produzione.

1.4.2. Nel 1999, al fine di attenuare l'impatto delle future fluttuazioni di prezzo, la Commissione ha proposto disposizioni volontarie per consentire agli Stati membri di istituire fondi di regolazione finanziati dai produttori⁽²⁾.

1.4.3. L'allevamento dei suini è esposto alle variazioni dei costi di produzione. Per garantire che gli animali vengano allevati nel rispetto dell'etica e della sostenibilità, il mercato deve poter assorbire i costi di produzione.

⁽¹⁾ COM(2000) 20 def.

⁽²⁾ COM(2000) 193 def. e CES 1009/2000, GU C 367/40 del 20.12.2000.

1.5. I consumatori hanno diritto di chiedere prodotti alimentari sicuri e una produzione corretta dal punto di vista etico che promuova la salute e il comportamento naturale del bestiame e che soddisfi i requisiti della salute e del benessere degli animali.

2. Comunicazione e proposta della Commissione

2.1. Nel 1997, alla Commissione europea è stato sottoposto un parere del Comitato scientifico veterinario e della sua sezione per la salute e il benessere degli animali, relativo all'allevamento intensivo dei suini e a varie proposte di modifica della legislazione dell'UE al fine di proteggere i suini e di migliorare le loro condizioni.

2.2. La proposta di modifica della Commissione comporta il divieto di tenere le scrofe gravide in box individuali per la maggior parte del periodo di gravidanza limitando la loro libertà di movimento. Essa presenta inoltre norme per il miglioramento dell'ambiente di vita dei suini e in particolare dei lattonzoli e stabilisce requisiti concernenti la superficie, la superficie di pavimento pieno, sistemi di alimentazione adeguati nonché nuovi requisiti per la formazione degli allevatori. La Commissione propone inoltre regole più severe per quanto riguarda i livelli di rumore e di luminosità, l'accesso al cibo e la possibilità di grufolare e manipolare materiali, lo svezzamento dei lattonzoli e la superficie minima di pavimento pieno.

2.3. La comunicazione rivela che la produzione varia sensibilmente tra gli Stati membri. Il 72 % della popolazione totale di scrofe della Comunità è concentrata in cinque paesi. I principali paesi produttori sono:

- Germania (20,4 % della popolazione totale)⁽¹⁾
- Spagna (19,8 %)
- Francia (11,6 %)
- Paesi Bassi (10,4 %)
- Danimarca (9,9 %).

2.3.1. Nello stesso tempo le dimensioni degli allevamenti variano in maniera considerevole. Nei Paesi Bassi, il 90 % degli allevamenti conta più di 100 scrofe, mentre in Germania oltre il 40 % degli allevamenti conta meno di 10 scrofe. In Italia l'80 % degli allevamenti ha meno di 10 scrofe.

2.3.2. In alcuni paesi vi è inoltre la tendenza a concentrare la produzione suina in determinate zone geografiche nelle quali il numero degli animali è superiore a quanto viene considerato sostenibile sotto il profilo ecologico (1,4 unità di bestiame/ha).

2.4. Il parere indica che nell'UE, il 65 % delle scrofe gravide sono tenute in ricoveri individuali e il 60 % di queste non dispone di materiale per grufolare.

2.5. Le mandrie esistenti disporranno di un periodo transitorio di dieci anni (fino al 2012) per l'attuazione della proposta. Tuttavia una serie di disposizioni chiave entreranno in vigore dal 1° gennaio 2002 in tutte le nuove aziende e nelle aziende ristrutturate. Verranno concesse deroghe per le aziende con meno di 10 scrofe gravide asciutte, ad esclusione del punto concernente i requisiti per il mangime dei suini.

2.6. Per quanto riguarda gli investimenti in fabbricati e attrezzature tecniche al fine di migliorare il benessere degli animali, gli allevatori hanno diritto al sostegno del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore la comunicazione e la proposta della Commissione e ne sottoscrive l'impostazione e le raccomandazioni. Deplora tuttavia il fatto che la Commissione abbia impiegato tanto tempo a presentare la sua proposta dopo la pubblicazione del parere del Comitato scientifico veterinario del 1997. Disapprova inoltre il fatto che la proposta si limiti alle scrofe asciutte e non comprenda le scrofe vicine al parto e partorienti e che sulla proposta di modifica dell'allegato non si consultino le istituzioni europee, ma esclusivamente il Comitato permanente veterinario.

3.2. La produzione di suini dell'UE è dinamica e competitiva. L'UE è il più grande esportatore del mondo e nel 1999 ha esportato 1,5 milioni di tonnellate verso i paesi terzi, per la maggior parte ai prezzi correnti sul mercato mondiale. Le importazioni sono state di minore entità e pari a 65 000 tonnellate. Il settore è molto importante dal punto di vista economico e rappresenta circa l'11 % della produzione agricola totale dell'UE.

3.3. Nello stesso tempo, i produttori di suini dipendono direttamente dall'andamento dei prezzi sul mercato mondiale. Negli ultimi due anni ciò ha determinato gravi difficoltà economiche.

(1) Eurostat 1999.

3.4. I suini sono animali sociali. Il parere del Comitato scientifico illustra in maniera esauriente le conoscenze acquisite e le ricerche concernenti il benessere dei suini. Esso evidenzia inoltre gli effetti causati dal mancato rispetto delle esigenze fisiologiche e comportamentali dei suini. Quando si prendono in esame aspetti quali il comportamento, la salute, l'ambiente e i fattori economici, gli obiettivi perseguiti possono entrare in conflitto tra loro. Nello stesso tempo, la razionalizzazione delle strutture e lo sviluppo tecnologico avanzano a ritmi rapidissimi. Dati questi presupposti e la richiesta di metodi di allevamento accettabili dal punto di vista etico è necessario stabilire norme minime comuni.

3.5. Nell'allevamento dei suini vi sono diverse esigenze a seconda della fase del ciclo di vita in cui si trova l'animale. La «scrofa» è una femmina che ha partorito. La «scrofa asciutta gravida» è una scrofa i cui suinetti sono già svezzati, nuovamente gravida e sul punto di partorire di nuovo. La «scrofetta» è una femmina giovane gravida che sta per partorire per la prima volta. La maggior parte dei suini vengono allevati come suini da macello. In ciascuna di queste fasi del ciclo di vita degli animali occorre tenere conto delle loro particolari esigenze.

3.6. L'evoluzione della legislazione e delle disposizioni per la tutela dei suini varia considerevolmente tra i vari Stati membri. In alcuni paesi la legislazione è molto più severa che in altri. Nello stesso tempo, il commercio al dettaglio ha introdotto requisiti e norme per gli acquisti che influiranno direttamente sul mercato e sui metodi di allevamento e sulla produzione di carne suina.

3.7. Il parere sul quale la Commissione si appoggia per sostenere la propria posizione indica inoltre che vi sono ancora delle lacune in materia di allevamento del bestiame e che occorrono requisiti più severi in materia di tutela degli animali. Il parere contiene non meno di 88 raccomandazioni che la Commissione sottoscrive praticamente nella loro totalità.

3.8. Uno dei casi in cui la Commissione non segue le raccomandazioni del parere è quello dell'aumento dello spazio a disposizione per i suini da ingrasso. Secondo il parere, la superficie minima per i suini da ingrasso dovrebbe essere aumentata. A questo proposito, la Commissione preferisce attendere il prossimo parere la cui pubblicazione è prevista fra otto anni. Si tratta di una questione importante, sia dal punto di vista della tutela degli animali sia nell'ottica della fiducia dei consumatori nei metodi di produzione. Se lo spazio a disposizione è insufficiente gli animali si mordono la coda e la soluzione adottata è il taglio della coda. Aumentando la superficie minima si potrebbe perciò ridurre la necessità del taglio della coda. Ciò presuppone tuttavia che i produttori, come nel caso dell'attuale modifica della direttiva, dispongano di periodi transitori ragionevoli per l'adeguamento. Specialmente nei casi di nuove costruzioni dovrebbe essere possibile discutere la possibilità di superfici più ampie per i suini da ingrasso.

3.9. Il Comitato condivide pienamente la proposta di proibire definitivamente l'impiego di attacchi per scrofe e scrofette nonché il ricorso per le scrofe asciutte gravide agli attacchi che le obbligano a stare in una posizione fissa senza la possibilità di girarsi. Ciò non vale ad esempio per i casi in cui ciò è dettato da ragioni mediche per un periodo temporaneo ed è quindi ragionevole ai fini della tutela dell'animale, ma anche in questi casi è necessaria una certa libertà di movimento.

3.10. La Commissione illustra i calcoli economici relativi alle sue proposte riportati nel parere. Ciò è positivo e molto importante dato che i produttori devono convivere con le fluttuazioni dei prezzi e della domanda e con margini molto ridotti rispetto ai costi di produzione. Il Comitato chiede tuttavia un'analisi più precisa e affidabile dei costi delle misure proposte per gli agricoltori.

3.10.1. Alcune delle ipotesi alla base di questi calcoli sono tuttavia curiose. Ad esempio, si parla del fatto che i consumatori non sono disposti a pagare per garantire maggiore benessere agli animali dato che non è possibile limitare le importazioni provenienti dai paesi terzi, dove i requisiti per il benessere degli animali sono più blandi.

3.10.2. Qualsiasi produzione è possibile soltanto se le entrate coprono i costi. Se esistono norme vincolanti che stabiliscono i costi di produzione, questi ultimi devono poter essere coperti dalle entrate, ossia dal prezzo di vendita. In caso contrario la produzione non è né sostenibile né possibile. È contraddittorio e illogico introdurre norme su requisiti e standard ai quali gli allevatori di suini europei devono conformarsi se i consumatori non sono disposti a assorbire i costi di tali requisiti per la tutela degli animali. I requisiti in vigore nell'UE devono inoltre corrispondere a quelli applicati alle importazioni.

3.10.3. Inoltre, secondo il Comitato, la questione del benessere degli animali deve essere trattata e risolta nel quadro delle trattative dell'OMC. Purtroppo il parere non affronta questo argomento a causa della sua complessità. Effettivamente si deve temere che gli obiettivi europei in relazione alla tutela degli animali non trovino alcuna eco in sede di OMC.

3.10.4. Nello stesso tempo, i requisiti intesi a migliorare il benessere degli animali possono anche determinare un migliore rendimento economico dato che gli animali stanno bene e crescono meglio e più velocemente. Nel complesso tuttavia, la proposta della Commissione determina un aumento degli investimenti e dei costi di gestione per gli allevatori di suini.

3.11. Il Comitato desidera inoltre discutere del fatto che la comunicazione tratta del benessere dei suini nei cosiddetti

«allevamenti intensivi». In senso generale, il termine potrebbe indurre a pensare che si tratti di grandi allevamenti. Tuttavia ciò non è del tutto logico. Il fatto che un allevamento sia intensivo non significa che sia necessariamente di vaste dimensioni. Ciò non esclude che grandi allevamenti possano avere addetti altamente qualificati ed elevati livelli di benessere degli animali, anche se ciò non si verifica sistematicamente. La logica vorrebbe che la comunicazione e la proposta riguardassero tutti i suini indipendentemente dal sistema di produzione.

3.12. Il parere scientifico richiama inoltre l'attenzione sul fatto che la salute degli animali è di importanza vitale sia per la tutela che per il benessere degli animali. Constata che le malattie contagiose rappresentano un grave problema per la tutela degli animali. Molte malattie hanno spesso cause diverse. Il Comitato ritiene opportuno evidenziare in maniera più chiara l'importanza della prevenzione perché la cura degli animali e dell'ambiente in cui vivono può favorire la salute degli animali e quindi evitare o ridurre il rischio di malattia. Queste misure permettono inoltre di evitare l'impiego preventivo di antibiotici. L'assenza di malattie non è importante soltanto per la tutela della salute degli animali, ma anche per la qualità della produzione.

3.13. Come menzionato sopra, la Commissione intende proporre in seguito delle modifiche concernenti l'allegato alla Direttiva 91/630/CEE senza ricorrere alla consueta procedura di consultazione. L'allegato contiene una serie di norme concernenti alcune mutilazioni dei suini come la mozzatura dei denti, la castrazione e così via. Gli anelli nasali sono tuttora consentiti. Uno dei comportamenti più radicati nei suini è il grufolare. Nel parere scientifico si afferma categoricamente che gli anelli nasali hanno un impatto negativo sulla tutela degli animali, in particolare quando gli animali sono circondati da stimoli che li invogliano a grufolare. Nella Direttiva 98/58/CE riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, la Commissione enunciava cinque principi che stabilivano tra le altre cose che «la libertà di movimento propria dell'animale (...) non deve essere limitata in modo tale da causargli inutili sofferenze o lesioni». Il Comitato ritiene perciò che sarebbe opportuno introdurre il divieto assoluto degli anelli nasali per i suini, dato che ciò è in contrasto con lo spirito della suddetta direttiva e che gli animali vengono esposti per lunghi periodi a un trattamento che ostacola un comportamento naturale.

4. Osservazioni particolari

4.1. *Articolo 1, modifica dell'articolo 3, paragrafo 2, della Direttiva 91/630/CEE*

4.1.1. Il Comitato condivide pienamente il divieto di utilizzare attacchi per le scrofe e le scrofette a decorrere dal 1° gennaio 2002. Il Comitato osserva inoltre che la proposta non comprende le scrofe partorienti e gestanti.

4.1.2. L'articolo 1 implica inoltre un periodo transitorio fino al 2012 per le costruzioni esistenti per quanto riguarda il requisito dell'aumento delle dimensioni dei recinti ove le scrofe siano allevate in gruppo e per quello dei sistemi di alimentazione che forniscano mangime sufficiente. Nonostante il periodo transitorio possa apparire lungo, il Comitato è d'accordo poiché si tratta di ristrutturazioni e in molti casi di costi elevati e difficoltà pratiche per i singoli produttori. Condivide inoltre l'obbligo di applicare tali disposizioni a tutte le aziende nuove o ristrutturate già dal 1° gennaio 2002.

4.1.3. Inoltre, l'articolo 1 stabilisce che le disposizioni concernenti l'aumento delle superfici non si applicano alle aziende con meno di dieci scrofe asciutte gravide. A giudizio del Comitato, una deroga per allevamenti di dimensioni minori può essere giustificata. Dato che la proposta si riferisce alle «scrofe asciutte gravide», ci si chiede però quale sarà la definizione a livello delle imprese agricole. Le statistiche concernenti il numero di suini per impresa sono decisamente poco aggiornate e si osserva una rapida evoluzione verso l'ampliamento delle aziende. Se tuttavia ci si basa sui dati presentati nella relazione scientifica, il 73 % delle imprese dei 15 Stati dell'UE avrebbe tra 1 e 9 suini. Se lo stesso rapporto valesse per le scrofe asciutte gravide, come è presumibile, le nuove norme per la protezione degli animali riguarderebbero un numero esiguo di suini. Ciò è motivo di insoddisfazione. È noto che non vi è una correlazione sistematica tra scarsa qualità dell'allevamento/protezione degli animali e le grandi dimensioni degli allevamenti. Il Comitato sollecita quindi la Commissione a precisare in maniera più chiara la deroga. Una possibilità sarebbe quella di specificare la deroga applicandola alle imprese con 10 scrofe in produzione. Un'altra possibilità è quella di stabilire che le regole riguardano tutti gli animali indipendentemente dalle dimensioni degli allevamenti.

4.1.4. Il Comitato accoglie con favore la decisione concernente la disponibilità, per tutte le scrofe, di materiale manipolabile nonché di mangime che soddisfi il loro bisogno di masticare.

4.2. *Articolo 1, inserimento di un nuovo articolo 5 bis nella Direttiva 91/630/CEE*

4.2.1. La Commissione propone nuovi requisiti per l'informazione, l'orientamento e la formazione adeguata delle persone che si occupano degli animali. Il Comitato condivide la proposta, tuttavia gli Stati membri devono tenere conto del fatto che già oggi esistono addetti qualificati. I requisiti concernenti le nuove formazioni devono essere pertinenti e basarsi sulle competenze di cui gli allevatori sono già in possesso.

4.2.2. Dal punto di vista dei lavoratori, è importante che il personale assunto disponga delle conoscenze e della formazione adeguate e che possa accedere a una formazione continua in merito alla cura e al benessere degli animali. Occorre tenere conto anche degli aspetti della sicurezza dato che gran parte degli incidenti gravi in agricoltura sono collegati alla cura e al trasporto degli animali.

4.2.3. Occorre inoltre prendere in considerazione diversi sistemi di certificazione e gli sforzi compiuti in questo campo. Nell'elaborazione delle norme da parte degli Stati membri occorre tenere conto dell'esigenza di una formazione adeguata.

4.3. *Articolo 1, sostituzione dell'Articolo 6 della Direttiva 91/630/CEE*

4.3.1. In questo articolo la Commissione stabilisce che il Comitato scientifico veterinario per la salute e il benessere degli animali le sottoporrà un nuovo parere entro il 1° gennaio 2008. Tale parere esaminerà in particolare i seguenti aspetti:

- effetto della densità sul benessere dei suini;
- ulteriori sviluppi dei sistemi di stabulazione in gruppo per le scrofe gravide;
- determinazione dello spazio necessario ai verri adulti;
- sistemi in cui le scrofe nell'area adibita alla fecondazione e le scrofe partorienti hanno una libertà di movimento che soddisfa le loro esigenze;
- messa a punto di tecniche che riducano la necessità della castrazione chirurgica;
- l'atteggiamento e le scelte dei consumatori nei confronti delle carni suine qualora non intervenga nessun miglioramento del benessere degli animali.

4.3.2. In vista del periodo transitorio fino al 2012, la scadenza del 2008 appare appropriata. Anche se tale periodo può sembrare un po' lungo, il Comitato sottolinea che le modifiche riguardano un gran numero di imprese che devono adeguarsi. Gli investimenti avvengono in un settore produttivo con margini di profitto molto esigui. Come menzionato sopra, i produttori hanno dovuto far fronte ad una situazione economica molto critica.

4.3.3. Non si può tuttavia escludere che i consumatori e il settore dell'ingrosso/dettaglio esercitino sul mercato pressioni tali da accelerare il processo di cambiamento, chiedendo una maggiore tutela degli animali come condizione di accesso al mercato.

4.4. *Articolo 2*

L'articolo 2 sancisce per gli Stati membri l'obbligo di recepire le suddette disposizioni legislative nel diritto nazionale. Il Comitato ha ripetutamente segnalato lacune nell'attuazione della legislazione, come ad esempio nel proprio parere d'iniziativa sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura⁽¹⁾.

4.5. Il Comitato chiede alla Commissione di riesaminare la Direttiva 92/102/CEE relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali, con particolare riferimento ai suini. L'attuazione di questa direttiva è stata particolarmente poco efficiente e attualmente la situazione del mercato richiede un aggiornamento.

4.6. Il Comitato esprime inoltre qualche dubbio in merito ai dispositivi di controllo utilizzati dagli Stati membri per verificare l'applicazione delle disposizioni previste dalla Direttiva 91/630/CEE del Consiglio. Attualmente, si ha notizia di sole 8 ispezioni che non coprono tutti gli Stati membri. Ciò indebolisce il sistema di controllo dell'UE.

4.7. *Articolo 6*

La Commissione dovrà presentare al Consiglio, entro il 1° gennaio 2008, una relazione basata sul parere del Comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali. Secondo il CES, tale relazione, oltre alle proposte della Commissione, deve contenere anche un'analisi delle conseguenze tecniche ed economiche derivanti dall'applicazione delle raccomandazioni. A suo giudizio, occorre inoltre effettuare un'analisi di mercato che esamini se il mercato possa assorbire i costi derivanti dalle nuove misure relative al benessere degli animali.

5. **Conclusioni**

5.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione e la sottoscrive. Disapprova il fatto che la proposta abbia richiesto tanto tempo e che sulla modifica dell'allegato non vengano consultate le istituzioni europee. Poiché le proposte di modifica della Direttiva 91/630/CEE possono comportare una perdita di competitività della produzione di carne suina a livello europeo, alle istituzioni comunitarie, Consiglio, Parlamento europeo e Comitato economico e sociale, spetta comunque pronunciarsi sulle proposte presentate dalla Commissione.

5.2. Deplora il fatto che la proposta non tratti la questione della superficie minima per l'allevamento dei suini.

⁽¹⁾ CES 1199/2000, GU C 14 del 16.1.2001, pag. 141.

5.3. Il Comitato sottoscrive la proposta di proibire definitivamente l'impiego di attacchi per scrofe e verri nonché il ricorso agli attacchi per le scrofe asciutte gravide.

5.4. Il Comitato chiede un'analisi più precisa e affidabile dei costi delle misure previste dalla proposta. Ritiene che una condizione essenziale sia la volontà da parte dei consumatori di sostenere spese maggiori per garantire maggiore benessere agli animali e che le importazioni provenienti dai paesi terzi rispettino gli stessi requisiti in termini di protezione degli animali.

5.5. Nel contesto internazionale le condizioni di produzione e di allevamento sono molto diverse da una regione del mondo all'altra. Occorre quindi far sì che vi sia coerenza tra le regolamentazioni riguardanti la produzione e l'importazione e prendere in considerazione tali preoccupazioni a livello internazionale in sede di OMC.

5.6. Il Comitato è del parere che la proposta dovrebbe includere tutti gli animali, indipendentemente dal sistema di produzione.

5.7. Condivide la proposta concernente i requisiti per l'informazione e la formazione adeguata delle persone che si occupano degli animali, pur rilevando che occorre partire dalle competenze di cui gli allevatori sono già in possesso. Occorre considerare anche gli aspetti della sicurezza e i rischi di incidenti.

5.8. Richiama l'attenzione sul livello dei controlli e sulle lacune in materia di attuazione della direttiva.

5.9. Il Comitato fa notare che la prossima relazione della Commissione prevista per il 2008 dovrà contenere anche analisi economiche e indagini di mercato che esaminino gli effetti delle nuove misure sul mercato.

Bruxelles, 31 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente»

(2001/C 221/12)

Il Consiglio, in data 21 febbraio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Braghin, in data 10 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 115 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il 6° Programma di azione per l'ambiente, «Ambiente 2010 — Il nostro futuro, la nostra scelta» mira ad individuare gli obiettivi generali da perseguire e le azioni prioritarie della futura politica ambientale dell'UE. Muove da una consultazione avviata dalla Commissione nel novembre 1999 con la valutazione globale del 5° Programma di azione per l'ambiente («L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?»), avvalendosi anche della relazione sullo stato dell'ambiente predisposta dall'Agenzia Europea per l'Ambiente («L'ambiente nell'Unione europea alle soglie del 2000»), e sviluppata in una serie molto ampia di seminari e di consultazioni. Il Comitato ha partecipato attivamente a questa fase preliminare elaborando un parere critico⁽¹⁾ che è stato discusso in sede di seminario con una serie di esperti accademici e che è stato attentamente commentato dai servizi della Commissione⁽²⁾.

1.2. Un uso razionale delle risorse naturali del pianeta e la salvaguardia dell'ecosistema globale sono presupposti essenziali dello sviluppo sostenibile: il nuovo programma identifica pertanto quegli aspetti dell'ambiente che devono assolutamente essere affrontati per ottenere uno sviluppo sostenibile, in quanto sussiste ancora una serie di problemi. Tra i più rilevanti citati vi sono il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e habitat naturali, l'erosione e la degradazione del suolo, i volumi crescenti di rifiuti, l'accumulo di sostanze chimiche nell'ambiente, l'inquinamento acustico e alcuni inquinanti atmosferici e idrici.

1.3. Lo sviluppo sostenibile non significa solo un ambiente più pulito, ma la necessità di tener conto delle possibili implicazioni socio-economiche, con l'obiettivo di una migliore

qualità della vita in senso generale per i cittadini dell'UE. Implica inoltre che la Comunità riformi il proprio sistema di governance in modo da riuscire a conciliare non solo gli obiettivi socio-economici con quelli ambientali, ma anche le diverse vie per conseguirli⁽³⁾.

1.4. Il nuovo programma mira a definire gli obiettivi e i traguardi da perseguire, descrive come si intendono utilizzare gli strumenti della politica ambientale comunitaria per tali fini, e sottolinea gli interventi necessari in altre aree politiche. In particolare si mette in evidenza l'esigenza di continuare a integrare gli aspetti ambientali in politiche come i trasporti, l'energia e l'agricoltura, oltre all'importanza della pianificazione territoriale e degli interventi a livello regionale e locale per la promozione dello sviluppo sostenibile.

1.5. Dalla valutazione globale emergeva un quadro variegato dell'efficacia della politica ambientale dell'UE, in cui era denunciata l'attuazione lacunosa delle direttive ambientali CE da parte degli Stati membri e una scarsa responsabilizzazione delle parti interessate nei confronti delle direttive ambientali. Nel nuovo programma si insiste in particolare su due aspetti: migliorare l'applicazione della normativa ambientale e creare modelli di produzione e consumo sostenibili attraverso la partecipazione e lo stimolo all'innovazione delle imprese e una più ampia informazione dei cittadini fondata su basi scientifiche.

1.6. Le aree di azione prioritarie individuate e definite dalla Commissione in quanto aree di maggiore problematicità sono:

- cambiamento climatico, con l'obiettivo di stabilizzare le concentrazioni atmosferiche di gas di serra ad un livello che non generi variazioni innaturali del clima terrestre

⁽¹⁾ GU C 204 del 18.7.2000.

⁽²⁾ Cfr. la brochure CES 2001-002 (disponibile in francese, inglese e tedesco) in cui si riportano i commenti della Commissione sulle raccomandazioni del CES.

⁽³⁾ Su questi temi (sostenibilità e governance) il Comitato sta elaborando specifici pareri. GU C 123 del 25.4.2001.

con un approccio di tipo globale e grazie ad una stretta cooperazione internazionale;

- natura e biodiversità, con l'obiettivo di proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità nell'UE e nel mondo; proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento;
- ambiente e salute, con l'obiettivo di ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana;
- uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente, ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse, la dematerializzazione dell'economia, la prevenzione dei rifiuti.

1.7. L'approccio strategico mira pertanto a superare un'impostazione strettamente normativa per indurre i cambiamenti necessari dei nostri modelli di produzione e di consumo, oltre a stimolare comportamenti coerenti dei responsabili delle politiche ambientali e di altre aree connesse. Il programma propone cinque indirizzi prioritari di azione strategica, che potranno essere di ausilio nel perseguimento degli obiettivi ambientali:

- migliorare l'applicazione della legislazione ambientale vigente;
- integrare le problematiche ambientali nelle decisioni prese in sede di altre politiche;
- indurre una più stretta collaborazione con il mercato coinvolgendo sia le imprese che i consumatori;
- responsabilizzare il privato cittadino e aiutarlo a modificare il proprio comportamento;
- incoraggiare una migliore pianificazione e gestione territoriale.

1.8. L'attuazione del 6° programma sarà intrapresa nel contesto di un'UE allargata, per cui i paesi candidati dovranno impegnarsi nell'attuazione della legislazione ambientale comunitaria, avvalendosi dell'aiuto di programmi di finanziamento comunitari, e le successive misure dovranno tener conto di questa prospettiva più ampia. Sul piano internazionale sarà essenziale che le problematiche ambientali siano adeguatamente e perfettamente integrate in tutti gli aspetti delle relazioni esterne della Comunità.

1.9. Un capitolo della relazione introduttiva al programma è intitolato «Fondare le decisioni politiche sulla partecipazione e su solide conoscenze»: in esso il successo della politica comunitaria in materia di ambiente viene collegato ad una normativa che incentivi le imprese ad innovarsi in modo proficuo, sia in termini di mercato che di ambiente; ad un vasto dialogo supportato da una solida valutazione scientifica ed economica fondata su informazioni e dati relativi allo stato dell'ambiente, alle pressioni e alle cause dei problemi ambientali; al ruolo della ricerca per contribuire a far luce sulle interazioni tra uomo e ambiente e sulle rispettive implicazioni; ad un processo di valutazione sistematico per migliorare le strategie future e la loro attuazione. Si sottolinea inoltre l'importanza del dialogo tra autorità pubbliche a tutti i livelli, i soggetti socio-economici e le associazioni per la protezione dell'ambiente e dei consumatori.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si compiace della proposta della Commissione e condivide i punti chiave toccati, quali:

- la rilevanza data alla problematica ambientale come parte integrante della strategia per lo sviluppo sostenibile;
- la opportunità che la politica ambientale divenga realmente parte integrante di tutte le politiche comunitarie aventi impatto diretto o indiretto sull'ambiente;
- l'urgenza di una pianificazione e gestione del territorio più ecologiche;
- la necessità di una più rigorosa osservanza delle norme ambientali da parte degli Stati membri e delle autorità regionali e locali;
- la opportunità di coinvolgere e collaborare con il mondo imprenditoriale e di influire sulle scelte dei consumatori in direzione di prodotti e di comportamenti più ecologici, in una visione più sistemica e di lungo periodo.

2.2. Il programma d'azione ambientale, nell'approccio scelto dalla Commissione si limita per lo più a fissare finalità generali e non obiettivi quantificati, e per ciascuna delle quattro aree prioritarie a riassumere i problemi, definire gli obiettivi ed elencare le azioni prioritarie da intraprendere. Occorre evitare il rischio che molte delle azioni indicate restino al livello di buoni propositi, frenate nella realizzazione da inerzie, carenze tecniche, resistenze politiche, definendo sia i tempi di realizzazione degli obiettivi individuati, sia le modalità pratiche con

cui si cercherà di perseguirli, sia l'interrelazione/sinergia tra le varie azioni e le modalità di interazione e di coordinamento tra le autorità comunitarie, nazionali, regionali e locali.

2.3. Il Comitato sostiene l'obiettivo di un'integrazione più completa della protezione ambientale con le altre politiche comunitarie ed apprezza lo sforzo recentemente intrapreso di elaborare una strategia di sviluppo sostenibile, che consenta verifiche periodiche dei risultati ottenuti a livello complessivo; auspica che tale integrazione sia considerata prioritaria ad ogni livello istituzionale, data la persistenza di lacune e incoerenze malgrado gli sforzi compiuti, e che in ciascuna politica settoriale si perseveri nell'esercizio di elaborazione di indicatori e di monitoraggio dei risultati lanciato dal Vertice di Cardiff.

2.4. Il dialogo aperto con tutti i gruppi interessati, fruttuosamente sviluppato nella fase preparatoria del programma, supportato da una solida valutazione scientifica ed economico-sociale fondata su informazioni e dati relativi allo stato dell'ambiente e alle pressioni e alle cause dei problemi ambientali, deve diventare non solo il metodo di lavoro per un'elaborazione attenta delle norme attuative previste, ma anche un momento di verifica dell'attuazione delle diverse azioni da parte dei responsabili, siano essi la Comunità o autorità nazionali o locali o settori economici o rappresentanti della società civile organizzata. Il Comitato si rammarica che non sia stato predisposto un quadro organico di tutte le misure previste e i tempi della loro realizzazione, nonché una prima serie di indicatori che già da ora è possibile tenere sotto osservazione, tenendo presente la valutazione del 5° programma. Il Comitato propone che le relazioni annuali sui principali indicatori ambientali siano integrate da informazioni circa lo stato di avanzamento delle iniziative previste, per valutare in maniera più adeguata la loro efficacia.

2.5. Il Comitato condivide l'urgenza di migliorare l'attuazione della normativa vigente e il proposito della Commissione di intervenire con maggior forza verso gli inadempienti. Sui temi dell'implementazione e degli strumenti di controllo ed ispezione si è già pronunciato specificamente⁽¹⁾ e apprezza le recenti iniziative della Commissione di richiamare gli Stati membri inadempienti; esso è estremamente interessato anche alla proposta sull'armonizzazione delle disposizioni in materia di reati contro l'ambiente⁽²⁾, sul quale si pronuncerà con parere specifico. Accanto alle sanzioni in caso di violazione o inadempimento, ritiene però necessario altresì adottare un

insieme coerente di stimoli all'adempimento, alla diffusione incentivata delle best practice, al trasferimento di tecnologie rispettose per l'ambiente (che dovrebbe essere favorito in tutti i modi, facendo tesoro anche dell'esperienza acquisita nei programmi di ricerca comunitari), a sistemi di identificazione e premio per la buona prestazione ambientale delle imprese e anche delle autorità locali.

2.6. La normativa vigente per l'attribuzione di un marchio ecologico ai prodotti e per l'adozione di sistemi di gestione e audit (EMAS)⁽³⁾ alle imprese deve essere ulteriormente implementata, ma il Comitato ritiene che tale misura non sia sufficiente per incentivare un sempre maggiore e più globale rispetto dell'ecologia. Uno sforzo creativo ulteriore deve essere sviluppato per costituire le condizioni affinché i meccanismi di mercato possano riconoscere il valore aggiunto ecologico, e affinché le autorità pubbliche semplifichino il contesto amministrativo, sviluppino una politica «verde» nei loro approvvigionamenti, incoraggino la progettazione più ecologica dei prodotti, prevedendo nuove forme di assistenza specialmente per le PMI. Il Comitato dedicherà una riflessione specifica a questi temi nel contesto del parere sul Libro verde «Politica integrata dei prodotti», in corso di elaborazione.

2.7. Il Comitato condivide l'impostazione della Commissione che i sussidi non debbano neppure indirettamente incoraggiare pratiche antiecologiche ma invece favorire lo sviluppo di processi di progettazione e di produzione di prodotti ecologici, così come a tal fine debbano essere dirette le attività del settore finanziario. Ritiene però molto deboli le proposte di azione al riguardo, e invita la Commissione ad approfondire le possibili modalità di attuazione, in concertazione con i soggetti interessati, individuando strumenti che favoriscano e premino l'innovazione e il trasferimento tecnologico dei processi e prodotti più ecologici, tanto nell'ambito della «politica integrata dei prodotti» che nell'ambito delle normative verticali.

2.8. Il Comitato sostiene l'approccio strategico di favorire la partecipazione di tutte le parti sociali coinvolte al conseguimento degli obiettivi ambientali, in particolare attraverso processi educativi e formativi, inclusa la formazione continua nelle imprese e nelle associazioni di categoria. La Comunità peraltro non può limitarsi a tale constatazione, e pensare che la semplice diffusione delle informazioni sia sufficiente, ma dovrebbe farsi parte attiva in tale processo, altrimenti si rischia di avere una Europa ancor più frammentata da questo punto di vista, a seconda della diversa sensibilità ambientale degli Stati membri.

⁽¹⁾ Cfr. i pareri in GU C 206 del 7.7.97 e GU C 138 del 18.5.99.

⁽²⁾ Proposta di direttiva del PE e del Consiglio relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (COM(2001) 139 def.).

⁽³⁾ Cfr. parere del CES in GU C 209 del 22.7.99; Regolamento in GU L 114 del 24.4.2001.

2.9. La pianificazione e gestione del territorio è sicuramente una risorsa strategica, da affrontare però con un approccio più globale che va dallo sviluppo urbano alla rete dei trasporti, dai costumi sociali (come per esempio sport, tempo libero) ad attività di diretto impatto come l'edilizia, l'agricoltura, il turismo. Il Comitato condivide la proposta di lanciare un programma specifico per incoraggiare le buone prassi urbanistiche e lo sviluppo delle città sostenibili, ma si riserva di dare la sua valutazione concreta sull'adeguatezza dello strumento quando la proposta diverrà operativa.

2.10. Il Comitato si è già espresso ampiamente sul cambiamento climatico, e ritiene eccessivamente generiche le indicazioni di obiettivi e traguardi proposti. In particolare suggerisce che maggiore attenzione sia rivolta ai settori dove più rilevante è il problema delle emissioni per volume (energia elettrica) o per l'incremento previsto (trasporti, servizi), e dove sono minori le garanzie di conseguimento dei risultati a causa dell'insufficienza dei meccanismi di regolazione, con misure specifiche che dovrebbero essere proposte con urgenza per dispiegare i loro effetti su un arco temporale maggiore. Ritiene inoltre che si dovrebbero privilegiare approcci innovativi sul risparmio energetico, a tutti i livelli e in tutti i settori, anche nell'ambito del 6° programma quadro di ricerca in fase di predisposizione.

2.11. L'utilizzo di imposte energetiche, condivisibile come principio, deve essere attentamente valutato negli impatti sull'ambiente, sull'efficacia economica, sul funzionamento del mercato unico (anche in considerazione dei rilevanti scambi intracomunitari che implicherebbero una armonizzazione delle politiche fiscali relative) e sulla competitività dell'industria europea, dato che possibili distonie tra Stati membri o rispetto ad altre regioni del globo potrebbero creare gravi distorsioni nella concorrenza e nello sviluppo. Il gettito delle imposte e di altri strumenti di prelievo deve inoltre essere finalizzato al miglioramento ambientale, incentivando il risparmio energetico e il ricorso a energie pulite.

2.12. Il principio della salvaguardia della natura e della biodiversità è condiviso dal Comitato, che lamenta però la genericità delle azioni proposte (salvo l'estensione della rete Natura 2000) e la non considerazione dei suggerimenti dati in precedenti pareri, in particolare nella valutazione del 5° programma ambiente e nel parere d'iniziativa sulla strategia forestale⁽¹⁾. Si riserva peraltro di intervenire in modo più specifico sulle norme di attuazione di tale politica di salvaguardia. Il Comitato sta elaborando un parere d'iniziativa sulla

«Situazione della natura e la protezione della natura in Europa» in cui largo spazio è dedicato al tema dell'integrazione tra agricoltura e protezione delle risorse naturali, invertendo la logica puramente quantitativa della PAC e realizzando una migliore concertazione tra agricoltori, organizzazioni ambientaliste, consumatori e turisti per innescare un circolo virtuoso di preservazione delle risorse.

2.13. Il Comitato si compiace del rilievo dato alla problematica di ambiente e salute, e condivide le preoccupazioni espresse dalla Commissione, come peraltro confermato in numerosi pareri antecedenti sull'argomento. Ritiene fondamentale procedere alla identificazione dei rischi per la salute umana di ciascun tipo o gruppo di contaminanti, fondandola su una solida base scientifica in particolare per quanto attiene gruppi specifici della popolazione e gli effetti a lungo termine delle sostanze potenzialmente a rischio. Ritiene ugualmente fondamentale capire i meccanismi della loro azione e le vie di penetrazione nel corpo umano, per minimizzare i livelli di esposizione e valutare in ogni caso il rapporto rischio/beneficio. Il Comitato richiama altresì l'attenzione sui nessi tra salute, sicurezza alimentare, qualità della vita e ambiente e segnala quanto espresso nel punto 3.18 del parere sulla legislazione alimentare e l'istituzione dell'Autorità alimentare europea quanto alle conseguenze dell'inquinamento sulla catena alimentare.

2.14. Il Comitato condivide la maggiore enfasi data alla prevenzione e alla precauzione, specialmente se questo si traduce nell'incoraggiare e favorire la sostituzione di sostanze pericolose con altre a rischio ridotto. Raccomanda l'applicazione del principio di precauzione con misura ed equilibrio, facendo riferimento al documento della Commissione, al parere del CES e alla risoluzione del Consiglio di Nizza al riguardo che riprendeva una serie di spunti del parere del CES⁽²⁾. Raccomanda inoltre che tale approccio sia adottato mirando ad evitare distorsioni nella concorrenza internazionale a favore di attività economiche svolte in paesi meno sensibili al problema ambientale, e chiede in particolare alla Commissione di operare in ogni contesto internazionale affinché i medesimi standard ambientali diventino parametro normativo in tutte le regioni del globo.

2.15. Il Comitato condivide l'approccio della Commissione di valutare per tappe le sostanze chimiche prodotte in quantità elevate nonché la necessità di incoraggiare pratiche che riducano il tenore di pesticidi presenti nell'ambiente con rischi o impatti significativi per la salute umana, auspicando una riduzione programmata del loro impiego e l'uso di tecniche di coltivazione biologica e di lotta biologica integrata (IPM).

(1) GU C 51 del 23.2.2000.

(2) CES 800/2000 in GU C 268 del 19.9.2000.

Auspica inoltre il rapido perfezionamento della Convenzione sugli inquinanti organici persistenti (POP) e della Convenzione di Rotterdam. Sostiene inoltre lo sviluppo di un sistema unificato di prova, valutazione e gestione del rischio per le sostanze chimiche nuove ed esistenti, prodotte o importate. Rileva peraltro come in parallelo vada svolta un'azione per ridurre gli effetti negativi legati all'uso di metalli, minerali e idrocarburi. Su tali temi il Comitato intende pronunciarsi più specificamente esaminando il Libro bianco sulla strategia futura nel campo delle sostanze chimiche⁽¹⁾ che costituisce una componente fondamentale del programma.

2.16. L'obiettivo di garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superino la capacità di carico dell'ambiente si traduce in una impostazione di base fondata sostanzialmente sull'analisi necessaria ad individuare i criteri per la definizione delle priorità, e l'individuazione e realizzazione di misure strategiche specifiche volte a ridurre il consumo di tali risorse. Le misure ipotizzate sembrano eccessivamente teoriche, e stupisce che la valutazione del precedente programma non abbia portato a proposte di intervento più mirate e meglio definite, per trasformare tali concetti in attività o incentivi efficaci e in tempi ragionevoli. Il Comitato ritiene che ogni misura debba essere attentamente valutata per evitare distorsioni nella concorrenza e nella competitività delle imprese, e che vi debba essere un certo bilanciamento tra interventi sul lato dell'offerta e sul lato della domanda. In una economia di mercato, infatti, è sostanzialmente il consumatore a indurre le caratteristiche dell'offerta, e per tale motivo il Comitato ritiene prioritaria l'informazione e le attività rivolte a indirizzare il comportamento dei consumatori verso prodotti e fornitori più rispettosi dell'ambiente.

2.17. La sfida di dissociare l'utilizzo delle risorse dalla crescita economica migliorando sensibilmente l'efficienza delle risorse, «dematerializzando» l'economia e prevenendo la produzione dei rifiuti è pure condivisibile concettualmente, ma sembra debole nell'approccio concreto specialmente per quanto riguarda la prevenzione e le modalità per favorire un approccio progettuale che porti, per l'intero ciclo di vita del prodotto, alla riduzione dei rifiuti e di ogni forma di inquinamento ambientale.

2.18. Il Comitato sottolinea l'importanza di verificare l'applicazione negli Stati membri della direttiva quadro sulla gerarchia nella gestione dei rifiuti, e in particolare di dare il corretto peso al risparmio energetico. Il Comitato auspica inoltre che l'evidenziazione di traguardi quantitativi possa dare un corretto segnale di indirizzo ai cittadini europei e alle autorità responsabili.

2.19. Il Comitato constata che solo marginalmente si fa riferimento al risparmio e al recupero energetico, un obiettivo in cui possono essere conseguiti notevoli risultati sia in campo industriale che in campo domestico, sia nell'approccio della gestione dei rifiuti che nella pianificazione territoriale ed urbana. Tale indicatore andrebbe sempre preso in considerazione nell'analisi dell'efficacia dei costi, e meriterebbe di essere specificamente approfondito nell'ambito dell'introduzione di sistemi di ricompensa per le prestazioni ambientali delle imprese.

2.20. Il Comitato sottolinea che il programma all'esame costituisce una componente essenziale della sfida sulla «sostenibilità⁽²⁾» in cui la riflessione verte su come combinare un'economia dinamica, con una società che offra opportunità a tutti, e sulle modalità pratiche per permettere la crescita economica evitando il degrado ambientale.

2.21. Tanto a livello globale che locale è ormai evidente che si tratta di avviare una crescita equa e sostenibile, rispettando il patto con le generazioni future in termini di conservazione delle risorse. L'Unione europea si prepara in questo modo al Vertice RIO+10 che si terrà in Sud Africa nel 2002, e al contempo riflette sulle sue politiche settoriali indicando una griglia di priorità basata sulla gravità dei problemi, o meglio delle minacce, la dimensione temporale e i rischi di irreversibilità.

3. Raccomandazioni conclusive

3.1. L'approccio strategico suggerito nella Comunicazione dovrebbe essere rafforzato indicando gli obiettivi chiave su cui concentrare l'attività della Commissione stessa e delle altre autorità responsabili, oltre che degli stakeholder, nonché le misure integrate che potrebbero renderli possibili. L'elenco proposto di azioni, affastellate più che ordinate per priorità e/o ordine di realizzazione, rende involontariamente debole il documento. Per superare tale impasse il Comitato suggerisce di:

- predisporre un quadro sinottico delle attività, legislative e non, previste per le quattro aree prioritarie, sul modello di quanto predisposto nell'allegato al Libro bianco sulla sicurezza alimentare;
- evidenziare in apposito allegato e in modo sistematico i problemi riscontrati nell'ambito della gestione del 5° programma e i limiti riscontrati nell'integrazione della politica ambientale nelle altre politiche comunitarie, nonché nel comportamento delle varie autorità responsabili;
- esplicitare gli indicatori di performance utilizzabili sin d'ora o che potranno essere utilizzati nel breve periodo, gli organismi preposti alla loro implementazione e applicazione, i tempi di verifica e di valutazione, i suggerimenti di azione;

⁽¹⁾ COM(2001) 88 def.

⁽²⁾ GU C 123 del 25.4.2001.

- indicare obiettivi quantitativi a medio e lungo termine, ove possibile, se non altro per facilitare la discussione sui target realmente raggiungibili e sulle azioni integrate che rendono possibile l'avvicinarsi in tempi programmati ai risultati attesi;
- identificare obiettivi da conseguire a livello comunitario in una predefinita time-table e la loro articolazione in obiettivi nazionali, per il cui conseguimento devono responsabilizzarsi le autorità locali;
- esplicitare i più elevati standard di riferimento proposti, analizzandone le ricadute in termini di costi e la loro ripartizione a carico dei diversi settori, nonché le conseguenze in termini di competitività.

3.2. Il coinvolgimento continuo e sistematico degli stakeholder è una condizione essenziale per la realizzazione di qualsiasi obiettivo ambientale. Il Comitato sottolinea come tale coinvolgimento vada inteso nel senso più globale, riguardando tutti i decisori dall'inizio del processo al suo termine, e tutte le forme e gli strumenti possibili per la formazione e l'educazione di autorità, imprese, sindacati, associazioni di categoria e di consumatori, nonché dei cittadini coinvolti, perché è specialmente interiorizzando la dimensione ambientale come valore e favorendo le azioni di tutela ambientale che i comportamenti si sposteranno verso modelli più ecologici. Il Comitato auspica un maggior sostegno comunitario per la realizzazione di accordi volontari anche a livello locale, nell'ambito del preannunciato regolamento quadro sugli accordi volontari in materia ambientale

3.3. Lo sviluppo economico sostenibile nei paesi candidati, fondato su nuove tecnologie pulite e su una migliore gestione ambientale, è di vitale importanza per preservare gli aspetti ambientali positivi in essi presenti più per la modestia dello sviluppo che per scelta consapevole. La sensibilizzazione di cittadini ed autorità e il loro coinvolgimento sistematico per una corretta ristrutturazione economica e per la pianificazione dello sviluppo urbano e dei sistemi di trasporto, specie pubblico, implicano un coerente intervento sia per la completa attuazione dell'acquis ambientale comunitario sia sul piano dei finanziamenti necessari. Il Comitato raccomanda una maggiore chiarezza nell'individuazione degli strumenti per superare l'apparente incongruenza tra l'obiettivo di diffusione di elevati standard ambientali e la limitata disponibilità delle risorse corrispondenti ai costi dell'operazione.

3.4. Premiare i comportamenti più corretti e migliori dal punto di vista ambientale, anche attraverso incentivi non economici (sul modello dell'etichetta ecologica), rappresenta uno strumento più efficace sul piano globale degli strumenti di sanzione, che comportano il rischio di spostare il problema verso altri siti, senza rispondere all'esigenza di una tutela ambientale coerente in una visione mondiale. Lo sviluppo di sistemi produttivi, processi, tecnologie e prodotti più attenti alla dimensione ambientale dovrebbe essere considerata come innovazione meritevole di essere valorizzata e premiata, applicando tutti i meccanismi esistenti di incentivo all'innovazione. La diffusione delle buone prassi e il trasferimento delle tecnologie pulite nei diversi settori industriali deve diventare uno sforzo coordinato e costante della Comunità e degli Stati membri.

3.5. Strumenti di mercato come le «ecotasse» e riforme fiscali ambientali dovrebbero essere maggiormente approfonditi per valutare il reale beneficio per l'ambiente, e rispondere all'esigenza di un approccio armonizzato a livello comunitario, senza distorcere la concorrenza intercomunitaria o penalizzare la competitività dell'industria europea. Il Comitato richiama fortemente la necessità che tali forme di imposizione, coerentemente al loro nome, siano destinate ad incoraggiare prodotti, tecnologie, metodi più ecologici e/o per un ripristino ambientale.

3.6. Incentivi fiscali per promuovere l'innovazione tecnologica e indirizzare i processi industriali ad un maggiore rispetto ambientale sono ugualmente opportuni, purché non comportino distorsioni di mercato. Raggiungere più elevati standard di qualità della vita può avere impatti anche in termini di incremento dei costi, assorbiti dall'industria e/o dalla finanza pubblica, e occorre verificare che il processo non avvenga in modo disomogeneo all'interno dell'UE, né penalizzante per lo sviluppo europeo.

3.7. La Commissione dovrebbe sviluppare uno sforzo più intenso e rapido per raggiungere il consenso unanime degli Stati membri al riguardo, valutando più a fondo le conseguenze socioeconomiche dell'uso di tali strumenti fino a far raggiungere la convinzione della loro opportunità ed utilità. Dovrebbe inoltre svolgere un ruolo attivo nelle sedi internazionali, specialmente per quanto riguarda il cambiamento climatico, ponendosi come modello e impegnandosi a far aderire ai più elevati standard vigenti anche altri Stati e le organizzazioni internazionali, non solo quelle dedite all'ambiente, per garantire equa concorrenza e il pieno rispetto delle esigenze di salvaguardia ambientale in ogni regione del globo.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli»

(2001/C 221/13)

Il 27 febbraio 2001 il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente all'articolo 2, par. 23 del proprio Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere in merito alla relazione di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore de las Heras Cabanas, in data 10 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382a sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, un voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel 1996 ha avuto luogo una riforma in profondità della organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore degli ortofrutticoli. Nell'approvare la normativa il Consiglio decise di procedere ad una valutazione del funzionamento dei dispositivi del nuovo regime dopo quattro anni di funzionamento. Conformemente a tale mandato la Commissione ha presentato al Consiglio nel gennaio 2001 una relazione sullo stato di attuazione della regolamentazione.

1.2. Due mesi prima della presentazione di tale relazione il Consiglio ha approvato, per ragioni d'urgenza, una proposta della Commissione europea per modificare alcuni aspetti parziali della OCM nel settore degli ortofrutticoli, il regime di aiuti ai prodotti trasformati a base di ortofrutticoli ed il regime di aiuti ai produttori di determinati agrumi. Il Comitato ha già preso posizione sulla proposta nel parere del 19 ottobre 2000⁽¹⁾.

1.3. In tale parere il Comitato raccomandava alla Commissione di accompagnare la relazione con ulteriori proposte, o perlomeno orientamenti, riguardo ad aspetti fondamentali che non venivano affrontati nel testo, inter alia i seguenti:

- la necessità di migliorare la conoscenza della produzione e dei mercati.
- Il miglioramento delle norme di qualità dell'ortofrutta ed il loro controllo.
- La problematica dello sviluppo delle organizzazioni dei produttori e del miglioramento della loro efficienza. L'esigenza di incentivare le fusioni delle organizzazioni dei produttori e delle loro associazioni.
- Il funzionamento dei fondi di esercizio e dei programmi operativi delle organizzazioni dei produttori ed il loro grado di complementarità con le misure di sviluppo rurale, nonché una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento qualitativo, rispetto dell'ambiente e sicurezza alimentare.

- La possibilità di armonizzare i criteri di ammissibilità delle azioni di tutela ambientale nel quadro dei programmi operativi.
- Il funzionamento del sistema d'interventi valutando l'eventuale necessità di recuperare la nozione di crisi grave.
- Gli scambi commerciali ed il rispetto della preferenza comunitaria.
- Le misure specifiche necessarie per i prodotti sottoposti a forte concorrenza internazionale. La soluzione a lungo termine della problematica dei frutti a guscio e delle carrube e il sostegno a determinati prodotti della trasformazione degli ortofrutticoli.

1.4. Alcuni di tali suggerimenti vengono trattati nella relazione con un taglio meramente descrittivo che non permette di trarre conclusioni circa i futuri orientamenti da esaminare. D'altro canto la relazione non tratta tutta una serie di questioni sollevate dal Comitato nel parere di ottobre. Il Comitato ha pertanto preso l'iniziativa di elaborare il presente supplemento di parere, allo scopo di approfondire l'esame dei necessari orientamenti futuri, che vengono sviluppati nel seguito del presente testo.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato riconosce lo sforzo messo in atto dalla Commissione per offrire una panoramica il più completa possibile del funzionamento dei meccanismi della OCM nel settore degli ortofrutticoli e giudica positivamente il fatto che siano state integrate alcune proposte e richieste di chiarimenti sugli orientamenti futuri in materia di norme di commercializzazione e sviluppo delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali. Il Comitato tiene allo stesso tempo conto della difficoltà di analizzare determinati aspetti della relazione senza disporre di dati sufficienti.

2.2. Ciononostante il testo non tratta numerosi problemi reali del settore e sarà pertanto difficile che possa soddisfare l'obiettivo di orientare il dibattito stimolando proposte che siano utili al miglioramento della OCM. L'analisi di alcuni importanti aspetti resta insufficiente, e non vengono trattate

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2001 (modifiche ai Regolamenti 2200, 2201 e 2202).

con la necessaria profondità le cause che hanno impedito un maggiore aumento della concentrazione dell'offerta, un miglior impiego dei fondi operativi ed una maggior efficienza nell'impiego delle risorse disponibili in bilancio.

2.3. La relazione avrebbe dovuto trattare aspetti fondamentali per il settore degli ortofrutticoli, come l'apertura dei mercati alle importazioni provenienti dai paesi terzi dopo gli accordi GATT, la degradazione del sistema delle preferenze comunitarie nel corso degli ultimi anni e le barriere fitosanitarie alle esportazioni dell'Unione europea. D'altro canto sarebbe stato opportuno utilizzare un taglio prospettico sulle conseguenze dell'evoluzione della liberalizzazione del commercio agricolo nell'ambito della OMC e delle concessioni nel contesto degli accordi commerciali dell'Unione europea con paesi terzi, nonché dell'istituzione di zone di libero scambio e dell'ampliamento dell'Unione europea.

2.4. Si sarebbero dovuti analizzare anche i problemi dei dispositivi di protezione alle frontiere, come l'insufficienza del dazio comunitario su alcuni prodotti, le limitazioni al funzionamento efficace dei prezzi di entrata, l'inefficacia della clausola di salvaguardia speciale e l'applicazione dei certificati di importazione.

2.5. Inoltre il Comitato ritiene che si debba tener presente la complessità della politica degli ortofrutticoli nel contesto internazionale per via dei problemi che comporta per i paesi terzi in termini di sviluppo sostenibile, sicurezza alimentare e rispetto dei diritti fondamentali. Per tutte queste ragioni è necessario assicurarsi che gli ortofrutticoli importati nell'Unione vengano prodotti in condizioni adeguate, garantendo nei paesi d'origine il rispetto della dignità umana, dei diritti sociali dei produttori e dei lavoratori e dell'ambiente.

2.6. Il Comitato nota la mancanza di un'analisi della situazione degli ortofrutticoli destinati alla trasformazione industriale, nonostante l'importanza crescente di tale settore che rappresenta più di un terzo della produzione e dato il ruolo significativo che l'industria di trasformazione svolge nel salvaguardare l'occupazione, l'attività economica e la presenza della popolazione nelle regioni di produzione. Tenendo conto della delicata situazione di concorrenza sul piano internazionale che attraversano determinate conserve di frutta e prodotti del settore quali gli asparagi, le albicocche e le ciliege, il Comitato raccomanda che le misure di sostegno attuali per i prodotti trasformati vengano esaminate più dettagliatamente in termini di efficacia e, qualora siano pertinenti, consiglia di incorporare tali prodotti alla normativa della OCM nel settore degli ortofrutticoli.

2.7. D'altro lato il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di sviluppare una politica comunitaria che stimoli l'istituzione di sistemi di copertura assicurativa contro le catastrofi naturali per gli ortofrutticoli e per garantirne la coerenza con i sistemi attualmente in vigore in determinati Stati membri.

2.8. Il Comitato desidera segnalare la delicata situazione del settore degli ortofrutticoli a seguito della mancanza di mano d'opera ed i problemi sociali provocati dal fenomeno della crescita disordinata dell'immigrazione nelle regioni di produzione, e considera pertanto necessario avviare azioni per regolarizzare e migliorare la situazione degli immigrati che lavorano nel settore. In tale contesto le amministrazioni pubbliche devono sviluppare al più presto politiche per l'integrazione sociale e l'inserimento occupazionale dei lavoratori in questione. Al tempo stesso è opportuno prevedere misure di carattere amministrativo e fiscale a vantaggio del lavoro stagionale.

2.9. Il Comitato rileva che il settore ortofrutticolo deve ancora affrontare una situazione di mercato strutturalmente squilibrata. Oltre a ciò, risulta in un certo numero di Stati membri che il consumo di frutta e verdura è molto inferiore a quanto sarebbe auspicabile dal punto di vista della salute pubblica. Per tale motivo, il Comitato ritiene necessario un maggior sostegno di bilancio per l'organizzazione di campagne di informazione e promozione riguardanti gli ortofrutticoli, sia nella normativa orizzontale che nella OCM. A tale scopo vanno eliminate le restrizioni esistenti e le organizzazioni dei produttori vanno stimolate ad utilizzare i fondi di bilancio disponibili nella OCM per le azioni di informazione e promozione.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Norme di commercializzazione

3.1.1. Il Comitato ribadisce la necessità di migliorare la qualità ed aumentare la varietà degli ortofrutticoli in commercio. I consumatori chiedono maggiori informazioni sulla qualità organolettica, il valore nutritivo, la provenienza, i metodi di produzione e altri criteri che facilitino la loro scelta all'atto dell'acquisto. Inoltre chiedono maggiori garanzie circa la sicurezza alimentare ed il rispetto dell'ambiente. D'altro canto debbono venir riconosciuti gli sforzi dei produttori per adeguarsi alle necessità del mercato e per contribuire alla protezione dell'ambiente nelle aree rurali.

3.1.2. Il Comitato ritiene positiva l'esistenza di criteri di qualità nel settore della distribuzione adeguati alla normativa vigente, tuttavia esprime preoccupazione per la proliferazione di etichette e sistemi di certificazione della qualità degli ortofrutticoli che incorporano valori ambientali, data la confusione che possono provocare nei consumatori, ed esprime perplessità circa i criteri imposti ai produttori da parte del settore della distribuzione, in particolare laddove non sia chiaro se tali criteri siano davvero i medesimi per tutti i produttori.

3.1.3. Le norme di qualità debbono venir salvaguardate e sviluppate, dato che costituiscono uno strumento necessario per la trasparenza del mercato e per facilitare le relazioni commerciali, offrendo al consumatore utili informazioni per

la scelta dei prodotti. Il Comitato concorda inoltre nel mantenere la possibilità di utilizzare le norme per gestire gravi crisi del mercato.

3.2. *Organizzazioni dei produttori (OP)*

3.2.1. Le organizzazioni dei produttori continuano ad essere la chiave di volta della OCM del settore degli ortofrutticoli e la relazione constata che la riforma del 1996 non ha conseguito gli obiettivi di organizzare e raggruppare l'offerta né di migliorare l'efficacia delle OP, al cospetto di una distribuzione che risulta sempre più concentrata. Sarebbe pertanto opportuno valutare, nell'ambito delle regioni di produzione, quali siano gli ostacoli esistenti e quali stimoli potrebbero venir accordati mediante programmi specifici per spingere i piccoli agricoltori ad associarsi volontariamente alle OP, aumentandone le dimensioni. Gli incentivi alla costituzione delle OP, le formule di collaborazione tra OP e le fusioni delle OP e delle loro associazioni sono strumenti da esplorare in tale contesto.

3.2.2. Tra gli altri possibili aspetti da studiare per incentivare le possibilità di associazione figura l'adeguamento dei criteri di riconoscimento e la garanzia — nel funzionamento delle OP — della partecipazione e del controllo dei produttori.

3.3. *Organizzazioni ed accordi interprofessionali*

3.3.1. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che possa essere positivo ridurre i limiti esistenti, per ottenere maggior efficacia e scioltezza nell'applicazione degli accordi interprofessionali, facendo attenzione a non alterare le condizioni di libera concorrenza del mercato.

3.4. *Regime di intervento*

3.4.1. Le modifiche ai sistemi di intervento hanno comportato un calo significativo del ritiro dei prodotti dal mercato ma ne hanno anche in certe occasioni evidenziato l'incapacità a risolvere le situazioni di crisi. Il Comitato suggerisce in tale contesto che si studi la possibilità di introdurre la nozione di crisi grave per regolare il mercato nei casi di eccedenze congiunturali di alcuni prodotti, soprattutto la frutta in primavera.

3.4.2. La scarsa attenzione alle realtà produttive provoca eccedenze strutturali e bisognerebbe studiare strumenti supplementari per ovviare a tale problema e poter ridimensionare e ristrutturare le produzioni allo scopo di adeguarle alla realtà del mercato.

3.5. *I fondi di esercizio ed il loro impiego*

3.5.1. Recentemente sono state portate a termine determinate riforme allo scopo di offrire garanzie alle OP sul livello di

aiuto ai fondi di esercizio, mentre si è proceduto al contempo a semplificare le modalità di applicazione dei fondi di esercizio. Tuttavia la relazione non tratta tali aspetti. Il Comitato ritiene però necessario rendere ancor più flessibili le modalità di contribuzione ai fondi di esercizio semplificando le procedure di presentazione e gestione dei programmi operativi e quelle di controllo per coprire gli aiuti ai fondi di esercizio. Quanto sopra dev'essere accompagnato da un miglior definizione della natura e del funzionamento delle OP in quanto beneficiarie di tali aiuti, come ricordato al punto 3.2.2.

3.5.2. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per il fatto che la Commissione non disponga di informazioni più complete sulla natura delle azioni dei programmi operativi, che possano offrire orientamenti per migliorare l'efficienza nell'impiego dei fondi destinati a tali programmi.

3.5.3. Si dovrebbe pensare ad un aumento della partecipazione pubblica nei fondi suelencati in funzione di determinati criteri: la dimensione economica dei produttori associati; le necessità di un maggior sforzo d'organizzazione regionale; la scarsa redditività di determinati prodotti a seguito di crisi strutturali. Si potrebbe inoltre tener conto delle azioni avviate nel contesto delle collaborazioni tra OP e delle fusioni delle OP con le loro associazioni con l'obiettivo di promuovere il livello organizzativo dell'offerta.

3.6. *Condizionamenti ambientali*

3.6.1. La riforma della OCM del settore degli ortofrutticoli nel 1996 ha cercato di integrare la protezione ambientale nelle azioni avviate dalle OP. Tuttavia il Comitato segnala la relativa superficialità con la quale tale tematica viene trattata nella relazione e raccomanda di studiare minuziosamente l'impiego di risorse naturali scarse, in particolare la questione delle energie non rinnovabili ed anche l'impiego delle risorse idriche nelle regioni aride, nonché più in generale l'impatto ambientale causato dalla produzione di ortofrutticoli.

3.6.2. Il Comitato sottolinea la necessità di procedere il più celermente possibile verso sistemi di produzione degli ortofrutticoli più rispettosi dell'ambiente, sempre tenendo conto delle ripercussioni economiche che ciò comporta non soltanto per i produttori ma anche per i consumatori e ritiene che ciò sarà possibile solo allorché i prodotti importati dai paesi terzi dovranno soddisfare i medesimi requisiti.

3.7. *La frutta a guscio*

3.7.1. La relazione della Commissione evidenzia i problemi di competitività che interessano il settore della frutta a guscio e delle carrube a seguito delle importazioni da paesi terzi e dell'importanza del settore per ridurre lo spopolamento e la

desertificazione di vaste aree dell'ambiente rurale mediterraneo. Ciononostante è necessario studiare ancor più approfonditamente la dimensione socioeconomica e le scarse alternative esistenti, nonché l'occupazione che il settore crea a livello locale.

3.7.2. La maggior parte dei piani decennali per migliorare la qualità e la commercializzazione nel settore della frutta a guscio e delle carrube verranno a scadere nel 2001, il che pone i produttori di frutta a guscio in una situazione insostenibile e rende prossimo un abbandono delle colture, dato che gli strumenti della OCM e dello sviluppo rurale sono insufficienti o non sono adeguati alla particolare situazione del settore. Il costo che il sostegno a tale settore ha rappresentato e rappresenta per la Comunità dovrebbe venir analizzato ben oltre la mera logica economica, tenendo conto del ruolo strategico della produzione europea nel panorama del commercio internazionale di tali prodotti.

3.7.3. Per tutte queste ragioni, vista la crisi che il settore attraversa, il Comitato si rammarica che la relazione non offra opzioni che permettano di applicare misure stabili di politica agricola per garantirne la sopravvivenza e ribadisce la necessità di introdurre un sostegno ai redditi dei produttori, proposta già formulata in alcuni precedenti pareri del CES⁽¹⁾.

3.8. Aiuti per la trasformazione degli agrumi

3.8.1. Il Comitato concorda con la Commissione nel giudicare che il nuovo sistema ha dimostrato la propria validità nella maggior parte delle regioni di produzione degli agrumi ed ha permesso di mantenere le quantità trasformate e di conservare il tessuto industriale. A parere del Comitato tuttavia i risultati della sua applicazione non sono stati del tutto soddisfacenti per la mancanza di un adeguamento dei limiti all'evoluzione del mercato, per la ripercussione estremamente negativa che la penalizzazione degli aiuti ha avuto sui redditi dei produttori e per la complessità burocratica delle modalità di applicazione del sistema.

3.8.2. Nell'analisi dell'applicazione del regime per la trasformazione degli agrumi, la Commissione non spiega le ragioni che hanno motivato la riforma recentemente approvata, come l'aumento della produzione e della domanda di succhi di frutta e l'effetto che le elevate penalizzazioni negli aiuti hanno avuto nello stimolare il ricorso al ritiro degli agrumi, il che toglie coerenza alla relazione.

⁽¹⁾ GU C 14 del 16.1.2000; GU C 116 del 20.4.2001.

3.9. Coesistenza del regime degli ortofrutticoli con le misure di sviluppo rurale

3.9.1. Tenendo conto degli sforzi che il settore dovrà sviluppare per adeguarsi rapidamente agli orientamenti del mercato, la complementarità delle misure di OCM con la politica di sviluppo rurale deve venir salvaguardata, in modo che le OP possano utilizzare efficacemente e coerentemente entrambe le fonti di finanziamento. Le misure di controllo per evitare il doppio finanziamento di una medesima azione non debbono limitare le possibili opzioni di finanziamento ai miglioramenti strutturali.

3.10. Aspetti di bilancio

3.10.1. Il Comitato ritiene opportuno realizzare un'analisi più approfondita ed estesa alla totalità dei finanziamenti attribuiti alla OCM allo scopo di poter valutare con sufficiente rigore la spesa effettuata ed il suo adeguamento alle necessità del settore e trarre in tal modo conclusioni che permettano di formulare degli orientamenti che garantiscano un impiego più efficiente delle risorse disponibili.

3.11. Controlli nazionali e controlli comunitari

3.11.1. La relazione ricorda l'operato del corpo speciale di ispettori della Commissione europea nel contesto dei controlli effettuati per esaminare l'applicazione delle norme di commercializzazione da parte degli Stati membri. Tenendo conto del contributo che tali norme danno alla trasparenza del mercato, il Comitato ritiene necessario rendere pubblici i risultati di tali controlli.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato apprezza lo sforzo effettuato dalla Commissione per offrire una panoramica aggiornata della situazione del settore, e lo considera accettabile come testo informativo, ma ne mette in dubbio l'utilità come documento di riflessione che possa servire da orientamento per lo sviluppo coerente di un dibattito sui problemi del settore e per formulare proposte legislative in grado di migliorare la OCM del settore degli ortofrutticoli. D'altro canto il Comitato ritiene che sarebbe stato necessario effettuare un'analisi più ampia e più dettagliata della problematica del settore, proponendo orientamenti risolutivi.

4.2. Il Comitato esorta il Parlamento europeo ed il Consiglio ad approfondire il dibattito ben oltre il contenuto della relazione e chiede alla Commissione di presentare al più presto proposte di adeguamento della OCM che tengano conto degli orientamenti espressi nel presente documento.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2549/2000, che istituisce ulteriori misure tecniche per la ricostituzione dello stock di merluzzo bianco nel Mare d'Irlanda (divisione CIEM VIIa)»

(2001/C 221/14)

Il Consiglio, in data 5 aprile 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Scully in data 11 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 122 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Antefatto e portata del documento

1.1. Il parere formulato dagli esperti nel 1999 in merito allo stock di merluzzo bianco nel Mare d'Irlanda (divisione CIEM VIIa) segnalava la presenza di una situazione molto grave che, se protratta, minacciava di provocare un crollo di tale stock.

1.2. Al principio del 2000 la Commissione europea ha indetto alcune riunioni d'urgenza, a cui hanno partecipato la Commissione stessa, le amministrazioni nazionali competenti e gli operatori del settore interessato, per esaminare le possibili misure d'emergenza in grado di arrestare il declino e di avviare una ripresa dello stock di merluzzo bianco.

1.3. Le prime misure sono state introdotte nella primavera 2000 per un periodo limitato e consistevano nel vietare o limitare l'accesso ad alcuni «box» situati nella parte settentrionale del Mare d'Irlanda. Sono state anche adottate alcune misure tecniche riguardanti le caratteristiche delle reti e un sistema di osservatori a bordo dei battelli da pesca. Tali misure, con alcune modifiche, sono state poi prorogate fino al 2001.

1.4. Scopo del presente regolamento è introdurre un'ulteriore modifica concernente lo spessore del filo utilizzato per le reti. Al posto del filo singolo di spessore non superiore a 6 mm che viene impiegato attualmente, si propone di consentire il ricorso, in alternativa, a un filo binato di 4 mm per ciascun trefolo.

2. Osservazioni

2.1. Non risulta chiaro quali siano gli aspetti positivi di questa misura in termini di ricostituzione dello stock. Lo spessore delle maglie è un importante fattore per ridurre il numero di individui giovani catturati ed è verosimile pensare

che le dimensioni proposte avranno un effetto negativo in tal senso. Qualunque misura di questo tipo andrebbe prima sperimentata nella pratica per poi, dopo un'accurata valutazione, essere adottata, se lo si reputa necessario, in via permanente.

2.2. In termini generali, è impensabile che un ritocco delle disposizioni tecniche attuali possa di per sé risolvere il problema del merluzzo bianco del Mare d'Irlanda. Non è chiaro, inoltre, se le altre misure previste dal piano di recupero siano adatte a fronteggiare il problema centrale costituito dall'esaurimento dello stock di merluzzo.

2.2.1. Resta il fatto che l'attuale livello delle catture è eccessivo rispetto alla capacità riproduttiva del merluzzo bianco. Ciò è dovuto in particolare al numero di battelli di potenza elevata e dimensioni relativamente grandi impegnato nella pesca di tale specie, associato al ricorso a tecniche semipelagiche che, per quanto legali, consentono di catturare quantitativi elevati nel periodo più delicato per questo pesce, la riproduzione. Grazie a questo metodo di pesca i merluzzi, che in tale periodo si raccolgono numerosi lungo la colonna d'acqua, vengono catturati facilmente. Da quando tale metodo è stato introdotto, lo stock di merluzzo bianco ha in effetti subito un calo costante fino a raggiungere i livelli attuali.

2.3. Il Comitato ritiene che siano necessarie ulteriori misure per disciplinare le attività di pesca semipelagica in modo da offrire allo stock possibilità di recupero di livello ragionevole e salvaguardare l'importanza economica e sociale dell'industria ittica per le zone costiere prospicienti.

2.3.1. Queste tematiche saranno oggetto di ulteriore esame da parte del Comitato, il quale presto elaborerà un parere in merito al Libro verde sulla politica comune della pesca.

2.4. In conclusione, ferme restando le osservazioni appena formulate, il Comitato appoggia la proposta della Commissione.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

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

(2001/C 221/15)

Il Comitato economico e sociale, in data 24 e 25 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sulla «Undicesima relazione annuale sui fondi strutturali».

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 Burani, in data 15 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, all'unanimità, nel corso della 382^a sessione plenaria del 30 e 31 maggio 2001 (seduta del 30 maggio 2001), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione ha redatto, secondo quanto previsto dall'art. 16 del Regolamento quadro (CEE) n. 2052/88 sui fondi strutturali, l'Undicesima relazione annuale sui fondi strutturali, relativa all'anno 1999.

1.2. L'obiettivo del documento è quello di «presentare l'applicazione della regolamentazione sui fondi strutturali e in particolare il perseguimento dei rispettivi obiettivi da 1 a 6 e delle iniziative comunitarie». Secondo quanto previsto fin dalla settima relazione annuale relativa al 1995, ogni relazione deve trattare anche un tema orizzontale che in questo documento è stato quello della parità tra uomini e donne.

1.3. Oltre alla descrizione degli eventi salienti accaduti nell'Unione durante il 1999 relativamente alle politiche strutturali, la Relazione offre un panorama dettagliato degli elementi salienti per ogni Paese nell'utilizzo dei fondi disponibili per ciascun obiettivo.

1.4. Completano il documento interessanti capitoli dedicati alla valutazione e all'analisi dei fondi strutturali, alla verifica dell'addizionalità, al coordinamento con gli altri strumenti finanziari, alla compatibilità e sinergia con le altre politiche comunitarie e infine al dialogo interistituzionale e con le parti economiche e sociali.

2. I risultati della programmazione 1994-1999

2.1. La Relazione 1999 assume particolare importanza essendo l'ultima della programmazione 1994-1999. Essa può quindi considerarsi un vero e proprio rendiconto finale sull'utilizzo degli stanziamenti del periodo in considerazione, prima dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti approvati il 21 giugno 1999 e applicati a partire dal 2000.

2.2. Tra gli interventi per gli obiettivi (610) e i programmi delle iniziative comunitarie (524) sono stati attivati complessi-

vamente ben 1 134 programmi; nel 1999 si è vista la loro completa esecuzione, per cui ci sono stati nell'anno pochi interventi.

2.3. L'anno che ha concluso la programmazione 1994-1999 è stato caratterizzato da questi risultati:

- una notevole accelerazione degli stanziamenti, come già si era verificato nei due anni precedenti, con un apprezzabile recupero dei ritardi accusati nella prima parte del periodo;
- per quanto riguarda i QCS (DOCUP), alla fine dell'anno è stato impegnato il 99 % dei contributi totali dei fondi;
- i pagamenti hanno raggiunto il 75 % e potranno essere completati entro la fine del 2001;
- gli obiettivi 1 e 3 hanno registrato le migliori performances, con la pressoché totale disponibilità impegnata e pagamenti per il 78 %; gli obiettivi 2, 4 e 5b invece registrano notevoli ritardi nei pagamenti;
- le migliori percentuali di utilizzo sono dei Paesi del Fondo di coesione, mentre quelli meno efficienti sono i Paesi più ricchi;
- positivi anche i dati degli impegni per le iniziative comunitarie (95 %); un po' meno per i pagamenti (57 %).

2.4. Se consideriamo ciascun obiettivo, la Relazione evidenzia contesti e risultati molto diversi tra loro. Come già negli anni precedenti, nel 1999 l'obiettivo 1 ha registrato i migliori tassi di utilizzo dei finanziamenti, con il 100 % degli impegni e il 78 % dei pagamenti.

2.4.1. Particolarmente positive le performances di Spagna, Portogallo, Irlanda e Germania, con tassi superiori a quelli medi, mentre Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito hanno registrato risultati meno brillanti. L'Italia ha recuperato buona parte del ritardo accumulato precedentemente, impegnando il 100 % degli stanziamenti, ma resta indietro per i pagamenti.

2.5. L'obiettivo 2 ha avuto alcuni problemi, in quanto alcuni programmi sono stati adottati solo alla fine del 1997 o addirittura nel 1998 e quindi la loro attuazione è iniziata nel 1999. In conseguenza, il livello dei pagamenti è più basso, pari al 60 %.

2.6. Per l'obiettivo 3, destinato alle risorse umane e al mercato del lavoro, negli ultimi mesi del 1999 sono state effettuate una serie di riassegnazioni finanziarie, allo scopo di destinare i fondi secondo criteri più conformi agli obiettivi previsti dalla strategia europea per l'occupazione, in particolare i giovani disoccupati, i disoccupati di lunga durata e i soggetti esposti all'esclusione dal mercato del lavoro. L'obiettivo 3 comunque ha registrato alla fine del 1999 un'utilizzazione per gli impegni e pagamenti pari all'80 %.

2.7. L'obiettivo 4, finalizzato al miglioramento delle opportunità occupazionali di fronte ai mutamenti industriali e dei sistemi di produzione, ha confermato il miglioramento già registrato nel 1998, con il totale impegno degli stanziamenti e pagamenti al 69 %.

2.8. L'obiettivo 5a (adeguamento delle strutture agricole e della pesca) ha registrato miglioramenti che si sono concretizzati in impegni pari al 96 % (agricoltura) e 100 % (pesca), con pagamenti rispettivamente pari al 70 % e 73 %.

2.9. L'obiettivo 5b, riguardante lo sviluppo delle zone rurali, ha avuto nel 1999 una notevole accelerazione e risulta al 99 % degli impegni e al 68 % dei pagamenti.

2.10. Per quanto riguarda le iniziative comunitarie, le riassegnazioni finanziarie effettuate nel 1998 su richiesta del Parlamento europeo hanno comportato un'accelerazione notevole dell'attuazione. Complessivamente, le iniziative comunitarie hanno registrato a fine 1999 il 95 % degli impegni e il 57 % degli stanziamenti.

2.11. Per quanto riguarda la tematica orizzontale delle pari opportunità, la relazione espone i progressi compiuti negli ultimi anni nello sforzo di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono una vera e compiuta parità delle donne e degli uomini nei confronti del lavoro e della partecipazione politica e sociale. Ma restano ancora problemi di fondo, che hanno indotto nel 1996 il Consiglio dei ministri a presentare una risoluzione sull'integrazione delle pari opportunità nei fondi strutturali.

2.12. Nel 1997 e nel 1998 sono stati fatti studi sull'applicazione del principio delle pari opportunità nei fondi strutturali, con la proposta anche di buone pratiche. Ciò è servito anche a rafforzare l'incidenza della parità nei nuovi regolamenti sui fondi per il periodo 2000-2006.

3. Osservazioni generali

3.1. Come già rilevato anche negli anni precedenti⁽¹⁾, il Comitato conferma di non condividere la scelta della Commissione di limitarsi a «presentare» il documento senza chiedere formalmente la formulazione di un parere.

3.1.1. Trattandosi di materia tra le più importanti nelle politiche europee e alla luce del ruolo riconosciuto al Comitato in materia di coesione economica e sociale dal Trattato, il Comitato ribadisce l'opportunità e rivendica il diritto ad una consultazione formale sulle future Relazioni dei fondi strutturali.

3.2. Quanto al contenuto della Relazione, essa è indubbiamente esauriente in materia di notizie, valutazioni e dati. Ma sarebbe stato opportuno impostarla in maniera diversa, puntando a farne un rapporto su tutto il periodo di programmazione 1994-1999.

3.2.1. La Commissione ha annunciato la pubblicazione di questo rapporto complessivo, ma per essere oggetto di una valutazione efficace anche ai fini della programmazione 2000-2006 questo documento deve essere redatto al più presto. Il Comitato auspica che il rapporto venga accelerato al massimo, in modo da poterne ricavare elementi utili di analisi e valutazione per i prossimi anni.

3.3. Il testo in esame certamente fornisce apprezzabili sintesi delle «performances» di ogni Paese, ma non riesce a dare una visione chiara e sintetica della gestione dei fondi strutturali, dei problemi che comporta per ciascun Paese e per l'Unione nel suo insieme, dei risultati ottenuti sul piano dell'occupazione e dello sviluppo economico e sociale. Manca infatti un quadro unitario e complessivo dei risultati ottenuti con l'impiego dei fondi strutturali nell'anno considerato e in tutto il periodo di programmazione che si conclude con il 1999.

3.4. Una prima osservazione riguarda il metodo di elaborazione e stesura della relazione. Emerge infatti una grande ricchezza di informazioni quantitative ma solo poche analisi e insufficienti valutazioni di merito.

3.5. Pur trattandosi di informazioni rilevanti, quelle contenute nella Relazione si rivelano insufficienti e non illustrano in maniera adeguata le ripercussioni della politica strutturale in Europa e nei singoli Stati membri.

⁽¹⁾ GU C 268 del 19.9.2000.

3.6. Quanto alla misurazione dell'attuazione di ciascun obiettivo, la Relazione si sofferma soprattutto sugli aspetti finanziari, impegni e pagamenti, senza dare valutazioni di merito sul modo in cui tali spese hanno inciso sullo sviluppo e sulla realizzazione della coesione economica e sociale nell'UE nel suo complesso e in ciascun Stato membro.

3.7. Sembra che la preoccupazione maggiore della Commissione sia quella di verificare l'efficienza della gestione dei fondi strutturali ma non l'efficacia delle scelte fatte. Si fanno infatti solo analisi finanziarie, mentre sarebbe importante conoscere quali sono gli ostacoli ad un utilizzo migliore dei finanziamenti; se ci sono state insufficienze di programmazione e di realizzazione; se i regolamenti e i metodi complessi di rendicontazione hanno funzionato oppure sono stati causa di ritardi o addirittura di mancato utilizzo dei fondi.

3.8. In definitiva i rapporti della Commissione sembrano più finalizzati ad un formale rispetto delle regole che ad un'esigenza di rispondere alle domande dei cittadini, che dovrebbero essere messi in grado di valutare in modo approfondito le scelte della Commissione, dei Governi nazionali e regionali.

3.9. Una chiara indicazione di questa visione prevalentemente «ragioneristica» della Commissione in questa relazione, come in quelle precedenti, si ha nel fatto che tutta l'impostazione si basa su due chiavi di lettura, il tasso di impegni e il tasso di pagamenti, senza peraltro spiegare in maniera sufficiente le cause dei risultati positivi o meno soddisfacenti.

3.9.1. Così non si riesce a comprendere quali sono i motivi per cui i tassi di pagamento più elevati sono registrati dai Paesi della coesione, mentre «taluni Stati membri fra i più prosperi dell'Unione registrano un tasso di esecuzione dei pagamenti inferiore alla media comunitaria».

3.10. Non si riesce a comprendere se i migliori risultati dei Paesi meno ricchi rispetto agli altri siano dovuti al maggior bisogno di finanziamenti o a migliore progettazione o a più efficiente sistema di realizzazione, o a tutte queste motivazioni insieme ad altre cause.

3.10.1. Queste affermazioni importanti meritavano certamente approfondimenti, spiegazioni, esemplificazioni che invece sono del tutto assenti.

3.11. Manca poi un qualsiasi cenno sull'efficacia dei regolamenti che pure sono stati oggetto della riforma approvata a Lussemburgo nel giugno 1999. L'ultima Relazione del periodo

1994-1999 poteva invece rappresentare un'occasione anche per una riflessione critica (e magari anche autocritica) della Commissione sulle procedure di controllo e di rendicontazione.

3.12. L'obiezione della Commissione che giustifica la mancanza di valutazioni complessive con la necessità di disporre di tutti i dati relativi alle spese, per le quali c'è tempo fino a tutto il 2001, non sembra accettabile, in quanto una valutazione di merito sui risultati raggiunti può essere pienamente attendibile anche con dati riguardanti oltre il 70 % delle spese.

3.13. La Commissione potrebbe adottare schemi più snelli e sintetici di Relazioni, completandole in tempi più rapidi, in modo da permettere ai soggetti istituzionali competenti di valutare per tempo, formulare giudizi, suggerire cambiamenti.

3.14. Circa i risultati, mancano gli indicatori fisici che invece sono di grande utilità nelle valutazioni di efficacia e di impatto. Ad esempio, quanta superficie agricola è stata irrigata con i fondi? Quale progresso del PIL nazionale e regionale è attribuibile ai fondi strutturali? Come si sono modificati nella regione interessata il consumo o il risparmio?

4. Osservazioni particolari

4.1. L'occupazione

4.1.1. In particolare, non si ha alcuna valutazione dei posti di lavoro nuovi e di quelli mantenuti, dei progressi più rilevanti nei vari settori interessati dagli obiettivi, delle difficoltà più frequenti o più consistenti incontrate nei vari Paesi.

4.1.2. Di contro non si comprende, ad esempio, la necessità di quasi tutto il capitolo 1, in cui la parte relativa a ciò che sarà e si farà (programmazione 2000-2006) occupa molto più spazio di quello che è stato e si è fatto (1999). La Relazione si dilunga infatti nel ripercorrere tutto l'iter preparatorio della programmazione 2000-2006 e nell'illustrare le caratteristiche dei nuovi fondi e dei nuovi regolamenti.

4.1.2.1. La sensazione è di trovarsi davanti ad un adempimento quasi rituale che la Commissione compie, secondo un formato prestabilito, senza un «plus» che di anno in anno caratterizzi in maniera particolare l'approccio e l'impostazione della relazione stessa. Importanti invece sono, ai fini di una più completa valutazione dell'impatto dei fondi strutturali, gli approfondimenti delle priorità tematiche della coesione contenute nel capitolo 1.2.

4.2. I paragrafi sulla strategia europea per l'occupazione, sulla nuova carta per gli aiuti di stato a finalità regionale e sullo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) offrono un quadro di riferimento essenziale per cogliere le integrazioni e le sinergie tra le varie politiche comunitarie per lo sviluppo economico e sociale.

4.3. Così pure offrono utili elementi di valutazione le informazioni riguardanti i patti territoriali per l'occupazione, una delle iniziative più interessanti e originali degli ultimi anni.

4.4. In realtà l'esempio di come avrebbe potuto essere la relazione ce lo dà la stessa Commissione nella parte dedicata all'obiettivo 2, per il quale vengono riportate le conclusioni della valutazione sul decennio 1989-1999, effettuata da un organismo indipendente.

4.5. In questa analisi sono state approfondite le strategie di riconversione e le scelte strategiche per sostenere priorità specifiche (creazione di posti di lavoro, ricerca e sviluppo, ambiente, pari opportunità).

4.6. Questo studio sull'obiettivo 2 ha fatto emergere che:

- è stato fatto un progresso significativo nell'ultimo decennio, in particolare nell'impostazione della scelta strategica, nel coinvolgimento delle organizzazioni e nella focalizzazione delle priorità strategiche;
- ci sono ancora ulteriori margini di miglioramento;
- i limiti sono stati la frammentazione delle responsabilità di gestione dei programmi, la mancanza di formazione e informazione, la scarsa diffusione di esempi delle migliori pratiche.

4.7. Anche per quanto riguarda il FSE negli obiettivi 1, 3, 4 e le iniziative comunitarie ADAPT e Occupazione, la valutazione è stata affidata dagli Stati a soggetti esterni, con alcune indicazioni interessanti:

- opportunità di favorire quanto più possibile i caratteri transnazionali dei progetti;
- necessità di una semplificazione amministrativa;
- intensificazione della cooperazione fra operatori del sistema nazionale del mercato del lavoro e responsabili delle iniziative comunitarie;
- strategia di integrazione di genere già a livello di progetto;
- elaborazione di procedure di controllo e creazione di un sistema di indicatori di controllo per sostenere le procedure di valutazione.

4.8. Altre valutazioni riguardano i programmi di sviluppo rurale e Leader II. Infine, ci sono interessanti considerazioni sui risultati relativi alla valutazione tematica relativa all'impatto degli investimenti effettuati nelle infrastrutture di trasporto nelle regioni obiettivo 1 in alcuni Paesi.

4.9. Sulla scorta di quanto fatto per l'obiettivo 2, sarebbe stato di grande utilità uno studio analitico, approfondito e sistematico sui risultati ottenuti dall'impiego dei fondi strutturali per tutti gli obiettivi per tutto il periodo 1994-1999. Un documento del genere permetterebbe, come già detto, una valutazione più completa di tutta la politica europea e avvicinerrebbe alle scelte della Commissione anche i cittadini, le imprese, gli istituti di ricerca.

4.10. *L'addizionalità*

4.10.1. Un altro tema importante è quello dell'addizionalità. La Commissione sottolinea l'importanza della verifica dell'addizionalità, allo scopo di «evitare che le risorse dei fondi servano esclusivamente a sostituire gli aiuti strutturali nazionali».

4.10.2. Ma la Relazione non presenta informazioni specifiche sulla verifica dell'addizionalità, limitandosi a riportare le osservazioni della Relazione speciale della Corte dei conti pubblicata all'inizio del 2000. In questa relazione la Corte rileva carenze nell'applicazione del principio, prima fra tutti la mancanza di un sistema sanzionatorio, certamente non imputabile alla Commissione.

4.10.3. Suscita perplessità invece l'affermazione per cui «la Commissione ha dovuto essere molto più pragmatica per quanto riguarda i requisiti metodologici, tenendo conto della situazione specifica di ciascun Stato membro».

4.10.4. Dietro questa affermazione, non sostanziata di esemplificazioni, sembra esserci una sorta di «flessibilità» della Commissione che meritava di essere più chiaramente esplicitata e soprattutto motivata.

4.11. *Le pari opportunità*

4.11.1. Nella Relazione il tema delle pari opportunità è stato scelto come tema orizzontale e la stessa Commissione afferma di voler «valutare i miglioramenti apportati all'integrazione di questa priorità politica nei programmi dei fondi».

4.11.2. La Relazione fornisce utili indicazioni di carattere generale sul divario attuale fra donne e uomini sul mercato del lavoro. Quindi vengono descritte, per ciascun Paese membro, le azioni intese a promuovere le pari opportunità fra uomini e donne nelle varie regioni interessate dai fondi.

4.11.3. Un'osservazione di carattere generale riguarda il valore di queste analisi di tipo orizzontale. La scelta fatta con la relazione del 1995 di scegliere un tema orizzontale sul quale «rileggere» tutte le iniziative dei fondi strutturali è certamente di grande importanza e può costituire un notevole valore aggiunto.

4.11.4. Ma il risultato non viene ottenuto, perché l'approccio a questo tema è generico e non adeguatamente approfondito e quantificato.

4.11.5. La Commissione definisce senza un adeguato fondamento alcuni degli obiettivi di detta strategia in ciascuno Stato membro e non fornisce sufficienti dati quantitativi sui risultati raggiunti. Gli obiettivi traducono pertanto solo una dichiarazione di intenti dato che poi non vengono analizzati né i risultati conseguiti né gli effetti ottenuti.

4.11.6. Non c'è mai una valutazione di efficacia, non si dice nulla dei risultati raggiunti o dell'eventuale insuccesso. Insomma, non si riesce a cogliere quel collegamento di causa-effetto che invece dovrebbe essere l'informazione più interessante tra azioni di politica strutturale e mutamento economico e sociale. Non si riesce neppure a fare confronti tra i vari settori produttivi e i vari ambienti sociali per capire se e perché ci sono risultati ed efficacia diversi.

4.11.7. Non vengono evidenziati gli elementi che ostacolano o favoriscono le pari opportunità; non si valuta l'incidenza del part time o del lavoro interinale; la consistenza dell'imprenditoria femminile stimolata dalle azioni di pari opportunità finanziate con i fondi strutturali, ecc.

4.11.8. Sarebbero stati opportuni anche commenti sui problemi più rilevanti, che pure vengono accennati dalla relazione, quando parla della parità tra uomini e donne come fattore produttivo e denuncia il permanere nel mercato del lavoro di una «elevata segregazione di genere» e di un rilevante divario nelle retribuzioni, pari al 28 % in media europea⁽¹⁾.

4.12. *Il partenariato*

4.12.1. Un altro fattore chiave è il partenariato, che nella Relazione non è oggetto di particolare attenzione, pur essendo invece uno dei fattori critici per il successo delle politiche strutturali.

4.12.2. Sono molti gli interrogativi che restano senza risposta: quanti e quali soggetti sono stati coinvolti nell'utilizzo dei fondi strutturali? In quali fasi della selezione delle priorità, della preparazione e della realizzazione delle azioni strutturali? Come si è coniugato il partenariato con la sussidiarietà?

4.12.3. E ancora: i partner sono quelli più vicini ai beneficiari finali, permettendo a ciascun attore la valorizzazione migliore delle sue potenzialità nella strategia di un comune obiettivo di sviluppo?

4.12.4. Anche in questo caso un'esposizione dei dati e della qualità delle partnership avrebbe permesso una valutazione più approfondita dell'efficacia dei fondi strutturali sulle dinamiche economiche e sociali, sulle stesse modificazioni del tessuto produttivo prodotte dai fondi, sull'impatto più complessivo delle politiche comunitarie sulla coesione.

4.13. *Fondi strutturali e politiche europee*

4.13.1. La parte dedicata alla compatibilità e sinergia con le altre politiche comunitarie è indubbiamente molto interessante, perché stabilisce correlazioni tra le azioni dei fondi strutturali e le politiche settoriali dell'UE.

4.13.2. Il problema, in questo caso, non è tanto nel metodo della relazione quanto invece nella sostanza stessa delle cose. La compatibilità e/o la sinergia tra le politiche UE sono spesso più formali che reali. In alcune regioni c'è mancanza di coerenza tra le politiche europee che hanno differenti target, differenti metodi e periodo di pianificazione, concernente differenti aree.

4.13.3. Non è sorprendente che ciò avvenga, in quanto politiche quali la riforma della PAC, l'introduzione dell'unione economica e monetaria, lo sviluppo del mercato unico europeo, e altre... sono tutte volte a raggiungere obiettivi di politica validi di più ampia portata.

⁽¹⁾ GU C 155 del 29.5.2001.

4.13.4. Tuttavia, a prescindere da tale precisazione, è essenziale che l'impiego dei fondi strutturali sia visto come uno dei mezzi importanti con cui si può attenuare l'impatto negativo di tali politiche nelle regioni svantaggiate. Senza l'uso dei fondi strutturali questi più ampi obiettivi di politica potrebbero senz'altro avere un impatto nocivo sulle collettività più fragili e ciò deve essere riconosciuto quando si esamina la futura politica di coesione.

4.13.5. Succede che in un'area ci sono differenti programmi europei implementati senza alcuna coordinazione portando alla confusione e alla sovrapposizione.

4.13.6. D'altra parte bisogna riconoscere che quest'armonizzazione non è un'impresa facile, essendo molteplici, correnti e a volte contrastanti i soggetti, gli interessi e i contesti socioeconomici in cui avvengono le scelte dei fondi strutturali e delle varie politiche di settore.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato, pur esprimendo doverosamente osservazioni critiche al metodo e ai contenuti della relazione, riconosce il forte impegno della Commissione nel fornire dati ed elementi di valutazione sulla gestione e la politica dei fondi strutturali.

5.2. Il Comitato ritiene che la redazione di questi documenti non debba essere un adempimento quasi rituale che la Commissione compie ogni anno, secondo un formato stabilito, senza un «plus» che caratterizzi in maniera particolare l'approccio e l'impostazione della relazione. Devono invece essere privilegiate le valutazioni di merito e le analisi, con particolare attenzione all'occupazione creata o conservata, agli effetti in termini di innovazione, ai risultati sul piano delle pari opportunità, al partenariato. Questa impostazione permetterà una migliore verifica dell'efficacia della politica strutturale.

5.3. Un altro importante aspetto che deve essere adeguatamente analizzato è il partenariato, che è un fattore fondamentale per il successo delle politiche strutturali.

5.4. Il Comitato, in quanto rappresentante delle parti sociali direttamente interessate e coinvolte nella gestione dei fondi strutturali, può intervenire utilmente nel corso dei periodi di programmazione e non solo al momento del rendiconto finale.

5.4.1. Il Comitato sottolinea l'opportunità e riafferma il diritto ad una consultazione formale sulle future Relazioni dei fondi strutturali.

5.5. Il Comitato ribadisce la sua disponibilità a forme e momenti di collaborazione stretta con la Commissione per un'ottimizzazione delle politiche strutturali e di coesione.

5.6. Il Comitato auspica quindi che venga accelerato al massimo il Rapporto su tutto il periodo di programmazione 1994-1999, in modo da permettere una valutazione entro il 2001.

5.7. Il Comitato ritiene inoltre che una valutazione di lungo periodo sui fondi strutturali sarebbe molto opportuna, anche tenendo conto del prossimo ampliamento dell'UE ai Paesi candidati.

5.8. L'utilizzo dei fondi strutturali sarà assolutamente strategico per questi Paesi e per le loro economie. Sarebbe utile quindi che l'esperienza dei successi e dei fallimenti delle passate gestioni dei fondi strutturali possa essere messa a disposizione di chi dovrà amministrare ingenti stanziamenti nei prossimi anni, per fare tesoro dei metodi e delle prassi positive e per evitare gli errori del passato.

5.9. Il Comitato è dell'avviso che il principio della addizionalità debba essere rispettato perché costituisce, come afferma la stessa Commissione, «il principio generale su cui si basa il funzionamento dei fondi», e sostiene gli sforzi della Commissione per una sua applicazione rigorosa.

5.10. Il Comitato si propone di verificare la fattibilità di un'iniziativa pubblica, in collaborazione con la Commissione, il Parlamento ed il Comitato delle regioni, estesa a tutti i soggetti interessati alla gestione dei fondi strutturali, coinvolgendo anche i rappresentanti dei Paesi candidati.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Le regioni nella nuova economia: Orientamenti relativi alle azioni innovative del FESR nel periodo 2000-2006»

(2001/C 221/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 24 e 25 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Le regioni nella nuova economia: Orientamenti relativi alle azioni innovative del FESR nel periodo 2000-2006».

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay, in data 15 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 382^a sessione plenaria del 30 e 31 maggio 2001 (seduta del 30 maggio 2001), con 122 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con il presente parere d'iniziativa il Comitato, che esprime nella sua composizione la rappresentanza di molti degli attori che sono chiamati a svolgere un significativo ruolo di partecipazione nell'ideazione e nello svolgimento delle nuove azioni innovative, intende dare un suo concreto contributo, sviluppando in maniera approfondita gli intrecci del programma con le politiche della coesione e dell'occupazione oltre che, come è naturale, dell'innovazione.

1.2. L'impostazione delle nuove azioni innovative segna alcuni cambiamenti rispetto alle priorità individuate nel passato ed alla destinazione gestionale del finanziamento. Le aree tematiche sono state ridotte da otto a tre e l'impostazione non è più per singoli progetti ma per programmi, che dovranno essere coerenti con i programmi a titolo degli obiettivi 1 e 2 cui partecipa il FESR, oltre che complementari alle azioni finanziate dal FSE per questi stessi obiettivi.

1.2.1. Lo stanziamento è pari allo 0,4 % della dotazione annuale del FESR, equivalente a circa 400 milioni di euro per il periodo 2000-2006, salvo la possibilità di utilizzare nello stesso periodo fondi derivanti dallo strumento della flessibilità.

1.3. Le linee tematiche delle azioni innovative nel periodo 1994-1999 si articolavano su: Potenziamento dell'innovazione (RIS — Regional Innovation Strategies); Società dell'informazione (RISI — Regional Information Society Initiative); Nuovi bacini occupazionali; Cultura e patrimonio culturale; Progetti pilota urbani; Assetto territoriale (Terra); Cooperazione interregionale interna (Recite); Cooperazione interregionale esterna (Ecos-Ouverture).

1.3.1. Le nuove linee, che la Commissione ha ridotto a tre col fine dichiarato di semplificazione e di concentrazione delle risorse, sono destinate a promuovere metodi e pratiche innovative nell'ambito di: Economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica; Aiutare le regioni svantaggiate ad innalzare il loro livello tecnologico; eEuropaRe-

gio: La società dell'informazione al servizio dello sviluppo regionale; Identità regionale e sviluppo sostenibile: promuovere la coesione e la competitività regionale mediante l'impostazione integrata delle attività economiche, ambientali, culturali e sociali.

1.4. Lo stanziamento viene articolato in tre sezioni: cofinanziamento di programmi regionali di azioni innovative e dei progetti pilota ad essi connessi; misure di accompagnamento: sostegno allo scambio di esperienze e alla creazione di reti interregionali; organizzazione di concorsi per individuare e valorizzare le pratiche migliori.

2. Gli elementi essenziali delle scelte della Commissione

2.1. Le aree tematiche individuate come prioritarie si inscrivono nella strategia dell'Unione europea, definita dal Consiglio europeo di Lisbona, che ha come obiettivo lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza, la competitività e l'innovazione e la piena occupazione. Promuovere, nelle regioni più svantaggiate, programmi che intrecciano strettamente ricerca e sperimentazione, in particolare nell'ambito della nuova economia con le sue implicazioni tecnologiche, può essere cruciale per avviare un ciclo virtuoso di sviluppo, a maggior ragione alla luce del fatto che queste regioni sono quelle che investono di meno proprio nelle tre linee strategiche individuate.

2.2. La Commissione sottolinea inoltre l'importanza che nella nuova economia assumono per le imprese, in particolare le PMI, la conoscenza, il know-how, la capacità di anticipare o adeguarsi ai mutamenti tecnologici. Investire sul fattore umano, promuovere e sostenere la formazione e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita sono i cardini indispensabili per alimentare e mantenere nel tempo l'innovazione e la competitività regionali.

2.3. Le azioni innovative, benché coerenti e collegate con i programmi cofinanziati dal FESR, non devono replicarne gli interventi, ma influenzarli positivamente in un contesto di sperimentazione che, anche se più esposto, per la sua stessa

filosofia, ad un margine di rischio, può costituire la strada per individuare sbocchi nuovi e strategici all'economia regionale. Va sottolineato che la ricaduta dei programmi che costituiranno le azioni innovative si può estendere a tutta la regione, anche se in essa vi sono zone escluse dagli obiettivi 1 e 2.

2.4. Un aspetto fondamentale nelle azioni innovative è, per la Commissione, la costituzione di un partenariato rafforzato cui partecipino le autorità competenti nelle regioni, le autorità responsabili dei programmi a titolo degli obiettivi 1 e 2, il FESR ed il settore privato.

2.5. Nella Comunicazione, illustrando i possibili programmi sulla prima linea tematica, si sottolinea come, a fronte di una sempre più marcata esigenza di uno sviluppo competitivo, sia nei confronti delle regioni europee più avanzate sia nel contesto della globalizzazione dei mercati, l'innovazione può fornire quel vantaggio concorrenziale che, proprio nelle regioni più deboli, è fondamentale perseguire.

2.6. La seconda linea tematica è volta a promuovere l'utilizzo diffuso delle tecnologie dell'informazione, al servizio delle imprese, del cittadino e delle amministrazioni, secondo una impostazione coerente con strategia ed obiettivi dell'iniziativa eEurope. In sintesi, accesso on-line per singoli, famiglie, imprese, scuole ed amministrazioni, introduzione della cultura digitale, rafforzamento della fiducia dei consumatori verso il commercio on-line, integrazione sociale, rafforzamento della coesione sociale.

2.7. La terza priorità vuole incoraggiare le regioni a sfruttare i loro punti di forza per sviluppare un'economia sostenibile e competitiva, attraverso la valorizzazione di caratteristiche sia culturali, sia ambientali, infrastrutturali o di competenze specifiche.

2.8. I vari programmi devono pervenire alla Commissione con una strategia già concordata tra i vari operatori della regione, che costituisce il quadro di riferimento per l'attuazione dei singoli progetti. Essa può essere fondata su una delle tre linee strategiche o su una loro combinazione. Ogni regione può presentare non più di due programmi nell'arco di tempo dal 2000-2006 ed il secondo solo dopo che il primo sia stato portato a compimento.

2.8.1. La Commissione valuterà i programmi da cofinanziare sulla base di dieci specifici elementi:

- qualità della proposta, in particolare chiarezza dell'impostazione, carattere innovativo del programma di lavoro, concentrazione delle risorse su un numero limitato di azioni;

- potenziale incidenza sui programmi degli obiettivi 1 e 2 cui partecipa il FESR;
- fattibilità della proposta e coerenza tra gli obiettivi fissati e le risorse assegnate;
- impatto atteso nelle zone degli obiettivi 1 e 2;
- contributo del settore privato al finanziamento del programma;
- mobilitazione e qualità del partenariato regionale pubblico-privato nell'ambito dell'elaborazione del programma regionale di azioni innovative e capacità di mobilitare altri operatori regionali e locali, in particolare le PMI;
- modalità di cooperazione fra le autorità competenti nelle regioni per l'elaborazione e l'attuazione del programma regionale di azioni innovative e le autorità di gestione dei programmi a titolo degli obiettivi 1 e 2 ai quali partecipa il FESR;
- durata prevedibile delle azioni una volta concluso il programma regionale di azioni innovative;
- trasferibilità dei risultati ad altre regioni;
- sinergia e compatibilità con le altre politiche comunitarie quali la ricerca, la società dell'informazione, l'impresa, l'ambiente, lo sviluppo rurale (politica agricola comune), le pari opportunità e la concorrenza; coerenza con gli orientamenti della Commissione concernenti i programmi del periodo 2000-2006.

2.9. A partire dal 2002 la Commissione presenterà ogni anno una relazione sullo stato di avanzamento delle azioni innovative al Parlamento europeo, al Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle regioni, al Comitato delle Regioni ed al Comitato economico e sociale.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato valuta favorevolmente la riproposizione di un programma di azioni innovative. Condivide infatti pienamente la rilevanza, nello sviluppo regionale, di programmi volti all'introduzione diffusa, in ogni settore produttivo e sociale, di capacità di innovazione e delle tecnologie della nuova economia. Anche in tempi recenti⁽¹⁾ ha sottolineato come, ad esempio, la capacità di utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione divenga la vera linea di confine tra il successo di un possibile sviluppo o la perdita di ulteriori quote di occupazione nelle varie realtà locali.

(1) Parere in merito alla Comunicazione della Commissione «Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione», GU C 14 del 16.1.2001.

3.1.1. Inoltre la dimensione locale, in particolare nelle regioni svantaggiate, è il terreno più propizio per sviluppare programmi di azioni innovative su quelli che sono i tre fronti fondamentali delle possibilità di sviluppo: l'imprenditorialità, la formazione e l'intervento proattivo di enti pubblici ed istituzioni culturali e di ricerca, oltre che delle parti sociali. La contiguità territoriale, la più immediata percezione delle difficoltà del tessuto sociale e produttivo, l'accresciuto livello di responsabilità delle autorità locali a seguito delle politiche di decentramento in corso in tutti i Paesi dell'Unione, sono tutti fattori che contribuiscono ad attivare con più immediata determinazione forme di partecipazione fattiva cui il programma di azioni innovative della Commissione offre un ulteriore ed importante opportunità.

3.1.2. La partecipazione è preziosa, sia sotto un profilo meramente organizzativo, sia sotto un profilo economico e sociale: aumenta le risorse disponibili, accresce l'apporto propositivo, alimenta la coesione sociale.

3.2. Il nuovo requisito di coerenza con altre forme di intervento del FESR negli stessi territori, oltre che di complementarità con quelle finanziate dal FSE, più che un vincolo costituisce un ulteriore elemento di stimolo. Infatti offre la possibilità, da un lato, di assumere il fattore di rischio che sempre accompagna una sperimentazione, dall'altro di implementarne la praticabilità con una più immediata possibilità di ricadute, già in sintonia con le altre iniziative di sviluppo del contesto territoriale.

3.3. La commissione dichiara un sostanziale, pur se non generalizzato successo delle azioni innovative del periodo 1994-1999. Sarebbe tuttavia utile una valutazione completa e approfondita del loro impatto e della permanenza dei risultati. Nell'attuale Comunicazione sono indicati in dettaglio, come più sopra riportato, i criteri per la valutazione dei programmi ma non vi sono indicazioni su una altrettanto minuziosa valutazione finale ed è questo uno dei punti su cui il Comitato intende avanzare più avanti alcune proposte.

3.4. La riduzione delle linee strategiche, che pure ha degli aspetti positivi, sia nell'evitare una eccessiva dispersione delle varie azioni pilota sia nel collegarsi in maniera molto diretta alle politiche dell'Unione in materia di innovazione tecnologica, società dell'informazione, ricerca e sviluppo, ha tuttavia privato del dovuto rilievo un tema che trova posto, piuttosto marginalmente, solo in uno dei criteri di valutazione dei programmi: «impatto atteso nelle zone degli obiettivi 1 e 2... creazione di posti di lavoro di qualità e lungo termine...».

3.4.1. La questione occupazionale è un maistreaming delle politiche dell'Unione, ed è anche, in definitiva, l'obiettivo finale di ogni iniziativa volta allo sviluppo, sia che si tratti di creare lavoro dipendente sia che si tratti di sostenere iniziative imprenditoriali. Se quindi la nuova impostazione ha sacrificato,

per sintesi, la precedente linea strategica dei «nuovi bacini occupazionali», il tema della creazione di nuove opportunità di lavoro attraverso le azioni innovative merita tuttavia un'attenzione ed una trattazione più ampia di quella che la Comunicazione gli ha riservato. D'altronde la stessa Commissione ha recentemente comunicato di voler promuovere azioni pilota volte ad integrare gli aspetti occupazionali in tutte le politiche locali, nonché a valutare il loro valore aggiunto in termini di creazione di posti di lavoro⁽¹⁾.

3.4.2. Ciò vale tanto più in quanto si opera in regioni ed in zone che sono molto marginali rispetto a nuove tecnologie e nuova economia, nelle quali bisogna talora anche combattere col timore che la fine della vecchia organizzazione del lavoro sia la fine del lavoro tout-court.

3.5. La scelta di privilegiare un approccio di sostegno a programmi anziché a progetti e di riunificare le competenze gestionali delle azioni innovative nelle stesse istanze di gestione dei finanziamenti del FESR e del FSE può essere motivata validamente sotto il profilo organizzativo, ma sotto il profilo politico fa perdere quello spazio esiguo di rapporto diretto tra cittadini ed istituzione europea che è stato uno dei punti di forza della passata esperienza.

3.6. Quando fu varato il precedente programma di azioni innovative il Comitato valutò positivamente l'iniziativa ma ritenne troppo contenuto lo stanziamento di 270 MECU⁽²⁾. La Commissione, che nell'arco di durata del provvedimento ha finanziato 350 progetti ripartiti tra circa 40 regioni, dichiara in via ufficiosa di prevedere che dal 2001 al 2006 finanzia programmi in circa 100/150 regioni. Lo stanziamento complessivo attuale è, come già ricordato, di 400 milioni di euro e ai vari programmi verranno concessi importi tra 0,3 e 3 milioni di euro.

3.6.1. Anche in questo caso, data l'importanza che le azioni innovative possono assumere per la sperimentazione di nuovi approcci allo sviluppo, in un contesto che è per definizione critico, lo stanziamento appare non del tutto adeguato, con il rischio che, per l'esiguità delle risorse assegnate e per la pur giusta complementarità con gli altri interventi strutturali, esse vengano nei fatti valutate e trattate come un mero accessorio degli altri programmi.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Il testo della Commissione, trattando dell'innovazione, sottolinea che le PMI costituiscono la base del tessuto produttivo delle regioni e che la loro possibilità di successo è

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione sull'attuazione di azioni innovative nel quadro dell'art. 6 del regolamento del Fondo sociale europeo per il periodo 2000-2006, COM(2000) 894 def.

⁽²⁾ Parere sul tema «Le iniziative locali di sviluppo e la politica regionale», GU C 18 del 22.1.1996.

fortemente condizionata dalla capacità di innovazione. In un altro passo, in merito alle potenzialità generate dalla società dell'informazione, ribadisce che le imprese, ed in particolare le PMI, debbono poterle sfruttare appieno per aumentare la propria competitività.

4.1.1. Si tratta, come è ovvio, di affermazioni totalmente condivisibili, ma nella definizione generica di PMI si dissolve quella che è invece una delle caratteristiche fondamentali del tessuto imprenditoriale dell'Unione. Circa il 98 % delle imprese private non agricole sono piccole imprese e di queste il 93 % microimprese (meno di dieci dipendenti)⁽¹⁾. L'insieme degli occupati è pari a circa i due terzi dell'intera forza lavoro dell'Unione europea ed ogni anno vengono creati tra il 60 e l'80 % dei nuovi posti di lavoro. La comunicazione cita le microimprese solo come uno dei possibili obiettivi di programmi all'interno della terza linea tematica, con una apparente valutazione di residualità che non può essere condivisa.

4.1.2. Il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira ha adottato, nel giugno 2000, la Carta europea delle piccole imprese, dando atto implicitamente del superamento del concetto onnicomprensivo di PMI. Il Comitato negli anni passati ha espresso più volte pareri in merito al ruolo forte e determinante ma specifico della piccola impresa «che non può essere assolutamente accomunata nel solco degli interventi di politica per le imprese che indistintamente affluiscono in una generica definizione di PMI»⁽²⁾.

4.1.3. Poiché spesso sono soprattutto le imprese più strutturate, ed in particolare le medie, ad usufruire delle agevolazioni previste a livello comunitario, sarebbe utile che, in particolare nell'ambito dei programmi di azioni innovative, fosse introdotta, almeno a livello di prassi, una particolare e più mirata attenzione alle piccole imprese. In particolare il Comitato, esaminando le linee politiche a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità, aveva già avanzato la proposta di un riferimento esplicito alla Carta europea delle piccole imprese⁽³⁾, e la Comunicazione inserisce tra i criteri di valutazione dei programmi da selezionare la coerenza con gli orientamenti della Commissione per i programmi del periodo 2000-2006.

4.2. Nella Comunicazione, tra i soggetti da coinvolgere, si citano settore pubblico, organismi responsabili della RSTI, imprese, università, servizi di consulenza, mercati finanziari ed altri partner tecnologici. In tutto il testo si parla di «settore privato» per indicare le forze imprenditoriali. Non è chiaro se in questa definizione si intenda includere anche quello che viene comunemente definito Terzo settore, che non solo è molto dinamico nell'identificazione e offerta di nuovi servizi complementari, alternativi o integrativi di quelli del settore pubblico, ma è anche specificamente operativo in campi che hanno forti ricadute sulla coesione sociale e che sono spesso collegabili con la società dell'informazione e le nuove tecnologie, oltre che con la sostenibilità ambientale⁽⁴⁾.

4.3. Le fasce di cittadini più povere all'interno dei vari paesi dell'Unione, senza approfondire la definizione tecnica comunemente accettata di povertà, sono oppresse da problemi legati alla condizione occupazionale, demografica, abitativa, ma, come sottolinea il recentissimo rapporto sulla coesione economica e sociale⁽⁴⁾ nella rivoluzione della società dell'informazione è probabile che un basso livello di istruzione, e si può aggiungere quindi una mancanza di apprendimento dell'uso della ITC, divenga in avvenire un fattore determinante più importante della stessa povertà intesa in quantità di risorse economiche.

4.3.1. Parlare di formazione per tutto l'arco della vita, è una questione di grande importanza e valore per il lavoro, sia nella nuova economia che nell'economia intesa in senso complessivo, ma è fondamentale che la società dell'informazione non divenga un elemento di marginalizzazione decisivo per quanti, non più giovani o anche anziani, sono fuori dal fermento e dalle occasioni che scuola e attività produttive alimentano. Il Comitato ha già avuto modo di esprimere la raccomandazione che si sviluppino metodologie e strategie mirate all'alfabetizzazione digitale a seconda delle fasce d'età dei cittadini⁽⁵⁾.

4.3.2. Anche nelle strategie di sviluppo territoriale della società dell'informazione, tuttavia le partnership da attivare sono più ampie di quelle indicate nella Comunicazione. È la stessa Commissione a sottolinearlo, con un documento⁽⁶⁾ in cui, proprio a proposito delle azioni innovative RISI allora in corso, sottolineava che l'aspetto più innovativo consiste nei meccanismi istituzionali mediante i quali la strategia è stata sviluppata, ossia la partnership tra istituzioni regionali e locali

(1) Comunicazione della Commissione «Agire a livello locale in materia di occupazione. Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione», COM(2000) 196 def.

(2) Supplemento di parere d'iniziativa in merito a «L'artigianato e le PMI in Europa».

(3) Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione — Sfide per la politica delle imprese nell'economia fondata sulla conoscenza. Proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005)», GU C 116 del 20.4.2001.

(4) Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità territoriali. Seconda relazione sulla coesione economica e sociale. Gennaio 2001, COM(2001) 24 def.

(5) Parere sul tema «eEurope 2002 — Una società dell'informazione per tutti — Progetto di piano d'azione», GU C 123 del 25.4.2001.

(6) Comunicazione della Commissione «La coesione e la società dell'informazione», COM(97) 7 def.

e le associazioni più rappresentative nell'ambito degli istituti di formazione e d'istruzione, dei sindacati, delle camere di commercio, dei movimenti di cooperazione e del volontariato.

4.3.3. Nella stessa Comunicazione, in merito allo sviluppo di applicazioni pratiche delle tecnologie dell'informazione ed alle attività di informazione e formazione, si ribadiva che vanno sviluppate nuove forme di organizzazione del lavoro che, accompagnate da formazione e riqualificazione, sono momenti essenziali nel processo di transizione verso la società dell'informazione.

4.3.4. Ed in un altro recente documento⁽¹⁾ si evidenzia come, sul tema dell'istruzione per una società imprenditoriale e per la qualità della nuova occupazione, bisogna adeguare i programmi di formazione, compresa quella permanente, in cooperazione con le parti sociali in particolare per le PMI.

4.3.5. In nessuna parte della Comunicazione della Commissione è indicato un ruolo delle parti sociali. Promozione delle pari opportunità (per inciso, citata sempre accanto alla concorrenza), formazione all'interno dell'impresa, nuova organizzazione del lavoro, sembrano temi completamente avulsi da ogni prassi di contrattazione o concertazione. Auspicare che la pratica operativa si discosti dalla lettera del provvedimento è ovvio, ma visto che anche nel già citato rapporto sulla coesione⁽²⁾ si ricorda come la Commissione abbia messo l'accento sul ruolo delle parti sociali, anche come soggetti attivi nelle politiche di formazione per tutto l'arco della vita e in quelle di inclusione sociale, la totale assenza di riferimenti in merito, in una iniziativa che ha proprio nell'ampiezza e nella qualità delle partecipazioni che si attiveranno a livello locale uno degli elementi determinanti per il successo, va recuperata nelle azioni che verranno attivate.

4.4. Il nucleo fondamentale degli obiettivi che il provvedimento in esame si propone è ovviamente costituito dall'innovazione. Questo è infatti un elemento centrale del tipo di sviluppo dell'Unione delineato nel Consiglio europeo di Lisbona ed è evidentemente ancor più decisivo nelle regioni in ritardo di sviluppo, sia che questo dipenda da fattori economici, geografici od altro.

4.4.1. Nella definizione ufficiale della parola innovazione, può essere utile ricordarlo, sono compresi «il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essi associati; l'attuazione di nuovi metodi di produzione, di approvvigionamento e di distribuzione; l'introduzione di mutamenti nella gestione, nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori»⁽³⁾. Anche qui si evidenzia un ruolo imprescindibile

delle parti sociali, ma fatta questa considerazione, è opportuno analizzare come le azioni innovative finanziate dal FESR si inseriscono nella complessiva politica sull'innovazione dell'Unione europea.

4.4.2. Il Quinto programma quadro per la RST, che andrà in scadenza alla fine di quest'anno, poneva l'innovazione come suo obiettivo fondamentale ed includeva anche un programma «orizzontale» specificamente destinato a promuovere l'innovazione nelle PMI. Nella recente Comunicazione della Commissione su «L'innovazione in una economia fondata sulla conoscenza»⁽⁴⁾ si sottolinea come sia necessaria una strategia di ampio respiro, strettamente collegata ad altre iniziative della Commissione «quali ... le politiche regionali» e si richiama inoltre, alla luce della Carta europea recentemente approvata, l'esigenza di sviluppare il miglior contesto per le piccole imprese e la piccola imprenditorialità. Si sottolinea infine che in media solo il 13 % delle aziende collabora con università o istituti di ricerca.

4.4.3. A seguito di queste comunicazioni, il Comitato, da un lato auspica che nella valutazione dei programmi si consideri anche il potenziale collegamento con le politiche complessive verso l'innovazione, da un altro considera che, a fronte degli obiettivi e della situazione di scarsa permeabilità tra centri accademici ed imprese, l'entità del finanziamento globale per le azioni innovative a livello regionale appare molto limitata e limitante.

5. Proposte e raccomandazioni

5.1. La positiva estensione a tutte le regioni dell'accesso ai fondi per le azioni innovative potrebbe, date le limitate risorse, disperdere ed attenuare l'efficacia del provvedimento.

5.1.1. Il Comitato ritiene che sia quindi particolarmente necessario definire dei criteri di valutazione finale di tutti i programmi finanziati, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi, analizzando oltre ai successi anche i risultati negativi che possono dipendere certamente dall'indispensabile margine di rischio, ma anche da limiti gestionali ed organizzativi.

5.1.2. In particolare sarebbe utile non solo inserire nei criteri di valutazione ex post una analisi dell'impatto in termini di crescita di competitività dei territori interessati e delle auspicabili ricadute occupazionali, ma anche una seconda

(1) Documento di lavoro dei servizi della Commissione «Relazione sull'attuazione del piano d'azione volto a promuovere l'imprenditorialità e la competitività», SEC(2000) 1825 Vol. 1.

(2) Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità territoriali. Seconda relazione sulla coesione economica e sociale. Gennaio 2001, COM(2001) 24 def.

(3) Bollettino dell'UE, supplemento 5/95.

(4) COM(2000) 567 fin.

valutazione, più distante nel tempo, sulla permanenza dei risultati e su loro effetto propulsivo, a fronte dell'ammontare dei fondi erogati.

5.2. Tra le specificità regionali vengono indicati numerosi elementi, ma la valorizzazione dei poli di competenze specifiche dovrebbe includere oltre al potenziale economico, culturale e sociale, anche quello socio-sanitario e ambientale.

5.3. In materia di sviluppo sostenibile sarebbe opportuno un richiamo all'Agenda 21. La sostenibilità non è certo riconducibile al solo ambiente: c'è anche una «sostenibilità sociale» che ha un peso fondamentale nelle prospettive di sviluppo, ma altrettanto importante è riaffermare sempre l'impegno ed i vincoli contro il degrado dell'ambiente.

5.4. Anche iniziative di formazione possono avere un carattere innovativo, e non solo nell'ambito della New Economy, ma anche nelle produzioni tradizionali. In particolare, anche la sperimentazione di nuove modalità di formazione nella microimpresa può essere occasione di innovazioni organizzative. Lo sviluppo dell'identità professionale di un lavoratore, la certificazione di una sua crescita di competenze, sono gli elementi fondamentali per poter gestire, da un punto di vista soggettivo oltre che oggettivo, una flessibilità ed una adattabilità virtuose. Questa esigenza appare ancor più rilevante nelle zone comprese negli obiettivi 1 e 2 e sarebbe stato opportuno includere particolari interventi formativi tra le possibili azioni innovative.

5.5. Le azioni innovative precedenti hanno finanziato interessanti progetti di telelavoro in varie regioni. La tendenza al lavoro in rete, sia nella propria abitazione sia nei telecentri, è un processo già avviato ma la sua diffusione è condizionata da numerosi elementi, il primo dei quali è il livello di utilizzo delle nuove tecnologie, che è ancora molto differenziato nei vari Stati membri. Un altro punto critico è la definizione di criteri di tutela del lavoro in rete al di fuori delle sedi aziendali.

5.5.1. Il telelavoro, oltre agli evidenti connotati tecnologici ed economici, comporta anche dei corollari non trascurabili su alcuni versanti socio-ambientali che dovrebbero essere evidenziati nell'ambito delle azioni innovative. Può infatti contribuire alle politiche per un trasporto sostenibile, può

aiutare la coesione territoriale arrestando la tendenza allo spopolamento nei centri più disagiati, si sta dimostrando uno strumento importante per accrescere le quote di occupazione femminile e giovanile.

5.5.2. Ovviamente la Commissione è ben consapevole di questi elementi, ma sarebbe stato utile un richiamo esplicito sul telelavoro come possibile elemento innovativo, tanto più alla luce delle novità procedurali introdotte (programmi e non progetti), per rendere più complete le indicazioni dei criteri di selezione di competenza delle regioni.

5.6. Il Comitato ritiene che la possibilità di creare reti interregionali per la diffusione di buone prassi sia un elemento di indubbio valore, ma avrebbe anche considerato opportuna la possibilità di programmi congiunti tra più regioni, magari con una sinergia tra realtà a differente livello di sviluppo. Si raccomanda, comunque, che la diffusione di buone prassi derivanti dalle azioni innovative sia veramente la più ampia possibile per evitare che sperimentazioni positive ed efficaci restino patrimonio culturale di pochi.

5.7. Data la differenza delle strutturazioni territoriali nei vari Paesi dell'Unione sarebbe opportuno definire con più precisione la cosiddetta Autorità competente. La Commissione dovrebbe pubblicare e diffondere l'elenco preciso dei responsabili istituzionali nelle varie realtà. Inoltre, poiché l'impostazione su programmi prevede che sia l'autorità competente a valutare e selezionare i singoli progetti, si ritiene indispensabile una forte azione di pubblicizzazione dell'iniziativa, non solo a livello delle istituzioni ma anche al livello delle associazioni imprenditoriali, scientifiche e della società civile.

5.8. Il Comitato raccomanda alla Commissione di adottare, nella gestione delle azioni innovative, una continua attenzione alla coerenza con i *maistreaming* fondamentali, ed in particolare le politiche dell'occupazione e le pari opportunità che sono elementi imprescindibili di ogni iniziativa dell'UE.

5.9. Si ritiene infine utile che le azioni innovative vengano anche vagliate alla luce delle politiche di preadesione ed una particolare attenzione si raccomanda per l'attivazione di programmi nelle regioni insulari e periferiche dei vari Paesi dell'Unione.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prevenzione della criminalità nell'Unione europea — Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario», e
- alla «Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma di incentivazione, di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità (Hippokrates)»

(2001/C 221/17)

Il 29 novembre 2000 la Commissione europea ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di elaborare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il proprio parere il 2 maggio 2001 (relatore unico: Burnel).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 111 voti favorevoli e un'astensione, il seguente parere.

I. INTRODUZIONE

1. La criminalità aumenta nell'Unione europea e in tutto il mondo, visto che si tratta di un male facilmente e rapidamente esportabile. Alcune aree geografiche si rivelano basi favorevoli e si prestano particolarmente bene.

2. Tutti gli stati e le istituzioni europee hanno quindi l'impellente dovere di affrontare la criminalità alla radice e in tutte le sue manifestazioni. Affermare che la criminalità sia un problema di società non spiegherebbe e non scuserebbe nulla.

3. Oggi viene chiesto al CES un parere sulla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento sulla prevenzione della criminalità nell'Unione europea: riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario».

4. In questa materia la prevenzione è il primo passo di una politica e di un'azione che devono essere globali. È per questo motivo che la risposta del CES è più ampia, anche se non pretende di essere esaustiva. Esso si è già espresso sull'argomento, per es., a proposito delle varie forme di sfruttamento criminale dei bambini, delle donne, degli immigrati ... e, più in generale, dei gruppi a rischio e vulnerabili.

5. In primissimo luogo, il CES desidera che i responsabili delle decisioni, soprattutto delle decisioni politiche, chiariscano la loro filosofia in merito alla protezione ed alla promozione dei valori e alla definizione delle azioni e degli strumenti che richiede il rispetto di qualsiasi essere umano.

6. L'ampliamento dell'Unione europea farà aumentare la lunghezza dei suoi confini terrestri e marittimi, per cui sarebbe auspicabile che i paesi candidati fossero associati alle preoccupazioni e alle azioni della Comunità.

L'UE deve riflettere e agire, in collegamento con il Consiglio d'Europa e con le Nazioni Unite, in particolare nella lotta alla criminalità organizzata che utilizza efficacemente le più moderne tecnologie, per es., in materia di comunicazione, di produzione di droghe, di spionaggio ...

II. OSSERVAZIONI

1. La Commissione fonda il concetto di criminalità su una definizione allargata che va oltre gli atti considerati come delitti dai vari diritti nazionali.

1.1. Se al vertice della piramide dei crimini poniamo il delitto si deve constatare che esso poggia su vari strati che vanno, in ordine crescente, dagli atti di assenza di senso civico, in apparenza banali, fino agli atti mafiosi e alla grande delinquenza, passando per tutte le gradazioni della delinquenza individuale e collettiva.

1.2. Il CES concorda con l'interpretazione ampia fornita dalla Commissione perché qualsiasi azione criminosa non combattuta alla radice può sfociare su mali sempre più gravi per un semplice fenomeno di concatenazione e di esemplarità: «Ruba uno, ruberai cento», dice un proverbio.

2. La lotta alla criminalità ha come obiettivo la sicurezza e la vita delle persone fisiche e morali, la protezione dei beni personali e collettivi privati e pubblici e il ripristino dei diritti negati alle vittime.

3. Quest'azione si compone di quattro tipi di intervento collegati fra di loro:

3.1. la prevenzione;

3.2. la repressione di polizia e la sanzione giudiziaria, esercitate nel rispetto del diritto;

3.3. la riparazione del danno e l'accompagnamento delle vittime;

3.4. il reinserimento sociale degli autori degli atti criminosi durante e dopo l'esecuzione della pena.

4. La Commissione ha scelto opportunamente di chiamare il proprio programma «Ippocrate» dal nome di colui che è considerato l'inventore della medicina preventiva: «meglio prevenire che guarire.» Un principio logico che dovrebbe valere per ogni situazione d'ingiustizia.

4.1. Essa privilegia un duplice obiettivo:

- mettere in guardia i cittadini;
- spronarli ad agire per la buona riuscita delle politiche pubbliche di protezione delle persone e dei beni pubblici e privati.

4.2. L'appello lanciato alla partecipazione dei cittadini ed ai responsabili politici, economici, sociali e culturali sarà ascoltato se saranno rispettate due condizioni principali:

4.2.1. I cittadini devono sentire che la partecipazione che viene loro chiesta è possibile, cioè realistica, e che essa produrrà risultati concreti e misurabili. La prevenzione non è riservata solo agli specialisti, per quanto indispensabili possano essere. Essa rientra in tutto e per tutto nel cuore del senso civico.

4.2.2. Una politica di prevenzione deve essere globale, cioè attaccare le radici del male, le radici profonde e le cause più visibili e mobilitare tutti gli attori della società. In tal modo le politiche di urbanistica, di lotta contro la povertà, la disoccupazione e l'esclusione, di istruzione, di protezione e di azioni sociali, di informazione ... sono parte della prevenzione. A titolo di esempio, è la povertà che bisogna combattere affrontandone cause ed effetti e non designare le persone e le famiglie povere come responsabili della loro situazione. Chi vorrebbe vivere in miseria?

4.2.3. Un riferimento speciale va fatto all'istruzione: dominio dei mezzi di riflessione e di comunicazione attraverso la pratica dei vari modi di linguaggio (parlare, leggere, scrivere, contare ...); controllo del proprio comportamento; formazione morale e civica ... Donde la necessità di formare gli insegnanti nei rapporti con gli altri (allievi e genitori) e creare attorno agli istituti scolastici impianti e luoghi di vita educativi. Raramente la strada è una buona scuola.

4.3. In quanto sede istituzionale d'incontro e di dibattito della società civile organizzata il CES è per sua stessa natura attento alla qualità della vita e, di conseguenza, a tutte le perturbazioni causate dalla privazione dei diritti fondamentali: diritto alla sicurezza, alla dignità, al lavoro, alla protezione della salute e sociale, all'istruzione e alla formazione, a vivere in famiglia ...

4.4. Si deve constatare che la crescita della criminalità, in numero di atti e in gravità, e la qualità della sua organizzazione si sviluppano troppo spesso ad un ritmo più veloce di quello dei mezzi messi a disposizione per la sua prevenzione e repressione. Questa è, in ogni caso, l'impressione prevalente nella gente.

4.4.1. I poteri pubblici hanno quindi un'enorme azione pedagogica da svolgere nei confronti dei cittadini e dei mezzi di comunicazione.

4.4.2. I mezzi di cui dispone Europol sono assolutamente insufficienti (35 milioni di EURO nel 2001, + 29 % rispetto al 2000). Osservazioni dello stesso tipo si potrebbero fare nei nostri Stati, ad esempio per lottare contro la criminalità transfrontaliera (frontiere terrestri e marittime). Il crimine è un male che si esporta sempre più facilmente e rapidamente. Più si ritarderà la lotta attiva contro questo fatto, più forti saranno i suoi effetti.

4.4.3. Mentre la parola d'ordine dovrebbe essere cooperazione, con la messa al bando di ogni sorta di concorrenza, si avvertono dei segnali qua e là che fanno pensare che la guerra fra le polizie non sia solo frutto della fantasia degli scrittori di gialli.

4.4.4. La lentezza e la complessità di determinate procedure giudiziarie favoriscono l'impressione di impunità avvertita dall'opinione pubblica quando vengono a galla certi affari ... mentre, invece, si tratta soprattutto di una evidente mancanza di mezzi o della loro inadeguatezza. Il diritto dell'accusato deve essere garantito, d'accordo, ma anche quello della vittima lo deve essere, almeno nella stessa misura.

4.4.5. Per questo, la gente non è molto lontana dal pensare che le persone oneste vengano dimenticate e che chi ha la responsabilità di difendere i loro diritti abbia già perso una battaglia.

5. La Commissione:

5.1. Facendo seguito al piano d'azione adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997, chiede che, a partire dalle norme comuni degli stati, sia sviluppato concretamente «un sistema di raccolta e di analisi dei dati in grado di fornire una panoramica generale della situazione della criminalità organizzata negli Stati membri e di assistere le autorità incaricate della repressione nella lotta contro la criminalità organizzata».

Europol e gli Stati membri si sono già avviati su questa strada nel quadro dell'elaborazione della relazione annuale sulla situazione della criminalità organizzata nell'Unione europea.

5.2. In materia di criminalità generale è talvolta difficile confrontare uno stato con un altro a causa dell'attuale mancanza di dati affidabili. Il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite hanno avviato dei lavori relativi, fra l'altro, ai dati sulla criminalità in generale.

5.3. Il CES sostiene le iniziative in corso volte ad una conoscenza generale e dettagliata delle situazioni di criminalità, al controllo della loro evoluzione ed a una giusta valutazione degli effetti delle misure già applicate.

6. La Commissione chiede la messa in rete degli attori della prevenzione e la loro mobilitazione.

6.1. Essa sostiene l'iniziativa adottata dalla presidenza francese e dalla Svezia che propone «la creazione di una rete europea di prevenzione incentrata sulla delinquenza urbana, giovanile e connessa alla droga».

6.2. Sono state prese delle iniziative da alcuni ambienti economici e finanziari e da alcune professioni esposte ai rischi di corruzione o d'implicazione in o per azioni di riciclaggio o di frode.

6.3. La Commissione inoltre propone la creazione di un forum europeo per la prevenzione della criminalità organizzata che interessi i più svariati settori, come il traffico di beni legali e illeciti, la criminalità informatica, la corruzione, la criminalità ambientale ..., il ruolo di alcune professioni chiave, la prevenzione della criminalità organizzata e della criminalità economica ... Tale forum, che dovrebbe demoltiplicarsi in base alle esigenze, avrebbe lo scopo di strutturare i lavori di prevenzione a livello europeo, cioè:

- assistere le istituzioni europee e gli Stati membri su tutte le questioni relative alla prevenzione della criminalità;
- contribuire ad individuare le nuove tendenze criminali;
- consentire lo scambio di informazioni sulle azioni di prevenzione;
- contribuire al funzionamento di centri specializzati;
- partecipare ad individuare settori di ricerca, di formazione, di valutazione.

La Commissione desidera che tale forum abbia una struttura d'animazione leggera in modo che possa essere fornita all'intero stesso dei suoi servizi.

Essa esaminerà con i partner interessati la necessità di organizzare un sito Internet sulla prevenzione.

Il CES è d'accordo.

7. In occasione del Consiglio europeo di Tampere, i capi di stato e di governo hanno indicato tra gli argomenti di riflessione il sostegno finanziario dell'UE alla prevenzione della criminalità. La Commissione è giunta alla conclusione che uno strumento finanziario apporterebbe un valore aggiunto all'azione degli Stati membri, nella forma annunciata alla conferenza di Praha da Falésia.

Questo strumento finanziario comporterà due sezioni: la prima dedicata alla criminalità organizzata transfrontaliera e la seconda alla criminalità in generale.

Lo strumento finanziario sarà articolato come operazione pilota e sarà istituito con decisione adottata in base all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea per un periodo iniziale di due anni (2001/2002). La Commissione scrive che «per quanto riguarda gli importi finanziari è auspicabile prevedere una somma iniziale contenuta. Una dotazione annuale di 1 milione di euro sembra ragionevole in attesa delle proposte globali della Commissione sui programmi che gestisce».

8. Il Comitato economico e sociale prende atto di queste decisioni. Esso desidera che, considerata la vastità dei problemi da trattare, siano messi in atto tutti i possibili mezzi. Il pubblico, traumatizzato, si aspetta azioni forti e continue.

8.1. Il CES insiste sulla necessità di far partecipare i cittadini tramite le organizzazioni, i sindacati, le associazioni ... che li rappresentano e alle quali apportano il loro sostegno.

8.2. Esso insiste sul ruolo che devono svolgere le famiglie, i docenti, i lavoratori sociali, i mezzi di comunicazione ...

8.3. Poiché l'obiettivo è di integrare attivamente le persone nella società, — una delle caratteristiche forti della democrazia —, non basta ricorrere ad una medicina sociale riparatrice. È assolutamente necessario che ogni politica abbia un obiettivo di integrazione comprensibile per tutti i cittadini: alloggio, urbanizzazione, occupazione, formazione, protezione sociale e della salute, informazione, cultura ...

Questa sarà la migliore prevenzione, tenendo presente, comunque, che essa non esonererà le istituzioni di polizia e giudiziarie, protettrici del diritto, dall'essere vigilanti.

Una società che pretenda di garantire agli uomini la Libertà deve cominciare col garantire loro l'esistenza.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti e che modifica la Direttiva 89/381/CEE del Consiglio»

(2001/C 221/18)

Il Consiglio, in data 12 febbraio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ribeiro, in data 2 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 114 voti favorevoli e 3 astensioni il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. I progressi compiuti dalle scienze mediche hanno determinato l'aumento dell'importanza del sangue quale componente fondamentale della sanità pubblica.

1.2. Il ricorso al sangue nella pratica medica impone l'adozione di norme in grado di garantire la qualità, la sicurezza e l'efficacia nella somministrazione di tali cure, specie per quanto concerne la protezione dei donatori e dei riceventi.

2. Cronistoria

2.1. Il Trattato di Amsterdam, in particolare l'articolo 152, paragrafo 4, lettera a), e paragrafo 5, ha dato alla Comunità europea la possibilità di adottare misure che garantiscano la qualità e la sicurezza del sangue e dei suoi componenti utilizzati a fini terapeutici.

2.2. Tuttavia, qualunque progetto di legislazione comunitaria deve tenere conto di tutte le tappe del sistema di raccolta e di lavorazione del sangue, rispettando nel contempo le competenze degli Stati membri in materia di organizzazione e di fornitura di servizi sanitari e di cure mediche.

2.3. Vanno inoltre tenute presenti le precedenti iniziative della Comunità in questo campo, in particolare la Raccomandazione 98/463/CE del Consiglio, sull'idoneità dei donatori di sangue e di plasma e la verifica delle donazioni di sangue e di plasma nella Comunità europea, e la Direttiva 89/381/CE del Consiglio, che fissa disposizioni speciali per i medicinali derivati dal sangue o dal plasma umani.

2.4. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in questo campo vanno prese in considerazione, data la loro rappresentatività e importanza. Tra le altre si ricordano le seguenti: R (96) 11, R (95) 15, R (95) 14, R (86) 6.

2.5. La Direttiva 98/79/CE, relativa ai dispositivi medico-diagnostici in vitro, non comprende prescrizioni sulla qualità e la sicurezza del sangue che può essere impiegato nella preparazione di tali dispositivi medici, e va quindi integrata.

3. Restrizioni alla portata della direttiva

La Comunità ritiene giustamente opportuno che i requisiti di qualità e sicurezza delle cellule ematopoietiche vengano trattati nel quadro di normative successive riguardanti i tessuti e le cellule di origine umana.

4. Obiettivo della proposta di direttiva

La proposta di direttiva intende completare l'esistente legislazione comunitaria in materia, garantendo in tutti gli Stati dell'UE un livello equivalente di sicurezza e di qualità del sangue, indipendentemente dall'uso cui è destinato.

Ciò contribuirà a dare sufficiente tranquillità agli interessati.

5. La strategia

La proposta di direttiva intende garantire che il sistema di raccolta e di lavorazione del sangue rispetti le stesse condizioni in tutti gli Stati membri.

A tal fine propone quanto segue.

5.1. Creare una base normativa e amministrativa da recepire nell'ordinamento degli Stati membri.

5.2. Stabilire un sistema di responsabilità equivalente negli Stati membri in materia di notifica e omologazione dei centri ematologici, accreditamento delle buone prassi cliniche e di laboratorio, formazione del personale e certificazione dei processi e delle metodologie in tutti i centri di raccolta,

controllo, lavorazione, conservazione e distribuzione del sangue intero e dei suoi componenti.

5.3. Creare un comitato di rappresentanti degli Stati membri, con il compito di aggiornare le norme tecniche su base periodica e di organizzare un sistema di controllo delle reazioni indesiderate e degli incidenti collegati con la raccolta, la lavorazione e l'utilizzazione del sangue e dei suoi componenti (emovigilanza).

6. Contenuto della proposta di direttiva

La proposta di direttiva consta di nove capitoli che possono dividersi in quattro parti distinte:

- 1a parte — disposizioni di carattere generale (capitoli I-IV);
- 2a parte — questioni tecniche (capo V e allegati);
- 3a parte — norme di protezione dei dati, scambio di informazioni fra gli Stati membri, relazioni e sanzioni (capitoli VI-VII);
- 4a parte — costituzione dei comitati, adeguamento degli allegati al progresso tecnico e applicazione del testo (capitoli VIII-IX).

7. Osservazioni generali

7.1. Il Comitato constata che la proposta di direttiva in oggetto è volta a difendere la sanità pubblica.

7.2. Il Comitato ritiene necessario sottolineare con vigore il contributo sociale, umanitario e volontario dei donatori di sangue e delle istituzioni della società civile che lo promuovono. Il carattere meritorio delle donazioni, le quali avvengono su base volontaria, anonima e gratuita, deve ottenere un riconoscimento pubblico.

7.3. Il Comitato approva nel complesso il testo della proposta presentata, fatte salve le osservazioni generali e specifiche riguardanti i vari articoli ed espone qui di seguito.

7.4. Il Comitato critica nel complesso il fatto che nella proposta siano contenute numerose regolamentazioni dettagliate, specie negli Allegati. A suo parere la proposta di direttiva dovrebbe, invece, essere finalizzata alla disciplina di principi e obiettivi generali. Essa dovrebbe essere corredata di un solo Allegato, con informazioni scientifiche e tecniche che possano essere adeguate ai progressi scientifici riconosciuti e proposti da scienziati specializzati in questo campo, riuniti in un comitato «ad hoc». Tali modifiche non potranno tradursi in modifiche formali della direttiva.

7.4.1. In ogni caso, il comitato «ad hoc» dovrà includere una rappresentanza adeguata di medici specialisti in tale settore. È imprescindibile la massima trasparenza nella nomina di tali specialisti.

7.4.2. Per tale ragione, il Comitato decide di non pronunciarsi in modo dettagliato sugli Allegati, per quanto riguarda gli aspetti scientifici e tecnici.

7.5. Il Comitato apprezza il fatto che la proposta di direttiva sia un passo verso il consolidamento dell'eguaglianza dei diritti dei cittadini in tutta la Comunità.

7.6. Il Comitato reputa ambigua la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 3, in quanto la circolazione di merci all'interno degli Stati membri deve rispettare le caratteristiche di qualità e sicurezza imposte in ciascuno Stato. Bisogna evitare che in uno Stato membro in cui esistano norme più rigorose si possa fare uso di sangue o di emocomponenti non conformi ai requisiti nazionali. La Commissione dovrà valutare l'impatto giuridico eventualmente derivante da tale conflitto di obiettivi.

7.7. Il Comitato nota che la proposta di direttiva rispetta le caratteristiche proprie dei sistemi sanitari di ciascuno Stato membro, in quanto raccomanda di creare una base uniforme sotto il profilo della qualità e della sicurezza del sistema di raccolta e di lavorazione del sangue, senza impedire ai singoli Stati di introdurre eventuali miglioramenti ad hoc.

7.8. Il Comitato concorda con la proposta di istituire in ciascuno Stato membro un sistema di notifica, omologazione, accreditamento, ispezione, controllo e certificazione dei centri ematologici, nonché di formazione del personale che interviene in tale processo.

7.9. Il Comitato accoglie con favore le disposizioni relative alla formazione e alla qualificazione del personale, tanto più che esse non ledono le disposizioni legislative in materia di riconoscimento reciproco dei diplomi professionali.

7.10. Secondo il Comitato, uno degli obiettivi prioritari dell'UE è la creazione di basi di dati per conseguire parametri di sicurezza e qualità elevati per il sangue e per i suoi componenti che vengono impiegati nell'UE. Di conseguenza, considera positive le disposizioni contenute nella proposta di direttiva le quali, tenendo conto dei principi etici e deontologici e delle norme internazionali in vigore, garantiscono il conseguimento di tale obiettivo, che deve necessariamente riguardare l'idoneità del donatore e la raccolta, l'analisi, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue e dei suoi componenti.

7.11. Il Comitato approva la creazione di un sistema di gestione e controllo della qualità nei centri ematologici.

7.12. Il Comitato concorda con la proposta di creare un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri sui dati acquisiti durante il processo di raccolta e di lavorazione del sangue, facendo uso di un'etichettatura e di registri adeguati e in modo da garantire la rintracciabilità del sangue.

7.13. Il Comitato giudica positivamente il fatto che nella proposta si prevedono meccanismi di aggiornamento costante e rapido degli allegati per definire i criteri scientifici su cui si fondano i comportamenti di quanti prendono parte al sistema di raccolta e di lavorazione del sangue.

7.14. Reputa tuttavia che sarebbe necessario menzionare in modo esplicito che la proposta si applica a centri pubblici, sociali e privati, indipendentemente dalle loro dimensioni e dalla loro organizzazione.

7.15. Secondo il Comitato, nella proposta di direttiva deve in qualche modo risultare esplicito che le prestazioni che implicano interventi su donatori e/o su riceventi di sangue o dei suoi componenti sono di esclusiva responsabilità tecnica del personale dei servizi sanitari dotato di funzioni appropriate e debitamente inquadrato.

7.16. Data la carenza di sangue e il carattere umanitario, volontario, anonimo e gratuito delle donazioni, il Comitato suggerisce che la Commissione inciti gli Stati membri a promuovere un numero maggiore di campagne intese a conferire maggiore prestigio sociale ai donatori e quindi a incentivare idealmente le donazioni.

7.16.1. L'autosufficienza nel settore del sangue è un obiettivo dell'UE che deve essere conseguito. Nei termini del progetto di direttiva, il Comitato non può non sottolineare la necessità imprescindibile di impedire la mercificazione del sangue a fini di lucro da parte dei centri di raccolta e lavorazione.

7.17. Il Comitato nota che la proposta di direttiva non distingue chiaramente tra donazioni omologhe ed autologhe.

8. Osservazioni specifiche

8.1. Il Comitato propone di integrare l'articolo 1 con il seguente testo: «La presente direttiva non si applica all'uso terapeutico effettivo del sangue e dei suoi componenti».

8.2. Il Comitato suggerisce che l'articolo 3, lettera e), venga così redatto: «Persona responsabile»: un medico specializzato

in immunoematologia o con competenze nel campo della medicina trasfusionale⁽¹⁾.

8.3. L'articolo 3, lettera h) dovrebbe essere così redatto: Incidente: qualunque evento non conforme alle norme di procedura in vigore, collegato con la raccolta, il controllo, la lavorazione (...).

8.4. L'articolo 4, paragrafo 1 dovrebbe essere così redatto: Gli Stati membri designano l'autorità competente, non coinvolta nel processo, responsabile dell'applicazione delle disposizioni della presente direttiva.

8.5. L'articolo 5, paragrafo 2 dovrebbe avere la seguente redazione: In caso di sostituzione definitiva della persona responsabile, il centro ematologico fornisce immediatamente alle autorità competenti il nome della nuova persona responsabile e la data d'assunzione delle funzioni. L'autorità competente deve conoscere il nome del supplente della persona responsabile, quando quest'ultima è temporaneamente assente.

8.6. L'articolo 9, paragrafo 1 dovrebbe essere così redatto: La persona responsabile è un medico specializzato in immunoematologia o con competenze nel campo della medicina trasfusionale (cfr. pt. 8.2).

8.7. L'articolo 10, paragrafo 1 dovrebbe avere la seguente redazione: Il personale che interviene nella raccolta, nel controllo, nella lavorazione, nella conservazione e nella distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti possiede qualificazioni appropriate per svolgere tali funzioni e riceve una formazione adeguata in tempo opportuno.

8.8. L'articolo 10, paragrafo 2 dovrebbe avere la seguente redazione: «La formazione aggiuntiva del personale si svolge al momento (...)».

8.9. L'articolo 11, paragrafo 1 dovrebbe essere così redatto: Le autorità competenti provvedono affinché ciascun centro ematologico istituisca e mantenga in essere un sistema di qualità per centri ematologici (sistema QCE), conforme alle norme di qualità in vigore.

8.10. L'articolo 12, paragrafo 2 dovrebbe essere così redatto: Gli Stati membri provvedono affinché i funzionari incaricati di attuare le ispezioni e le misure di controllo di cui all'articolo

⁽¹⁾

Medicina trasfusionale	Durata minima: 5 anni
Austria	Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin
Germania	Transfusionsmedizin
Danimarca	Klinisk immunologi
Francia	Transfusion sanguine (*)
Italia	Immunoematologia
Irlanda	Transfusion Medicine
Portogallo	Imuno-hemoterapia
Svezia	Transfusionsmedecin

(*) «Dopo un minimo di 4-5 anni di un'altra specializzazione, ad esempio «ematologia».

lo 8 abbiano accesso a tali documenti, nel rispetto della vita privata dei donatori e dei riceventi.

8.11. L'articolo 13, paragrafo 1, secondo capoverso andrebbe integrato come segue: (...) istituiscano, sotto la responsabilità della persona responsabile, un sistema, preferibilmente informatizzato, di identificazione dei donatori (...).

8.12. L'articolo 14, paragrafo 1 andrebbe completato con la seguente frase: Viene inoltre istituita una procedura inerente alla ricerca retrospettiva (look-back).

8.13. L'articolo 14, paragrafo 2 dovrebbe avere la seguente redazione: La persona responsabile del centro ematologico notifica all'autorità competente... L'articolo sarebbe poi da integrare come segue:

- a) L'autorità competente provvede ad analizzare e a classificare le reazioni indesiderate o gli incidenti gravi, in modo da predisporre misure preventive.

8.14. Nell'Allegato II, il primo punto dovrà menzionare altresì l'indirizzo di posta elettronica, mentre il quarto punto andrebbe formulato come segue: Prescrizioni igieniche e di sicurezza (ad esempio indumenti di protezione e obbligo di

ottemperare alle norme di protezione e igiene relative al luogo di lavoro).

8.15. Nell'Allegato II, la Parte B dell'originale dovrà comprendere un punto denominato: Numero di nuovi donatori annui. L'attuale terzo punto sarà da integrare in modo che risulti: Numero di donatori/doni rifiutati e relative cause.

8.16. Alla prima colonna dell'Allegato III, aggiungere la dicitura «Nozioni di informatica applicate a questo settore».

Esplicitare il titolo della quarta colonna, in modo che si legga «Formazione nel settore della biologia e della chimica del sangue umano», in sostituzione del testo proposto.

Nella quinta colonna, sostituire l'attuale formulazione con Specializzazione in immunoematologia o con competenze nel campo della medicina trasfusionale (cfr. punto 8.2).

8.17. All'Allegato VI, si suggerisce di aggiungere una quarta parte, formulata come segue:

«4. Criteri di autotrasfusione

Le autotrasfusioni non rientrano nella proposta per via dei criteri restrittivi suelencati, e sono soggette a prescrizioni specifiche».

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 80/987/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro»

(2001/C 221/19)

Il Consiglio, in data 14 febbraio 2001 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, cittadinanza» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Zöhrer, in data 2 maggio 2001, all'unanimità.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382a sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni il seguente parere.

1. Contenuto della proposta della Commissione

Vent'anni dopo l'approvazione della Direttiva 80/987/CEE da parte del Consiglio, la Commissione europea ritiene sia arrivato il momento di trarre le conclusioni dei dibattiti e riflessioni condotti sulle difficoltà incontrate nell'applicazione pratica di talune disposizioni e di proporre al Consiglio una modifica della direttiva in questione.

La Commissione ritiene necessario mantenere la struttura di base della direttiva: il suo obiettivo di tutela, il meccanismo instaurato e i risultati ottenuti non possono essere rimessi in discussione. Tuttavia le nuove realtà del mercato del lavoro, l'opera di ristrutturazione e riorganizzazione delle imprese nel corso degli anni impongono una revisione di alcuni punti specifici della direttiva che risultano in ritardo sui tempi.

I principali sviluppi che hanno messo in evidenza le lacune o le carenze della direttiva sono legati all'evoluzione delle norme in materia d'insolvenza negli Stati membri, al dinamismo del mercato interno, allo sforzo di coerenza con altre direttive comunitarie in materia di diritto del lavoro adottate successivamente e con la giurisprudenza recente della Corte di giustizia.

Le modifiche proposte sono le seguenti:

- precisazione del campo di applicazione agli articoli 1 e 2 della direttiva e soppressione dell'attuale allegato;
- nuova nozione d'insolvenza all'articolo 2, sulla base della definizione che figura nel regolamento del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza;
- semplificazione degli articoli 3 e 4;
- inserimento di un nuovo articolo 8 bis che determina l'organismo di garanzia competente nelle situazioni transnazionali;

- inserimento di un nuovo articolo 8 ter che istituisce una collaborazione tra le amministrazioni degli Stati membri per facilitare l'applicazione dell'articolo 8 bis.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale accoglie sostanzialmente con favore l'iniziativa della Commissione europea. I cambiamenti nel mercato del lavoro e la dinamica del mercato unico europeo, associate alla ristrutturazione e alla riorganizzazione delle imprese, impongono una revisione della direttiva adottata ormai venti anni fa.

La semplificazione e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, uniti al ricorso nel diritto comunitario a concetti e definizioni uniformi aumentano in generale la trasparenza e la certezza del diritto.

2.2. Il Comitato sottolinea la posizione della Commissione in riferimento alla direttiva in oggetto, la necessità cioè di mantenerne la funzione di tutela. L'obiettivo ultimo della direttiva è infatti garantire ai lavoratori subordinati interessati una parte almeno della loro retribuzione in caso d'insolvenza da parte dei loro datori di lavoro.

Di fronte all'evoluzione delle norme in materia d'insolvenza dovuta a nuove forme di contratti di lavoro che tengono conto della maggiore flessibilità del mercato del lavoro, la direttiva, nella sua formulazione attuale, appare in pratica inadatta ormai a soddisfare appieno l'obiettivo di tutelare i lavoratori subordinati.

È soprattutto necessario che alcuni contratti di lavoro di tipo flessibile, che hanno assunto negli ultimi tempi un'importanza crescente, non siano esclusi dal campo d'applicazione della direttiva.

2.3. Successivamente all'adozione della direttiva attualmente in vigore, le norme nazionali in materia d'insolvenza hanno subito cambiamenti radicali volti, in misura crescente, ad impedire la liquidazione totale delle imprese che presentano difficoltà a rispettare gli impegni finanziari, e a consentirne la sopravvivenza.

Proprio questi casi, però, non risultano disciplinati dalla direttiva, secondo un'interpretazione restrittiva come quella che ne ha dato la Corte europea di giustizia nelle sue decisioni. Il Comitato è favorevole pertanto ad un aggiornamento della nozione d'insolvenza. Ciò contribuirà non soltanto a mantenere la funzione di tutela della direttiva, ma in alcune circostanze consentirà anche ai lavoratori subordinati di conservare il posto di lavoro e dare il loro apporto alla ripresa della loro azienda.

2.4. Il progressivo sviluppo del mercato unico europeo si accompagna anche ad una maggior europeizzazione delle strutture aziendali. Si assiste così sempre più di frequente a casi in cui i lavoratori possono subire le conseguenze dell'insolvenza del loro datore di lavoro manifestatasi al di là dei confini nazionali.

Anche se la Corte di giustizia ha già emesso alcune sentenze al riguardo, il Comitato ritiene opportuno, a fini di chiarezza e di certezza del diritto, che la direttiva disciplini tali casi.

2.5. Quanto alla base giuridica, il Comitato ritiene, al pari della Commissione, che con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si disponga ormai di una base chiara nell'ambito del Trattato e che l'articolo 137, paragrafo 2, costituisca di conseguenza il fondamento giuridico adatto alla direttiva proposta.

2.6. Il Comitato raccomanda inoltre, ai fini della massima trasparenza possibile, di pubblicare la direttiva in una versione codificata. Per la medesima ragione, il Comitato raccomanda la predisposizione da parte degli Stati membri di una versione consolidata della normativa nazionale in materia al momento di dare applicazione alla direttiva.

3. Osservazioni particolari

3.1. Campo di applicazione e definizioni

3.1.1. Nozione d'insolvenza

Come già menzionato in precedenza, la proposta di direttiva della Commissione tiene conto dell'evoluzione della normativa in materia d'insolvenza e dell'applicazione della direttiva negli Stati membri. Il Comitato approva la proposta della Commissione in quanto questa contribuisce anche a mantenere l'obiettivo di tutela dei lavoratori subordinati.

Occorre però fare in modo di evitare gli abusi nei casi cosiddetti di «ricostruzione». Consentire il risanamento di un'impresa a carico degli organismi di garanzia significa infatti travalicare la funzione di tutela della direttiva. Il Comitato invita in questo caso a far menzione di tale possibilità nell'articolo 10 della direttiva e a lasciare agli Stati membri la facoltà di adottare una disciplina per impedire tali abusi anche nelle singole fattispecie.

Quanto all'obbligo di notificare le procedure da adottare negli Stati membri, il Comitato fa rilevare che un elenco delle procedure d'insolvenza di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 1346/2000 figura già nell'Allegato A di tale regolamento. Ci si chiede pertanto se non basterebbe un rimando a tale allegato. L'obbligo di notifica da parte degli Stati membri potrebbe pertanto limitarsi a modifiche, integrazioni o procedure supplementari applicate alla direttiva.

3.1.2. I lavoratori subordinati interessati

3.1.2.1. Il Comitato si compiace del fatto che nella proposta di direttiva risulti precisato il suo campo d'applicazione, in cui rientrano ora anche i lavoratori subordinati a tempo parziale, con contratto a tempo determinato, interinali e a domicilio⁽¹⁾.

Andrebbe ora considerato se possano essere inclusi in tale campo d'applicazione i soggetti «assimilabili ai lavoratori subordinati», vale a dire coloro che lavorano per un datore di lavoro sulla base di un contratto che in sé non stabilisce un rapporto di lavoro, ma presenta tratti simili o in buona sostanza uguali a un contratto di lavoro.

Dal momento che ciò è strettamente collegato alle norme di diritto del lavoro attualmente vigenti a livello nazionale, il Comitato invita gli Stati membri a tener conto di tali soggetti nelle loro definizioni.

3.1.2.2. L'inserimento nella direttiva di disposizioni chiare che stabiliscano quali lavoratori subordinati possano essere esclusi — e in quali circostanze — dal campo d'applicazione della direttiva stessa è, secondo il Comitato, preferibile alla regolamentazione attuale che presenta notevoli differenze da Stato a Stato.

La direttiva proposta prevede due possibilità di esclusione. All'articolo 1, paragrafo 2, sono esclusi i lavoratori subordinati che attraverso altre forme di garanzia godano di una tutela equivalente, una disposizione, questa, che il Comitato appoggia.

A norma dell'articolo 1, paragrafo 3, gli Stati membri possono invece escludere dal campo d'applicazione della direttiva i lavoratori domestici occupati da una persona fisica e i pescatori retribuiti sotto forma di partecipazione.

⁽¹⁾ Direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'Unice, dal CEEP e dalla CES (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9). Direttiva 99/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, Unice e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10.7.1999 pag. 43). Direttiva 91/383/CEE del Consiglio del 25 giugno 1991 che completa le misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro (GU L 206 del 29.7.1991, pag. 19).

Secondo il Comitato, tale disposizione rappresenta una disparità di trattamento in contrasto con gli obiettivi della politica sociale comunitaria. Nella versione attuale dell'allegato, solo due Stati membri prevedono una regolamentazione speciale per il personale domestico, mentre altri due ne prevedono una per i pescatori che vengono retribuiti sotto forma di una partecipazione al risultato della pesca. Tali lavoratori andrebbero pertanto depennati dall'elenco degli esclusi che figura nell'allegato.

3.1.2.3. La proposta della Commissione non prevede tuttavia alcuna possibilità di esclusione per le persone che contribuiscono in modo sostanziale alla gestione di un'azienda. La Commissione rimanda, in questo contesto, all'articolo 10 della direttiva vigente che però, a giudizio del Comitato, non tiene sufficientemente conto della fattispecie.

Il Comitato raccomanda pertanto di inserire all'articolo 1, paragrafo 3, la possibilità per gli Stati membri di prevedere l'esclusione per:

- un membro di un organo di una persona giuridica, chiamato a svolgere funzione di rappresentante legale di detta persona,
- un socio autorizzato ad esercitare un influsso dominante sulla società, anche se tale influsso deriva da un provvedimento fiduciario.

3.2. Limitazione temporanea della garanzia

Il Comitato approva nella sostanza la semplificazione di questi aspetti. Al pari della Commissione, il Comitato ritiene che vada

adottato il principio di sussidiarietà stabilendo al tempo stesso un livello minimo di tutela. Ciò non deve però comportare una riduzione delle garanzie già esistenti per i lavoratori subordinati.

Va considerato, inoltre, se non si debba tener conto anche dei crediti pregressi vantati dai lavoratori nei confronti del datore di lavoro e riconosciuti in base ad una sentenza del tribunale come debiti del datore di lavoro, ma che non sono mai stati onorati per sopravvenuta insolvenza da parte di quest'ultimo.

Sulla possibilità da parte degli Stati membri di fissare un massimale per i pagamenti effettuati dall'organismo di garanzia (cfr. articolo 4, paragrafo 3) il Comitato esprime perplessità in quanto questa nuova formulazione non contiene alcuna limitazione. In questo caso andrebbe aggiunto quanto segue: «assicurando così la funzione di tutela della direttiva».

3.3. Casi d'insolvenza di dimensione transnazionale

Su questo aspetto il Comitato si associa alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia. Il Comitato non può che sostenere il principio secondo cui i crediti salariali sono esigibili là dove il lavoratore svolge la propria attività — in linea anche con il carattere di tutela della direttiva. Una premessa fondamentale in tal senso è il riconoscimento dell'insolvenza nell'altro Stato membro.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Rafforzare il partenariato e il dialogo transatlantici»

(2001/C 221/20)

In data 30 novembre 2000, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: «Rafforzare il partenariato e il dialogo transatlantici».

La Sezione «Relazioni esterne» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ehnmark, in data 17 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 119 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

Sintesi del parere

- a) Il Comitato economico e sociale sostiene con determinazione la cooperazione transatlantica e raccomanda che venga rafforzata ed estesa.
- b) Teme che il numero delle divergenze di opinione tra USA e UE in merito a questioni bilaterali e globali aumenti.
- c) Sottolinea che un partenariato e una cooperazione più ampi devono basarsi sulla reciproca intesa e sul rispetto delle vedute, dei valori e degli interessi dell'altro.
- d) Raccomanda che la società civile organizzata venga coinvolta in modo attivo ed energico nel partenariato. La società civile organizzata può apportare un grande contributo alla preparazione ed al seguito di manifestazioni nel quadro della cooperazione transatlantica. Con l'aumento delle controversie un profilo personalizzato e più ampio acquista maggiore importanza.
- e) Vede con favore il passaggio ad una cooperazione maggiormente organizzata per temi, tenendo conto del fatto che gli argomenti più complessi devono essere affrontati in forme particolari.
- f) Propone quattro temi prioritari: globalizzazione e sistema commerciale multilaterale, ambiente e cambiamento climatico, sicurezza alimentare e protezione dei consumatori, coesione sociale e sistemi sociali sostenibili in una prospettiva demografica.
- g) Sostiene con vigore il proseguimento ed il rafforzamento dei dialoghi in corso. Va inoltre presa in considerazione l'istituzione di task force per predisporre le discussioni tematiche ai vertici USA-UE. Il CES si dichiara disponibile a contribuire all'organizzazione di tali task force.
- h) Intende partecipare attivamente alla cooperazione transatlantica. Nella sua veste di istituzione europea che rappresenta la società civile organizzata può apportare valore aggiunto a detta cooperazione.
- i) Nell'ambito di un suo maggiore coinvolgimento, il Comitato propone che venga organizzato un Forum transatlantico annuale o biennale inteso ad approfondire argomenti attuali che rivestono importanza e interesse per entrambe le parti. Il Comitato è interessato ad organizzare il primo Forum transatlantico nella primavera del 2002.
- j) Chiede che il prossimo vertice UE-USA, che si svolgerà a Göteborg, prenda l'iniziativa al fine di predisporre una strategia globale per lo sviluppo sostenibile.
- k) I prossimi negoziati OMC in Qatar metteranno in luce la capacità di UE e USA di concordare una piattaforma congiunta e conciliare le discordanze. Il Comitato sollecita il prossimo vertice UE-USA di Göteborg a prendere misure decisive a tale rispetto.

1. Introduzione

1.1. Durante gli anni '90, nel contesto della fine della guerra fredda, la cooperazione transatlantica tra USA e UE si è espansa e ha trovato nuove forme. Queste nuove forme, e la consapevolezza dei reciproci vantaggi, hanno reso possibile coinvolgere anche gruppi della società civile organizzata nei dialoghi e nelle iniziative della cooperazione. La nuova agenda transatlantica (NAT), adottata nel 1995, ha costituito un passo significativo, perché ha esteso la cooperazione tra UE e USA all'intera gamma dei temi politici ed economici.

1.2. La NAT era importante anche in considerazione delle precedenti discussioni sulla possibilità di creare un'area di libero scambio comprendente sia l'UE che gli USA. Tali

discussioni sono fallite e non sono più di attualità, ma sono state il segno di un passo in avanti verso nuove dimensioni e forme della cooperazione.

1.3. La NAT ha segnato l'inizio di un nuovo equilibrio tra l'UE e gli USA. Nella primavera del 2001 è diventato a un tempo evidente e significativo il ruolo crescente dell'UE in quanto soggetto internazionale nell'ambito degli affari internazionali. Contemporaneamente, avvenimenti importanti che hanno avuto luogo nel continente americano hanno contribuito a mutare il contesto e le condizioni per lo sviluppo ulteriore della NAT e in un senso più ampio per tutta la cooperazione transatlantica, tra tali avvenimenti va ricordato in particolare l'accordo del Quebec che costituisce un'area di libero scambio comprendente tutti gli Stati dell'America eccetto Cuba.

1.4. La NAT ha considerevolmente accresciuto la capacità del meccanismo di cooperazione di risolvere i problemi, senza nascondere il fatto che emergono continuamente potenziali conflitti e/o divergenze di opinione, in particolare in materia di commercio. Tuttavia, in generale e con poche eccezioni, si è riusciti ad affrontare con successo tali problemi prima che si complicassero eccessivamente.

1.5. È prevedibile che la capacità di risolvere i problemi si manterrà adeguata anche in futuro. Come in tutte le relazioni che si protraggono per molti decenni, il livello di comprensione reciproca e di accordo può variare nel corso degli anni.

1.6. È possibile che inizi adesso un periodo in cui aumenterà il numero delle divergenze di opinione tra l'UE e gli USA in merito a importanti questioni bilaterali e globali. Se così fosse, sarà tanto più importante che il dialogo tra le società civili delle due sponde dell'Atlantico proceda bene e che vi siano adeguati meccanismi di risoluzione dei problemi.

1.7. In una comunicazione sul futuro della cooperazione transatlantica⁽¹⁾ la Commissione europea ha affermato che, sebbene sorgano delle difficoltà, rimane vero che le relazioni tra l'Europa e gli USA costituiscono la più importante relazione strategica al mondo.

1.8. Il Comitato sostiene fermamente tale affermazione. Ribadisce al tempo stesso l'opinione che un numero crescente di divergenze di opinione può creare nuove tensioni nella relazione.

1.9. Il Comitato non ha ritenuto rilevante esaminare tutti i temi in merito ai quali si stanno evidenziando divergenze di opinione. Esprime tuttavia la propria reazione in merito ad una questione.

1.10. Il Comitato deplora che l'applicazione del Protocollo di Kyoto, relativo a questioni climatiche globali, si trovi in uno stato di crisi dopo l'annuncio che gli USA stanno revocando la propria partecipazione.

1.11. Nel presente parere in merito al futuro della cooperazione transatlantica il Comitato concentra le proprie osservazioni su come si possano rafforzare nei prossimi anni i dialoghi nell'ambito della cooperazione. Per prevenire incomprensioni tra le due parti è importante che la cooperazione e i dialoghi si intensifichino proprio dove vi sono divergenze di opinione, coinvolgendo più che mai la società civile.

1.12. Nel presente parere di iniziativa il Comitato esamina le esperienze del precedente periodo della cooperazione transatlantica e propone delle azioni intese a ridare vigore ad alcuni meccanismi e dialoghi. Con l'insediamento della nuova amministrazione USA, è il momento giusto per considerare le esperienze del passato e le priorità della cooperazione futura.

1.13. Al tempo stesso, il Comitato reputa pertinente valutare il proprio ruolo nella cooperazione e nei dialoghi transatlantici, basandosi sulla considerazione esposta più sopra, che occorrerebbe intensificare i contatti tra le società civili organizzate di entrambi i lati.

1.14. Il Comitato ritiene di poter contribuire in maniera concreta alla cooperazione e ai contatti, rafforzando il proprio dialogo con tutti i settori della società americana. A tal fine avanza alcune proposte specifiche.

1.15. Con il presente parere il Comitato fornisce inoltre un contributo al vertice UE-USA che coinciderà con il vertice dell'UE di Göteborg del prossimo giugno.

1.16. La vera sfida per il partenariato UE-USA consiste nel concentrarsi sui valori e sugli interessi comuni a lungo termine, piuttosto che sui problemi a breve termine, e nel ricercare di conseguenza temi e forme di cooperazione pertinenti.

⁽¹⁾ COM(2001) 154 def. del 20.3.2001.

2. La crescita della cooperazione transatlantica negli anni '90

2.1. All'inizio degli anni '90 le deliberazioni in merito alla cooperazione transatlantica sono state influenzate dal crollo dell'Unione sovietica e dalla fine della guerra fredda. Sono state individuate nuove opportunità per la cooperazione in merito a temi bilaterali e globali e adottate nuove iniziative intese a strutturare la cooperazione.

2.2. La discussione relativa ad una possibile area transatlantica di libero scambio rifletteva la sensazione di opportunità infinite che si aveva all'inizio degli anni '90. Tuttavia tali opportunità non erano a conti fatti così infinite, e l'idea di un'area transatlantica di libero scambio è stata abbandonata.

2.3. A metà degli anni '90 è stata creata una nuova struttura per la cooperazione transatlantica, comprendente il partenariato e l'agenda.

2.4. Nel 1995 è stata concordata la nuova agenda transatlantica (NAT), che costituisce un passo più decisivo verso la determinazione della cooperazione e dei dialoghi. La NAT stabilisce quattro obiettivi principali:

- promuovere la pace e la stabilità, la democrazia e lo sviluppo nel mondo,
- far fronte alle sfide globali, tra l'altro attraverso azioni volte a contrastare il terrorismo e azioni riguardanti l'ambiente,
- contribuire all'espansione del commercio mondiale e alla creazione di legami economici più stretti,
- costruire ponti sull'Atlantico.

2.5. Nell'ambito di quest'ultimo obiettivo sono state avviate iniziative nel settore dei contatti tra i popoli. I quattro dialoghi specifici sulla cooperazione nei settori del commercio, del lavoro, dei consumatori e dell'ambiente, sono iniziati nel 1995.

2.6. La struttura della NAT comprende due incontri annuali a livello di vertice, una complessa struttura di pubblici funzionari e un certo numero di contatti informali tesi a individuare problemi e opzioni del partenariato. La società civile organizzata è stata coinvolta solo in modo marginale nella NAT.

2.7. Inoltre, nel 1998, è stato avviato il partenariato economico transatlantico (PET), con l'obiettivo di dare nuovo slancio alla cooperazione UE-USA nel settore del commercio e degli investimenti, nel quadro della NAT.

3. Esperienze della cooperazione transatlantica negli anni '90

3.1. La Commissione europea ha riassunto parte delle esperienze della precedente cooperazione nella seguente frase:

«Sebbene ogni tanto sorgano delle difficoltà tra UE e USA in merito a questioni politiche, a causa delle differenze esistenti nelle strutture istituzionali e nelle pratiche amministrative, rimane vero che le relazioni tra Europa e Stati Uniti costituiscono ma più importante relazione strategica al mondo.»

3.2. La Commissione ha aggiunto a tale affermazione generale un'analisi pertinente, individuando le sei ragioni principali degli inconvenienti che si sono verificati:

- le limitazioni imposte all'esecutivo statunitense dal processo legislativo del Congresso USA, ispirato principalmente da esigenze nazionali,
- le limitazioni istituzionali dell'UE dovute ai trattati e ai vincoli strutturali del processo decisionale dell'UE,
- livelli differenti di disponibilità ad affrontare sacrifici economici in nome di standard ambientali globali più avanzati,
- un livello differente di tolleranza dei consumatori in merito a questioni come l'utilizzazione di organismi geneticamente modificati,
- il fatto che l'amministrazione federale statunitense non sia abilitata dalla costituzione a vincolare le agenzie di regolamentazione e gli Stati federali nell'ambito delle sue attività con l'UE,
- le difficoltà di entrambe le parti nella rapida e piena applicazione delle decisioni dell'OMC.

La Commissione aggiunge che tali difficoltà potrebbero essere superate grazie ad una dirigenza politica e ad un impegno di alto livello da entrambe le parti.

3.3. Il Comitato si compiace del linguaggio chiaro dell'analisi della Commissione, e può essere d'accordo circa i contenuti. Una discussione sulla futura cooperazione deve basarsi su un certo grado di apertura e di franchezza nel valutare i problemi e le difficoltà passati e presenti. La comunicazione della Commissione costituisce una lettura stimolante per tutti coloro che sono coinvolti nella cooperazione transatlantica.

3.4. Le osservazioni del Comitato in merito al futuro della cooperazione transatlantica sostengono le conclusioni della Commissione. La combinazione di fattori costituzionali, istituzionali e relativi all'opinione pubblica ha talvolta causato forti

ostacoli alle nuove iniziative. D'altro canto va sottolineato che la nuova agenda transatlantica ha contribuito in modo rilevante all'ampliamento dei contatti e dei dialoghi e all'introduzione di nuovi temi.

3.5. Al tempo stesso, indipendentemente dal meccanismo della NAT, si sono avute controversie commerciali e altre situazioni problematiche. Il fatto che siano stati necessari sforzi prolungati per risolvere molte di tali situazioni evidenzia che i meccanismi non erano adeguati. È stato osservato che le controversie commerciali riguardano soltanto l'1-1,5 % del commercio bilaterale complessivo. Da parte statunitense è stato osservato anche che alcune questioni irrisolte, come ad esempio quella dei prodotti agricoli geneticamente modificati, potrebbero trasformarsi rapidamente in controversie di grande portata.

3.6. Il Comitato osserva tuttavia che rappresentanti delle organizzazioni attive nei dialoghi e nei seminari tra UE e USA hanno affermato negli ultimi anni che è ora di avviare nuove iniziative per rafforzare il partenariato.

3.7. La stessa esigenza è stata constatata in vari gradi da parte di rappresentanti delle imprese, del movimento dei consumatori e delle organizzazioni ambientaliste. Rappresentanti dei sindacati statunitensi hanno osservato che i loro contatti bilaterali sono adeguatamente organizzati nel quadro delle confederazioni sindacali esistenti a livello europeo e globale.

3.8. Nei suoi contatti con la società civile organizzata dell'UE e degli USA, il Comitato ha preso nota in particolare dei seguenti commenti e osservazioni:

L'impegno statunitense per la cooperazione transatlantica viene considerato minore di quanto fosse prima. Ciò comporterà sicuramente un cambiamento dell'atmosfera nella NAT. Contemporaneamente è stato sottolineato in varie discussioni il fatto che per gli USA le relazioni con altre parti del continente americano sono prioritarie.

Si riscontra un ampio consenso in merito all'esigenza di rafforzare la NAT e i dialoghi e di creare nuovi meccanismi di cooperazione. Tuttavia non si possono scegliere i temi in base alla loro probabilità di ottenere un consenso; sarebbe piuttosto consigliabile scegliere temi in merito ai quali le posizioni e le soluzioni siano differenti, ma che possono suscitare un dialogo stimolante per entrambe le parti.

Vi è un ampio sostegno per una partecipazione attiva e vigorosa delle organizzazioni della società civile. Tuttavia da parte statunitense è stato notato che a livello nazionale i contatti tra le organizzazioni non governative e la società civile organizzata erano molto meno frequenti che in Europa.

I dialoghi esistenti nell'ambito della NAT non possono svolgersi senza un forte coinvolgimento dei governi: ciò vale in modo particolare per il dialogo in materia commerciale, ma anche per gli altri. È stato menzionato l'aspetto del sostegno finanziario ai dialoghi, con riferimento in particolare a quello nel settore ambientale.

La straordinaria crescita della produttività che si è avuta nell'ultimo decennio nell'industria statunitense è stata menzionata di frequente in relazione agli importanti investimenti nelle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e nello sviluppo delle risorse umane. Questa tematica è stata menzionata come un possibile oggetto di ulteriori analisi bilaterali e di comparazione.

Le relazioni sindacali negli USA hanno risentito dei problemi crescenti correlati alle imprese e alla nuova amministrazione; è ovvio che l'UE può fornire utili informazioni in merito a tale questione.

4. Argomenti e questioni principali del partenariato transatlantico

4.1. Prima di discutere gli obiettivi dei dialoghi e dei contatti allargati appare pertinente concentrarsi sui temi principali del partenariato transatlantico nei prossimi quattro anni e oltre.

4.2. Non tutti i quattro dialoghi avviati nel 1995, in materia di commercio, lavoro, consumatori e ambiente, sono stati coronati da successo. Il dialogo in materia di commercio ha ovviamente funzionato molto bene, fornendo conclusioni che hanno contribuito alla risoluzione di problemi commerciali e industriali bilaterali. Lo stesso vale per il dialogo in materia di consumatori, che ha ispirato delle norme giuridiche su entrambe le sponde dell'Atlantico. Il dialogo in materia di lavoro si è svolto in gran parte nell'ambito dei contatti sindacali preesistenti. Il dialogo in materia ambientale ha conseguito solo in parte i propri obiettivi; pur essendosi avviato bene, si è dovuto in seguito arrestare a causa della mancanza di risorse da parte statunitense. Per alcuni dialoghi è stato difficile raggiungere un equilibrio tra argomenti e meccanismi degli incontri. Come ha affermato uno dei rappresentanti del mondo produttivo, i meccanismi per promuovere e organizzare gli incontri sono divenuti a volte più importanti del fatto che vi fossero temi pertinenti da discutere.

4.3. In tale prospettiva è particolarmente importante che gli argomenti che vengono scelti per il futuro lavoro nell'ambito della NAT, a parte quelli di attualità connessi a delle crisi, siano rilevanti a lungo termine e per entrambe le parti. La Commissione europea ha individuato nella propria analisi otto temi di dimensione strategica e ha proposto che il processo della NAT si concentri su uno o due di tali temi per ogni periodo.

4.4. Gli otto temi individuati dalla Commissione sono:

- a) sfide emergenti in materia di sicurezza,
- b) globalizzazione e sistema multilaterale,
- c) lotta alla criminalità, in particolare a quella organizzata,
- d) energia — preparativi per il futuro,
- e) argomenti relativi alla protezione dei consumatori, in particolare la sicurezza alimentare,
- f) questioni macroeconomiche,
- g) lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo,
- h) economia digitale e relativi effetti sulla produzione, sul mondo del lavoro ecc.

Il Consiglio «Affari generali» ha aggiunto alla lista un nono tema: ambiente e cambiamento climatico.

4.5. La Commissione propone di suddividere tali temi per argomenti prioritari, in modo da permettere alla struttura della NAT di concentrarsi ogni anno su un numero limitato di argomenti, evitando di passare a nuovi temi e argomenti prima che siano stati raggiunti dei risultati.

4.6. Il Comitato riconosce che il lavoro della NAT potrebbe essere maggiormente concentrato, aumentando così le possibilità di pervenire a dei risultati. Tuttavia qualsiasi definizione del risultato deve basarsi in definitiva sulla reciproca volontà e ambizione di lavorare per raggiungere dei risultati, sotto forma di accordi, di avvio di nuovi progetti o programmi, o di iniziative a livello nazionale.

4.7. Il Comitato può inoltre convenire che gli otto temi proposti siano pertinenti e rilevanti. Essi coprono aree molto estese e riflettono questioni di grande rilevanza per entrambe le parti o per una di esse. Il Comitato non ha obiezioni all'inserimento di alcuno dei temi menzionati in un elenco degli argomenti.

4.8. Tuttavia, dal punto di vista della società civile, il Comitato assegnerebbe particolare importanza ai seguenti

temi, che riflettono specificamente considerazioni e interessi di ampi gruppi di cittadini su entrambe le sponde dell'Atlantico:

- globalizzazione e sistema commerciale multilaterale: questo tema dovrebbe comprendere il sostegno da parte di UE e USA alla ristrutturazione del sistema commerciale multilaterale, al fine di promuovere una crescita dell'economia mondiale e uno sviluppo sostenibili, nel rispetto delle principali norme OIL sul lavoro, nonché degli sforzi congiunti per promuovere, applicare e far rispettare le direttrici dell'OCSE per le imprese multinazionali⁽¹⁾, e la preparazione al prossimo ciclo di negoziati nell'ambito dell'OMC;
- ambiente e cambiamento climatico: nell'ambito di questo tema dovrebbero rientrare i preparativi per la conferenza Rio + 10 e l'elaborazione di nuove strategie per contrastare il cambiamento climatico;
- sicurezza alimentare e tutela dei consumatori: questo tema dovrebbe rispondere in particolare ai timori che si sono recentemente diffusi tra i consumatori in merito alla scarsità di prodotti alimentari sicuri;
- coesione sociale e sistemi sociali sostenibili nella prospettiva delle tendenze demografiche: questo tema risponderebbe agli interessi di ampi gruppi della società civile organizzata, affrontando questioni che divengono via via sempre più urgenti.

Il Comitato ha inoltre considerato altri temi dal punto di vista della società civile organizzata: la maggior parte di essi può essere inclusa dell'elenco della Commissione o nei quattro temi summenzionati. Tra detti temi vanno menzionati la migrazione e la sicurezza digitale. In sede di selezione di argomenti per la futura cooperazione transatlantica, tuttavia, il Comitato dovrebbe prestare particolare attenzione alla questione dello sviluppo sostenibile, che viene discussa specificamente nel capitolo 8, nonché al tema degli sviluppi della vita lavorativa nella nuova economia, caratterizzata dalle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

⁽¹⁾ Le direttrici dell'OCSE per le imprese multinazionali sono delle raccomandazioni dirette dai 30 governi dell'OCSE più Argentina, Brasile e Cile alle imprese multinazionali che operano in paesi aderenti o a partire da essi. Sono principi non coercitivi e norme per una conduzione responsabile degli affari. Le direttrici coprono in maniera esauriente dieci aree: concetti e principi, politiche generali, apertura, occupazione e relazioni industriali, ambiente, lotta alla corruzione, interessi dei consumatori, scienza e tecnologia, concorrenza e tassazione. Affinché le direttrici abbiano efficacia, occorre che siano debitamente applicate e rispettate. Il dialogo transatlantico dovrebbe incoraggiare tale tendenza. I governi hanno adesso l'opportunità di far conoscere dette direttrici alle imprese di tutto il mondo e di farle rispettare. Ciò richiede tuttavia una collaborazione tra UE e USA da un lato e la società civile organizzata dall'altro.

4.9. Per riassumere, il CES sostiene fortemente l'opportunità di inserire dei temi che rivestono grande importanza per la società civile organizzata.

4.10. La Commissione propone per i vertici UE-USA un programma progressivo, basato sui temi e le questioni scelti e tale da garantire un approccio dall'alto incentrato sulle azioni compiute e sui risultati.

4.11. Il Comitato non è convinto che un approccio dall'alto verso il basso sia in ogni caso il migliore, se si perseguono risultati che vadano al di là del prossimo vertice.

4.12. Il Comitato raccomanda vivamente il partenariato transatlantico, nella sua evoluzione, si basi parallelamente su procedure dal basso e dall'alto. La procedura dal basso comporterà un coinvolgimento crescente della società civile. Questo aspetto non va sottovalutato. Contemporaneamente, l'approccio dall'alto è ovviamente indispensabile nelle fasi di esecuzione delle considerazioni dei vertici.

4.13. La Commissione osserva che i risultati dei vertici possono avere forme differenti: le autorità possono incaricare dei funzionari di individuare le possibili soluzioni di un problema, oppure proposte di cooperazione, o presentare una posizione UE-USA prima di negoziati internazionali, il tutto entro una determinata scadenza.

4.14. Il Comitato suggerisce che un altro possibile risultato di un vertice UE-USA potrebbe consistere nella decisione di coinvolgere ampi gruppi della società civile al fine di elaborare o di verificare le posizioni e per monitorare e seguire nuove iniziative.

4.15. Vi è sempre il rischio che il lavoro relativo ai vertici sia troppo lontano dalla vita e dalle prospettive dei comuni cittadini.

4.16. Il Comitato desidera aggiungere alcune altre osservazioni, in particolare per quanto riguarda i quattro dialoghi che sono stati avviati nel 1995.

4.17. Tra i quattro dialoghi che sono stati avviati, quello relativo al commercio e all'industria ha riscosso il maggior successo. Il Comitato concorda con i partecipanti a tale dialogo che hanno affermato che esso dovrebbe essere proseguito.

4.18. Nel settore sindacale, i contatti e le discussioni avvengono in misura molto maggiore all'esterno del dialogo che al suo interno. Tuttavia le confederazioni sindacali sarebbero probabilmente interessate a partecipare a nuove iniziative.

4.19. Il dialogo relativo ai consumatori è stato molto attivo e in generale coronato da successo. È quasi indispensabile che i lavori continuino. Questo dialogo dovrebbe ovviamente affrontare nuovi temi, come quello della tutela dei consumatori e quello del sistema commerciale multilaterale.

4.20. Il dialogo sull'ambiente, che ha interrotto i lavori a causa della mancanza di fondi da parte statunitense, dovrebbe essere riavviato. Questo dialogo è molto importante, in particolare alla luce delle differenze di priorità tra UE e USA in campo ambientale. È urgente che tale dialogo contribuisca a delle posizioni comuni tra USA e UE. Le questioni da affrontare non mancano di certo. Sembrerebbe che il problema sia consistito piuttosto nella differenza di punti di vista tra i partecipanti delle due sponde dell'Atlantico. In ogni caso il Comitato raccomanda che il dialogo ambientale venga inizialmente integrato, sotto forma di una task force, in un nuovo sforzo per uno sviluppo sostenibile.

5. Rafforzare le strutture e le forme del partenariato transatlantico

5.1. Il Comitato ribadisce che il partenariato transatlantico non dovrebbe essere organizzato prevalentemente dall'alto. Occorre aggiungere una dimensione dal basso.

5.2. Sulla base di tale posizione, il Comitato formula alcune considerazioni in merito alle strutture e alle forme del partenariato transatlantico nei prossimi quattro anni.

5.3. I temi che sono stati scelti per il vertice (con o senza consultazione della società civile organizzata) potrebbero essere preparati parallelamente attraverso i canali ufficiali e coinvolgendo la società civile organizzata. In alcuni casi ciò potrebbe avvenire attraverso uno dei dialoghi. In altri, si potrebbe insediare una task force, con un mandato e una scadenza specifici, che potrebbe essere incaricata di contribuire alla preparazione di un tema per un vertice UE-USA. La Task force dovrebbe configurarsi come una possibilità di far convergere i diversi interessi di entrambe le parti su un tema comune. Un buon esempio potrebbe essere lo sviluppo sostenibile.

5.4. Va menzionato che le task force, come i dialoghi negli anni passati, dovrebbero avere la possibilità di organizzare dibattiti, seminari e audizioni.

5.5. Relativamente ad un possibile dialogo tra i dialoghi, è ormai evidente che tale iniziativa non presenta attualmente un reale interesse.

5.6. Nella comunicazione la Commissione afferma che in futuro il Parlamento europeo dovrebbe essere coinvolto maggiormente nel partenariato transatlantico. Il Comitato sostiene fortemente tale proposta.

5.7. Il Comitato sottolinea che in futuro anche la società civile organizzata dovrebbe anche partecipare più attivamente al partenariato transatlantico. Il coinvolgimento attivo delle organizzazioni della società civile è indispensabile in particolare al fine di creare una maggiore consapevolezza degli argomenti e dei temi che vengono discussi nei vertici UE-USA.

5.8. Il ruolo del Comitato nel partenariato transatlantico viene trattato nel capitolo 7.

5.9. Occorrerà considerare ulteriormente le risorse finanziarie per le varie forme di partenariato transatlantico. È preoccupante che l'importante dialogo in materia di ambiente sia terminato per mancanza di fondi.

5.10. Il Comitato propone che vengano predisposti dei quadri di bilancio annuali per la continuazione del partenariato transatlantico e dei dialoghi, e altre forme per la preparazione e il seguito. Il gruppo di diplomatici ad alto livello nelle strutture della NAT potrebbe avere una responsabilità speciale ai fini della distribuzione dei fondi.

5.11. Infine, il Comitato desidera suggerire che si presti considerazione all'avvio di dialoghi analoghi a quelli della NAT tra UE e Giappone.

6. Questioni commerciali

6.1. Le questioni commerciali controverse hanno rappresentato negli ultimi cinque-dieci anni la difficoltà specifica del partenariato transatlantico. Non sorprende che emergano regolarmente questioni commerciali controverse, dato che l'UE e gli USA costituiscono le due più grandi economie del mondo e hanno una posizione dominante nel commercio mondiale.

6.2. Tuttavia è in certa misura sorprendente che alcune questioni commerciali siano sopravvissute a tanti tentativi di risoluzione. Una di tali questioni è quella delle banane, che tuttavia è stata recentemente risolta con successo.

6.3. Vanno inoltre considerate questioni, come quella dei prodotti agricoli geneticamente modificati, in merito alle quali le divergenze persistono.

6.4. Il Comitato rappresentando uno spettro molto ampio della società civile, ha un ruolo naturale nel valutare i meccanismi di risoluzione delle controversie commerciali. Il Comitato si pronuncerà prossimamente al riguardo in vista dei prossimi negoziati OMC.

6.5. È evidente che occorre fare nuovi sforzi per creare meccanismi più rapidi ed efficienti per la risoluzione delle questioni commerciali. Si tratta in ultima analisi di una questione di preminenza politica. Tuttavia le controversie commerciali giungono rapidamente al punto di danneggiare ampi settori della cooperazione, il che è inaccettabile.

Il Comitato ritiene che, nei casi in cui le controversie tra UE e USA raggiungano il livello dell'OMC, sia decisivo l'impegno di entrambe le parti ad accettare e applicare le decisioni dell'OMC. Ciò è essenziale e ha delle conseguenze anche per altri paesi. Sarebbe gravissimo che il meccanismo dell'OMC venisse indebolito dalle principali economie del mondo. Al tempo stesso occorrerebbe sforzarsi di risolvere le controversie prima che raggiungano il livello dell'OMC.

6.6. L'avvio di un nuovo ciclo di negoziati nell'ambito dell'OMC costituisce un tema urgente e di grande interesse. Il Comitato considera molto importante che l'UE e gli USA possano creare in vista di tale nuovo ciclo una piattaforma comune che sostenga chiaramente il libero scambio e i diritti fondamentali dei lavoratori nel commercio.

6.7. L'UE ha deciso di abolire le tariffe doganali su tutti i prodotti, eccetto le armi, provenienti dai 49 paesi più poveri del mondo. Si tratta di una scelta di principio, indipendentemente dal fatto che per alcuni prodotti permangano regimi transitori.

6.8. Il Comitato sostiene fermamente tale decisione e si augura che gli USA ne adotteranno una analoga.

6.9. L'abolizione delle tariffe e dei diritti sui prodotti dei paesi poveri costituisce un valido sostegno alla loro crescita economica.

Le economie più importanti del mondo dovrebbero assumere in tale campo una responsabilità congiunta.

7. Il ruolo del Comitato

7.1. Nel presente parere il Comitato prende posizione in favore di un maggior coinvolgimento della società civile organizzata nella preparazione e nel seguito di nuovi temi e questioni del partenariato transatlantico.

7.2. Ciò conduce alla questione del ruolo del Comitato.

7.3. Il Comitato è l'unica istituzione dell'UE che rappresenti la società civile organizzata in senso lato. Il Comitato sta sviluppando questo ruolo e questa funzione in stretto contatto e cooperazione con le altre istituzioni dell'UE, in particolare il Parlamento e la Commissione.

7.4. In considerazione di ciò il Comitato ritiene logico svolgere un ruolo anche nel contesto del partenariato transatlantico e della NAT.

7.5. Tale ruolo potrebbe consistere in parte nell'organizzare un Forum transatlantico annuale o biennale in merito ad argomenti di attualità del partenariato transatlantico. La discussione nell'ambito di tale Forum potrebbe fungere da strumento preparatorio in vista del successivo vertice e da sostegno nel seguito dei vertici precedenti.

7.6. Il Forum in questione dovrebbe riunire rappresentanti della società civile organizzata di entrambe le sponde dell'Atlantico. Il Comitato considererà ulteriormente tale iniziativa al fine di presentare una proposta concreta entro la fine dell'anno. Ciò potrebbe consentire di organizzare un primo Forum transatlantico nella primavera del 2002.

7.7. Il Comitato è deciso e disponibile a costituire delle task force.

7.8. La partecipazione attiva del Comitato economico e sociale avrebbe inoltre un altro risultato di una certa importanza. Essa consentirebbe al Comitato di contribuire ad individuare le controversie che stanno per verificarsi. Come si è affermato più sopra, è più che mai necessario rafforzare i meccanismi di risoluzione dei problemi, anche individuando sin dalle prime fasi le possibili controversie.

8. Costruire il futuro, per la nostra generazione e per la prossima

8.1. Uno dei temi dominanti nelle considerazioni sulla politica dell'UE che vengono fatte questa primavera è quello della costruzione del futuro per la nostra e per la prossima generazione. Nell'ambito del tema dello sviluppo sostenibile, la discussione politica si concentra sulle dimensioni economica, sociale e ambientale. È prevista per giugno di quest'anno, a livello di vertice dell'UE, una prima decisione in merito alla politica da seguire.

8.2. Nel mondo globalizzato del lavoro e del pensiero il compito di costruire il futuro non può essere svolto da un solo gruppo di paesi. Si tratta in definitiva di un compito che richiede impegni globali da parte di tutti i gruppi di paesi.

8.3. A poco più di dieci anni dalla fine della guerra fredda, e in un periodo in cui l'opinione pubblica è sempre più consapevole delle tendenze insostenibili in relazione al clima, all'alimentazione e ai trasporti, per fare solo alcuni esempi, è tempo di fare nuovi sforzi per creare una politica di sviluppo sostenibile di dimensioni globali.

8.4. Dev'essere un inizio, ma anche avere una prospettiva di lungo periodo.

8.5. Il Comitato economico e sociale chiede al prossimo vertice UE-USA di guidare la formazione di un nuovo approccio per una politica di sviluppo sostenibile.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'intermediazione assicurativa»

(2001/C 221/21)

Il Consiglio, in data 3 novembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 55 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 della relatrice Konitzer, in data 10 aprile 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 77 voti favorevoli, 14 contrari e 10 astensioni.

1. Introduzione

1.1. Gli intermediari assicurativi autonomi rivestono grande importanza sul mercato dei servizi finanziari e, secondo i dati forniti dall'Associazione professionale degli intermediari d'assicurazione (BIPAR), in molti Stati membri la quota di mercato da loro detenuta nella distribuzione dei prodotti assicurativi supera il 50 %⁽¹⁾.

1.2. Mentre per le imprese di assicurazione l'istituzione del mercato interno è sostanzialmente completa con la disciplina introdotta dalle terze direttive⁽²⁾ e dal luglio 1994 ogni impresa è soggetta ad un regime unico di autorizzazione amministrativa e di controllo prudenziale da parte dello Stato membro in cui ha la sede sociale, per gli intermediari assicurativi e riassicurativi manca tuttora una disciplina europea efficace ed uniforme. Uno dei motivi per cui il diritto al libero stabilimento e quello alla libera prestazione dei servizi non sono pienamente sfruttati nel mercato interno è l'assenza di una disciplina europea uniforme, cosa che spesso contribuisce a mettere gli intermediari nell'impossibilità di soddisfare le richieste dei propri clienti. Ne sono esempi l'assicurazione della responsabilità civile e di altri rischi riguardanti gli autoveicoli e gli immobili detenuti in un altro Stato membro. Tali contratti sono stipulati nel modo più ampio possibile solo nello Stato membro di detenzione in quanto ciò non è possibile altrove.

1.3. Nella relazione introduttiva della proposta di direttiva la Commissione sottolinea giustamente che, anche se le disposizioni comunitarie finora adottate sugli intermediari assicurativi [contenute nella Direttiva 77/92/CEE⁽³⁾ e nella Raccomandazione 92/48/CEE⁽⁴⁾] hanno indubbiamente concorso a ravvicinare le legislazioni nazionali in materia, gli intermediari assicurativi debbono però tuttora sottostare a requisiti di legge diversi a seconda dello Stato membro. Ciò crea compartimentazioni fra i mercati nazionali ed ostacola l'esercizio dell'attività di intermediazione all'estero.

⁽¹⁾ La BIPAR ha completato le statistiche sulle quote di mercato relative ai diversi circuiti di distribuzione (COM(2000) 511 def., pag. 3) con i dati relativi ai paesi scandinavi — cfr. Allegato.

⁽²⁾ Direttiva 92/49/CEE (terza direttiva sull'assicurazione non vita), GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1; Direttiva 92/96/CEE (terza direttiva sull'assicurazione vita), GU L 360 del 9.12.1992, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 26 del 31.1.1977, pag. 14.

⁽⁴⁾ GU L 19 del 28.1.1992, pag. 32.

1.4. Va inoltre segnalato che la Raccomandazione della Commissione 92/48/CEE⁽⁴⁾ non è ancora stata attuata in tutti gli Stati membri. La Direttiva 77/92/CEE si è rivelata una base insufficiente per porre in essere una disciplina sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento che consentisse agli intermediari assicurativi e riassicurativi di operare all'estero. In alcuni Stati membri è ancora possibile iniziare ad operare nel settore senza essere formati né qualificati e inoltre, sotto molti aspetti, la qualifica di intermediario non è ancora tutelata.

1.5. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'intermediazione assicurativa presentata dalla Commissione risponde all'obiettivo comunitario, indicato nel piano d'azione per i servizi finanziari⁽⁵⁾, di instaurare un mercato al dettaglio che sia davvero integrato e nel quale siano adeguatamente protetti tanto gli interessi dei consumatori che quelli dei prestatori di servizi di intermediazione assicurativa.

2. Contenuto della proposta di direttiva

2.1. La proposta della Commissione tratta dell'accesso alla professione di tutti i soggetti che iniziano o esercitano una attività di intermediazione in campo assicurativo e riassicurativo (articolo 1, paragrafo 1), a prescindere dal fatto che l'attività sia esercitata sotto forma di persona fisica o giuridica.

2.2. Scopo della direttiva è migliorare la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento per gli intermediari nella Comunità.

2.3. La direttiva tiene conto del fatto che gli intermediari assicurativi svolgono un ruolo cruciale nella vendita di prodotti assicurativi in ambito comunitario: in molti Stati membri la quota di mercato da loro detenuta nella distribuzione supera il 50 %.

⁽⁵⁾ COM(1999) 232 def. dell'11.5.1999.

2.4. La direttiva tiene altresì conto di un obiettivo fissato dal piano d'azione per i servizi finanziari⁽¹⁾, accolto favorevolmente dal Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 e ribadito con forza dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000: instaurare un mercato al dettaglio che sia davvero integrato e nel quale siano adeguatamente tutelati tanto gli interessi dei consumatori che quelli dei prestatori di servizi.

2.5. Allo stesso tempo la direttiva ottempera anche alla risoluzione del Parlamento europeo la quale, in relazione al piano d'azione per i servizi finanziari, chiede che alla modifica della normativa comunitaria sugli intermediari assicurativi sia attribuita «priorità 1»⁽²⁾.

2.6. Con la direttiva viene instaurato un quadro normativo finora inedito volto a garantire un alto livello di professionalità di tutti gli intermediari autonomi (articolo 4), al fine di riservare l'esercizio dell'attività professionale d'intermediario assicurativo e riassicurativo negli Stati membri solo a coloro che

- possiedono adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali,
- dimostrano di possedere il requisito dell'onorabilità e in particolare un certificato penale immacolato in riferimento all'attività assicurativa o riassicurativa e di non essere mai stati dichiarati falliti,
- sono in possesso di un'assicurazione per la responsabilità professionale o di analoga garanzia per un importo non inferiore a 1000000 EUR per ogni sinistro e,
- grazie alle misure di tutela dei consumatori che gli Stati membri sono tenuti ad adottare, garantiscono i consumatori contro l'incapacità dell'intermediario di trasferire i premi all'impresa di assicurazione o riassicurazione oppure di trasferire all'assicurato gli importi della prestazione assicurativa.

2.7. La proposta prevede che gli Stati membri conservino la facoltà di esigere qualifiche inferiori — rispetto ai requisiti applicabili agli intermediari autonomi che svolgono l'attività a titolo principale — dai soggetti che iniziano o svolgono l'attività d'intermediazione in quanto dipendenti di un'impresa di assicurazione, di un intermediario registrato oppure a titolo secondario. È questo il fondamento dell'obbligo di fornire loro un'adeguata formazione di base e di assumersi la responsabilità del loro operato (articolo 4, paragrafo 1, secondo e terzo comma).

2.8. Gli Stati membri conservano inoltre la facoltà di non applicare la direttiva ai soggetti che propongono contratti

assicurativi come prestazione accessoria rispetto alla consegna di un bene o all'erogazione di un servizio, se i contratti non richiedono conoscenze specifiche, hanno una durata inferiore ad un anno e comportano un premio di importo non superiore a 1 000 EUR (articolo 1, paragrafo 2).

2.9. La direttiva subordina l'avvio e lo svolgimento della professione di intermediario assicurativo o riassicurativo all'iscrizione nel registro tenuto dall'autorità competente dello Stato membro di origine, che deve essere facilmente accessibile al pubblico (articolo 3).

2.10. Secondo la direttiva le imprese di assicurazione possono avvalersi unicamente dei servizi prestati da intermediari iscritti negli appositi registri (articolo 3, paragrafo 5).

2.11. A garanzia della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento, la direttiva impone un obbligo d'informazione reciproca al paese di origine e a quello di residenza dell'intermediario prima che quest'ultimo possa erogare servizi in uno Stato membro diverso da quello di origine o stabilirvisi. L'autorità competente dello Stato membro in cui l'intermediario intende operare comunica all'autorità competente dello Stato membro d'origine le eventuali condizioni alle quali, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività nel suo territorio (articolo 5).

2.12. Le autorità competenti per la tenuta dei registri degli intermediari possono essere pubbliche autorità, oppure enti riconosciuti dal diritto nazionale o da pubbliche autorità espressamente designate a tal fine dalla legislazione nazionale (articolo 6).

2.13. La direttiva proposta prescrive agli Stati membri di prendere sanzioni appropriate contro chi offra o venda prodotti assicurativi in qualità di intermediario senza essere registrato e contro le imprese di assicurazione che si avvalgano di servizi di intermediazione prestati da soggetti non registrati. In caso d'infrazione le autorità competenti degli Stati membri collaborano tra loro e si informano reciprocamente (articolo 7).

2.14. Agli Stati membri viene imposta l'istituzione di una sede di reclamo e di un sistema per la risoluzione stragiudiziale delle controversie (articoli 8 e 9).

2.15. Gli intermediari sono tenuti ad adempiere agli obblighi d'informazione previsti dalla direttiva (articolo 10).

2.16. È previsto che la direttiva sia recepita dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2003 (articolo 13).

(1) COM(1999) 232 def. dell'11.5.1999.

(2) Risoluzione A5-0059/2000, punto 11.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato economico e sociale si compiace espressamente delle proposte della Commissione volte a garantire un alto livello di professionalità degli intermediari assicurativi e riassicurativi mediante un apposito quadro normativo, ad agevolare l'esercizio dell'attività all'estero in regime di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi mediante un'unica procedura di registrazione, e al tempo stesso a garantire un elevato livello di tutela degli interessi degli assicurandi.

3.1.1. In precedenza il Comitato ha già fatto presente che, nonostante la sua enorme importanza per il funzionamento del settore delle assicurazioni nel mercato interno, l'attività d'intermediazione (rappresentanti e agenti) era oggetto di una sola direttiva, del 1976, che aveva tralasciato di disciplinare aspetti quali la responsabilità professionale, le garanzie finanziarie, l'iscrizione in un registro e altre condizioni per l'accesso all'attività⁽¹⁾.

3.1.2. Il Comitato conclude però che gli obiettivi portanti della proposta di direttiva sull'intermediazione assicurativa non sempre sono sufficientemente garantiti, ad esempio:

- il requisito di un alto livello di qualifica per gli intermediari assicurativi e riassicurativi,
- la possibilità di esercitare il diritto alla libera prestazione di servizi e il diritto di stabilimento come anche di tutelare i clienti e gli assicurandi.

3.2. Secondo la relazione introduttiva della Commissione, la direttiva in esame istituisce un quadro normativo diretto a garantire un alto livello di professionalità e di competenza degli intermediari assicurativi⁽²⁾. Fondamenti di qualsiasi qualifica professionale sono però un ciclo di formazione teorica e pratica sul posto di lavoro, le esperienze maturate in tale ciclo e le nozioni apprese mediante un aggiornamento continuo e parallelo all'attività lavorativa. A giudizio della Commissione⁽³⁾ le cognizioni e le attitudini dell'intermediario debbono corrispondere alle funzioni che svolge nonché ai mercati nei quali opera, ed è agli stessi Stati membri che spetta il compito di definirne e precisarne il livello ed il contenuto.

3.2.1. Inoltre, sulla scorta degli obiettivi citati, l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, come già la Raccomandazione 92/48/CEE, stabilisce che gli intermediari assicurativi e riassicurativi devono possedere adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali.

3.2.2. Il Comitato rimanda nuovamente al proprio parere sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» (Osservatorio del mercato unico), in cui constata già l'assoluta necessità che gli intermediari possiedano una formazione tecnica adeguata allo svolgimento delle loro importanti funzioni⁽⁴⁾. A questo proposito il Comitato si riferisce alla «Dichiarazione di Porto» della BIPAR⁽⁵⁾, la quale afferma l'esigenza di una formazione teorica e pratica quantificabile di una durata minima di 300 ore, ferma restando la possibilità di tener conto di conoscenze professionali acquisite in precedenza, e lasciando in ogni caso agli Stati membri il compito di determinarne autonomamente il livello e il contenuto.

3.2.3. Il Comitato propone che gli intermediari assicurativi che già da un certo periodo di tempo disponessero di esperienza e di cognizioni nel settore non siano nuovamente tenuti alla formazione professionale prevista all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, bensì abbiano la possibilità di accedere direttamente alla registrazione grazie ad una disposizione supplementare.

3.3. Per gli intermediari assicurativi la libera prestazione di servizi, a norma degli articoli 49 e ss. del trattato che istituisce la Comunità europea, e la libertà di stabilimento, a norma degli articoli 43 e ss., potranno essere realizzate solo quando il riconoscimento e la registrazione nel proprio paese di origine consentiranno di esercitare l'attività, in regime sia di libero stabilimento che di libera prestazione di servizi, anche in un altro Stato membro. Le diverse normative vigenti negli Stati membri rivelano però la già visibile compartimentazione dei mercati. Questo stato di cose si perpetuerebbe se fosse accolta la proposta avanzata dalla Commissione nell'articolo 5, seconda parte del paragrafo 3, secondo la quale l'avvio dell'attività di intermediazione assicurativa in uno Stato membro diverso dal proprio va subordinata a condizioni attinenti ai diversi tipi di formazione. È pertanto auspicabile che il livello formativo richiesto in tutti gli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, raggiunga uno standard minimo senza che la direttiva debba fissarne i contenuti, e inoltre che questa qualifica, la quale rende possibile l'iscrizione nel registro nel paese di origine, consenta anche di avviare l'attività in un altro Stato membro dopo la registrazione.

3.3.1. Il Comitato ritiene quindi che gli obiettivi della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento possano essere raggiunti solo se sarà determinato un livello formativo minimo per la qualifica professionale degli intermediari assicurativi e se la formazione sarà anche conclusa da un esame presso un ente statale o riconosciuto dallo Stato.

3.4. Infine la proposta della Commissione punta anche a migliorare la tutela degli assicurandi che acquistano prodotti assicurativi presso un intermediario. Questa tutela dev'essere garantita, tra l'altro, dall'iscrizione in un registro di ogni

⁽¹⁾ «I consumatori nel mercato delle assicurazioni», GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72.

⁽²⁾ COM(2000) 511 def., punto 1.2, primo capoverso, della relazione.

⁽³⁾ COM(2000) 511 def., punto 2 della relazione «Commento degli articoli», «Articolo 4».

⁽⁴⁾ GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72.

⁽⁵⁾ Risoluzione della BIPAR (Dichiarazione di Porto) del 7.10.1992, Germania: intermediazione assicurativa 1993, pag. 69.

persona fisica o giuridica che inizi o eserciti l'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa e dal soddisfacimento di alcuni requisiti professionali minimi. L'originario proposito di applicare la direttiva esclusivamente agli intermediari che presentassero un certo giro d'affari è stato giustamente abbandonato al fine di tutelare gli interessi degli assicurandi. L'intermediario che negozia un solo prodotto al giorno ha bisogno di una qualifica non inferiore a quella dell'intermediario che ne «vende» dieci. Né il numero di prodotti negoziati né il tempo necessario allo scopo possono essere determinanti per stabilire le qualifiche di base che l'intermediario deve possedere affinché i suoi clienti siano tutelati.

3.4.1. Purtroppo nell'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, la Commissione disattende il principio da essa stessa stabilito⁽¹⁾, poiché dà agli Stati membri la facoltà di non pretendere le qualifiche di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, dagli intermediari attivi a titolo secondario. In realtà, oltre che in Portogallo e nei paesi scandinavi, la distribuzione di contratti assicurativi a titolo di attività secondaria è diffusa nella Repubblica federale di Germania, dove circa 300 000 intermediari assicurativi operano accessoriamente rispetto alla propria occupazione principale. Tuttavia, se la proposta della Commissione fosse adottata, l'apertura del mercato e la libera prestazione di servizi consentirebbero ben presto di esercitare l'attività a titolo secondario anche in altri Stati membri, quindi il problema sollevato non riguarda solo uno Stato membro.

3.4.2. Tra l'altro la proposta della Commissione di non applicare i requisiti di qualifica professionale agli intermediari attivi a titolo secondario è contraria anche al concetto di tutela dei consumatori espresso nel trattato di Amsterdam⁽²⁾.

3.5. Il Comitato reputa troppo unilaterale l'obbligo di annotazione disposto dalla Commissione nell'articolo 10, paragrafo 3, a carico dell'intermediario assicurativo e ritiene inoltre che non consenta neanche di conseguire l'obiettivo della tutela del consumatore, se — in caso di danno — si potrà disporre solo delle annotazioni dell'intermediario assicurativo.

4. Osservazioni particolari

4.1. Articolo 1 — Ambito d'applicazione

4.1.1. La proposta concede agli Stati membri la facoltà di non applicare le disposizioni sui requisiti professionali (capo II) e quelle sugli obblighi d'informazione (capo III) se l'attività professionale di intermediazione viene esercitata da persone che propongono prodotti assicurativi per i quali non sono richieste conoscenze generali o specifiche in materia assicurativa [articolo 1, paragrafo 2, lettera a)], e se non si tratta di

contratti di assicurazione sulla vita [articolo 1, paragrafo 2, lettera b)], né di rischi di responsabilità civile [articolo 1, paragrafo 2, lettera c)], bensì di prodotti legati ai beni o ai servizi offerti nel quadro dell'attività professionale principale [articolo 1, paragrafo 2, lettere d) e e)]. Il Comitato ritiene che in tali «contratti accessori» rientri anche, per es., il contratto di assicurazione di un'autovettura a noleggio prenotata insieme ad una vacanza e per la stessa durata di quest'ultima. La proposta limita la durata del contratto di assicurazione a meno di un anno e l'importo del premio a 1 000 EUR [articolo 1, paragrafo 2, lettera f)].

4.1.1.1. Poiché i contratti di assicurazione sulla vita e quelli che assicurano i rischi di responsabilità civile, così denominati all'articolo 1, paragrafo 2, lettere b) e c), necessitando sempre di una competenza specifica, rientrano anch'essi nel disposto dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), il Comitato propone di unire il contenuto delle lettere a), b) e c). In tema di assicurazioni sugli autoveicoli, la particolare attenzione rivolta all'assicurazione della responsabilità civile risulta già dal principio della protezione delle vittime, che è sancito dalle legislazioni di tutti gli Stati membri e che ha per effetto l'obbligatorietà dell'assicurazione. Ciò sembra giustificato già dal fatto che anche altri contratti assicurativi necessitano di competenze generali e specifiche almeno quanto le assicurazioni sulla vita e della responsabilità civile. Il Comitato propone la seguente nuova formulazione:

«(a) non si tratti di prodotti previdenziali per la vecchiaia o di investimenti patrimoniali, ad esempio assicurazioni sulla vita o finalizzate ad una pensione, contratti che assicurano rischi di responsabilità civile e contratti tali da richiedere conoscenze generali o specifiche in materia assicurativa;»

4.1.2. È tuttora poco chiaro se l'importo massimo del premio si riferisce alla totalità dei contratti assicurativi stipulati nel corso dell'anno o ad ogni singola stipulazione. Sulla base della finalità della proposta di escludere dall'applicazione delle disposizioni solo la vendita di contratti assicurativi che coprono rischi ridotti, per es. la perdita o il danneggiamento di occhiali e di determinati elettrodomestici, o che sono venduti abbinati ad un prodotto principale, per es. un contratto di un'agenzia di viaggio, sembra opportuno limitare l'importo annuo del premio ad un totale di 100 EUR per contratto, senza una restrizione della durata. Il Comitato propone pertanto la seguente formulazione:

«(f) l'importo del premio non eccede 100 EUR all'anno per contratto e non è convenuta alcuna limitazione circa la durata del contratto.»

4.2. Articolo 2 — Definizioni

4.2.1. L'articolo 2 elenca le definizioni individuate ai fini dell'applicazione della direttiva, alcune delle quali risultano poco chiare.

⁽¹⁾ COM(2000) 511 def., punto 2 della relazione (commento all'articolo 1, quinto capoverso).

⁽²⁾ GU C 340 del 10.11.1997, pag. 32, punto 2.17.

4.2.1.1. Nell'articolo 2, paragrafo 3, l'intermediazione assicurativa è definita «l'attività consistente nel fornire informazioni sui contratti d'assicurazione, nel presentare, preparare o concludere tali contratti e nel collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione». Nella versione tedesca la parola «Vorschlagen» va sostituita con «Informationserteilung», in quanto quest'ultima corrisponde meglio all'espressione «giving information» presente nella versione inglese della proposta. Nella descrizione dell'attività di intermediazione assicurativa andrebbe compresa anche la consulenza vera e propria che ha luogo in concomitanza con la conclusione di un contratto. A giudizio del Comitato, la gestione dei contratti non rientra nell'intermediazione assicurativa com'è intesa dalla direttiva. Questa dovrebbe precisare che non è necessaria la presenza di tutte le caratteristiche citate affinché un'attività possa essere considerata intermediazione assicurativa. Il Comitato propone quindi la seguente formulazione:

«(3) “Intermediazione assicurativa”: l'attività consistente nel fornire informazioni e consulenza sui contratti d'assicurazione, nel presentare, preparare e concludere tali contratti e nel collaborare alla loro esecuzione, segnatamente prestando consulenza in caso di sinistri, esclusa l'instaurazione di contatti. Per presumere un'attività di “intermediazione assicurativa” basta che sia presente una delle caratteristiche citate.»

4.2.1.2. Nelle intenzioni della Commissione la definizione di «intermediario assicurativo» data nell'articolo 2, paragrafo 5, deve riguardare solo i soggetti (agenti, rappresentanti di una o più ditte, mediatori, ecc.) che operano autonomamente nel settore dell'intermediazione assicurativa, quindi non i dipendenti di un'impresa di assicurazione. Grazie a questo chiarimento diventa superfluo precisare che la definizione non riguarda l'impresa e i relativi dipendenti, i quali dal punto di vista giuridico fungono da assistenti. Riguardo alla proposta, per l'articolo 2, paragrafo 3, il Comitato raccomanda la formulazione seguente:

«(5) “intermediario assicurativo”, qualsiasi soggetto che inizi o svolga un'attività autonoma/indipendente di intermediazione assicurativa a titolo oneroso o in connessione con un bene e/o un servizio forniti a titolo oneroso.»

4.2.2. Sulla falsariga della proposta formulata al punto 4.2.1.2, il Comitato propone di emendare anche l'articolo 2, paragrafo 6, come segue:

«(6) “intermediario riassicurativo”, qualsiasi soggetto che inizi o svolga un'attività autonoma/indipendente di intermediazione riassicurativa a titolo oneroso o in connessione con un bene e/o un servizio forniti a titolo oneroso.»

4.2.3. La proposta di direttiva non definisce il concetto di «impresa madre» impiegato nell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), pertanto il Comitato propone di aggiungere un'altra definizione all'elenco e invita la Commissione a formularla.

4.3. Articolo 3 — Registrazione

4.3.1. In seguito alla proposta di soppressione dell'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma (cfr. punto 4.4.3.4), l'articolo 3, paragrafo 2, va riformulato come segue:

«(2) Gli Stati membri provvedono affinché la registrazione degli intermediari di assicurazione e riassicurazione sia subordinata al possesso dei requisiti professionali di cui all'articolo 4.»

4.3.2. L'iscrizione nel registro è un atto giuridico imposto dalla disciplina sull'accesso alla professione, viceversa il rifiuto della domanda di iscrizione rappresenta un ostacolo per l'accesso alla professione che intacca il diritto fondamentale alla libertà professionale. La direttiva deve quindi prevedere che gli Stati membri organizzino il sistema di autorizzazione secondo i principi dello Stato di diritto e diano quindi anche la possibilità di avviare procedure di reclamo e di ricorso contro il rifiuto della domanda o la revoca dell'iscrizione nel registro. Ciò può essere realizzato riformulando l'articolo 3, paragrafo 4, come segue:

«(4) Gli Stati membri devono provvedere affinché gli intermediari abbiano accesso ad una procedura di ricorso nel caso in cui la loro domanda di iscrizione nel registro venga rifiutata o la loro registrazione venga revocata in seguito ad una delle sanzioni di cui all'articolo 7. Inoltre gli Stati membri provvedono affinché il registro o i registri di cui al paragrafo 1 siano accessibili al pubblico.»

4.4. Articolo 4 — Requisiti professionali

4.4.1. L'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, intende stabilire i requisiti specialistici esigibili dagli intermediari assicurativi senza alcun riferimento ai tempi e ai contenuti tecnici di cui va corredata la qualifica che consentirà all'intermediario assicurativo d'isciversi nell'apposito registro statale. La formulazione «adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali» non fa nemmeno riferimento all'attività di intermediazione assicurativa. La genericità delle cognizioni e delle attitudini così richieste all'intermediario può comportare il rischio che non sia possibile raggiungere l'obiettivo di garantire all'assicurando una maggiore tutela in caso di normative nazionali completamente divergenti, soprattutto per quanto riguarda i requisiti di competenza specialistica dell'intermediario. Se non sarà determinata una qualifica minima di base che tenga conto della tutela dei consumatori, gli intermediari finiranno per sopportare gravi distorsioni della concorrenza nel contesto della libera prestazione di servizi perseguita. Neanche con la proposta di direttiva in esame sembra possibile conseguire l'obiettivo di garantire agli intermediari assicurativi l'equivalenza delle disposizioni nazionali, che era già stato indicato nella Raccomandazione 92/48/CEE.

4.4.1.1. D'altra parte, date le qualifiche anche molto elevate alle quali alcuni Stati membri hanno già subordinato l'accesso alla professione di intermediario assicurativo, non è neanche fattibile introdurre mediante direttiva europea un requisito

unico di formazione specialistica degli intermediari assicurativi. Pertanto anche il Comitato si astiene dal raccomandare una direttiva che ponga una disciplina uniforme della formazione professionale. Sulla scorta della proposta della BIPAR⁽¹⁾, raccomanda tuttavia di formulare almeno un «minimal standard» che serva agli Stati membri come base per articolare poi i corsi di formazione nazionali. Tale standard dovrebbe comprendere un numero minimo di ore per la formazione professionale teorica e pratica. L'elaborazione, l'offerta e l'attuazione di un assetto formativo, come pure la definizione di regole per stabilire a quante delle ore di formazione richieste corrispondano eventuali competenze professionali specifiche, dovrebbero rimanere prerogativa degli Stati membri, che agirebbero in collaborazione con le associazioni di categoria, le imprese di assicurazione, le camere di commercio e le rappresentanze dei lavoratori. La formazione dovrebbe concludersi con un esame finale obiettivo che, a seconda del sistema vigente nello Stato membro, sarà statale oppure certificato da un ente riconosciuto dallo Stato per mezzo di delega. Il Comitato propone pertanto di formulare come segue l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma:

«(1) Gli intermediari assicurativi e riassicurativi devono dimostrare di possedere adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali in materia assicurativa, acquisite mediante una formazione pratica e teorica per un totale di almeno 300 ore. Si può tener conto anche di competenze professionali specifiche acquisite al di fuori della formazione professionale. Tale formazione si conclude con un esame sostenuto presso un ente statale o riconosciuto dallo Stato.»

4.4.2. Il Comitato suppone che la disposizione dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, possa essere applicata anche alle banche e alle casse di risparmio che affiancano alla prestazione di servizi finanziari l'attività di intermediazione assicurativa e che ciò possa avvenire in modo da assoggettare i rispettivi organi direttivi a tutti i requisiti previsti nell'articolo 4 e da renderne obbligatoria l'iscrizione nel registro. I dipendenti di tali aziende direttamente preposti all'intermediazione debbono disporre di cognizioni e di attitudini riferite all'attività che iniziano o che svolgono e ai prodotti che propongono, nonché essere soggetti al controllo dell'organo direttivo iscritto nel registro⁽²⁾.

4.4.3. Il terzo comma dell'articolo 4, paragrafo 1, lascia agli Stati membri la facoltà di applicare o meno le disposizioni sulla qualifica professionale alle persone fisiche che, pur

iniziando o svolgendo l'attività d'intermediazione assicurativa, esercitano a titolo principale un'attività professionale diversa e il cui reddito non derivi prevalentemente dall'intermediazione stessa, purché un soggetto qualificato ai sensi del primo comma ovvero un'impresa di assicurazione assuma la piena responsabilità dei loro atti e fornisca loro un'adeguata e pertinente formazione.

4.4.3.1. Questa deroga è in contrasto con l'intenzione dichiarata dalla Commissione di fare in modo che «qualsiasi persona (fisica o giuridica) che acceda all'attività dell'intermediazione assicurativa o riassicurativa ovvero svolga tale attività ... [posseda] determinati requisiti professionali minimi⁽³⁾». Contraddice anche l'auspicio della Commissione di applicare la direttiva e i requisiti da essa fissati alla totalità degli intermediari assicurativi, in quanto sarebbe l'unico modo per realizzare un'efficace tutela degli interessi degli assicurandi⁽⁴⁾.

4.4.3.2. La possibilità che le diverse normative nazionali richiedano agli intermediari assicurativi qualifiche professionali differenti può portare in concreto a una disparità di trattamento ingiustificata e quindi a una violazione del principio di uguaglianza. In questo contesto non importa che, per i casi in cui qualcuno operi per conto di un'impresa o di un intermediario registrato senza essere iscritto nel registro, la relativa responsabilità venga addossata al «datore di lavoro». La garanzia della responsabilità migliora la tutela dell'assicurato solo in caso di danni imputabili ad una consulenza o intermediazione viziata, ma non aiuta a prevenire tali danni. Per tenere nel debito conto la tutela dei consumatori la direttiva deve invece prefiggersi proprio l'obiettivo della prevenzione di vizi nella consulenza o nella conclusione di un contratto.

4.4.3.3. Non si può operare una distinzione netta tra attività professionale principale e secondaria: per esempio è opinabile che un'attività di intermediazione della durata di due ore al giorno possa essere classificata come secondaria nel caso di coloro che non svolgono altre attività, oppure che si possa parlare di esercizio dell'intermediazione assicurativa a titolo secondario anche nel caso di chi lavora mezza giornata come dipendente e l'altra mezza giornata come intermediario assicurativo autonomo.

4.4.3.4. Il Comitato raccomanda quindi urgentemente di sopprimere il terzo comma dell'articolo 4, paragrafo 1.

4.4.4. La proposta della Commissione non prevede alcuna disposizione transitoria per quegli intermediari che già da parecchio tempo esercitano un'attività autonoma d'intermediazione assicurativa. Il Comitato non giudica appropriato prevedere che anche questi intermediari debbano seguire una formazione per ottenere la registrazione e per poter quindi

(1) Risoluzione della BIPAR (Dichiarazione di Porto) del 7.10.1992, Germania: intermediazione assicurativa 1993, pag. 69.

(2) Si sono espressi in questo senso anche i rappresentanti della Commissione, nel corso della riunione del gruppo di studio «Intermediazione assicurativa» (Sezione «Mercato unico, produzione e consumo» del Comitato) svoltasi il 20 febbraio 2001.

(3) COM(2000) 511 def., punto 1.3 della relazione (primo capoverso).

(4) COM(2000) 511 def., relazione (commento dell'articolo 1).

proseguire la loro attività. Esso propone pertanto di sostituire l'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, con una clausola specifica così formulata:

«Gli Stati membri hanno la facoltà di non applicare il disposto del primo comma del presente paragrafo alle persone che, al momento dell'entrata in vigore della legislazione nazionale frutto della direttiva, esercitano già da oltre 3 anni un'attività d'intermediazione assicurativa.»

4.4.5. Nell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, la registrazione degli intermediari assicurativi e riassicurativi è subordinata, tra l'altro, alla condizione che non devono essere stati dichiarati falliti. Il concetto di «fallimento» non è in uso in tutti gli Stati membri e in Germania, con l'adozione nel 1994 della Insolvenzordnung (norme in materia di insolvenza)⁽¹⁾, è stato abolito e sostituito dal concetto di «insolvenza». Oltre al fallimento e all'insolvenza esistono però anche altri atti punibili che fanno presumere inaffidabilità nell'esercizio della professione d'intermediario assicurativo, in particolare i reati contro il patrimonio, tra i quali ad esempio l'appropriazione indebita o il peculato. Per rendere il testo più chiaro e completo il Comitato raccomanda quindi la seguente formulazione:

«... riassicurativa, non devono essere stati dichiarati falliti, il loro patrimonio non deve essere stato sottoposto a procedura giudiziaria di insolvenza né debbono essere stati condannati per reati contro il patrimonio altrui, salvo che sia intervenuta la riabilitazione a norma del diritto nazionale.»

4.4.6. Secondo l'articolo 4, paragrafo 4, lettera b), della proposta della Commissione, gli Stati membri possono adottare misure volte a garantire il trasferimento dei premi e degli importi delle prestazioni assicurative, per esempio pretendere che gli intermediari possiedano in modo permanente una capacità finanziaria pari all'8 % del reddito annuale netto e comunque non inferiore a 15 000 EUR.

4.4.6.1. Tale disposizione non solo imporrebbe per la prima volta ad una categoria professionale di rendere note le proprie entrate, ma comporterebbe per di più un notevole onere economico. Allo stesso tempo si tratta di una disposizione troppo vaga per essere applicabile: l'autorità competente dovrebbe effettuare continuamente controlli per garantirne l'attuazione, il che comporterebbe per tale autorità un impegno amministrativo difficile da quantificare e da finanziare. Per di più l'ammontare indicato come garanzia è arbitrario in quanto non basato su un effettivo bisogno di tutela.

4.4.6.2. Una volta che — come richiesto — i conti-cliente saranno salvaguardati contro il caso di fallimento, al Comitato sembra sufficiente imporre all'intermediario di gestire i fondi dei clienti in modo rigorosamente separato dai propri conti,

come richiede l'articolo 4, paragrafo 4, lettera c). Tra l'altro la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 4, autorizza lo Stato membro a prendere ogni misura possibile e lecita secondo il diritto nazionale per tutelare i fondi dei propri clienti.

4.4.6.3. Dato che la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 4, è formulata in modo generale, il Comitato raccomanda di astenersi dall'elencare espressamente le possibili misure di garanzia alle lettere da a) a d) e suggerisce, in ogni caso, di sopprimere completamente il requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 4, lettera b).

4.5. *Articolo 5 — Notificazione dello stabilimento e della prestazione di servizi negli altri Stati membri*

4.5.1. Nell'articolo 5 la Commissione dispone un sistema di notifica volto a garantire la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento all'interno della Comunità. L'articolo fissa la procedura da seguire per un intermediario registrato che voglia esercitare l'attività in uno Stato membro diverso da quello di registrazione. La procedura impone un triplice obbligo di notifica: all'intermediario nei confronti dell'organo di registrazione del paese di origine, al paese di origine nei confronti del registro del paese di destinazione dell'intermediario e al registro del paese di origine, che deve comunicare all'intermediario di aver trasmesso la notifica al registro del paese di destinazione. Inoltre l'autorità competente del paese di destinazione deve comunicare a quella del paese di origine eventuali condizioni specifiche cui, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività nel suo territorio (articolo 5, paragrafo 3). In quel caso è necessario che l'autorità competente del paese di origine comunichi tali condizioni all'intermediario. In base ai tempi indicati nella proposta, un intermediario assicurativo non può stabilirsi o partecipare allo scambio di servizi in un altro Stato membro prima di aver aspettato almeno tre mesi e di aver espletato diversi atti burocratici evitabili.

4.5.1.1. Giustamente la Commissione sottolinea pertanto che occorre vagliare le modalità possibili per modernizzare la procedura e in questo contesto cita la possibilità di pubblicare i registri nei siti Internet delle singole autorità competenti, nel rispetto della tutela dell'interesse pubblico. Essa suggerisce di discutere tale procedura insieme agli Stati membri.

4.5.1.2. Il Comitato concorda pienamente con il giudizio della Commissione ed esorta a procedere fin da ora sulla strada già tracciata di una semplificazione fondata sull'uso dei moderni mezzi di comunicazione.

4.5.1.3. Il Comitato propone perciò di riformulare come segue l'articolo 5, paragrafi 1 e 2:

«1. Qualsiasi intermediario di assicurazione o riassicurazione che intenda esercitare per la prima volta la propria attività in uno o più Stati membri in regime di libera

⁽¹⁾ Norme in materia di insolvenza, 5 ottobre 1994 (GU della Repubblica federale di Germania, I, pag. 2866).

prestazione di servizi o di libertà di stabilimento è tenuto ad informarne l'autorità competente dello Stato membro in cui intende operare. Entro un mese tale autorità conferma all'intermediario che può iniziare a svolgere l'attività o che può stabilirsi. La mancanza o il ritardo di tale conferma autorizza l'intermediario ad iniziare e ad esercitare l'attività nello Stato membro interessato.

2. Le autorità competenti degli Stati membri raggruppano in un unico sito Internet i registri nei quali sono iscritti gli intermediari di assicurazione e di riassicurazione e li aggiornano costantemente.»

4.5.2. Secondo l'articolo 5, paragrafo 3, ultima parte, le autorità competenti dello Stato membro in cui l'intermediario intende operare sono tenute a comunicare alle autorità competenti dello Stato membro d'origine di quest'ultimo le eventuali condizioni specifiche cui, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività sui loro territori. Questa formulazione mette in luce chiaramente che la direttiva non consentirà di assicurare né la libera prestazione di servizi né la libertà di stabilimento. Eppure proprio questi dovrebbero essere gli obiettivi perseguiti, altrimenti ogni Stato membro avrebbe la possibilità d'isolare il proprio mercato assicurativo imponendo condizioni aggiuntive rispetto ai requisiti di cui all'articolo 4. La direttiva dovrebbe quindi chiarire che le condizioni imposte dagli Stati membri non potranno fare riferimento ai requisiti formativi di cui all'articolo 4, paragrafo 1⁽¹⁾; a tal fine il Comitato propone la seguente formulazione per una frase da aggiungere all'articolo 5, paragrafo 3:

«Le condizioni imposte dagli Stati membri non devono far riferimento ai requisiti formativi prescritti nell'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva.»

4.6. Articolo 10 — Informazioni fornite dall'intermediario assicurativo

4.6.1. Secondo la versione tedesca della proposta della Commissione, l'intermediario assicurativo deve fornire al consumatore le informazioni elencate in dettaglio nel paragrafo 1 «vor jeder Kontaktaufnahme» (prima di qualsiasi contatto). In realtà, però, è semplicemente impossibile fornire a qualcuno informazioni «prima di qualsiasi contatto». La versione inglese [N.d.T: anche quella italiana] stabilisce un obbligo d'informazione «prior to any initial contract» («previamente a qualsiasi contratto iniziale»). A giudizio del Comitato, per rendere il testo della versione inglese, va scelta la seguente formulazione:

«1. Al più tardi prima della conclusione di qualsiasi contratto, l'intermediario deve fornire al consumatore quanto meno le seguenti informazioni: ...»

4.6.2. A norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), l'intermediario deve comunicare l'identità dei soggetti che possono essere ritenuti responsabili in caso di danno. Oltre che dell'intermediario assicurativo stesso e della sua società/del suo socio, in genere si tratta solo dell'assicurazione della responsabilità civile e dell'impresa con la quale il contratto assicurativo è posto in essere. Il Comitato raccomanda pertanto di riformulare il testo come segue:

(e) l'identità della persona fisica o giuridica (socio o società dell'intermediario, assicurazione della responsabilità civile dell'intermediario o dei suoi soci/della sua società, nome e indirizzo dell'impresa di assicurazione per la quale opera) responsabile per qualsiasi eventuale negligenza, scorrettezza o consulenza inadeguata commessa dall'intermediario in riferimento all'attività d'intermediazione assicurativa;

4.6.3. Secondo l'articolo 10, paragrafo 3, della proposta della Commissione, prima della conclusione di qualsiasi contratto gli intermediari assicurativi hanno l'obbligo d'indicare per iscritto le richieste e le esigenze del cliente e le ragioni su cui si fonda la scelta consigliata. Nella maggior parte dei casi questo requisito non risulta ragionevole né pratico. Nel caso di un contratto di assicurazione della responsabilità civile inerente ad un autoveicolo, la ragione della stipula consiste sempre nell'acquisto o nella nuova immatricolazione dell'autoveicolo stesso. L'assicurazione contro l'annullamento di un viaggio serve sempre a coprire il rischio di non poter intraprendere il viaggio a causa di una malattia. Poiché nella maggior parte dei casi la conclusione del contratto risponde ad un'intenzione chiara e inequivocabile dell'assicurato, nella verbalizzazione della volontà del cliente va ravvisato più un fardello burocratico che un esempio di ragionevole tutela del consumatore. Pertanto, a giudizio del Comitato, l'obbligo di annotazione dovrebbe gravare sull'intermediario assicurativo solo qualora il cliente lo richieda. Inoltre, in questo caso, il cliente dovrebbe essere tenuto a comunicare per iscritto le proprie richieste all'intermediario assicurativo. Nell'eventualità di un danno, la valutazione della colpa sarà possibile solo se saranno disponibili le annotazioni eseguite allo scopo da entrambe le parti. L'intermediario dovrebbe però essere tenuto a segnalare di essere soggetto all'obbligo di annotazione. Di conseguenza il Comitato propone la seguente formulazione dell'articolo 10, paragrafo 3:

«3. L'intermediario assicurativo deve segnalare al cliente di essere tenuto, su sua richiesta, ad indicare per iscritto le ragioni e le esigenze su cui si fonda la conclusione di un contratto, o una consulenza attinente a tale conclusione, purché a sua volta il cliente gli comunichi per iscritto le proprie richieste ed esigenze.»

4.6.4. Il Comitato propone alla Commissione di precisare l'articolo 10, paragrafo 4, come segue:

«Gli intermediari riassicurativi e assicurativi che negoziano contratti relativi a grandi rischi e gli intermediari assicurativi definibili "legati ad un'impresa" — purché negozino contratti esclusivamente per l'impresa cui sono legati — non sono tenuti a fornire le informazioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3.»

⁽¹⁾ Vale anche qui la nota 17. Cfr. la relazione introduttiva della proposta di direttiva, punto 1.3.

4.7. Articolo 13 — Attuazione

4.7.1. La Commissione propone che gli Stati membri adottino le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per attuare la direttiva entro il 31 dicembre 2003 e che ne informino immediatamente la Commissione.

4.7.2. Il Comitato ritiene altresì necessario che gli Stati membri informino la Commissione anche sul contenuto e

sulla durata dei requisiti di formazione o di qualificazione da loro disciplinati, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma. Propone perciò d'integrare l'articolo 13, primo comma, aggiungendo la seguente frase:

«Informano la Commissione con particolare solerzia anche in merito al contenuto e alla durata delle qualifiche disciplinate a livello nazionale di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma.»

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

Al parere del Comitato economico e sociale

Quote di mercato relative ai diversi circuiti di distribuzione assicurativa in taluni paesi dell'Unione europea

(in %)

Paese	Mediatori		Agenti generali		Sportelli bancari		Ass. diretta		Altri	
	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita
Austria (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grecia	Non disponibile									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Non disponibile									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) In Austria le banche possono svolgere il ruolo di mediatore o di agente.

Fonte: BIPAR 2001.

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La natura e la tutela della natura in Europa»

(2001/C 221/22)

Il Comitato economico e sociale, in data 13 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ribbe, in data 11 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Obiettivo e struttura del parere d'iniziativa

1.1. Con il presente parere d'iniziativa il Comitato intende contribuire alle discussioni in corso nell'Unione europea sullo stato della natura e del paesaggio e della tutela della natura in Europa in generale e, in particolare, sull'integrazione della tutela della natura in altri settori d'intervento.

1.2. Il capitolo 2 illustra l'importanza del patrimonio naturale europeo e sottolinea l'esigenza di un coordinamento a livello superiore della tutela della natura da parte dell'UE. Il capitolo 3 tratta poi l'applicazione delle direttive dell'Unione europea in materia. Nel capitolo 4 si trova il tema principale del presente parere, la verifica della coerenza dell'intervento politico. Si cerca di stabilire se la tutela della natura abbia acquisito una posizione di maggior rilievo all'interno delle politiche dell'Unione europea rispetto al passato, ovvero in quali ambiti siano assolutamente necessarie delle correzioni. Le riflessioni condotte nel presente parere si concentrano sulle politiche in cui l'influenza dell'Unione europea è maggiore.

1.3. È fuor di dubbio che sono molto diversi gli interventi che hanno conseguenze sulla natura, per esempio, l'attività edilizia, lo sfruttamento a fini ricreativi, lo sfruttamento del suolo, l'agricoltura e la silvicoltura, lo sviluppo dei trasporti e di infrastrutture, la costruzione di canali, le opere di sbarramento e deviazione dei corsi d'acqua, solo per nominarne alcuni. Nel presente parere il Comitato si concentra sulla politica agricola comune, con cui l'Unione europea esercita un'influenza considerevole sull'impiego delle superfici e in tal modo anche sullo stato di conservazione della natura. L'integrazione della tutela della natura nell'agricoltura riveste particolare importanza, poiché il 44 % del territorio comunitario, nonché gran parte delle zone di Natura 2000 vengono utilizzati a fini agricoli.

2. La situazione di partenza della tutela della natura europea

2.1. L'Europa non dispone soltanto di straordinari valori culturali. I paesaggi che hanno subito l'intervento umano e quelli naturali rappresentano uno straordinario patrimonio

naturale. La grande varietà di tipi di paesaggio, e dunque di specie animali e vegetali, costituisce l'attrazione ed il fascino del continente. La loro preservazione è ormai un compito importante dei politici, degli amministratori e dei cittadini.

2.1.1. La tutela della natura non è però fine a sé stessa. La natura è l'imprescindibile base della vita e dell'economia ed è un'importante risorsa per le attività economiche; essa costituisce il presupposto per una varietà di attività sportive, del tempo libero e ricreative, per le cure sanitarie e, in alcuni casi, per la terapia medica.

2.2. L'elevata diversità di specie animali e vegetali è il risultato sia delle differenti condizioni naturali che di forme di sfruttamento che vi si sono adeguate. Pertanto molte specie e molti habitat dipendono direttamente dall'utilizzazione delle aree. Una gran parte delle specie che oggi necessitano di una tutela maggiore, sono il risultato proprio di quei metodi di produzione agricola praticati negli ultimi secoli e, nella prospettiva odierna, considerati estensivi. «L'Europa» è tuttavia troppo varia perché vi possano essere condizioni relative alla natura e al paesaggio comparabili e applicabili dappertutto. Di conseguenza anche le esigenze di tutela della natura sono molto differenti: nei vasti boschi della Scandinavia le situazioni e i problemi della tutela della natura sono differenti da quelli delle Highlands scozzesi, delle Alpi, dell'arida Estremadura spagnola o degli Stati membri e delle regioni in cui si pratica in misura predominante l'agricoltura intensiva⁽¹⁾.

2.3. La preservazione della natura e della sua diversità costituisce un compito da svolgere anche e soprattutto nei singoli Stati membri e nelle singole regioni, nonché a livello di enti locali. Anche il singolo cittadino è chiamato a impegnarsi per la tutela della natura e dell'ambiente. I numerosi esempi positivi che sono stati dati da privati cittadini, organizzazioni naturalistiche e agricoltori mostrano che molte persone si identificano con la tutela della natura e del paesaggio. Si tratta di un tipico compito che viene svolto «dal basso», ma che deve

(1) Come la Bretagna, i Paesi Bassi, il Belgio, la Danimarca, la Germania nordoccidentale, l'Inghilterra sudorientale, la pianura padana eccetera.

tuttavia essere sostenuto da iniziative politiche. Quindi un impegno coordinato anche a livello europeo è non solo opportuno, bensì strettamente indispensabile. Infatti in mancanza di un coordinamento a livello superiore da parte dell'Unione europea non può esservi in Europa un'efficace tutela della natura.

2.3.1. Da un lato tale obbligo di coordinamento deriva dal fatto che varie specie non sono vincolate ad una singola area, bensì migrano, a volte per migliaia di chilometri, tra insediamenti estivi ed invernali. La natura non conosce confini. La preservazione di numerose specie, ad esempio quella delle gru migratrici, può essere garantita solo se si proteggono, oltre agli insediamenti di cova ed estivi, ad esempio nell'Europa settentrionale, anche quelli invernali, ad esempio in Spagna. Inoltre, alla stessa stregua delle persone che si spostano o viaggiano in auto, le specie animali migratrici, nel corso dei loro trasferimenti tra gli insediamenti invernali e quelli estivi, hanno bisogno non solo di zone di sosta ma anche di corsie. Inoltre l'Europa è la zona di insediamento invernale di uccelli migratori asiatici che covano nei grandi spazi della Siberia, ed è anche la zona di cova di uccelli migratori che hanno in Africa le loro zone di insediamento invernale. Quindi la tutela della natura in Europa spesso è decisiva anche per la varietà delle specie di zone extraeuropee.

2.3.2. L'esigenza di un coordinamento superiore da parte dell'Unione europea deriva poi anche dal fatto che, anche se non sono presenti in tutte le regioni d'Europa, certe specie animali e vegetali fanno tuttavia parte della cultura europea. In altri termini, la loro protezione è di interesse europeo e non solo nazionale, così come è comunemente accettato che determinati monumenti storici nazionali siano oggetto di tutela a livello comunitario. Un esempio di tali specie animali è dato dal più grande uccello europeo in grado di volare, l'otarda (*Otis tarda*), di cui gli esemplari rimasti si trovano soprattutto nella penisola iberica; i circa 15 000 esemplari spagnoli e i 200-300 esemplari portoghesi costituiscono pressappoco la metà della popolazione mondiale. Altri esempi sono l'orso bruno, il lupo, la lince, il bisonte europeo, un gran numero di chiroteri e anche insetti (*Euphydryas aurinia* ⁽¹⁾, la maculinea *nausithous* ⁽²⁾, la *rosalia alpina*). Per tutelare tali specie sono necessari provvedimenti speciali che spesso comporteranno il mantenimento di una produzione agricola tradizionale che non è competitiva nell'attuale contesto concorrenziale.

2.4. La biodiversità si è notevolmente e rapidamente ridotta negli ultimi anni. Risultano particolarmente preoccupanti gli sviluppi della situazione nel tempo: nello spazio di alcuni anni ovvero di alcuni decenni talune specie si sono già estinte, altre sono fortemente minacciate d'estinzione, altre sono invece a rischio o potenzialmente a rischio. Solo pochissime specie, che vivono in prossimità degli insediamenti umani, sono riuscite ad adeguarsi alle mutate condizioni e ad accrescere la loro presenza. In generale tuttavia va osservato che la situazione della natura e della sua tutela in Europa è fonte di grande preoccupazione. Alcuni importanti successi nella stabilizzazione di determinate specie (ad esempio la tutela dei rapaci

nell'Europa centrale) non possono tuttavia far dimenticare che le misure avviate negli ultimi anni hanno avuto purtroppo successi parziali e non sono riuscite ad arrestare e ad invertire la generale tendenza negativa. L'Agenzia europea dell'ambiente osserva, nella seconda relazione sullo stato dell'ambiente in Europa (1999), che «... le specie selvatiche in Europa continuano ad essere seriamente minacciate ed aumenta il numero delle specie che si rarefanno. In numerosi paesi la quota delle specie conosciute di vertebrati sottoposte a minaccia può arrivare al 50 %. Si evidenzia in Europa una riduzione della presenza di oltre un terzo delle specie di uccelli».

2.5. Ciò ha cause molto differenti. La principale minaccia al momento attuale consiste certamente nella riduzione o nella totale scomparsa degli habitat delle specie animali e vegetali. In passato, la persecuzione diretta di determinati animali (orsi, lupi, linci) era più importante di quanto non lo sia adesso, tuttavia essa va ancora considerata in certa misura un problema. La riduzione degli habitat adeguati, a causa, tra l'altro, dell'edificazione, del mutare delle pratiche agricole e silvicole, dell'immissione di agenti nocivi, della frammentazione dei paesaggi di grande estensione, ad esempio per la presenza di vie di comunicazione, di infrastrutture turistiche (soprattutto nelle zone costiere) ecc., non si è ancora arrestata. Si continua anzi ad edificare le superfici, a prosciugare zone umide, ad irrigare zone secche, a eutrofizzare o ipertrofizzare siti poveri di agenti nutritivi ecc. Accanto alle responsabilità locali o statali, la politica agricola e strutturale dell'Unione europea, troppo unilaterale nel suo orientamento verso la produzione e la crescita, è stata e continua ad essere in tanti casi all'origine di molti di questi mutamenti negativi. Diversi Stati membri hanno nel frattempo introdotto misure che però non sono state in grado di invertire le tendenze negative che hanno origine ad un livello superiore.

2.5.1. Un problema sinora piuttosto sottovalutato trova la sua origine nella politica della pesca. Le grandi flotte da pesca rispondono alla sempre crescente pressione economica con metodi di pesca sempre più efficaci. Nelle reti a strascico restano spesso impigliati tartarughe marine o mammiferi marini appartenenti a specie minacciate, come ad esempio foche monache (*Monachus monachus*), altre foche, balenotteri o delfini. I tradizionali metodi sostenibili di pesca, come ad esempio la pesca del tonno con la lenza praticata in Spagna, hanno invece un'esistenza difficile sotto il profilo economico ⁽³⁾. Anche lo sfruttamento economico della pesca nelle acque ferme, nonché nei corsi d'acqua comporta conflitti, dovuti al fatto che vi è competizione con specie che si nutrono di pesci (per esempio la lontra comune) oppure riconducibili ad interventi o danni alle acque, come per esempio l'eutrofizzazione ad opera di mangimi e concimi (nonché a causa delle acque di scarico municipali e industriali), la calcinazione, l'occupazione attraverso specie estranee, la costruzione di stagni.

(1) Marsh fritillary.

(2) Dusky large blue.

(3) È importante che il pubblico sia informato di questo: la carne di un tonno catturato alla lenza è bianca, quella di un tonno pescato con una rete è rossa. I consumatori, attraverso le loro scelte di acquisto, possono contribuire alla protezione della natura.

2.5.2. Non solo tra gli animali in libertà, ma anche nel settore delle razze domestiche da produzione e delle varietà vegetali, si registrano drammatiche perdite di specie e quindi di risorse genetiche. Molte vecchie specie di animali domestici, adattate alle condizioni regionali, sono già scomparse o minacciate di estinzione. Altrettanto difficile si presenta la situazione di specie di cereali e ortaggi divenute rare. Si tratta di un problema di protezione della natura di cui finora non si sono occupati abbastanza gli organismi sia pubblici che privati di tutela della natura. Sebbene in questo campo si sia registrata un'inversione di atteggiamento e, per esempio, nel quadro dei programmi agroambientali siano state avviate delle iniziative, molto resta ancora da fare. Tuttavia, si è dimostrato che possono esistere anche opportunità economiche, per esempio nella commercializzazione di vecchie razze di animali d'allevamento (per es. maiale della Svevia -Halle o maiale iberico).

2.6. La diversità di tipi di habitat e di specie già oltre 100 anni fa ha indotto a suddividere l'Europa in regioni biogeografiche determinate e studiare analiticamente, per ognuna di esse, quali tipi di habitat e di specie rivestano particolare importanza (europea) e debbano pertanto essere oggetto di una speciale protezione. Basandosi su lavori preparatori di carattere scientifico, nell'articolo 1, lettera c) della direttiva sugli habitat, sulla flora e sulla fauna si è sancita una suddivisione dell'Europa in regioni biogeografiche.

2.7. Gli Stati membri, la Commissione e, al suo interno, in particolare la Direzione generale «Ambiente» cercano già dall'inizio degli anni '70 di porre rimedio alla difficile situazione della tutela della natura non solo attraverso l'adozione (e l'applicazione) di direttive, ma anche grazie a particolari strategie⁽¹⁾ e attraverso l'integrazione della tutela della natura in altre politiche.

3. Il diritto europeo in materia di tutela della natura e la sua applicazione

3.1. Nei decenni passati sono state adottate a livello europeo due importanti direttive: la cosiddetta direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici del 1979 (79/409) e nel 1992, la direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (92/43). Insieme esse costituiscono le premesse principali per la tutela di importanti specie animali e vegetali europee minacciate. Grazie ad esse si dovrebbe tra l'altro creare una rete europea di zone protette particolarmente importanti (Natura 2000). Ambedue le direttive costituiscono elementi essenziali per l'applicazione della convenzione firmata dagli Stati membri e dall'Unione europea sulla diversità biologica (la convenzione di Rio sulla biodiversità).

3.2. Il Comitato sottolinea che la direttiva sulla conservazione degli uccelli e la direttiva sugli habitat, sulla flora e sulla fauna costituiscono degli atti giuridici comparativamente innovativi e di importanza fondamentale⁽²⁾. Certamente la

decimazione delle specie animali e vegetali, che le autorità nazionali preposte alla tutela della natura e le istituzioni europee hanno ripetutamente descritto e che gli ambientalisti hanno denunciato, non è dovuta alla carenza del quadro giuridico.

3.3. Tuttavia, l'applicazione nazionale delle suddette direttive è spesso insoddisfacente, talvolta insufficiente, sia per quanto riguarda la notifica delle zone interessate dal programma Natura 2000, sia rispetto all'amministrazione di tali zone protette e di quelle da proteggere.

3.4. Nel parere in merito alla «Valutazione globale del quinto programma d'azione della Comunità a favore dell'ambiente»⁽³⁾, il Comitato ha già osservato che «... 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 vengano 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» vengono citate tra l'altro le due importanti direttive sulla salvaguardia della natura, quella sulla conservazione degli uccelli e quella riguardante gli habitat, la flora e la fauna.

Designazione delle zone protette

3.5. Il Comitato critica i ritardi nella notifica e nella designazione delle zone protette. Ad esempio, il fatto che ancora 22 anni dopo l'adozione della direttiva sulla conservazione degli uccelli continuino ad esserci divergenze tra la Commissione e gli Stati membri in merito alla sua adeguata applicazione e utilizzazione costituisce un capitolo particolarmente triste della tutela della natura europea. La Commissione deve tuttora constatare che «in diversi Stati membri, il numero e la superficie di zone di protezione speciale classificate sono insufficienti», (sebbene la notifica avrebbe dovuto essere completata già nel 1981), ragion per cui la Commissione «... privilegia attualmente la prosecuzione di procedure di infrazione generali contro questa insufficienza globale, anziché la mancanza di classificazione e di protezione di singoli siti»⁽⁴⁾. Anche l'applicazione giuridica e pratica della direttiva habitat, flora e fauna, da parte degli Stati membri lascia molto a desiderare. Il calendario relativo all'istituzione della necessaria rete di zone protette, «Natura 2000», fissato dai ministri nazionali dell'ambiente, parallelamente alla direttiva, è completamente saltato, con grave pregiudizio del reale obiettivo di mantenere e garantire importanti habitat naturali e di preservare specie rare di animali e piante.

3.5.1. Vi sono nondimeno differenze estreme tra i singoli Stati membri. Alcuni di essi, sebbene con ritardo, hanno fatto fronte a gran parte dei loro impegni e hanno già provveduto in gran parte alle notifiche delle zone designate. Altri invece si sono particolarmente distinti in senso negativo, sebbene fortunatamente nelle ultime settimane e negli ultimi mesi anche in questo senso siano stati fatti progressi.

⁽¹⁾ Strategia comunitaria per la diversità biologica (COM(1998) 42).

⁽²⁾ Sebbene si debba osservare che non sempre viene tenuta adeguatamente in considerazione l'intenzione presente in entrambe le direttive di attuare una protezione della natura basata sulla prevenzione.

⁽³⁾ GU C 204 del 18.7.2000, punto 3.4.1.6.

⁽⁴⁾ 17ª Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1999) (COM(2000) 92 def., pag. 87).

3.5.2. Si è dimostrato molto efficace il fatto che la Commissione abbia chiarito che i versamenti nell'ambito dei fondi strutturali, compresi quelli di cui al Regolamento (CE) n. 1257/1999 relativo allo sviluppo rurale, possono essere effettuati solo se è ampiamente dimostrato da notifiche adeguate che i progetti (co)finanziati dall'Unione europea non hanno effetti negativi su zone potenzialmente protette nell'ambito della direttiva habitat, flora e fauna. Sebbene il congelamento dei versamenti, quale che ne sia la valutazione politica, non sia stato sinora messo in pratica fino in fondo, esso ha stimolato le notifiche relative alle aree designate⁽¹⁾. A tale proposito, il Comitato segnala che, per esempio, i versamenti a valere sul Regolamento (CE) n. 157/1999 rappresentano un'importante fonte di entrate per i produttori agricoli. Risulta tanto più importante allora completare rapidamente la notifica delle zone in modo che i produttori agricoli non debbano subire le conseguenze finanziarie dell'inattività delle autorità.

3.6. Le ragioni dei ritardi nell'applicazione delle direttive UE sono molteplici. Esse comprendono tra l'altro la resistenza opposta a livello locale, da parte dei diversi utilizzatori del territorio, all'individuazione e alla designazione delle zone protette. I comuni temono di subire limitazioni allo sviluppo degli insediamenti residenziali o industriali, gli addetti alla pianificazione del traffico vedono problemi in relazione alla futura determinazione dei tracciati delle vie di comunicazione, gli agricoltori, che si vedono comunque esposti alle conseguenze della crescente pressione degli insediamenti sul territorio e delle relative conseguenze (zone edificate, strade, strutture ricreative eccetera), si sentono limitati nell'attività e ostacolati nello sviluppo futuro.

3.6.1. In particolare il conflitto tra tutela della natura e agricoltura ha contribuito in maniera notevole negli anni scorsi al ritardo nella notifica delle zone designate. Tali conflitti derivano in parte dall'insufficiente comprensione della procedura in più fasi prevista dalla direttiva sugli habitat, procedura che si articola in una fase di designazione da parte degli Stati membri basata esclusivamente su criteri scientifici, in un processo di selezione, altrettanto scientifico, condotto dalla Commissione e solo in seguito nell'effettiva fase di designazione delle zone. Poiché talvolta la prima fase, cioè la scelta preliminare in base a criteri scientifici, si è svolta senza la partecipazione della collettività, essa è stata percepita dalle persone interessate come una decisione presa ignorando i proprietari e gli utilizzatori delle aree in questione. Da ciò va tratto un insegnamento e cioè che occorre agire per un pieno coinvolgimento delle parti già nella fase iniziale e non solo all'atto di designare le zone e di discutere i piani di gestione. La mancata partecipazione e la designazione a volte inspiegabile delle aree⁽²⁾ non creano simpatie per le misure ufficiali di tutela della natura, anzi fanno crescere l'opposizione e agli

occhi della gente la protezione della natura assume una connotazione negativa.

3.6.2. È sotto molti aspetti mancata finora un'informazione adeguata, rivolta ai proprietari e agli utilizzatori dei terreni, sulle conseguenze di una designazione delle superfici come facenti parte della rete Natura 2000. Il mancato coinvolgimento in tale designazione e le incertezze che ne risultano sulle conseguenze relative alla possibilità di continuare a utilizzare e sfruttare economicamente le superfici ha causato atteggiamenti d'opposizione. Essi dovrebbero essere ridotti al minimo dal fatto che, dopo la conclusione della fase I, i produttori agricoli sono compensati finanziariamente per lo svolgimento delle funzioni di tutela della natura richieste dalla società nelle «zone speciali di protezione» selezionate, come prevede la direttiva habitat, flora e fauna. Il Comitato, come sede del dialogo della società civile organizzata, considera questo un elemento decisivo per migliorare il grado d'accettazione della tutela della natura.

Amministrazione delle zone protette

3.7. Con la progressiva, anche se lenta, estensione delle zone protette, il nocciolo della questione si sposta gradualmente verso la vera e propria amministrazione di tali zone a norma dell'articolo 6 della direttiva sugli habitat naturali (determinazione delle misure di conservazione, prevenzione del degrado degli habitat naturali, valutazione della compatibilità di piani e progetti con gli obiettivi di conservazione della zona corrispondente, esecuzione solo in condizioni ben determinate dei piani e progetti con impatto negativo). Anche in questo caso occorre risolvere per quanto possibile i potenziali conflitti attraverso il dialogo con gli interessati, sulla base della legislazione comunitaria esistente in materia di tutela della natura e, se sono necessari piani di gestione, essi vanno definiti in maniera consensuale. Il Comitato segnala che a tale proposito la direttiva habitat, flora e fauna, con le relative disposizioni dell'articolo 6, ammette una considerazione decisamente più generosa degli interessi economici rispetto alla direttiva sulla conservazione degli uccelli.

Raccomandazioni in merito all'applicazione delle direttive dell'Unione europea in materia di tutela della natura⁽³⁾

3.8. Il Comitato ritiene che le difficoltà relative all'applicazione di entrambe le direttive non debbano in alcun caso indurre a mettere in discussione le direttive stesse o a ridurre il contenuto oppure a limitarne l'attuazione.

3.9. Il Comitato fa appello agli Stati membri affinché adempiano finalmente agli obblighi imposti loro dalla Direttiva 92/43/CEE, recepiscano correttamente la direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale (per es. la Germania) e presentino elenchi nazionali completi delle zone idonee individuate in base a criteri tecnici⁽⁴⁾. Solo così la Commissione può redigere

⁽¹⁾ In tale contesto il Comitato ricorda che la Commissione è obbligata, secondo la normativa dell'Unione europea, a non concedere risorse grazie alle quali possano essere provocati effetti ambientali negativi. Tra questi figura la potenziale minaccia o distruzione di superfici che possono rientrare nella rete Natura 2000.

⁽²⁾ Ad esempio, un pezzo di autostrada è stato dichiarato area protetta. In Austria è stata destinata alla ghiandaia marina (*Caracius garullus*) un'area in cui non si trova nemmeno un esemplare di tale uccello che vive invece in un habitat adiacente.

⁽³⁾ Cfr. in merito a tale questione anche la relazione del Parlamento europeo, approvata il 17.1.2001, in cui sono esposte osservazioni critiche in merito all'applicazione della direttiva sulla protezione degli uccelli e della direttiva flora, fauna, habitat.

⁽⁴⁾ Il parere del Comitato in merito al Libro bianco della Commissione sulla responsabilità per danni all'ambiente contiene un identico appello — GU C 268 del 19.9.2000.

un elenco delle zone di importanza comunitaria in modo tale che gli Stati membri possano designare entro il 2004 tali aree zone speciali di protezione, come previsto dalla direttiva. In tale contesto il Comitato si compiace della procedura d'infrazione introdotta dalla Commissione contro gli Stati membri e invita la Commissione a proseguire con decisione tali iniziative legali. Il Comitato fa inoltre appello agli Stati membri interessati perché ottemperino finalmente all'obbligo, previsto dalla direttiva sugli uccelli 79/409/CEE⁽¹⁾, di determinare in modo soddisfacente le zone europee di protezione degli uccelli.

3.10. Il Comitato chiede alla Commissione e agli Stati membri di curare meglio l'informazione. Ad esempio l'articolo 6 della direttiva habitat, flora e fauna non è stato concepito come ostacolo per tutte le attività economiche e agricole all'interno e intorno alle zone rientranti nella rete Natura 2000. Il proposito è piuttosto quello di garantire che tali attività siano sostenibili e non compromettano gli obiettivi di protezione della natura che si vogliono raggiungere con la designazione delle zone. Grazie ad un'informazione mirata, che prenda spunto da iniziative già in corso, come la newsletter Natura 2000 della Commissione e il documento interpretativo sull'articolo 6 della direttiva habitat, flora e fauna si possono dissipare i timori degli interessati. Occorre chiarire che la politica di tutela della natura non costituisce un obiettivo fine a sé stesso, bensì riveste anche una funzione economica e sociale positiva ai fini di uno sviluppo sostenibile, ad esempio attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro. Numerosi progetti, sostenuti ad esempio attraverso il programma LIFE, dimostrano che la direttiva, habitat, flora e fauna non è un ostacolo, bensì spesso la premessa di sviluppi positivi. Occorre diffondere più intensamente tali esempi positivi e farne oggetto dello scambio d'informazioni. L'importante è che la tutela della natura sia vissuta positivamente e incoraggi le persone (in questo caso anzitutto gli agricoltori) ad impegnarsi. Infatti l'azione a livello locale è decisiva per la tutela della natura. In tale contesto è d'importanza cruciale, anche in futuro e nel lungo periodo, rendere disponibile o sviluppare in modo adeguato alla tutela della natura un complesso idoneo di strumenti a livello comunitario a ciò destinati. Ciò vale in particolare per il periodo successivo all'Agenda 2000, compreso lo strumento di sostegno LIFE IV, la cui conferma dovrà avvenire prima, e in tale ambito soprattutto per il programma LIFE-natura, la cui durata e dotazione finanziaria rispetto a LIFE III dovrebbero essere sostanzialmente aumentate.

3.11. Occorrerebbe pertanto promuovere la cooperazione tra proprietari e utilizzatori dei terreni, ambientalisti, consumatori e turisti, al fine di coinvolgerli meglio, attraverso la concertazione, nella tutela ambientale nelle zone comprese in Natura 2000, nonché di rafforzarne la motivazione. Ciò comporta anche l'incorporazione dei temi della protezione della natura nell'opera di formazione ed educazione ambientale. Proprio nelle zone europee di protezione degli uccelli si registrano numerosi ed eccellenti progetti di formazione ambientale e di turismo sostenibile.

(1) Le associazioni naturalistiche, in particolare BirdLife International hanno individuato a tal fine con l'inventario delle cosiddette «Important bird areas» (IBA) zone tecnicamente idonee a cui, in molti procedimenti, anche la Corte di giustizia ha fatto riferimento.

4. Integrazione nell'agricoltura della tutela della natura

Introduzione

4.1. Il presente capitolo valuterà in che misura la tutela della natura sia integrata nella politica agricola comune (PAC). Tenendo conto, tra l'altro, di due pareri di iniziativa adottati dal Comitato nel 1999, in merito agli «Obiettivi agroambientali perseguibili nel contesto dell'agricoltura multifunzionale» e al «Modello agricolo europeo»⁽²⁾, della Comunicazione della Commissione «Orientamenti per un'agricoltura sostenibile»⁽³⁾ e della Relazione speciale della Corte dei conti n. 14/00 «Per una politica agricola comune più verde», il Comitato formula delle raccomandazioni intese ad una maggiore integrazione della tutela della natura nella politica agricola comune. In tale contesto si fa una distinzione tra misure complementari e sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC), da un lato, e agricoltura «convenzionale» (primo pilastro della PAC), dall'altro.

4.2. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, accanto ad altri effetti negativi, l'agricoltura intensiva, nelle forme in cui è attualmente praticata, costituisce un'importante minaccia per la tutela della natura. Nella seconda relazione sullo stato dell'ambiente in Europa, del 1999, l'Agenzia scrive che «La causa principale sono le limitazioni dell'habitat naturale dovute ai cambiamenti nell'uso delle superfici, in particolare a causa dello sfruttamento agricolo intensivo ... La minaccia causata dalle attività umane alla diversità biologica ... si è acuita ... vengono conseguiti ben pochi progressi in direzione di un'agricoltura compatibile con l'ambiente».

4.3. Certamente l'attività agricola produttiva dal punto di vista dell'economia agraria è divenuta una grave minaccia per la biodiversità. Ciò è vero sotto due profili: le superfici soggette a sfruttamento intensivo cessano di costituire un habitat naturale per la maggior parte delle specie animali minacciate e al tempo stesso diviene sempre meno conveniente sotto il profilo economico continuare a sfruttare le zone dove viene praticata l'agricoltura estensiva, le quali sono tuttavia preziose ai fini della tutela della natura. Pertanto sia il passaggio a forme di produzione agricola più intensive, sia l'abbandono delle forme di agricoltura estensiva, sono da considerarsi un problema dal punto di vista della tutela della natura.

4.4. Il Comitato fa presente che ai fini dello sviluppo ulteriore della tutela ambientale e della biodiversità (anche di razze di animali domestici da produzione e di varietà vegetali) in Europa è importante impostare in termini positivi la relazione tra agricoltura e tutela dell'ambiente. Oltre ai paesaggi naturali che non hanno subito l'influenza umana, (che in Europa corrispondono ormai a superfici estremamente ridotte) vi erano e vi sono forme estensive di agricoltura e di silvicoltura che hanno addirittura introdotto nel paesaggio antropizzato europeo la diversità dei biotopi. Pertanto mantenere e sviluppare taluni metodi di produzione agricola e forestale, estensivi sotto il profilo degli input di produzione nell'ottica attuale,

(2) Per entrambi i pareri cfr. GU C 368 del 20.12.1999.

(3) COM(1999) 22 def.

costituisce una condizione irrinunciabile al fine di salvaguardare e di accrescere la biodiversità. Una politica di protezione della natura concordata ed appropriata può contribuire al mantenimento di tali forme estensive di produzione. Inoltre la tutela della natura e dell'ambiente può essere economicamente vantaggiosa: in coordinamento con la politica regionale, uno sviluppo ecologico può essere all'origine di nuove professioni e di una promozione dell'economia regionale.

4.5. La PAC deve dare un nuovo impulso in questo senso, deve vegliare affinché le esigenze della protezione della natura vengano discusse con gli agricoltori e le ripercussioni finanziarie negative vengano compensate. Se si adotta quest'ottica, la tutela della natura e una produzione agricola ecocompatibile possono trasformarsi addirittura in una nuova fonte di reddito, nella misura in cui la società retribuisca quei servizi che esige dall'agricoltura. Per promuovere tale contributo positivo dell'agricoltura alla tutela della natura ed evitare al tempo stesso per quanto possibile gli effetti negativi per la natura, occorre dunque un quadro economico generale che renda più conveniente preservare la natura che danneggiarla. Quanto maggiore diviene la convenienza finanziaria della tutela della natura e del paesaggio, tanto più cresce l'accettazione da parte dei proprietari e degli utilizzatori interessati.

4.6. La politica agricola comune dell'UE ha tuttavia perseguito sinora un'economia agricola impostata in misura predominante sull'ottimizzazione e sulla razionalizzazione economica. In tale contesto le questioni ecologiche sono state spesso trascurate, al pari di quelle sociali (ad esempio: di quanti agricoltori ha bisogno la società?). Così i paesaggi vari e ricchi di specie sono stati considerati alla stregua di siti produttivi svantaggiati. Occorre un'inversione di tendenza di cui gli agricoltori devono avvantaggiarsi. Se la società vuole che la produzione agricola si adegui alle esigenze di protezione della natura, dev'essere anche pronta a retribuire i servizi che oltrepassano la responsabilità sociale inerente alla proprietà e l'osservanza delle indicazioni di legge relative alle buone pratiche. Ciò può avvenire solo se il consumatore è pronto a pagare prezzi più alti per prodotti compatibili con la tutela della natura o se i produttori agricoli sono ricompensati dal settore pubblico per l'onere aggiuntivo che rappresentano procedimenti rispettosi dell'ambiente e della natura. In ogni caso, la diversità ecologica e la varietà dei paesaggi devono diventare in futuro un vantaggio in termini d'ubicazione per gli agricoltori. Potrebbe essere questo un modo per passare dai sussidi alla retribuzione di servizi sociali (quali la conservazione dei biotopi, dei paesaggi antropizzati, degli elementi del paesaggio ecc.), percorso che era già stato indicato da Mac Sharry nel periodo precedente alla riforma del 1992, ma che non è stato ancora seguito coerentemente.

4.6.1. I cambiamenti provocati dall'odierna politica agricola si traducono nei mutamenti del paesaggio antropizzato. Ad esempio, lo sfruttamento dei prati, importanti dal punto di vista della tutela ambientale, diviene, non solo in Germania, sempre meno conveniente sotto il profilo economico. La

tradizionale economia del pascolo è in via di sparizione, le superfici adibite a tale uso si riducono, le superfici restanti vengono sfruttate in modo più intensivo. In Germania rimangono solo 6 delle precedenti 57 associazioni di prati e colture differenti sotto il profilo fitosociologico con ripercussioni estremamente negative ai fini della tutela della natura. Al tempo stesso si è anche modificata la forma di sfruttamento dei terreni agricoli. Ormai sostanzialmente le specie di uccelli che covano in campi aperti o nei prati figurano sulla «lista rossa delle specie animali minacciate» o, almeno, su una lista di preallarme. Anche in altri Stati membri, come la Gran Bretagna si registrano declini fino all'80 % nella popolazione di certi uccelli tipici dei paesaggi agricoli come la lodola dei campi, la pernice, lo zigolo giallo e lo strillozzo rispetto agli anni '70⁽¹⁾.

4.6.2. Vi sono per contro esempi di effetti positivi dell'agricoltura estensiva, come ad esempio le utilizzazioni dei pascoli chiusi (dehesas) nell'Estremadura spagnola e in Portogallo. La combinazione mirata di sfruttamento agricolo estensivo, di pascolo estensivo, dell'uso economico delle querce da sughero e dei lecci, in collegamento con la transumanza storicamente praticata (il trasferimento del bestiame dal Sud arido ai pascoli estivi della Spagna settentrionale), costituisce una forma di sfruttamento che ha avuto effetti decisamente positivi per talune specie presenti su questi paesaggi antropizzati. Tuttavia la situazione dell'agricoltura in tali zone è dal punto di vista economico molto difficile.

4.7. Il conflitto tra la redditività economica da un lato e le esigenze ecologiche dall'altro non è stato ancora risolto e il fatto che nel quadro dell'OMC non esistano ancora degli standard ecologici validi a livello mondiale rende più complessa la sua soluzione a livello europeo, dove l'ammissibilità delle cosiddette misure «green box» è già riconosciuta dopo la positiva conclusione dell'Uruguay round del GATT. Per gli agricoltori europei è difficile accettare da un lato maggiori oneri ambientali e aprirsi dall'altro alla concorrenza con Stati che godono di condizioni climatiche migliori e a cui è estranea l'idea della protezione dell'ambiente e della natura.

4.8. La Commissione e i ministri dell'Unione europea hanno sottolineato nell'Agenda 2000 l'esigenza non soltanto di migliorare la competitività dell'agricoltura europea sui mercati mondiali, ma anche di mantenere il carattere multifunzionale dell'agricoltura. Si parla oggi di un «modello agricolo europeo»: la Commissione europea intende con ciò un'agricoltura che non soltanto fornisce prodotti di elevata quantità, ma che si ricollega a ricche tradizioni culturali, preserva le bellezze del paesaggio, produce in armonia con la natura e con l'ambiente, garantisce i posti di lavoro esistenti e ne crea di nuovi, mantenendosi inoltre competitiva sul mercato mondiale senza elevate sovvenzioni.

4.9. Già nel parere di iniziativa «Una politica di consolida-

(1) The state of the UK's Birds 2000; RSPB, BTO e& WWT 2001.

mento del modello agricolo europeo»⁽¹⁾ il Comitato ha sottolineato espressamente l'esigenza di salvaguardare tale multifunzionalità e al tempo stesso si è chiesto « ... come garantire che anche in futuro, con l'inasprirsi della concorrenza, vengano svolte le varie mansioni di un'agricoltura multifunzionale ... È certo che anche in futuro le aziende agricole degli Stati membri dell'UE, a prescindere da casi eccezionali e da situazioni di mercato particolarmente favorevoli, non saranno in grado di produrre in maniera sostenibile ai prezzi del mercato mondiale».

Misure complementari e secondo pilastro della PAC

4.10. Fintantoché le condizioni vigenti sui mercati mondiali ostacoleranno un'agricoltura compatibile con la tutela della natura e diffusa su tutto il territorio, la politica deve fare sforzi particolari per contrastare le tendenze negative. Il Regolamento (CEE) n. 2078/92, relativo alla protezione dell'ambiente nel quadro della produzione agricola, prevede per la prima volta dei programmi agroambientali sistematici negli Stati membri dell'Unione europea, che vengono cofinanziati dall'UE. Tali programmi coinvolgono e influenzano complessivamente circa il 17 % delle superfici agricole europee (ciò vuol dire che l'83 % delle superfici agricole non è coinvolto né influenzato), e nel loro ambito esistono differenze considerevoli tra uno Stato membro e l'altro per quanto riguarda le ricadute sulle superfici e l'efficienza della tutela della natura⁽²⁾.

4.11. In una valutazione dei programmi a norma del Regolamento (CEE) n. 2078/92⁽³⁾ la Commissione giunge tra l'altro alla conclusione che le misure adottate:

- sono state molto utili ai fini dello sviluppo dell'agricoltura biologica, la quale viene considerata un'importante misura di politica ambientale;
- hanno riscosso un'accettazione troppo modesta e pertanto un'efficacia ridotta nelle regioni ad agricoltura intensiva;
- non hanno condotto ad una estensivazione dell'allevamento.

4.12. Tali affermazioni sono state ribadite dalla Corte dei conti nella relazione speciale «Per una politica agricola comune più verde»⁽⁴⁾. In primo luogo va detto che molti governi nazionali non sfruttano le tante possibilità di miglioramento della protezione della natura, anche quelle che vengono cofinanziate dall'UE. Così la Corte dei conti europea constata⁽⁵⁾ che a tutt'oggi solo l'Irlanda si è avvalsa della possibilità, nel quadro del regolamento «prepensionamento», di utilizzare terre ritirate dalla produzione a fini ecologici: in Europa sono state create nuove «riserve ecologiche» per un totale di 54 (!) ettari.

(1) GU C 368 del 20.12.1999, punto 7.2.

(2) Ad esempio in Austria le superfici agricole interessate dal programma in questione sono circa il 70 %, mentre in regioni caratterizzate da produzione agricola intensiva, come il Belgio o i Paesi Bassi, tali percentuali sono rispettivamente dell'1,7 % e dell'1,9 %, vale a dire molto al di sotto della media.

(3) Documento di lavoro della DG 6 (DI/7655/98) sulla valutazione del programma relativo alla protezione dell'ambiente nella produzione agricola.

(4) GU C 353 dell'8.12.2000.

(5) Paragrafo 32 della Relazione.

4.13. In linea generale va tuttavia constatato che le politiche ambientali nel settore agricolo non hanno compensato appieno le differenze economiche esistenti tra le forme di produzione auspicabili sotto il profilo della tutela dell'ambiente e quelle convenienti secondo i criteri del mercato. Le ragioni dello scarso successo risiedono tra l'altro nella dotazione finanziaria troppo modesta dei programmi, nei ridotti incentivi finanziari, negli interrogativi che si pongono gli agricoltori in relazione alla durata e quindi alla sostenibilità dei programmi, nonché anche nel fatto che altre misure di sostegno, al di là delle misure complementari, offrono incentivi finanziariamente più convenienti alle forme di sfruttamento più intensive.

4.14. Le decisioni dell'Agenda 2000 hanno comportato alcuni ulteriori miglioramenti e lo sviluppo rurale è stato individuato come secondo pilastro della PAC. Tra l'altro, nell'ambito del Regolamento (CE) n. 1257/1999 «Sviluppo rurale», sono stati ulteriormente accresciuti i mezzi destinati alle misure ambientali nel settore agricolo. Occorre tuttavia constatare che al secondo pilastro della PAC è destinato solo il 10 % delle spese agricole e che di tale 10 % per le misure ambientali si spende solo la metà; pertanto solo il 5 % della spesa complessiva per la PAC è destinato a programmi agroambientali classici. Una gran parte dei mezzi continua ad essere destinata al primo pilastro della politica agricola. Mancano, o sono del tutto insufficienti, gli incentivi a proseguire l'attività agricola sulle superfici esistenti adibite all'agricoltura estensiva, o, ad esempio, a mantenere le siepi o altri elementi del paesaggio. In tal modo gli agricoltori non vengono adeguatamente motivati ad orientare la loro produzione secondo le esigenze di tutela della natura.

Il primo pilastro della PAC

4.15. La maggior parte, ossia circa il 90 %, dei mezzi provenienti dalla sezione «Garanzia» del FEAOG continua ad essere destinata alle organizzazioni dei mercati nell'ambito del primo pilastro; in questo contesto va tenuto conto del fatto che, nel quadro del cofinanziamento, gli Stati membri devono apportare mezzi finanziari notevoli per le misure di sviluppo rurale (secondo pilastro).

4.16. Le organizzazioni dei mercati non riguardano tutte le coltivazioni; ad esempio vengono concessi contributi alla superficie per il grano o il mais insilato, ma non per il trifoglio o il pascolo. La preferenza accordata ad alcune coltivazioni piuttosto che ad altre ha effetti sul paesaggio che a loro volta incidono anche sulla tutela della natura. Tale tipo di contributi andrebbero aboliti e potrebbero per esempio essere sostituiti da un premio legato alla superficie.

4.17. Il Comitato si rammarica del fatto che alcune proposte su cui la Commissione ha aperto la discussione nel contesto dell'Agenda 2000, e che avrebbero potuto promuovere in maniera diretta o indiretta delle forme di agricoltura compatibili con la tutela dell'ambiente, non siano state alla fine accettate dagli Stati membri. Tra tali proposte figura la soppressione, prevista dalla Commissione, dei premi al mais insilato. Anche il fatto che il collegamento dei pagamenti compensativi

all'adempimento di funzioni ecologiche è facoltativo può essere considerato in modo nettamente negativo, poiché gli Stati membri che introducono la condizionalità ambientale (cross compliance), infliggerebbero ai loro produttori agricoli degli svantaggi competitivi.

4.18. Il Regolamento (CE) n. 1259/1999 del 17 maggio 1999 stabilisce le disposizioni comunitarie relative ai pagamenti diretti nell'ambito della PAC. A norma dell'articolo 3 di tale regolamento, al fine di dare maggior peso agli aspetti ambientali nel contesto delle organizzazioni comuni dei mercati, gli Stati membri devono adottare adeguate misure ambientali in relazione alle superfici e alle produzioni agricole per le quali vengono erogati pagamenti diretti (cross compliance). Sarebbe utile che la Commissione chiarisse quanto prima in una comunicazione al Parlamento, al Consiglio, al CES e al CdR, quale sia stato il comportamento dei singoli Stati membri in relazione a tale obbligo. Inoltre sarebbe auspicabile adottare e far entrare in vigore quanto prima il regolamento d'attuazione ora in fase di discussione.

Raccomandazioni per una migliore integrazione della tutela ambientale nell'agricoltura

4.19. Il Comitato sottolinea che i futuri negoziati nell'ambito dell'OMC, l'ampliamento a est e la valutazione intermedia dovrebbero essere usati come un'occasione per introdurre una politica agraria compatibile con l'ambiente e la natura. Il Comitato intende elaborare un parere d'iniziativa su questo argomento.

4.20. Il Comitato raccomanda di fare in modo che nel lungo periodo tutti gli strumenti finanziari della Comunità creino un incentivo al raggiungimento degli obiettivi definiti dalle direttive sulla tutela della natura o, per lo meno, che non agiscano in senso contrario.

4.21. Gli incentivi finanziari per un'agricoltura che tenga conto in maniera sufficiente della tutela della natura sono spesso al momento attuale troppo modesti. Fino a quando le condizioni generali su scala mondiale non permetteranno un'agricoltura compatibile con la tutela della natura generalizzata su tutto il territorio, occorrerebbe accrescere i tassi d'intervento per le misure ambientali nel settore agricolo, in modo da convertire tutti gli agricoltori dell'Unione europea a metodi di produzione più compatibili con l'ambiente. Gli strumenti finanziari della PAC dovrebbero essere sviluppati nel senso di un sostegno, orientato ai risultati, delle esigenze ecologiche e socioculturali (biodiversità, occupazione). A tal

fine, vanno messi a punti indicatori che permettano una valutazione degli esiti della politica agricola. Il coinvolgimento delle rappresentanze di categoria, delle associazioni ambientaliste e delle parti sociali deve avvenire in modo tale da far emergere un consenso. I progetti integrati di tutela della natura che l'UE deve sviluppare vanno attuati attraverso bilanci appositamente destinati alla protezione della natura, e programmi agroambientali corrispondenti. Le modalità finanziarie vanno discusse in un momento successivo.

4.22. Nelle regioni agricole altamente produttive, caratterizzate da un'agricoltura intensiva, il ricorso alle misure ambientali nel settore agricolo è di regola modesto. In tali zone la biodiversità è particolarmente minacciata. Il Comitato chiede pertanto che si proceda quanto prima a verificare la coerenza con la tutela dell'ambiente e della natura delle misure di sostegno finanziate nell'ambito del primo pilastro. Ciò dovrebbe essere fatto quanto prima, al fine di tirare le eventuali conclusioni in relazione alla riforma della politica agricola prima dell'adesione dei PECO e dei negoziati in ambito OMC.

4.23. Gli Stati membri dovrebbero svolgere un ruolo esemplare anche nei confronti dei loro cittadini e specialmente verso i proprietari di terre da cui ci si attende un impegno per la tutela della natura. Solo quando anche lo Stato sfrutterà economicamente le superfici che gli appartengono in modo rispettoso della natura o ne farà delle superfici pienamente protette, sarà lecito attendersi che i proprietari fondiari (come per es. enti territoriali, compagnie d'assicurazione, Chiese e case reali) facciano lo stesso.

4.24. In tale contesto il Comitato desidera anche segnalare che nei paesi candidati all'adesione esistono ancora considerevoli potenziali naturali che potrebbero essere minacciati dall'estensione delle attuali condizioni generali della politica agricola. Chiede pertanto alla Commissione di eseguire e pubblicare quanto prima degli studi relativi alle prevedibili conseguenze sotto il profilo della natura e dell'ambiente dell'estensione della PAC ai paesi candidati. Per il recepimento delle direttive dell'UE in materia di protezione della natura non dovrebbe essere previsto alcun periodo transitorio.

4.25. Il Comitato ritiene necessario intensificare in misura molto maggiore il processo di consultazione, tanto negli Stati membri dell'UE che nei paesi candidati, con gli interessati e la società civile organizzata per conseguire un maggior grado di accettazione per le decisioni politiche favorevoli alla tutela della natura. La pretesa dei cittadini non solo di essere informati, ma di essere inseriti come parte attiva nel processo decisionale, deve essere messa in pratica effettivamente anche per quanto riguarda la tutela della natura.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Relazione sulla valutazione del Regolamento (CE) n. 1475/95» (Supplemento di parere alla XXIX Relazione sulla politica di concorrenza)

(2001/C 221/23)

Il Comitato economico e sociale, in data 23 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 2, del suo Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema 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 Regaldo, in data 16 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 22 voti contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione europea, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1475/95⁽¹⁾ della Commissione del 28 giugno 1995 sull'applicazione dell'art. 81, paragrafo 3 del Trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, ha redatto una relazione⁽²⁾ intesa a fornire una valutazione complessiva degli effetti derivanti dall'applicazione del Regolamento, con particolare riguardo all'impatto degli accordi esentati sui differenziali di prezzo degli autoveicoli nuovi tra i diversi Stati membri e sulla qualità del servizio offerto ai consumatori. La relazione tiene conto altresì delle due comunicazioni che la completano o chiariscono alcuni punti del regolamento: Comunicazione sul Regolamento (CEE) n. 123/85⁽³⁾ e Chiarimenti sull'attività degli intermediari nella compravendita di autoveicoli⁽⁴⁾.

1.2. La relazione rappresenta la fase iniziale del processo attraverso il quale dovranno essere definite scelte comunitarie concernenti il futuro regime giuridico applicabile agli accordi di distribuzione autoveicoli successivamente alla scadenza del vigente Regolamento di esenzione (CE) n. 1475/95 prevista per il 30 settembre 2002.

1.3. La relazione si articola essenzialmente in tre capitoli principali riguardanti:

- l'attuale disciplina comunitaria degli accordi di distribuzione autoveicoli
- l'attuale struttura e i più recenti sviluppi del settore
- l'analisi delle restrizioni consentite dal Regolamento (CE) n. 1475/95 in rapporto alla situazione e alle dinamiche concorrenziali del settore.

2. Il quadro giuridico per la distribuzione autoveicoli e il relativo servizio di assistenza

2.1. Gli accordi conclusi tra imprese che pregiudicano il commercio tra Stati membri e limitano la concorrenza sono vietati ai sensi dell'art. 81, par. 1, del Trattato. Tuttavia in virtù del paragrafo 3 dell'art. 81, quando sono soddisfatte le quattro condizioni ivi previste, la Commissione può stabilire a titolo individuale o per regolamento che il divieto previsto al paragrafo 1 non sia applicabile a qualsiasi accordo o categorie di accordi tra imprese.

2.2. La prima decisione di esenzione degli accordi per la distribuzione di autoveicoli e i relativi servizi di assistenza è stata presa dalla Commissione nel 1974 nel cosiddetto caso BMW.

Questa decisione di riferimento ha segnato la successiva legislazione in materia poiché la Commissione, autorizzando ai sensi dell'art. 81-3 la forma di distribuzione esclusiva e selettiva praticata dal costruttore, prendeva concretamente in conto gli aspetti di carattere socioeconomico strettamente connessi alla natura del prodotto auto e non solo quelli di natura strettamente giuridica, riconoscendo di fatto che questa forma di distribuzione presentava un interesse pubblico sufficiente per essere autorizzata.

2.3. Le grandi linee contenute nella decisione BMW, che conservano tutt'oggi la loro validità, sono state riprese e incorporate nei successivi regolamenti di esenzione settoriale per categoria sulla distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela: il Regolamento (CEE) n. 123/85 entrato in vigore il 1º luglio 1985 con durata decennale fino al 30 giugno 1995, e l'attuale Regolamento (CE) n. 1475/95 entrato in vigore il 1º luglio 1995, la cui durata settennale è prevista fino al 30 settembre 2002.

2.4. Con il Regolamento (CEE) n. 123/85, che copriva accordi di distribuzione e assistenza di tipo selettivo ed esclusivo, la Commissione ha cercato, riprendendo le grandi linee della decisione BMW, di trovare un necessario e ragionevole compromesso tra la molteplicità degli interessi in gioco:

⁽¹⁾ GU L 145 del 29.6.1995, pag. 25; Parere supplementare del CES GU C 133 del 31.5.1995, pag. 27.

⁽²⁾ COM(2000) 743 def. dell'8.11.2000.

⁽³⁾ GU C 17 del 18.1.1985.

⁽⁴⁾ GU C 329 del 18.12.1991.

- quelli dei consumatori volti ad avere la possibilità di procurarsi veicoli nuovi e servizi di assistenza, oltreché prodotti di qualità e relative garanzie, in tutto il territorio dell'Unione a prezzi competitivi;
- quelli dell'industria europea per preservare l'immagine del marchio aziendale («brand») attraverso l'esternalizzazione della funzione di distribuzione in modo razionale ed efficiente e per accrescere il proprio livello di competitività nel mercato mondiale;
- quelli dei concessionari per assolvere nel modo migliore gli obblighi nei confronti della clientela — fornitura auto nuove, parti di ricambio e assistenza pre e post vendita — e disporre di un quadro favorevole per il ritorno degli investimenti che essi debbono sostenere nello svolgimento della loro attività, oltre che per preservare la loro indipendenza economica;
- quelli dei produttori di parti di ricambio per l'accesso alle reti dei concessionari e per preservare il loro potenziale di ricerca e sviluppo nell'UE;
- quelli dei riparatori indipendenti per la disponibilità di pezzi di ricambio da utilizzare solamente per la riparazione o la manutenzione di un autoveicolo.

2.4.1. Le restrizioni indispensabili previste negli accordi per conseguire questi obiettivi, tali da soddisfare le quattro condizioni previste dall'art. 81 paragrafo 3 del Trattato, e volte a conseguire una razionalizzazione e conseguentemente una migliore distribuzione di autoveicoli e un migliore servizio di assistenza, prevedevano la possibilità per il costruttore di vincolare il distributore, tra l'altro, ai seguenti obblighi:

- di non vendere autoveicoli concorrenti a quelli contrattuali;
- di vendere solo a clienti finali o ad altri concessionari della rete;
- di non ricercare clienti al di fuori del proprio territorio contrattuale;
- di non effettuare vendite attive al di fuori del territorio contrattuale;
- di non vendere né utilizzare pezzi di ricambio concorrenti di quelli contrattuali e che non possiedano lo stesso livello qualitativo;
- di fornire i prodotti contrattuali esclusivamente a utilizzatori finali o rivenditori autorizzati facenti parte della rete di distribuzione del costruttore;
- di fornire servizi di assistenza.

2.4.2. In tema di protezione degli interessi e dell'indipendenza economica dei distributori veniva previsto:

- il divieto di imporre al distributore la libertà di determinare i prezzi, gli sconti e abbuoni per la rivendita dei prodotti contrattuali;
- la durata minima di quattro anni per gli accordi o a tempo indeterminato con un preavviso di almeno un anno.

2.4.3. Il beneficio dell'esenzione poteva poi essere revocato in quattro casi particolari:

- mancanza di concorrenza;
- ostacoli al commercio parallelo e quindi all'integrazione dei mercati;
- eccessive differenze di prezzo imputabili al regolamento;
- revoca a causa di prezzi o condizioni discriminatorie non giustificabili.

2.5. Su questo Regolamento il Comitato economico e sociale si è pronunciato favorevolmente con un parere adottato nel corso della plenaria del 28 e 29 settembre 1983⁽¹⁾.

In quelle circostanze il Comitato nel condividere la necessità di un sistema di esenzione di categoria specifico per il settore automobilistico sia in tema di distribuzione selettiva (qualitativa e quantitativa), che esclusiva, rimarcava in particolare gli effetti positivi sull'intensità della concorrenza in atto nella CEE fra le varie marche e sottolineava quanto fosse importante assicurare un buon equilibrio tra diritti e obblighi reciproci delle parti, nell'interesse della concorrenza e dei consumatori.

2.6. Alla scadenza del periodo di validità del Regolamento (CEE) n. 123/85, la Commissione ha adottato una nuova esenzione di categoria, il Regolamento (CE) n. 1475/95, sostanzialmente basato sui principi fondamentali del vecchio regolamento in tema di distribuzione esclusiva e selettiva ma con profonde modifiche volte a: migliorare il mercato interno degli autoveicoli ed intensificare la concorrenza nella fase di distribuzione; realizzare un maggior equilibrio fra le parti concedendo ai distributori una maggior autonomia nei confronti dei produttori e dando ai produttori e distributori indipendenti di parti di ricambio un più agevole accesso ai mercati; accrescere le possibilità di scelta del consumatore.

2.7. I principali cambiamenti e gli obiettivi essenziali del Regolamento (CE) n. 1475/95 erano volti a:

⁽¹⁾ GU C 341 del 19.12.1983, pag. 18.

2.7.1. Assicurare l'efficienza della distribuzione di autoveicoli e della relativa assistenza a vantaggio del consumatore e l'esistenza di una concorrenza effettiva fra le reti di distribuzione dei costruttori («interbrand») e all'interno di queste («intra-brand»).

2.7.2. Ampliare ulteriormente la scelta del consumatore secondo i principi del mercato unico attraverso:

- l'arbitraggio tra i mercati attraverso le importazioni parallele,
- la promozione attiva della vendita di autoveicoli nuovi fuori della zona contrattuale attraverso la pubblicità purché non personalizzata;
- l'obbligo imposto ai concessionari di prestare assistenza e riparazione per qualsiasi veicolo venduto da un'altra impresa della rete;
- la possibilità offerta ai produttori e distributori indipendenti di parti di ricambio di un più agevole accesso ai mercati.

2.7.3. Rafforzare l'indipendenza del concessionario nei confronti del costruttore ed accrescere la competitività attraverso:

- la possibilità del concessionario di vendere in locali distinti altri veicoli concorrenti (multimarca);
- la possibilità offerta al concessionario di impegnarsi in qualsiasi forma di commercializzazione ad eccezione della vendita a rivenditori non autorizzati;
- il divieto al costruttore di modificare unilateralmente lo status del concessionario o il territorio contrattuale.

2.7.3.1. In tema di rafforzamento dell'indipendenza economica del concessionario, il Regolamento prevede:

- l'estensione da 4 a 5 anni della durata degli accordi e il periodo minimo di preavviso per quelli a tempo indeterminato è passato da 1 a 2 anni per una migliore tutela degli investimenti;
- il ricorso a un terzo esperto indipendente o a un arbitro in mancanza di accordo tra costruttore e concessionario sugli obiettivi di vendita, sull'ammontare delle scorte e sul numero di veicoli di dimostrazione.

2.7.4. Aumentare la concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza alla clientela attraverso:

- il diritto del concessionario di acquistare da terzi pezzi di ricambio equivalenti qualitativamente a quelli originali;

- la possibilità offerta ai produttori indipendenti di pezzi di ricambio di fornire tali prodotti a rivenditori di loro scelta;
- la possibilità offerta alle officine di riparazione indipendenti di ottenere da parte del costruttore le informazioni tecniche necessarie per la riparazione degli autoveicoli (tranne quelle coperte da un diritto di proprietà intellettuale o che costituiscono un know-how segreto).

2.8. Il Comitato ha accolto favorevolmente⁽¹⁾ anche il nuovo Regolamento (CE) n. 1475/95 sottolineando il convincimento che gli effetti prodotti avrebbero dovuto favorire i costruttori, i produttori di pezzi di ricambio, i distributori e i consumatori.

In particolare il Comitato sottolineava il ruolo positivo dell'arbitrato, l'ampliamento delle clausole non ammesse, la necessità di un'armonizzazione della legislazione sulla proprietà intellettuale e un aggiornamento della Comunicazione del 12 dicembre 1984 sul Regolamento (CEE) n. 123/85 e di quella sui Chiarimenti del 18 dicembre 1991 sugli intermediari per renderli più compatibili con il regolamento.

3. Riferimenti alla nuova disciplina comunitaria in materia di restrizioni verticali

3.1. La Commissione europea ha attuato una profonda revisione della politica della concorrenza in materia di restrizioni verticali, adottando il Regolamento (CE) n. 2790/99⁽²⁾ di portata generale e la Comunicazione sulle linee guida, che ne costituiscono il relativo strumento interpretativo.

3.2. Il regolamento sostituisce gli esistenti regolamenti di esenzione della Commissione relativi agli accordi di distribuzione esclusiva [Regolamento (CEE) n. 1983/83]⁽³⁾; agli acquisti esclusivi [Regolamento (CEE) n. 1984/83]⁽⁴⁾; al Franchising [Regolamento (CEE) n. 4087/88]⁽⁵⁾; e include altresì la distribuzione selettiva precedentemente esclusa dai regolamenti di esenzione.

3.3. Pur avendo la Commissione specificato fin dall'inizio che questa disciplina non concerneva il settore auto, tesi peraltro fortemente sostenuta dal CES nei suoi pareri in materia, non si può ignorare che la revisione del regime specifico di accordi verticali previsto dal Regolamento (CE) n. 1475/95 dovrà essere verificata in relazione al nuovo

⁽¹⁾ GU C 133 del 31.5.1995, pag. 27.

⁽²⁾ GU L 336 del 29.12.1999, pag. 21; Parere del CES GU C 116 del 18.4.1999, pag. 22.

⁽³⁾ GU L 173 del 30.6.1983, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 173 del 30.6.1983, pag. 5.

⁽⁵⁾ GU L 359 del 28.12.1988, pag. 46.

contesto giuridico determinato dalla riforma della politica comunitaria sulle intese verticali.

3.4. Il nuovo Regolamento (CE) n. 2790/99, per garantire sufficienti canali di arbitraggio tra mercati non integrati, dispone la non applicabilità dell'esenzione di categoria agli accordi che prevedano per l'acquirente un divieto di vendite attive congiuntamente a quello di vendita a intermediari o rivenditori non autorizzati.

Inoltre, il nuovo regime riserva alla Commissione la facoltà di dichiarare (attraverso un regolamento) l'inapplicabilità dell'esenzione nelle situazioni in cui reti di accordi verticali paralleli coprono più del 50 % del mercato.

Queste disposizioni, unitamente alla mancanza di ogni tutela per le PMI e l'assenza di disposizioni minime per il fine rapporto e per il ricorso all'arbitrato, come sottolineato ripetutamente dal CES nei suoi pareri sul nuovo regime, pongono, tra gli altri, seri problemi di compatibilità degli accordi di distribuzione automobilistica tenuto conto della loro natura e diffusione, con i principi e i vincoli della nuova disciplina comunitaria in materia di intese verticali.

4. La posta in gioco per il sistema automobilistico europeo

4.1. La normativa comunitaria specifica per il settore automobilistico, basata sul concetto di distribuzione esclusiva e selettiva (DES), rappresenta da oltre 25 anni il prerequisito di base del sistema automobilistico europeo (SAE), che si caratterizza attraverso una filiera strettamente integrata e molto competitiva tra produzione e distribuzione per marca, che i costruttori realizzano con dei partner selezionati su una base di progetti comuni, quali i fornitori di componentistica e pezzi di ricambi a monte, e, la rete di distribuzione e assistenza a valle della produzione.

4.2. Nel suo insieme il SAE è costituito da oltre 120 000 imprese (per il 98 % PMI del sistema distributivo) che occupano 3 900 000 persone (di cui 1 500 000 nelle reti di distribuzione) e a un fatturato annuo di circa 400 miliardi di euro.

4.3. In Europa si producono annualmente 16,5 milioni di autoveicoli accompagnati da garanzie variabili da 1 a 3 anni. Una garanzia di 2 anni diverrà obbligatoria dall'1 gennaio 2002 con l'entrata in vigore della Direttiva 1999/44/CE sulla garanzia dei beni di consumo. Inoltre i 200 milioni di automobilisti che circolano in Europa grazie al SAE si vedono assicurata la disponibilità della fornitura di pezzi di ricambio e dell'assistenza e riparazione su tutto il territorio dell'Unione, secondo una filosofia di gestione aziendale fondata su standard

qualitativi, sulla ricerca costante della «customer satisfaction» (CSI), su programmi pluriennali di formazione permanente del personale e sull'adozione di avanzati processi di informatizzazione e di interconnessione.

4.4. A questi significativi dati di carattere socioeconomico, se ne aggiungono altri che contribuiscono a caratterizzare ulteriormente il settore: i veicoli hanno ripercussioni sulla sicurezza delle persone e l'integrità dell'ambiente, richiedono un regolare e irregolare intervento di riparazione e assistenza, devono assolvere a severe norme tecniche e ambientali.

L'acquisto di un veicolo rappresenta per molti il secondo investimento più importante nell'arco della vita ed è stimato che gli europei destinano all'auto circa il 13-15 % del loro budget familiare. Tutti questi fattori rappresentano la sfida che il SAE ha continuamente di fronte per soddisfare le esigenze di tutte le parti interessate e specialmente di quelle dei consumatori.

4.5. In questo contesto vanno inseriti i veicoli destinati al trasporto di persone e merci su strada: veicoli commerciali industriali e bus, che rappresentano una componente strategica sia per la società che per l'economia dell'Unione, e si caratterizzano, tra l'altro, per avere sempre come cliente finale un operatore professionale, con obiettivi di impresa.

4.6. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad una riflessione approfondita e ad un'adeguata presa in conto di tutti questi aspetti prima di mettere mano in modo definitivo alla revisione dell'attuale disciplina comunitaria sulla distribuzione automobilistica.

5. Considerazioni di carattere generale

5.1. La Relazione di valutazione della Commissione sull'applicazione del Regolamento (CE) n. 1475/95 relativo agli accordi per la distribuzione automobilistica, per la sua voluminosità e per l'ampiezza dell'analisi effettuate testimonia a giusto titolo l'importanza che viene attribuita a questo importante e sensibile settore dell'economia europea. Il Comitato si compiace pertanto per il pregevole lavoro svolto dalla Commissione.

5.2. La Relazione, seppure non abbia come finalità di prefigurare alcune proposte sulla situazione successiva alla scadenza dell'attuale regolamento, rappresenta comunque un punto di partenza e di riferimento per i successivi lavori della Commissione in materia.

5.3. Il Comitato al proposito rileva la mancanza di un quadro riepilogativo di conclusioni finali sugli aspetti dell'attuale regolamentazione comunitaria in materia di autoveicoli ritenuti dalla Commissione maggiormente rilevanti in tema di tutela della concorrenza e di integrazione dei mercati.

5.4. Al proposito sarebbe stata opportuna una distinzione tra le restrizioni espressamente consentite dal Regolamento (quali ad esempio l'esclusività territoriale e il divieto di rivendita ai rivenditori indipendenti) e quelle invece conseguenti alle pratiche poste in essere dagli operatori in violazione dei limiti previsti dal regolamento per l'applicabilità dell'esenzione (quali gli ostacoli alle vendite passive a consumatori finali o le transazioni tra distributori autorizzati, in relazione alla localizzazione di tali consumatori o distributori all'interno del territorio comunitario).

5.5. Sul piano generale, il Comitato rileva dalla Relazione che l'impianto normativo sulla distribuzione selettiva previsto nella legislazione antitrust della Commissione ha consentito, nel corso degli ultimi 25 anni, all'industria automobilistica europea di ristrutturarsi, e aumentare i livelli di competitività per far fronte alle sfide mondiali, attraverso un'ottimizzazione del sistema produttivo: lean production, robotica, just in time, e di quello distributivo attraverso una ristrutturazione e un'integrazione sempre più stretta con la rete di vendita: lean distribution.

5.6. La preservazione di una forte immagine di marca, elemento fondamentale per far fronte alla sfida interbrand mondiale, e la responsabilità solidale tra produttori e distributori per le crescenti prestazioni in tema di qualità e sicurezza imposte dalle direttive e regolamenti UE in materia, sono stati resi possibili proprio in ragione della presenza di una disciplina esclusiva e selettiva nella distribuzione auto.

5.7. In quest'ottica, il sistema distributivo esclusivo e selettivo sembra, quindi, aver consentito al sistema auto europeo di assolvere quanto previsto ai sensi dell'art. 81(3) del Trattato che prevede di autorizzare qualsiasi accordo a categorie di accordi tra imprese se «contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva».

5.8. Del resto la Commissione, sostenuta fortemente in questa sua tesi dal Comitato, nel Regolamento (CE) n. 2790/99 sulle restrizioni verticali ammetteva che i sistemi di distribuzioni verticali esclusivi e selettivi non solo sono importanti per il sistema economico ma assicurano benefici incrementali per il consumatore.

5.9. A conferma del legame tra distribuzione esclusiva e selettiva e settore auto, il Comitato rileva che nel rapporto si evidenzia come negli USA il sistema di distribuzione sia in ampia misura comparabile a quello europeo, nel funzionamento pratico. Il Comitato evidenzia inoltre, come il quadro normativo USA, che promana dalla legislazione esclusiva dei singoli Stati, abbia la caratteristica di essere obbligatorio e non facoltativo come avviene nell'UE e consideri la tutela economica del concessionario nei confronti del costruttore — sia in termini di recesso dal contratto, che nell'obbligo imposto di vendere attraverso la rete — un mezzo necessario per garantire la tutela del consumatore.

5.10. In merito all'equilibrio tra le parti in gioco e ai benefici per i consumatori, la Relazione pone in evidenza come, nonostante i miglioramenti previsti dal Regolamento (CE) n. 1475/95, l'indipendenza economica del concessionario sia ancora fortemente limitata nei confronti del produttore, con ripercussioni nel soddisfacimento ottimale dei bisogni del consumatore.

5.11. Al proposito, il Comitato reitera quanto ripetutamente sostenuto nei precedenti lavori sulla necessità che la futura disciplina in materia preveda un'effettiva tutela dei concessionari, ricercando un migliore equilibrio della posizione contrattuale ed economica delle PMI delle reti attraverso l'estensione più ampia possibile del campo d'azione dell'esperto o dell'arbitro in tutti gli aspetti del rapporto contrattuale, con specifico riferimento alla cessazione del rapporto.

6. Osservazioni di carattere particolare

6.1. Introduzione

6.1.1. La Relazione della Commissione chiarisce che con il Regolamento (CE) n. 1475/95⁽¹⁾ si sono voluti essenzialmente perseguire i seguenti obiettivi: fare in modo che la distribuzione di veicoli a motore si svolga in modo efficiente a beneficio dei consumatori e garantire una reale concorrenza tra le diverse marche (interbrand) e tra i distributori di una stessa marca (intra-brand). Collegati con i precedenti sono gli obiettivi di un ampliamento delle possibilità di scelta del consumatore sul mercato unico e del miglioramento delle possibilità di mercato parallelo. Con il regolamento si è poi inteso conseguire lo scopo di rafforzare l'indipendenza del concessionario nei confronti del produttore.

6.1.2. La Relazione afferma che vi è attualmente ragione di ritenere che esista un'effettiva concorrenza tra le varie marche (interbrand) nel campo delle vendite di veicoli a motore nell'Unione europea (Conclusione 6.1.1.4 della Relazione). Il Comitato ritiene che questo sia un importante fatto economico

⁽¹⁾ COM(2000) 743 def. dell'8.11.2000.

su cui basarsi anche nella valutazione del grado di concorrenza tra distributori della stessa marca (intra-brand). Negli ultimi cinque anni si è assistito ad una costante riduzione dei prezzi di vendita, ad un progressivo miglioramento tecnologico dei veicoli in termini di maggiore sicurezza e ad una riduzione dell'impatto ambientale. La distribuzione è altresì migliorata grazie ad una maggiore attenzione delle case e dei concessionari nell'offerta di servizi sempre più efficienti e capillari. Inoltre, le reti dei concessionari hanno visto gli indici di soddisfazione della clientela in costante aumento.

6.1.3. Per contro la Relazione suggerisce l'esistenza di interrogativi riguardo all'effettiva concorrenza tra distributori della stessa marca, come evidenziato dai reclami introdotti presso la Commissione e dalle indagini della stessa (cfr. Relazione pag. 55 ed Allegati III e IV). Il Comitato rileva al proposito come la relazione sembra concentrarsi troppo sulla situazione del mercato britannico, dove fattori estranei alla politica della concorrenza (regime fiscale ed elemento valutario) potrebbero indurre a frettolose conclusioni su un sistema che ha funzionato bene nel resto del mercato comunitario. Inoltre, il numero dei reclami (200/300 lettere per il Regno Unito e 50/60 lettere da parte di altri consumatori europei all'anno) se rapportati ai 16 milioni di auto vendute ogni anno in Europa, rappresentano una percentuale molto limitata e relativizzano molto il giudizio riguardo ad una ipotetica non-efficiente concorrenza intra-brand.

6.2. *La concorrenza tra concessionari della stessa marca (intra-brand)*

6.2.1. Vi sono due importanti fattori che andrebbero presi in considerazione: il quadro normativo e il controllo commerciale esercitato dai produttori sui concessionari.

6.2.2. *Il quadro normativo della concorrenza tra concessionari della stessa marca*

Le principali misure introdotte nel Regolamento (CE) n. 1475/95 per migliorare la concorrenza tra concessionari della stessa marca (intra-brand) e per ampliare le possibilità di importazioni parallele sono:

- il diritto dei distributori di promuovere attivamente la vendita di veicoli nuovi a consumatori finali — direttamente o tramite un intermediario — al di fuori del loro territorio contrattuale attraverso la pubblicità nella misura in cui evitino la pubblicità personalizzata [articolo 3, paragrafo 8, lettera b)];
- il diritto dei distributori di vendere ad altri distributori appartenenti alla stessa rete;
- l'obbligo dei distributori di effettuare lavori di manutenzione su veicoli venduti da un'altra impresa della rete distributiva [articolo 5, paragrafo 1, punto 1, lettera a)];

- il divieto di calcolare i compensi del distributore in funzione del luogo di destinazione degli autoveicoli rivenduti [articolo 6, paragrafo 1, punto 8];
- al tempo stesso, però, il Regolamento consente ancora ai produttori di imporre ai distributori il divieto di vendere a rivenditori non autorizzati o «indipendenti» [articolo 3, paragrafi 10 e 11].

6.2.3. Considerate nel loro insieme, queste norme sembrano offrire una base legale di sostegno alla concorrenza intra-brand e all'importazione parallela. Il veicolo principale per la concorrenza intra-brand sotto l'attuale regime sembra essere quello degli intermediari che agiscono in nome dei consumatori.

6.2.4. Le principali misure introdotte per rafforzare l'indipendenza dei distributori sono:

- la riduzione dell'ampiezza delle clausole di non concorrenza. I distributori ora possono, a determinate condizioni, vendere prodotti forniti da soggetti diversi dal costruttore («distribuzione multimarca» o «multimarketing») (articolo 3, paragrafo 3);
- ai distributori è consentito utilizzare un'officina comune per tutte le marche vendute;
- ai costruttori è vietato modificare unilateralmente lo status del distributore o il territorio contrattuale (articolo 6, paragrafo 1, punto 5);
- i contratti di distribuzione con scadenza fissa devono avere una durata minima di cinque anni;
- i contratti di distribuzione a tempo indeterminato devono avere un periodo di preavviso minimo di due anni;
- gli obiettivi di vendita e l'ammontare delle scorte devono essere concordati e in casi di disaccordo è previsto un arbitrato indipendente.

6.2.5. Considerate nel loro insieme, queste norme sembrano offrire al momento dell'adozione del Regolamento una base legale promettente per assicurare una maggiore indipendenza ai distributori. Tuttavia vanno valutate alla luce della relazione commerciale tra i produttori di autoveicoli ed i distributori.

6.2.6. *I rapporti commerciali tra i produttori ed i distributori*

In pratica la Relazione segnala l'esistenza di certe caratteristiche del rapporto commerciale tra costruttori e distributori che impediscono la concorrenza intra-brand e rispecchiano il

perdurante rapporto di dipendenza del distributore dal costruttore.

6.2.6.1. I costruttori remunerano i distributori tramite dei premi di fine anno che non sono basati su criteri pienamente prevedibili, scoraggiando così le vendite laterali e rafforzando la dipendenza del distributore (Relazione paragrafo 257). Il Comitato rileva che una maggiore prevedibilità nelle politiche di vendita da parte dei costruttori potrebbe consentire ai concessionari una maggiore flessibilità nel praticare una politica di prezzi volta ad accrescere la concorrenza intrabrand.

6.2.6.2. L'assenza di sconti sulla quantità o il volume ed i margini ristretti riducono lo spazio che i distributori hanno per fissare prezzi diversi (Relazione paragrafi 182 e 265). Questo limita in certa misura la concorrenza intrabrand sui prezzi (Relazione paragrafo 182), sebbene non ostacoli altre forme di concorrenza quali quella basata sulla qualità del servizio (Relazione paragrafo 181).

6.2.6.3. Nella pratica gli accordi sugli obiettivi di vendita tra costruttori e distributori si basano su obiettivi di vendita nazionali, fissati in pratica dai costruttori, che lasciano poco margine alle vendite agli intermediari, in particolare se tali obiettivi sono affiancati da una limitata allocazione del prodotto.

6.2.6.4. All'atto pratico l'opzione dell'arbitrato è poco utilizzata. Tuttavia la Relazione conclude che la possibilità di ricorrervi contribuisce in generale a rendere le negoziazioni tra produttori e distributori più serie e equilibrate. Il Comitato sarebbe favorevole all'ampliamento dei casi in cui è possibile il ricorso all'arbitrato come strumento per migliorare l'indipendenza del distributore.

6.2.6.5. Il «multi-marketing» o distribuzione multi-marca, sebbene sia consentita dal Regolamento, viene in realtà raramente praticata, con l'eccezione dell'Europa settentrionale (Relazione paragrafo 208-210). Questo significa che una delle vie che in teoria conducono all'indipendenza del distributore non viene percorsa. Il Comitato si interroga se la limitata diffusione del multimarketing non sia dovuta sul piano pratico agli elevati costi di struttura, di gestione e di formazione in particolare nel caso di marche generaliste a larga diffusione. Difatti, salvo l'ipotesi di marche facenti parte dello stesso gruppo, il multimarketing risulta applicato con maggior frequenza quando è integrativo di gamma o per prodotti complementari non in diretta concorrenza.

Nella relazione della Commissione non viene per altro presa in conto la forma di multimarketing praticata da Holding controllanti più concessionarie di marche diverse.

6.2.6.6. La minaccia di risoluzione del contratto sembra continuare a dare forza contrattuale al costruttore, in particolare in una situazione in cui il basso numero di contratti di distribuzione potrebbe voler dire la totale assenza di prospettive di ottenere la concessione da parte di un'altra marca affermata una volta persa la concessione da parte di un grande costruttore (Relazione paragrafo 253). I periodi di preavviso più lunghi previsti dal Regolamento (CE) n. 1475/95 non sembrano aver aumentato nella pratica l'indipendenza del concessionario.

6.2.6.7. Vi sono segni di una crescente concentrazione, con meno concessionari e territori contrattuali più vasti (Relazione paragrafo 91). Questo potrebbe incrementare il rischio di una ridotta concorrenza intrabrand a meno che tale fenomeno non venga compensato da una pubblicità più estesa e da un maggior utilizzo di Internet. Il Comitato rileva che l'utilizzo di Internet, sul quale peraltro è prematuro esprimere un giudizio completo poiché in fase di avvio, si dimostra valido come strumento di informazione ma dimostra altresì i suoi limiti quale strumento di vendita diretta sia per la complessità del prodotto auto, sia, tra gli altri, per la prassi commerciale che prevede, molto spesso, il ritiro dell'auto usata al momento dell'acquisto della nuova.

Il Comitato sottolinea inoltre come l'utilizzo di Internet sia stato considerato «vendita passiva» nelle linee guida sul Regolamento delle restrizioni verticali. Se, come sembra probabile, le stesse considerazioni varranno anche per il Regolamento sulla distribuzione automobilistica ciò contribuirà ad aumentare il livello di concorrenza intrabrand.

6.2.6.8. In Europa persistono differenziali di prezzo per le stesse marche e modelli. Una delle cause principali sono le differenze sull'imposizione. Un'altra ragione è la fluttuazione dei cambi. Altri fattori influenti sono la presenza storica del costruttore su un mercato nazionale ed i costi di distribuzione e trasporto (Relazione paragrafo 189). Il Comitato è del parere che un ravvicinamento dell'imposizione fiscale (tasse e aliquote IVA) e l'entrata in vigore dell'euro dovrebbero condurre ad una maggiore trasparenza e ad una riduzione delle disparità di prezzo nell'ambito del mercato comunitario.

6.2.6.9. Talvolta i tempi di consegna, in particolare per ordini intrabrand, tra Stati membri, possono risultare più lunghi per i clienti stranieri che per quelli nazionali (Relazione paragrafo 200). Il Comitato è d'accordo con la Commissione sulla necessità di trovare un metodo per porre fine a tale pratica di consegne ritardate nel caso di ordini internazionali, ma sempre che si tratti di ritardi senza giustificato motivo.

6.2.7. Il Comitato ricorda che esiste certamente una considerevole concorrenza intrabrand se si considera che oltre il 30 % delle vendite (percentuale che può arrivare fino al 60 %

nelle aree metropolitane) del concessionario avvengono con consumatori esterni al territorio contrattuale assegnato. Inoltre il livello di concorrenza intrabrand potrà essere significativamente aumentato attraverso un ragionevole equilibrio nelle relazioni tra produttore e concessionario.

6.2.8. La via da seguire è quella della modifica e del prolungamento dell'esenzione per categoria, piuttosto che porre fine al sistema di distribuzione selettivo.

6.3. *La tutela della concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza alla clientela*

6.3.1. Un ulteriore obiettivo del Regolamento (CE) n. 1475/95 è stato quello di tutelare la concorrenza sul mercato dei servizi di assistenza alla clientela. Questo obiettivo è caratterizzato dall'impegno di migliorare l'accesso dei produttori di pezzi di ricambio alle reti di distributori. A tal fine il Regolamento (CE) n. 1475/95 rafforza il diritto dei concessionari di utilizzare pezzi di ricambio di qualità corrispondente, introducendo il diritto per i costruttori di pezzi di ricambio di fornire pezzi di ricambio di equivalente livello qualitativo ai concessionari (articolo 6, paragrafo 1, punti 9 e 10). Tutela inoltre il diritto del costruttore di pezzi di ricambio di apporre il proprio marchio o logo sui pezzi di ricambio da loro forniti (articolo 6, paragrafo 1, punto 11). Proibisce inoltre ai costruttori di utilizzare premi calcolati accumulando le vendite totali di automobili e le vendite di pezzi di ricambio. Infine sancisce il diritto dei riparatori indipendenti a ottenere le informazioni tecniche necessarie e specifica che tali informazioni non possono essere indebitamente rifiutate (articolo 6, paragrafo 1, punto 12).

6.3.2. Di nuovo la Relazione segnala che in realtà i concessionari hanno continuato a ricorrere principalmente ai costruttori per la fornitura dei pezzi di ricambio. Solo il 5 %-20 % dei pezzi di ricambio provengono da fornitori diversi (Relazione paragrafo 248). Dalla Relazione si ricava che, nonostante il quadro giuridico, i concessionari sono restii ad acquistare pezzi di ricambio da altri fornitori; essi infatti dipendono dai costruttori di autoveicoli a causa dei premi di fine anno, basati sul fatturato relativo ai pezzi di ricambio originali, oltre che a causa degli ingenti sconti per i pezzi di ricambio originali ed ai livelli di scorte di pezzi di ricambio originali raccomandati ai concessionari (Relazione paragrafo 249). La Relazione conclude che il diritto, sancito dal regolamento, dei produttori di pezzi di ricambio di fornire i loro prodotti ai concessionari non si è tradotto in pratica (Relazione 6.2.2).

6.3.2.1. È vero che anche la convinzione di molti consumatori che i pezzi di ricambio originali siano di migliore qualità rappresenta un fattore influente. Ciò deriva probabilmente dalla fiducia dei consumatori nei prodotti originali e da un'informazione non adeguata principalmente da parte dei produttori indipendenti.

6.3.2.2. Il Comitato è disposto ad appoggiare la Commissione nella ricerca di misure volte ad incoraggiare i concessio-

nari a ricorrere a pezzi di ricambio di qualità equivalente a quelli originali. L'utilizzo di ricambi equivalenti potrebbe essere ancora più diffuso ove la qualità di detti ricambi fosse certificata per consentire al concessionario di poter assumere pienamente le responsabilità nei confronti dell'utilizzatore del veicolo anche per interventi riguardanti la sicurezza e la protezione dell'ambiente.

Il Comitato ricorda alla Commissione che nella pratica l'approvvigionamento da parte dei concessionari presso i produttori indipendenti è possibile solo per alcune tipologie di ricambio e non per tutta la gamma, ciò per evidenti ragioni di efficienza gestionale; pertanto una penetrazione del mercato del 20 % rappresenta una percentuale non trascurabile se si considera che tali pezzi sono utilizzati al di fuori del normale periodo di garanzia. A questo riguardo, il Comitato invita la Commissione ad entrare nel merito della problematica qualità equivalente attraverso strumenti che possano effettivamente garantire l'equivalenza dei prodotti immessi nel mercato.

6.4. *La posizione dei riparatori indipendenti è stata adeguatamente tutelata?*

6.4.1. Il Regolamento (CE) n. 1475/95 prevedeva svariati mezzi di protezione dei riparatori indipendenti. Ai concessionari veniva consentito di fornire pezzi di ricambio originali ai riparatori indipendenti per la riparazione e la manutenzione di veicoli a motore (articolo 6, paragrafo 1, punto 12), sebbene non sussista l'obbligo di fornire tali pezzi di ricambio ad un prezzo all'ingrosso. La Relazione conclude che in generale, i riparatori indipendenti non incontrano problemi rilevanti per quanto riguarda l'accesso ai pezzi di ricambio originali, tuttavia, non potendo acquistarli ai prezzi all'ingrosso, trovano più difficoltà ad essere concorrenziali.

6.4.2. In secondo luogo i costruttori venivano obbligati a rendere accessibile ai riparatori indipendenti l'informazione tecnica necessaria alla riparazione ed alla manutenzione dei loro veicoli. Questo obbligo veniva limitato in caso di diritti di proprietà intellettuale o di know-how sostanziale ed identificato, in tal caso comunque tale informazione non poteva essere negata in maniera abusiva (articolo 6, paragrafo 1, punto 12). È chiaro che gli sviluppi tecnici renderanno questo tipo d'informazione ancora più importante in futuro. Tuttavia, sebbene il mancato rispetto di tali obblighi costituisca una pratica restrittiva vietata («pratica nera») ai sensi del Regolamento (articolo 6, paragrafo 1, punto 12), la loro applicazione da parte dei costruttori automobilistici risulta irregolare e non uniforme. Alcuni redigono liste. Altri forniscono informazioni decidendo caso per caso. Spesso i riparatori indipendenti ottengono l'informazione necessaria dai concessionari ufficiali.

6.4.3. La maggior parte dei riparatori indipendenti dichiara di avere problemi ad accedere all'informazione tecnica. Tali problemi includono il mancato accesso all'informazione concernente i veicoli nuovi; pubblicazioni tecniche costose e complesse; mancato accesso all'informazione sui dispositivi elettronici, sui diversi sistemi informatici e sulle attrezzature diagnostiche utilizzate. La Relazione osserva che i costruttori d'autoveicoli non sembrano aver posto in essere le condizioni tecniche ed economiche che consentano ai riparatori indipendenti un accesso adeguato, come richiesto dal Regolamento, e che ciò a sua volta limita la scelta dei consumatori.

6.4.4. Il Comitato chiede alla Commissione di esplorare modi per rafforzare l'obbligo dei produttori a fornire informazione tecnica ai riparatori indipendenti, in maniera non discriminatoria consentendo agli stessi di svilupparsi e migliorare ulteriormente la qualità dei servizi.

Il Comitato ricorda tuttavia alla Commissione, che gli elevati livelli di investimento richiesti ai concessionari nello sviluppo e nell'acquisto di tecnologie e nella formazione per migliorare il prodotto e i servizi connessi sono di gran lunga superiori a quelli normalmente sostenibili dai riparatori indipendenti i quali, per aumentare il loro livello di concorrenza, dovranno ragionevolmente specializzarsi su alcuni specifici prodotti e offrire ai consumatori una garanzia di servizio trasparente simile a quella fornita dalla rete dei concessionari. Da ultimo, il Comitato evidenzia che in temi di pezzi di ricambio il servizio completo «One stop shop» offerto al consumatore dalla rete dei concessionari comporta elevati investimenti in stock; il riparatore indipendente al contrario è interessato ad acquistare di volta in volta solo alcuni pezzi e normalmente quelli a più alta rotazione.

6.4.5. Il Comitato al proposito ricorda la necessità di tener conto che attualmente il concessionario, per assicurare al consumatore la garanzia e la disponibilità dei pezzi di ricambio e la totalità del servizio su tutti i modelli della marca della rete, deve effettuare ingenti e continui investimenti sia in strutture che nella formazione del personale.

6.4.6. Il Regolamento (CE) n. 1475/95 dispone che, per ottenere l'esenzione per categoria, i costruttori impongano ai propri distributori l'obbligo di fornire un servizio di assistenza alla clientela in aggiunta alla vendita di veicoli nuovi. La Relazione indica che, mentre esistono ragioni tecniche ed economiche per collegare la vendita e l'assistenza post vendita, sembra dimostrato che i consumatori si dividano tra coloro che preferiscono usufruire di tale collegamento, e quelli che, invece, preferiscono avvalersi di riparatori indipendenti, in particolare per le auto più vecchie. Pertanto, tirate le debite

somme, il Comitato raccomanda alla Commissione di consentire il collegamento quale parte degli accordi esentati di distribuzione di veicoli a motore, ma che si dovrebbero promuovere nel contempo le condizioni per aumentare il livello di concorrenza dopo che è trascorso il periodo di garanzia, minimo 2 anni, previsto dal costruttore ed effettuato dalla rete di concessionari.

6.4.7. Il Comitato ritiene pertanto assolutamente necessario il legame vendita/assistenza post vendita per i veicoli nuovi, tenuto conto della natura del prodotto, poiché funzionale in primo luogo agli interessi dei consumatori che dispongono di un servizio con garanzia di qualità e sicurezza e dell'eventuale richiamo dei fornitori per veicoli difettosi su tutto il territorio dell'Unione indipendentemente da dove il veicolo è stato acquistato. In secondo luogo viene garantito il rispetto degli standard ambientali e viene preservata l'immagine di marca.

7. Considerazioni finali del Comitato

7.1. La Relazione presenta argomenti in favore di una modifica del Regolamento per migliorare le possibilità di concorrenza tra distributori della stessa marca (intra-brand), per aumentare l'indipendenza commerciale dei concessionari e migliorare la fornitura di informazione tecnica ai riparatori indipendenti da parte dei costruttori.

7.2. Il Comitato ha suggerito una serie di particolari modifiche al Regolamento per un necessario adeguamento all'esperienza, ai nuovi strumenti e allo sviluppo tecnologico, ma sempre nel rispetto dei principi che restano intatti e che individuano l'auto non solo come strumento di mobilità, quindi bene economico ma anche sociale che deve essere tutelato proprio nell'interesse dell'utente: sicurezza quindi, e assistenza per garantire la sicurezza nel tempo.

7.3. La Relazione stessa suggerisce che gli ostacoli principali alla concorrenza intra-brand siano i limiti alla pubblicità personalizzata ed il divieto di vendere a imprese non appartenenti alla rete ufficiale, vale a dire ai rivenditori indipendenti. Tuttavia il Comitato sulla base delle considerazioni svolte precedentemente suggerisce che il miglior modo di procedere è quello di rafforzare la posizione degli intermediari per valorizzare le opportunità e le scelte offerte dal commercio parallelo, piuttosto che rimuovere il divieto di vendita ai rivenditori indipendenti.

7.4. Il Comitato propone anche alla Commissione di aggiornare la Comunicazione sugli intermediari e di stabilire delle linee guida sull'uso che i concessionari ed i costruttori possono fare di Internet. Propone anche di valutare come Internet, che non esisteva al momento della redazione del Regolamento (CE) n. 1475/95 possa eventualmente portare a considerare in modo differente alcuni elementi dello stesso Regolamento.

7.5. Il Comitato sulla base delle considerazioni generali e specifiche precedentemente espresse si pronuncia in favore della conferma dell'esenzione speciale per categoria per la

distribuzione dei veicoli a motore e raccomanda alla Commissione di esplorare metodi per la modifica e il prolungamento dell'attuale Regolamento. L'obiettivo prioritario del nuovo Regolamento dovrebbe essere volto ad aumentare globalmente il livello di concorrenza al fine di migliorare il benessere e la sicurezza del consumatore e il funzionamento del mercato interno. Per conseguire questi obiettivi il nuovo Regolamento dovrebbe concretamente migliorare la protezione del concessionario e promuovere le PMI che operano nel settore automobilistico europeo. Il Comitato attende di avere l'occasione di esprimere le sue osservazioni sui cambiamenti proposti dalla Commissione.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Gli emendamenti qui di seguito sono stati respinti, pur avendo ottenuto più di un quarto dei voti espressi:

Punto 5.6

Sopprimere il punto.

Motivazione

A prescindere dal fatto che anche in settori non disciplinati dalla Comunità esiste una forte immagine di marca, una regolamentazione dell'UE non può avere come obiettivo quello di diffondere la conoscenza di marche automobilistiche.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 26, voti contrari: 60, astensioni: 6.

Punto 5.7

Sostituire l'intero testo con quanto segue:

«A questo proposito, finora la Commissione era partita dal principio che l'attuale sistema distributivo esclusivo e selettivo consente al settore europeo degli autoveicoli di assolvere quanto previsto ai sensi dell'art. 81, paragrafo 3, del Trattato CE».

Motivazione

Non è vero che solo mediante il sistema distributivo esclusivo e selettivo il settore degli autoveicoli possa ottemperare al Trattato UE.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 31, voti contrari: 59, astensioni: 7.

Punto 6.1.3

Sopprimere il testo a partire dalla seconda frase (Il Comitato rileva al proposito...).

Motivazione

Nel testo soppresso si afferma che la relazione si concentra eccessivamente sulla situazione nel mercato britannico, ma che il sistema funziona bene nel resto del mercato interno. Il fatto è che la Commissione ha scoperto delle prassi commerciali illecite in numerosi paesi e ha ricevuto in proposito dei reclami da parte dei consumatori. I risultati della Commissione fanno concludere che la concorrenza intrabrand su scala UE non funziona.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 58, astensioni: 6.

Punto 7.2

Sopprimere la qualifica dell'auto come «bene sociale» a metà paragrafo.

Motivazione

Se la tutela ambientale è un obiettivo politico prioritario non è lecito classificare un «bene sociale» le automobili, che — come è stato dimostrato — inquinano l'ambiente.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 34, voti contrari: 62, astensioni: 16.

Punto 7.3

Depennare la seconda frase e sostituirla con quanto segue:

«Il Comitato si pronuncia a favore della rimozione del divieto di vendita a imprese non appartenenti alla rete ufficiale e dell'adozione in futuro di criteri chiari, trasparenti ed esclusivamente qualitativi (competenza ed esperienza del personale) nella scelta dei concessionari riforniti dai costruttori.»

Motivazione

Restrizioni quantitative e lesive della concorrenza con monopoli regionali dei marchi per un numero limitato di concessionari sono in contrasto con lo spirito del mercato interno.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27, voti contrari: 70, astensioni: 9.

Punto 7.5

Riformulare il punto:

«Il Comitato, sulla base delle considerazioni generali e specifiche precedentemente espresse, ritiene che la conferma dell'esenzione speciale per categoria per la distribuzione dei veicoli a motore sia ancora accettabile per il momento, a patto di garantire anche la piena ed effettiva applicazione delle condizioni e delle misure stabilite dal Regolamento (CE) n. 1475/95. Raccomanda inoltre alla Commissione di esplorare metodi per il prolungamento dell'attuale Regolamento. L'obiettivo prioritario del nuovo Regolamento dovrebbe essere volto ad aumentare il livello di concorrenza senza trascurare la sicurezza del consumatore. Il Comitato attende di avere l'occasione di esprimere le sue osservazioni sui cambiamenti proposti dalla Commissione.»

Motivazione

Di fronte all'assenza di concorrenza (intra-brand), messa in evidenza dalla Relazione della Commissione e osservata dalle organizzazioni dei consumatori, dovuta per lo più all'inosservanza delle condizioni fissate dal Regolamento (CE) n. 1475/95, non ci si può limitare a una semplice registrazione progressiva della situazione attuale con l'apporto di modifiche minori. Nel più lungo termine occorre perseguire la rimozione dell'esenzione per categoria nel settore degli autoveicoli.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 33, voti contrari: 68, astensioni: 11.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da un porto della Comunità»

(2001/C 221/24)

Il Consiglio, in data 26 febbraio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kröger in data 8 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 maggio 2001, nel corso della 382a sessione plenaria, con 50 voti favorevoli, 4 voti contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. All'arrivo ed alla partenza di navi nei porti della Comunità vengono chieste molteplici informazioni che riguardano essenzialmente la situazione della nave, il suo equipaggio, la natura ed il volume del carico, l'elenco dei passeggeri, le provviste di bordo ed altro ancora. Tali informazioni sono necessarie per lo sdoganamento, per permettere alle autorità portuali di prendere decisioni in materia di sicurezza, per controllare il rispetto delle disposizioni in materia di immigrazione, per scopi statistici e più in generale per permettere che le formalità di scalo si svolgano senza intoppi.

1.2. Benché molte di tali informazioni abbiano contenuto identico in ciascun porto, il loro formato può in molti casi

variare da un porto all'altro. In certi porti invece risulta diverso anche il contenuto delle informazioni.

1.3. Il trattamento differenziato di informazioni dall'identico contenuto rappresenta una considerevole perdita di tempo e di denaro per il settore della navigazione marittima. Ciò complica le procedure amministrative non soltanto per la navigazione di lungo corso, ma soprattutto anche per quella a corto raggio in Europa. È opportuno agevolare l'espletamento delle formalità portuali ed organizzare più efficientemente il trasporto via mare senza limitare il contenuto delle informazioni richieste dalle autorità degli Stati membri.

2. La proposta della Commissione

2.1. Nella sua direttiva sulle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo o in partenza da un porto della Comunità la Commissione propone di uniformare i contenuti ed i formati richiesti per tali informazioni. La proposta si rifa alla convenzione dell'Organizzazione marittima internazionale (International Maritime Organization — IMO) sulle facilitazioni al traffico marittimo (Convenzione FAL dell'IMO), stipulata il 9 aprile 1965. Tale convenzione è entrata in vigore nel 1967 ed è stata nel frattempo ripetutamente modificata. La convenzione prevede l'impiego di 6 formulari IMO normalizzati che riguardano i dati fondamentali riguardanti la nave necessari per le dichiarazioni di arrivo e di partenza, la dichiarazione di carico, la dichiarazione delle provviste di bordo, la dichiarazione degli effetti personali dell'equipaggio, il ruolo dell'equipaggio e l'elenco dei passeggeri. La proposta prevede che, per quanto riguarda l'adempimento delle formalità di dichiarazione delle navi in arrivo e/o in partenza da un porto della Comunità, gli Stati membri per ottenere le informazioni suelencate debbano accettare e possano utilizzare i formulari normalizzati FAL dell'IMO. I dettagli specifici per le varie dichiarazioni vengono elencati nell'allegato 1 della proposta.

2.2. In due casi si può derogare all'impiego dei formulari standard:

2.2.1. La Commissione non propone di utilizzare il formulario standard della Convenzione IMO riguardante la dichiarazione di carico perché tali informazioni sono in genere contenute nei manifesti di carico delle navi, utilizzati sia per gli scambi commerciali che per i controlli amministrativi.

2.2.2. La Commissione propone che gli Stati membri riconoscano il formulario FAL dell'IMO «Elenco dei passeggeri» solo per le navi da carico che trasportano passeggeri. Per il trasporto di passeggeri sulle navi passeggeri la Direttiva del Consiglio 98/41/CE del 18 giugno 1998 relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati membri della Comunità⁽¹⁾ richiede un maggior numero di informazioni rispetto al formulario IMO. In tutti gli altri casi i formulari IMO standardizzati saranno considerati sufficienti all'espletamento.

2.3. La Commissione propone che l'uniformazione dei formulari riguardi tutte le navi in arrivo o in partenza da un porto della Comunità, indipendentemente dalla loro bandiera ed indipendentemente dal fatto che la loro rotta sia esclusivamente interna all'Unione europea o che preveda invece anche scali internazionali.

2.4. In caso di trasmissione elettronica dei dati richiesti, il formato del formulario visualizzato sullo schermo dell'utente finale e il formato del formulario stampato devono corrispondere ai modelli standardizzati.

2.5. La proposta non stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di ratificare la Convenzione IMO. Gli Stati membri continuano inoltre ad avere facoltà di esigere informazioni aggiuntive, se queste non sono coperte dai formulari IMO.

3. Osservazioni

3.1. Il Comitato economico e sociale esprime soddisfazione per la proposta della Commissione di uniformare i formati delle informazioni richieste dagli Stati membri alle navi in arrivo o in partenza da un porto della Comunità. Tale obiettivo faciliterà l'espletamento delle formalità della navigazione marittima in un importante settore.

3.2. La proposta semplificherà le formalità amministrative negli scali, il che avvantaggerà soprattutto i trasporti marittimi europei a corto raggio. Questo tipo di trasporto tocca regolarmente numerosi scali lungo un'unica rotta, con l'obbligo di adempiere ogni volta alle medesime formalità in materia di informazione. Tale settore è inoltre in concorrenza con i sistemi di trasporto terrestri, che non sono sottoposti ad obblighi comparabili. La proposta risponde pertanto anche alla necessità di armonizzare le condizioni di concorrenza tra i diversi vettori di trasporto. Inoltre la proposta ridurrà il lavoro amministrativo dell'equipaggio delle navi.

3.3. Il Comitato ha ripetutamente ribadito in precedenti pareri quale importante ruolo possieda il traffico marittimo europeo a corto raggio per offrire una soluzione all'incremento dei flussi di traffico nel mercato unico europeo. Tale ruolo aumenterà ulteriormente con l'adesione all'Unione dei paesi dell'Europa dell'Est. Il Forum internazionale dell'industria marittima, nell'ambito del quale collaborano la Commissione, gli Stati membri, l'industria marittima, l'industria dei caricatori, le amministrazioni portuali, i responsabili dei servizi logistici ed i sindacati, ha chiesto ripetutamente lo smantellamento degli ostacoli burocratici al trasporto marittimo a corto raggio in Europa, per rendere più attraente l'impiego di tale vettore per l'industria dei caricatori. Il Consiglio, nella Risoluzione del 14 febbraio 2000, sulla promozione del trasporto marittimo a corto raggio⁽²⁾ ha chiesto espressamente alla Commissione di presentare proposte per un impiego uniforme dei formulari FAL-IMO nella Comunità. La proposta in esame risponde a tali esigenze e trova pertanto il sostegno del Comitato economico e sociale. Il Comitato chiede agli Stati membri di orientarsi a tale finalità politica limitando i desideri nazionali specifici in materia di informazione.

3.4. Il Comitato si rallegra che la Commissione abbia fatto propri i formati della Convenzione IMO, elaborati a livello internazionale, rinunciando a sviluppare formulari europei ad hoc. Ciò corrisponde all'opinione più volte espressa dal Comitato che l'efficienza della navigazione marittima in quanto attività economica globale dipende essenzialmente dall'applicazione di norme internazionali uniformi.

(1) GUL 188 del 2.7.1998, pag. 35.

(2) GU C 56 del 29.2.2000.

3.5. Una tale dimensione internazionale dovrebbe comportare che le informazioni richieste possano venir presentate non solamente nella lingua utilizzata nello scalo portuale bensì anche aggiuntivamente in lingua inglese, se il comandante della nave o l'armatore lo desiderano. Dato che la proposta della Commissione riguarda giustamente tutte le navi che fanno scalo in porti europei, a prescindere dal tipo di bandiera o di navigazione, sembrerebbe logico poter utilizzare la lingua inglese anche nella trasmissione del contenuto delle informazioni nei porti europei. Essa infatti rappresenta la base per le comunicazioni nella navigazione marittima internazionale.

3.6. Il Comitato economico e sociale assegna grande importanza allo snellimento delle procedure amministrative ed alla semplificazione del trasporto marittimo della Comunità che ciò comporta. La convenzione IMO-FAL è stata nel frattempo ratificata da 81 Stati. 52 di tali Stati hanno tuttavia espresso riserve circa alcune disposizioni specifiche con il risultato che le agevolazioni e semplificazioni procedurali concordate a

livello internazionale sono state trasposte solo in parte nelle legislazioni nazionali. Il Comitato esorta pertanto la Commissione e gli Stati membri a valutare insieme in quali campi sia possibile giungere ad ulteriori norme armonizzate per agevolare le procedure riguardanti lo scalo delle navi nei porti della Comunità. Il Comitato ricorda come esempio la raccomandazione della convenzione FAL di designare per ciascun porto un unico ufficio centrale cui debbano venir trasmesse tutte le informazioni necessarie, anche se per le singole informazioni sono competenti autorità diverse (servizi doganali, servizi sanitari, servizi competenti in materia di immigrazione e così via). Anche l'attuazione della raccomandazione di introdurre una procedura di chiarificazione preliminare delle procedure doganali, per ridurre il tempo successivo necessario per le operazioni portuali, ed il rispetto della raccomandazione di non ostacolare mediante la raccolta di dati statistici l'efficienza e la velocità delle operazioni di trasporto marittimo potrebbero semplificare ulteriormente le formalità amministrative. L'attuale proposta della Commissione dovrebbe pertanto venir ulteriormente sviluppata nelle future direttive.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro (SEC(2000) 1973) dei servizi della Commissione europea «Scienza, società e cittadini in Europa»»

(2001/C 221/25)

In data 30 maggio 2001 il Comitato economico e sociale, a norma dell'articolo 23, par. 3, del Regolamento interno, ha deciso di elaborare un parere in merito al «Documento di lavoro (SEC(2000) 1973) dei servizi della Commissione europea «Scienza, società e cittadini in Europa»».

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Wolf in data 2 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli e 1 voto contrario, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. «Scienza, società e cittadini» è un tema di grande rilevanza sociale. La Commissione non ha ancora concluso il processo di formazione del suo punto di vista in materia, però ha elaborato il documento di lavoro SEC(2000) 1973. Per il Comitato tale documento di lavoro presenta una gradita opportunità per esporre in maniera articolata le proprie idee su questo tema assai complesso nel quadro di un parere di iniziativa in cui si fa spesso riferimento al documento della Commissione.

1.2. Il Comitato esprime anzitutto la propria approvazione per le seguenti affermazioni della Commissione:

«la scienza e la tecnica rappresentano chiare forze plasmanti per le nostre società, ...» e

«... i problemi che vi si riconnettono sono fra i più complessi che la società si trova ad affrontare, vuoi per il loro contenuto specifico, vuoi per le incertezze che sottendono, per le conoscenze che presuppongono o ancora per la loro frequente frammentazione;».

1.3. Le funzioni del Comitato in quanto organo dell'Unione europea e la conseguente composizione rappresentativa dei vari raggruppamenti sociali degli Stati membri gli consentono di approfondire anche tali questioni e di assumere una posizione di principio nei prossimi capitoli partendo da un'angolazione particolarmente favorevole.

1.4. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia tratto spunti anche dal parere⁽¹⁾ relativo alla comunicazione della Commissione «Verso uno spazio europeo della ricerca»: il capitolo 5 del parere reca il titolo «Ricerca e società» e affronta già una parte della problematica.

1.5. La comunicazione della Commissione affronta infatti alcune problematiche che sono sempre più al centro dell'attenzione dei cittadini e dei politici e riguardano il rapporto fra scienza, società e cittadini:

- «— come imperniare le politiche di ricerca sulle vere finalità della società e come coinvolgere tutta la collettività nella realizzazione delle attività di ricerca?
- Come gestire i rischi? Quali sono le implicazioni del principio della precauzione? Come tenere conto da una parte dei risvolti e degli impatti etici del progresso tecnologico e dall'altra dell'imperativo della libertà della ricerca e dell'accesso alla conoscenza?
- Come rafforzare il dialogo fra scienza e società, avvicinare la scienza ai cittadini, stimolare l'interesse dei giovani per le carriere scientifiche, o ancora potenziare il numero e il ruolo delle donne nelle scienze e nella ricerca?»

1.6. Tre sono dunque le principali tematiche e questioni affrontate, ossia

- l'importanza della conoscenza scientifica, le sue implicazioni nonché la sua percezione e possibilità di controllo da parte della società,
- la comprensione reciproca e la comunicazione fra cittadini, società e scienziati/ricercatori,
- la motivazione dei giovani ad affrontare una formazione scientifica e a intraprendere una carriera nella ricerca.

1.7. Al fine di inquadrare i vari aspetti della comunicazione e trarne le relative raccomandazioni, il Comitato articola il proprio parere nei seguenti ulteriori capitoli:

2. L'evoluzione storica e i suoi risultati
3. Cittadini, società e conoscenza scientifica
4. Società, ricercatori e ricerca: comprensione reciproca
5. Formazione scientifica come premessa di una società basata sulla conoscenza
6. Politica della ricerca e interesse della società
7. Sintesi e raccomandazioni

2. L'evoluzione storica e i suoi risultati

2.1. Una delle caratteristiche sicuramente più importanti che distinguono l'uomo dagli animali è l'esigenza di analizzare le questioni fondamentali della sua esistenza e le leggi che reggono il mondo e la morale.

2.1.1. Già nell'antichità sono state elaborate teorie filosofiche e scientifiche fondamentali, le quali, insieme alle nozioni di matematica, logica e geometria nonché al progredire delle nuove tecnologie, hanno contribuito alla nascita delle grandi civiltà del passato.

2.2. Il Rinascimento e l'Illuminismo hanno ravvivato questa dinamica avviando in Europa un processo culturale ed economico di tipo nuovo e di portata molto più ampia.

2.2.1. Questa evoluzione è nata dall'interagire degli ulteriori sviluppi e strumenti tecnologici (stampa, polvere da sparo, attività minerarie, navigazione, mulini ad acqua e a vento) con il commercio, la scoperta di continenti sconosciuti, i nuovi assetti sociali e la progressiva scoperta di leggi naturali prima sconosciute con il conseguente dissiparsi dei misteri intorno ai fenomeni naturali.

2.2.2. Essa è stata accompagnata da tensioni, guerre e scontri sociali scaturiti non soltanto da interessi e conflitti dinastici o di potere, bensì anche dal fervere di nuove idee, dai rivolgimenti economici e dalle nuove tecnologie che stavano cambiando il mondo del lavoro.

2.2.3. Gli scopritori e i divulgatori delle nuove conoscenze non sono stati sempre ben integrati nella società, bensì a volte anche perseguitati nell'ambito delle tensioni ideologiche. Da ciò si è sviluppata l'idea della libertà della scienza e della dottrina.

⁽¹⁾ GU C 204 del 18.7.2000.

2.3. Un apporto determinante a questa evoluzione è venuto dalle scienze naturali, caratterizzate soprattutto per la ricetta vincente del metodo empirico sviluppato in Europa, che consiste nell'interazione fra prove sperimentali e interpretazione/predizione basata su modelli teorici.

2.3.1. Al contempo le discipline scientifiche, fino ad allora riferite al comune ambito della filosofia, hanno conquistato una propria autonomia, in particolare le scienze naturali e la matematica, imboccando un percorso evolutivo il cui risultato è un numero sempre crescente di conoscenze nuove e spesso rivoluzionarie, sempre più trampolino di lancio delle moderne tecnologie.

2.3.2. L'inevitabile specializzarsi delle discipline scientifiche non deve peraltro farne passare in secondo piano gli elementi comuni. Gli spunti «interdisciplinari» assumono crescente importanza proprio con l'approfondirsi e lo specializzarsi dell'analisi scientifica della realtà complessa. In ciò rientra anche il tentativo di riavvicinare le discipline scientifiche e umanistiche («Humanities»).

2.4. La concezione mitica del mondo ha lasciato il posto a un'analisi scientifica sempre più approfondita.

2.5. Come risultato di tale processo, le condizioni di vita dei popoli e delle regioni che vi hanno partecipato sono cambiate e migliorate in una misura senza precedenti nella storia dell'umanità.

2.5.1. Un ulteriore fattore determinante è consistito nello sviluppo e nell'impiego intensivo di macchine e procedimenti industriali che consumano (o più precisamente: trasformano) energia: l'energia divenne il «nutrimento» del benessere.

2.5.2. Le conquiste da allora realizzate in campo tecnico, sanitario, culturale, sociale e politico hanno costituito la premessa e il carattere distintivo dell'odierna società «mobile» del benessere e dell'informazione. Solo così le persone (in Europa) sono state liberate dal peso del lavoro puramente fisico e si è reso disponibile quello spazio di libertà che oggi offre a tutti i cittadini preziose opportunità formative in precedenza riservate solo a una ristretta cerchia di privilegiati, così consentendo il passaggio verso la società della conoscenza.

2.5.3. Il benessere raggiunto in determinati Stati o regioni, e valutato sulla base del prodotto interno lordo, dei livelli occupazionali e di altri indicatori, è chiaramente correlato ai rispettivi livelli raggiunti nell'attività di ricerca e sviluppo. Non soltanto la competitività dell'economia nazionale, bensì anche la stima culturale e politica di cui godono Stati e nazioni dipende dai risultati che ottengono in campo tecnico-scientifico.

2.6. L'uomo ha imparato a difendersi ampiamente dai rischi elementari primari, quali fame, freddo e malattie. Si comporta come se fosse, e si sente, padrone della terra, acquisendo così non soltanto la capacità di produrre benessere, libertà e potere, bensì anche ulteriori responsabilità.

2.7. La crescita demografica sempre sostenuta (a livello globale) e le ripercussioni del suo agire e stile di vita sulla natura e l'ambiente fanno dell'uomo un fattore determinante il futuro del nostro pianeta terra. Vari autori (ad esempio Stoppani, Crutzen, Stoermer) hanno proposto di chiamare l'attuale periodo della storia della terra «Antropocene».

2.8. Accanto ai rischi e ai disastri naturali intrinseci e sui quali l'uomo non ha alcun potere di intervento (cfr. anche 2.9 e 3.7.1), come le eruzioni vulcaniche, le glaciazioni, la caduta di asteroidi, terremoti, inondazioni, epidemie, ecc., ora emergono nuovi pericoli a carico della biosfera, alle cui radici risiedono l'uomo, il suo stile di vita e la tecnologia.

2.8.1. Basti pensare all'esistenza delle sofisticate armi di sterminio di massa (armi NBC), il cui impiego causerebbe devastazioni inimmaginabili e forse globali.

2.9. Diventa così compito dei cittadini e della società europea preservare le proprie condizioni di vita e la biosfera, evitando i pericoli e al contempo garantendo l'aumento del benessere e della qualità di vita, e aiutare gli altri popoli a farlo. I rischi derivanti dall'uomo e dal suo stile di vita vanno studiati ancora sviluppando tecnologie e convenzioni per tenerli sotto controllo oppure evitarli.

2.10. La società e i cittadini hanno riconosciuto che la scienza costituisce un elemento essenziale della nostra cultura e che l'innovazione e il progresso tecnico garantiscono la competitività europea; ciò richiede un maggiore impiego di scienza e ricerca. Pertanto tutti gli Stati membri (sia pure in misura differente) e l'Unione europea mettono a disposizione per tali scopi mezzi finanziari considerevoli, anche se non sempre sufficienti.

2.10.1. Sono necessari importanti e complessi processi di decisione che coinvolgano scienza, società e cittadini in merito all'ampiezza di tali mezzi, alla loro ripartizione e al loro impiego.

2.10.2. Società, cittadini e scienza devono collaborare in maniera costruttiva per dare forma al futuro e alla società basata sul sapere. Grazie al suo mandato e alla sua composizione, il CES riveste un ruolo chiave in tale contesto.

3. Cittadini, società e conoscenza scientifica

3.1. L'odierna società (civile) è caratterizzata dallo sviluppo di forme organizzative e di strutture che rispecchiano le posizioni e gli interessi dei cittadini sotto il profilo sociale, professionale, ideologico oppure culturale.

3.1.1. Se da un lato gli scienziati sono parte della società, dall'altro però sono così diversi per le particolarità del loro mestiere e le ripercussioni dei risultati della loro ricerca, che possono nascerne problemi a livello di comunicazione e di mutua comprensione, ma anche di determinazione delle rispettive responsabilità.

3.1.2. Dai risultati della scienza i cittadini si attendono salute, lunga vita, benessere (per esempio attraverso l'innovazione), protezione dai pericoli e qualità della vita. Al contempo temono ciò che non conoscono o capiscono.

3.1.2.1. Inoltre la società e i cittadini si attendono che gli scienziati lavorino secondo le regole della loro categoria, dicano la verità, non commettano frodi e non violino i valori etici accettati.

3.1.3. Tuttavia, in generale i cittadini non sono sufficientemente informati sulla scienza e la tecnica, ossia sul grado del progresso scientifico, sulle possibilità e i rischi della ricerca scientifica, sulle modalità di lavoro e le condizioni di funzionamento della scienza e della ricerca, nonché sulle opportunità e rischi emananti dalle tecnologie sviluppate a partire dalle scoperte scientifiche.

3.1.4. E così, da un lato, in virtù di successi che hanno fatto epoca, ma anche di promesse degli stessi scienziati, i cittadini e la società nutrono nei confronti della scienza grandi aspettative salvifiche. D'altro lato i rischi e le minacce derivanti dalla scienza e dalla tecnica possono portare, attraverso il divario di conoscenza fra cittadini e scienza, comunque eccessivo e in crescita troppo rapida, a ricreare aloni di mistero finendo per demonizzare la scienza e la ricerca. Questi due aspetti emergono dalle affermazioni della Commissione più avanti riprese.

3.1.4.1. Un'eccessiva e irrealizzabile aspettativa salvifica può generare delusione e scetticismo nei cittadini, facendo perdere di vista attese invece senz'altro giustificate e opportunità realistiche.

3.1.4.2. Creando nuovi aloni di mistero oppure finendo per demonizzare si toglierebbe alla società, ai cittadini e alla scienza non soltanto qualsiasi base di comunicazione e di valutazione razionale, bensì si andrebbe anche contro l'essenza profonda della scienza.

3.1.5. Alcuni di questi aspetti relativi al rapporto fra scienza, società e cittadini sono affrontati nel documento di lavoro della Commissione.

3.2. Nel documento di lavoro della Commissione si afferma che «Oggi scienza e società hanno instaurato in Europa un rapporto paradossale. Da un lato, la scienza e la tecnologia sono il fulcro dell'economia e del funzionamento della società, e hanno un'influenza sempre più positiva sulla vita degli europei. A loro volta i cittadini nutrono nei confronti della scienza aspettative sempre più grandi. Sono ben pochi i problemi della società moderna per cui non ci si aspettano soluzioni dalla scienza e dalla tecnologia.»

3.2.1. Tali aspettative dei cittadini sono il risultato dell'esperienza acquisita finora: negli ultimi due secoli il reddito medio reale dei cittadini (dunque la loro capacità di spesa per alimentazione, abbigliamento, alloggio, salute, istruzione, viaggi e tempo libero) ha registrato in Europa una crescita prima inimmaginabile. Nei soli ultimi 120 anni la speranza di vita media è più che raddoppiata.

3.2.1.1. I sistemi di pubblica istruzione sono ormai accessibili a tutti i cittadini e a tutte le fasce della popolazione, e sono cresciuti tanto che oggi in Europa l'età media di accesso all'attività lavorativa corrisponde all'incirca alla speranza di vita media di 400 anni fa. Governi democratici sono alla guida degli Stati dell'Unione europea; certezza del diritto, sicurezza sociale e libertà individuale hanno raggiunto livelli senza precedenti.

3.2.2. Dal momento che i margini per un'ulteriore crescita quantitativa e la disponibilità di risorse appaiono, in una prospettiva attuale, limitati, le aspettative dei cittadini si concentrano al momento per lo più sulle innovazioni e i miglioramenti qualitativi, sul consolidamento dei risultati raggiunti, sul controllo dei rischi e sulle tecnologie sostenibili. Tuttavia grazie a scoperte e conoscenze del tutto imprevedute potrebbero schiudersi nuove opzioni e prospettive transfrontaliere.

3.2.3. Ricerca e sviluppo sono il seme di innovazioni, benessere e pace nel futuro.

3.2.4. I cittadini non sono però abbastanza consapevoli dell'importanza, dei presupposti e della portata di questi progressi. Inoltre spesso la loro percezione è alterata da aspettative esagerate e deluse e da rischi reali o presunti, che derivano o possono derivare dalle applicazioni tecnologiche delle scoperte scientifiche.

3.2.5. Il Comitato raccomanda pertanto di chiarire meglio già nella formazione scolastica la problematica esposta al punto 2.5 e seguenti (cfr. anche il capitolo 5), al fine di sensibilizzare i cittadini alla civiltà comune europea e quindi

all'importanza storica dello spazio di ricerca europeo, ma anche per poter costruire, a partire da questa conoscenza, un rapporto più equilibrato tra società, cittadini e scienza.

3.3. Nel documento di lavoro, la Commissione scrive inoltre: «Dall'altro, il progresso della conoscenza e delle tecnologie si scontra con un crescente scetticismo, se non addirittura con ostilità, e l'avventura del sapere non suscita più l'entusiasmo senza riserve di cui godeva qualche decennio fa. Sempre più ci si interroga sulle conseguenze etiche e sociali del progresso della conoscenza e della tecnologia, nonché sulle condizioni alle quali si fanno (o non si fanno) le scelte fondamentali in questo settore.»

3.3.1. Il Comitato ritiene che, sebbene tale affermazione non sia più generalmente valida, in quanto il richiamo alla società e all'economia della conoscenza assume già toni diversi, tuttavia essa riflette la situazione di una parte significativa della società. L'analisi delle cause di tale atteggiamento porta a scoprirne diverse radici.

3.4. Intanto vi è la realtà, di per sé banale, che vede qualsiasi strumento o ausilio (con ciò intendendosi le tecnologie e i processi di punta basati sulla ricerca scientifica) aumentare la propria efficacia se utilizzato bene, o la propria pericolosità, se invece inavvertitamente o volutamente utilizzato male. La duplice possibilità di servirsi delle scoperte scientifiche a fini buoni o cattivi rappresenta le due facce della stessa medaglia (cfr. anche 3.4.5).

3.4.1. Occorre dunque chiedersi se sia lecito impedire a priori all'uomo la possibilità di sviluppare determinate tecnologie o metodi di punta per il giustificato timore di utilizzi distruttivi o di perdita di controllo, in altri termini, se si debba o possa impedire che vengano svelate leggi della natura argomentando che possono diventare il trampolino per sviluppare potenti tecnologie.

3.4.2. In ultima analisi si tratta di vedere se cittadini e società possiedano la capacità e la forza di elaborare norme per disciplinare l'utilizzo responsabile dei metodi e dei risultati della propria ricerca, di adeguarle al rinnovarsi della conoscenza e di garantirne il rispetto.

3.4.3. Essendo ormai già stati scoperti e sviluppati processi e tecnologie di punta il cui utilizzo a scopo di distruzione è sostanzialmente possibile, sussistono effettivamente il grave problema e il compito estremamente importante di elaborare anche in futuro procedure di controllo sociali e politiche dalla

portata sempre più globale, che consentano da un lato di cogliere le opportunità per la salute, l'economia e lo sviluppo individuale, ma dall'altro anche di ridurre e tenere contemporaneamente sotto controllo i possibili rischi di disastrose ripercussioni.

3.4.4. La libertà dell'attività scientifica è sancita dalla Carta europea dei diritti umani e può trovare limitazione soltanto in altri diritti fondamentali, come per esempio quello alla dignità umana oppure alla vita e all'incolumità fisica (cfr. anche 3.7).

3.4.5. Sarebbe erroneo credere di riuscire a condurre, grazie a una «migliore» politica della ricerca, soltanto ricerca «a fini buoni», escludendo così a priori potenziali ricadute dannose o applicazioni di natura distruttiva.

3.5. Il Comitato valuta favorevolmente, quindi, il proposito della Commissione di lanciare un dibattito anche a livello europeo sulle tematiche ricordate nei punti 3.2 e 3.3 sviluppando i relativi strumenti. Si associa pertanto alle seguenti affermazioni contenute nel documento di lavoro della Commissione:

3.5.1. «Affrontare la questione dei rischi tecnologici, e più in generale dei rapporti tra scienza e società, presuppone sviluppare, soprattutto a livello europeo, nuove forme di dialogo tra ricercatori, esperti, organi politici decisionali, industria e cittadini» e

3.5.2. «D'altronde i rischi di questo tipo, siano essi reali o ipotetici, devono pur essere messi in conto; essi andranno soppesati a fronte dei benefici che la scienza e la tecnologia apportano alla società in generale ed a ciascun individuo in particolare.»

3.5.3. In quanto organo dell'Unione europea, il Comitato sottolinea il proprio impegno e la propria intenzione di partecipare fattivamente a questo dibattito. Dal momento che il Comitato è composto di membri che hanno competenze ed esperienze molto differenti, è certo che al suo interno possono essere presi in considerazione in modo equilibrato i diversi punti di vista della società.

3.5.4. Il Comitato ricorda che la scelta degli esperti scientifici da coinvolgere e il trattamento da riservare loro rappresentano chiaramente presupposti per il buon esito di questo tipo di dibattito; gli esperti dovrebbero tra l'altro presentare le seguenti caratteristiche e godere delle seguenti libertà:

— solida competenza, da dimostrare e ottenere attraverso la continua partecipazione alla ricerca attiva,

- libertà di esprimere opinioni,
- indipendenza esterna e interna (più ampia possibile),
- capacità di esprimersi in maniera chiara e comprensibile.

3.6. Un particolare problema è dato inoltre da angosce e timori dei cittadini scarsamente giustificati (quando si tratta delle scoperte scientifiche più recenti) che sono alimentati da ignoranza, incomprensioni o criteri di valutazione inadeguati. È da sottolineare che spesso vi è una formazione insufficiente della capacità di procedere a stime quantitative, per esempio relativamente ai rischi sanitari derivanti da determinate sostanze o da certi dosaggi di radiazioni.

3.6.1. Sempre più si nota che, soprattutto nei paesi europei dove grazie al progresso tecnico, sociale e politico sono meglio sotto controllo i pericoli e i rischi elementari, come quelli derivanti da carestie, gelo, epidemie, indigenza, arbitrio in campo giuridico, oppressione, mancanza di libertà, anche rischi minimi o spesso soltanto presunti causano grandi timori. (Varrebbe la pena di valutare se la natura umana di per sé comporti un certo potenziale psichico, del tutto avulso da circostanze obiettive, di sviluppare angosce nei confronti dell'ignoto, se necessario ricercandone o addirittura costruendone i pretesti).

3.6.2. Per giungere a valutazioni significative si dovrà sollecitare il confronto con altri rischi, in particolare con quelli inevitabili e immanenti.

3.6.3. Per valutare ogni singola occorrenza nel più oggettivo ed equilibrato dei modi senza contemporaneamente perdere di vista i rischi reali, occorre assolutamente disporre di dati concreti sulla rispettiva problematica tecnico scientifica e sociopolitica. Solide competenze richiedono una valida formazione. In tale contesto si colloca l'obiettivo formulato dalla Commissione di «avvicinare la scienza ai cittadini» (cfr. in particolare il capitolo 5).

3.7. Il dibattito che la Commissione giustamente chiede anche a livello europeo su queste problematiche dovrebbe peraltro sempre distinguere con maggiore chiarezza che in passato

- se i rischi e i problemi etici risiedano già nel processo di acquisizione della conoscenza, dunque della ricerca stessa (come può avvenire per esempio nel caso della ricerca in vivo),
- oppure se essi si trovino a livello di applicazione potenzialmente pericolosa di tecniche eventualmente sviluppate sulla base della nuova conoscenza,

- oppure ancora nella crescita (o magari nel calo a livello regionale) della popolazione, nel benessere sempre maggiore e nelle abitudini di consumo e di vita a ciò riconducibili e spesso troppo noncuranti di possibili implicazioni.

3.7.1. In queste ultime rientrano soprattutto quei problemi e rischi ecologici causati soltanto dalla rapida crescita demografica e dall'aumento del consumo di risorse, delle emissioni, delle superfici antropizzate, dunque del benessere materiale ecc. I benefici della scienza possono diventare un problema a causa dei loro effetti sul comportamento umano (per esempio «trappola del benessere»).

3.7.2. Nella maggior parte dei casi sono stati i membri della stessa comunità scientifica a identificare per primi questo tipo di problemi (per es.: buco nell'ozono, effetto serra) e a proporre spunti per risolverli, avviando in tal modo un processo politico (ad esempio il Protocollo di Montreal) (cfr. anche punto 6.3.2).

3.8. In questo contesto la Commissione si chiede inoltre se nell'Unione europea sia possibile e valga la pena di perseguire opinioni comuni univoche sui valori etici collegati (per es.: «cellule madri embrionali») e derivarne le relative normative europee.

3.8.1. In proposito il Comitato raccomanda alla Commissione d'intervenire per identificare e chiarire il più possibile sia il lato scientifico che quello etico di queste problematiche, per poi consentire che su questa base abbia luogo anche un processo decisionale politico (cfr. anche 4.9).

3.8.2. Alla luce delle evidenti divergenze, anzi degli atteggiamenti contrapposti degli Stati membri su alcune di queste problematiche, il Comitato d'altro canto raccomanda anche di affrontare con estrema cautela la questione di una normativa unitaria europea, al fine di non ostacolare l'integrazione europea con dispute fra Stati membri che sarebbero magari evitabili e che avrebbero anche origini emotive.

3.9. Inoltre, talvolta si ricava l'impressione che il dibattito su questa problematica risenta anche del contrasto fra scienze umanistiche e naturali (C.P. Snow: «Le due culture») per la supremazia interpretativa nella società.

3.9.1. Il Comitato pertanto raccomanda di sostenere qualsiasi intervento che consenta di smussare le contrapposizioni promuovendo invece una maggiore integrazione delle scienze umanistiche e naturali anche attraverso lo scambio e il dialogo, per esempio su metodiche, definizioni, valutazione dei risultati ecc.

3.9.2. Il Comitato ricorda il crescente impiego dei metodi empirici nella ricerca in campo sociale (di cui sta venendo meno la connotazione ideologica). Un esempio particolarmente attuale in questo momento è dato dalla ricerca sull'attività cerebrale, che vede sempre più convergere neurologia, fisica, psichiatria, psicologia, linguistica e informatica. Inoltre, anche scienza, matematica e arte hanno determinate parentele e punti in comune, come per esempio la ricerca di soluzioni semplici, armoniche ed estetiche (cfr. anche 4.7).

3.9.3. A questo punto il Comitato sottolinea l'irrinunciabile ruolo delle discipline umanistiche nell'assetto sociale e giuridico europeo, e ciò sia per la lingua e la cultura che per la costituzione di un'identità storica e sociale. Il Comitato appoggia così l'idea contenuta nel documento di lavoro della Commissione di «... valorizzare maggiormente lo speciale contributo apportato dalle scienze umane, ...».

3.9.4. Temi particolarmente importanti nel contesto dei contatti e delle interazioni fra scienze naturali e umane sono: la responsabilità della scienza, la teoria della scienza, l'etica — anche di scienza e ricerca — nonché l'immagine che l'uomo ha di sé nel mondo e sul pianeta, e che cambia con l'evolvere delle conoscenze scientifiche.

3.9.5. Sul piano culturale, il più nobile compito comune di scienze umane e naturali consiste nell'ampliare, approfondire, tramandare e conservare il sapere sulla natura umana e sul mondo.

4. Società, ricercatori e ricerca: comprensione reciproca

4.1. Per rimanere competitivi e continuare ad avere successo in una società e in un'economia basate sulla conoscenza è fondamentale costituire e curare il capitale umano, ossia formare e mantenere in attività i ricercatori. La situazione attuale dà adito a grande preoccupazione.

4.1.1. Il Comitato ritiene pertanto che sia estremamente urgente rendere attraenti non solo gli studi scientifici, ma anche la successiva professione del ricercatore, in modo che

- un numero sufficiente di giovani si dedichi allo studio delle scienze naturali e
- al termine della loro formazione anche la scienza europea, previa competizione globale tra i vari soggetti interessati, abbia a disposizione nuovo capitale umano in misura sufficiente

4.1.2. Nella società della conoscenza la professione del ricercatore deve assumere un'importanza tale da invogliare i giovani ad affrontare un corso di studi faticoso, lungo (a conti fatti si protrae per tutta la vita) e impegnativo (vedere anche il punto 5.2). A tal fine occorre offrire opportunità di carriera adeguate, anche sotto il profilo economico, nonché uno status sociale corrispondente all'importanza di tale settore professionale.

4.1.2.1. Come esempio di un primo passo in tale direzione il Comitato fa presente la Comunicazione della Commissione del 17 febbraio 1999 «Women and science: mobilizing women to enrich European research»⁽¹⁾.

4.1.3. D'altro canto occorre anche evitare che vasti strati della società respingano in blocco la scienza e la ricerca nonché i relativi risultati, perché nessuno sceglie volentieri una professione il cui esercizio e i cui risultati non sono bene accetti.

4.1.4. A tal fine occorre che la politica e l'economia cambino orientamento e agiscano di conseguenza.

4.2. Per acquisire competenza, efficienza o addirittura una posizione di primo piano in un determinato settore scientifico, le persone e i gruppi interessati devono anzitutto affrontare un apprendistato impegnativo, generalmente della durata di vari anni. È inoltre spesso necessario creare un'attrezzatura tecnica di altro livello e un contesto stimolante in termini di strutture di ricerca. Si tratta di un investimento di grande valore e di costo elevato nel capitale umano e nell'infrastruttura della ricerca.

4.3. Ne consegue che una ricerca adeguata e coronata da successo non può essere attivata e disattivata o riorientata a piacimento, ad esempio in base ai cicli congiunturali o alle tendenze politiche di attualità, ma richiede invece un grado sufficiente di continuità e di affidabilità.

4.3.1. Si è constatato che, anche a causa delle priorità politiche adottate dell'ultimo decennio in alcuni Stati membri, che andavano in senso opposto alle constatazioni di cui sopra, si è avuta una drastica riduzione delle iscrizioni alle facoltà tecnico-scientifiche, da cui deriva adesso una minaccia per la competitività dell'Europa sul mercato globale.

4.4. Nonostante l'importanza della continuità e dello sviluppo evolutivo ai fini di una ricerca efficace, non ne deve tuttavia conseguire un irrigidimento acritico in un percorso di ricerca già avviato. Occorre in ogni caso studiare un margine di manovra per poter eventualmente modificare l'orientamento e il modo di procedere.

⁽¹⁾ COM(1999) 76 def.

4.4.1. I risultati, spesso impreveduti, della ricerca, offrono degli spunti che inducono di norma a percorrere nuove e fruttuose strade. Tali spunti provengono per lo più dai ricercatori stessi e vengono messi a frutto con la necessaria competenza.

4.4.2. La maggior parte delle grandi scoperte nel campo della fisica, ad esempio l'energia elettromagnetica, l'induzione elettromagnetica, le onde elettromagnetiche, le radiazioni X, il tubo catodico, il transistor ed il laser, e nel campo della biologia ad esempio la struttura del DNA (a doppia elica) sono state fatte grazie ad una ricerca di base non indirizzata ad applicazioni specifiche.

4.4.3. Da una singola nuova idea può trarre origine una cascata di innovazioni che si estendono a numerosi settori dell'economia e della tecnica. Gli esempi più recenti sono quelli della tecnologia informatica e delle comunicazioni e dell'ingegneria genetica.

4.4.4. È possibile attuare una procedura mirata e programmata unitamente alle relative decisioni politiche solo nel momento in cui, partendo da un nuovo disegno d'insieme, si possono definire degli obiettivi e prevedere in maniera adeguata gli sviluppi futuri.

4.5. Lo stato attuale della conoscenza e i prodotti tecnici odierni, vale a dire ciò che oggi costituisce la base del livello di vita dei cittadini europei, sono frutto dell'interazione della ricerca di base, della ricerca applicata e dello sviluppo tecnico orientato al prodotto.

4.5.1. Dunque le attività di ricerca e sviluppo nell'UE poggiano su due importanti pilastri costituiti dalle attività industriali di R&S e dalle attività di R&S condotte nelle università e negli istituti di ricerca a finanziamento pubblico («il mondo accademico»). Già in un precedente parere⁽¹⁾ il Comitato ha esposto in maniera esauriente l'importanza della cooperazione e dello scambio di conoscenze tra i due pilastri, ma anche i relativi ostacoli, che devono essere tempestivamente rimossi.

4.5.2. Tali punti in comune, ma anche la complementarità di compiti tra industria e mondo accademico nella creazione delle moderne tecniche del nostro tempo, comportano una ripartizione delle responsabilità per assicurare che i prodotti, utilizzati correttamente, siano utili e non pericolosi o addirittura dannosi.

4.5.3. La scienza (sia nel mondo accademico che nell'industria) fornisce le conoscenze, l'industria i prodotti, i cittadini e la società decidono in merito alla loro utilizzazione (vedere anche i punti 3.5.1 e il capitolo 6).

4.6. A volte ci sono però delle incomprensioni tra la società, i cittadini e la comunità scientifica in merito alla sostanza della ricerca scientifica; occorre evitare che ciò provochi degli errori nella politica di ricerca e negli strumenti utilizzati per gestirla. Alcune di tali incomprensioni saranno esaminate qui di seguito.

4.7. La ricerca costituisce un passo verso l'ignoto e le procedure usate in tale contesto da parte di singoli o di gruppi variano e si integrano a seconda delle esigenze, delle doti e del temperamento. I ricercatori sono manager, ingegneri, collezionisti, pignoli o artisti. Fare ricerca significa andare a tentoni nella nebbia, comprendere in maniera intuitiva, misurare un paesaggio sconosciuto, raccogliere e ordinare dati, trovare nuovi segni, ricercare connessioni e modelli di ordine superiore, individuare nuove correlazioni, sviluppare modelli matematici, inventare i concetti e i linguaggi simbolici di volta in volta necessari, concepire e costruire nuove attrezzature, cercare soluzioni semplici e armonia. Vuol dire anche confermare, accertare, ampliare, generalizzare e riprodurre.

4.7.1. È inevitabile e addirittura necessario che i singoli ricercatori o gruppi di ricercatori («scuole»), nel corso di tale processo di ricerca e di chiarimento, discutano tra di loro, si contraddicano e a volte addirittura si contrastino, in un contesto di concorrenza tra vari approcci e modelli esplicativi. Il progresso della conoscenza si dispiega attraverso il mutare delle ipotesi e della critica, nonché grazie alla comparazione dei dati di varia provenienza.

4.7.2. Una delle incomprensioni tra società e ricercatori consiste quindi nell'impressione che i ricercatori stessi non abbiano certezze in merito a varie questioni e che si contraddicano spesso tra di loro (e che pertanto non padroneggino affatto il proprio settore di attività).

4.7.3. Ma ciò è vero soltanto quando i ricercatori parlano di ciò che costituisce ancora solo una supposizione, di ciò che non è ancora accertato, di ciò che è ancora sconosciuto. Perché in tal caso parlano di opinioni, di ipotesi e non ancora di dati acclarati in maniera metodica. E perché spesso non chiariscono o non possono chiarire questo in maniera adeguata con la brevità richiesta dall'intervistatore (vedere anche il punto 4.8.7).

4.7.4. Una caratteristica decisiva della conoscenza nelle scienze naturali consiste infatti anzitutto nel passaggio dalla fase scientifica della ricerca alla riproducibilità dei risultati ottenuti e alla dimostrazione del loro campo di validità (e dei relativi limiti). In definitiva è la natura che decide della correttezza degli approcci esplicativi.

(1) GU C 204 del 18.7.2000, pag. 70 — «Verso uno spazio europeo della ricerca».

4.7.5. Data l'esigenza di provare la riproducibilità, ciò che spesso si definisce come doppia ricerca, ossia il parallelismo o ripetizione di esperimenti da parte di altri gruppi di ricerca, in genere grazie a tecniche o procedure modificate, costituisce una parte essenziale della metodologia e del progresso scientifici. Solo in tal modo ci si garantisce contro errori, sviste o addirittura falsificazioni.

4.7.6. Le conoscenze così acquisite, accertate attraverso la riproducibilità, che, a causa della loro limitatezza e incompletezza, possono essere ampliate o affinate grazie a ulteriori nuove scoperte, trovano quindi accesso nei manuali e costituiscono il punto di partenza per l'ulteriore ricerca che su di esse di basa.

4.7.7. Tuttavia, oltre alla riproducibilità dei singoli risultati, anche la coerenza dell'interazione delle leggi naturali individuate, base di tutti i sistemi tecnici, dai tomografi alla navigazione spaziale, contribuisce alla fiducia nelle conoscenze acquisite e, nel caso in cui sia ancora incompleta o se ne evidenzino i limiti, dà lo spunto ad ulteriori domande. Per tale ragione si persegue una «unificazione delle leggi naturali» e in fin dei conti una «formula del mondo» (fermo restando che la teoria della scienza non ammette «conoscenze scientifiche assolutamente certe»).

4.8. Un settore particolarmente difficile e caratterizzato da numerose incomprensioni è quello della ricerca relativa alla prevedibilità dei futuri sviluppi.

4.8.1. Ad esempio, nel campo della meccanica dei corpi celesti, le leggi naturali conosciute consentono delle previsioni del tutto esatte per particolari costellazioni semplici. Tuttavia anche in questo campo vi sono dei limiti molto stretti al di là dei quali la prevedibilità non è in principio più possibile (caos deterministico, turbolenza).

4.8.2. Un'ulteriore fondamentale limite della prevedibilità degli avvenimenti futuri risiede nella natura statistica della fisica dei quanti.

4.8.3. Vi sono inoltre problemi in relazione ai quali si conosce in una certa misura la regolarità dei singoli processi in gioco, ma è nondimeno impossibile una previsione a lungo termine degli sviluppi futuri a causa delle complesse interazioni di un gran numero di componenti e di grandezze di riferimento.

4.8.4. Pertanto, mentre le conoscenze acquisite consentono di fare previsioni affidabili, ad esempio circa la posizione futura di determinati corpi celesti (eclissi di sole), proprio per quanto riguarda le questioni particolarmente importanti ai fini delle decisioni politiche (ad esempio gli sviluppi climatici futuri, le crisi economiche, ideologiche, politiche e demografiche previste, le catastrofi naturali ecc.) spesso si possono solo

avanzare delle supposizioni o accennare agli sviluppi o ai rischi futuri. Tali previsioni sono notevolmente più difficili e pertanto spesso almeno altrettanto insicure delle previsioni, ad esempio, degli esperti economici in merito ai corsi azionari.

4.8.4.1. Evidentemente una possibile fonte di errori viene anche dall'interazione delle opinioni e dei comportamenti delle parti in causa, che può dipendere da una conoscenza insufficiente, da interessi specifici o dal desiderio di consenso e di accettazione nel gruppo.

4.8.4.2. La conoscenza scientifica viene allora scambiata, erroneamente, con l'opinione della maggioranza.

4.8.4.3. In tale contesto le pubblicazioni e la presentazione nei mezzi d'informazione possono contribuire a rafforzare ancora di più le opinioni.

4.8.5. Ai fini di una valutazione critica delle previsioni e della probabilità che esse si realizzino occorre dunque distinguere tra i seguenti casi.

4.8.5.1. Le previsioni necessarie, consentite e in genere anche utili che possono essere derivate dall'estrapolazione di tendenze o di cifre (ad esempio dati demografici). Esempi: esigenze future di insegnanti, di strade, di alloggi, di energia ecc., qualora si presupponga una continuità dello sviluppo.

4.8.5.2. Le previsioni, per lo più impossibili, in merito a innovazioni, rivolgimenti, scoperte, sviluppi («inattesi!») rivoluzionari di carattere politico, sociale, tecnico e di altro tipo, che hanno un profondo impatto sugli avvenimenti e modificano numerose relazioni. Spesso, dopo un processo di adattamento abbastanza lungo, caratterizzato da perturbazioni ed altalene, viene a crearsi un nuovo equilibrio con nuove tendenze e così via.

4.8.5.3. Le supposizioni, gli avvertimenti o i timori che gli sviluppi «prevedibili» di cui al punto 4.8.5.1 potrebbero successivamente acutizzarsi e condurre a una situazione di crisi (clima, popolazione, resistenza, rivoluzione, mancanza di materie prime, ecc.), dalla quale conseguirebbe uno sviluppo non prevedibile secondo quanto detto al punto 4.8.5.2.

4.8.6. La disciplina della «ricerca sul futuro» si è formata in quanto settore autonomo di ricerca grazie al grande interesse della società per gli sviluppi futuri, nonostante le difficoltà connesse alle previsioni, o proprio a causa di tali difficoltà. Tenuto conto delle summenzionate limitazioni occorre studiare e verificare i vari procedimenti di previsione, stabilendo quale successo abbiano avuto in passato nel prevedere sviluppi sorprendenti. Ai fini delle decisioni politiche è estremamente importante sapere quale sia il grado di precisione o di imprecisione che caratterizza una previsione o uno scenario.

4.8.7. Se da un lato è compito degli scienziati avvertire la società con la dovuta enfasi dei possibili rischi che hanno individuato (punto 4.8.4), chiarendo l'estensione e i limiti delle conoscenze acquisite, proprio in tale campo vi è d'altro lato anche la tentazione di far mettere in primo piano attraverso la scelta degli «esperti» di volta in volta appropriati, concezioni personali o addirittura interessi particolari con un'etichetta scientifica.

4.8.7.1. Anche ciò può comportare una perdita di fiducia nella scienza da parte dei cittadini.

4.8.7.2. Nel caso in cui, in un contesto prevalentemente politico, gli scienziati debbano confrontarsi ad esempio con interessi o asserzioni politiche e con la relativa retorica, oppure quando gli scienziati stessi siano coinvolti in interessi di tale genere, insomma quando la separazione delle funzioni tra politica e scienza diviene incerta, si possono creare situazioni di comunicazione particolarmente difficili tra cittadini e scienziati, con gli errori che ne conseguono.

4.8.7.3. Pertanto proprio in tale settore è particolarmente importante stabilire criteri rigidi in merito alla qualificazione, alle conoscenze, alla correttezza degli esperti coinvolti nella discussione (vedere anche 3.5.4), oppure includere tali caratteristiche nella valutazione. Con ciò non si vuole dire che la discussione (vedere 6.8.1) di tali problemi debba avvenire esclusivamente tra esperti. Occorre tuttavia fare una chiara distinzione tra i cittadini interessati ed eventualmente preoccupati da un lato e gli esperti di settore dall'altro, verificando inoltre la competenza e la precisione delle affermazioni degli esperti.

4.8.8. Il Comitato raccomanda quindi alla Commissione di adoperarsi affinché i cittadini si rendano conto in modo più chiaro e con le necessarie distinzioni di tali correlazioni, e si sviluppi una migliore cultura del dialogo tra ricercatori, cittadini e società. Anche i mezzi d'informazione devono contribuire, assumendo con senso di responsabilità il proprio importante ruolo di mediatori. Infatti proprio in tale campo è importante distinguere tra competenza retorica e competenza specifica, resistendo alla tentazione di persuadere su base fideistica.

4.9. Anche la questione del possibile comportamento deviante degli scienziati sotto il profilo etico e/o professionale svolge un ruolo nella relazione tra cittadini, società e scienza.

4.9.1. Mentre il comportamento deviante degli scienziati sotto il profilo professionale, ma anche gli errori commessi in buona fede, possono essere messi in luce e repressi anzitutto grazie ai meccanismi di autocontrollo della scienza, tra i quali il più forte è quello dell'esigenza di riproducibilità (cfr. i punti 4.7.4 e 4.7.5), la questione del comportamento deviante sotto il profilo etico riguarda l'intera relazione tra società e scienza.

4.9.2. Un comportamento deviante sotto il profilo etico può consistere nel fatto che singoli scienziati o gruppi di ricercatori possono contravvenire, nella loro attività scientifica, alle norme etiche create ed accettate dalla società. I motivi possono essere l'ansia di conoscenza, la presunzione, il desiderio smodato di guadagno o di notorietà eccetera. In tale contesto la scienza e la società devono vigilare insieme affinché tali comportamenti vengano scoperti, prevenuti e repressi.

4.9.3. Naturalmente la concezione della società in merito alle norme etiche, in particolare a causa delle nuove scoperte e del progresso tecnico-scientifico, è oggetto di un dibattito continuo tra tutti i gruppi sociali (cfr. il punto 3.8) e pertanto anche soggetta a cambiare. Il Comitato valuta favorevolmente gli sforzi annunciati nel documento della Commissione per «... una maggiore strutturazione dei legami tra i comitati etici esistenti a livello nazionale ed europeo ...» e per «... un miglior coordinamento delle ricerche condotte in Europa sull'etica delle scienze ...»

4.9.4. Tuttavia un comportamento deviante può prodursi, e addirittura essere socialmente indotto, quando la società nel suo complesso, o una maggioranza di essa, infrange principi etici e morali. In tal caso la scienza si trova coinvolta negli obiettivi e nelle concezioni, ad esempio di natura ideologica, della società che la circonda; agisce quindi sulla base di un reciproco accordo o addirittura di un incarico. In tal caso sorge un problema che va al di là del contesto del presente parere.

4.9.4.1. Tuttavia, grazie alle strutture politiche che esistono adesso nell'UE e nei suoi Stati membri e grazie al riconoscimento dei diritti fondamentali, non vi è attualmente motivo di temere che tale problema possa ripresentarsi in futuro nell'ambito dello spazio europeo della ricerca.

4.10. Il Comitato raccomanda alla Commissione di tener conto delle circostanze esaminate nel capitolo 4 in tutte le riflessioni in materia di «governance» e di illustrarle chiaramente al mondo politico ed economico.

5. Formazione scientifica come premessa di una società basata sulla conoscenza

5.1. Quanto meno in alcuni Stati membri, il valore e l'importanza della scienza e della ricerca non vengono riconosciuti da tutti i cittadini e dalla società. Il Comitato ritiene pertanto che nel settore dell'istruzione⁽¹⁾ occorrerebbe sviluppare un programma europeo specifico inteso a modificare tale atteggiamento.

⁽¹⁾ Per maggiori dettagli vedere GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 85 (La dimensione europea dell'istruzione).

5.1.1. Un apporto importante al riguardo può venire anche da fondazioni ed associazioni.

5.1.2. In questo progetto non andranno trascurati i problemi dei paesi candidati all'adesione.

5.2. Nel punto 4.1.2 si è già fatta menzione dell'importanza di una formazione accademica eccellente e qualificata per gli scienziati e i ricercatori, nonché della necessità di rendere abbastanza attraente l'immagine professionale dello scienziato, in maniera da attirare i giovani dotati delle relative attitudini.

5.3. Il presente capitolo verte anzitutto sull'auspicio del Comitato che le nozioni scientifiche e matematiche di base debbano rientrare, molto più che per il passato, anche nell'istruzione di base di altri settori professionali e, in definitiva, di tutti i cittadini. In effetti anche le scienze naturali e la matematica fanno parte della nostra eredità culturale.

5.3.1. L'attuale carenza di tali conoscenze di base è particolarmente dannosa nei settori della politica e dei mezzi di informazione: nella politica perché questa deve adottare decisioni vincolanti per la società, nei mezzi d'informazione perché essi trasmettono l'informazione dagli specialisti ai cittadini e dovrebbero riferire in modo competente ed equilibrato in merito a problemi tecnico-scientifici.

5.3.1.1. Affinché la scienza e la società possano comunicare tra loro occorre che vi sia non soltanto la disponibilità ma anche, da entrambi i lati, la capacità di dialogare. Ciò costituisce una condizione preliminare per colmare quel solco che in materia di conoscenza separa la scienza dai cittadini, a prescindere dalla discussione poco fruttuosa e piuttosto polarizzata sui diritti e gli obblighi reciproci.

5.3.1.2. L'altra condizione preliminare è che rappresentanti e istituzioni della scienza si adoperino per informare i cittadini, in modo quanto più possibile chiaro e comprensibile, in merito al loro sapere e ai loro problemi, e che le università, gli istituti superiori di studi scientifici e i centri di ricerca siano aperti ai cittadini e alla società.

5.4. Il primo compito, di cui il Comitato sottolinea l'importanza, consiste quindi nell'assegnare alle scienze naturali, alle discipline scientifiche e al pensiero matematico il posto che compete loro nei programmi scolastici (cfr. 3.2.5) nel contesto dell'attuale società basata sulla conoscenza. Naturalmente occorre anche avere una padronanza quanto meno della propria lingua e usarla correttamente.

5.4.1. Al tempo stesso occorre sviluppare dei progetti pedagogici relativi al modo migliore di ordinare, valutare e trasmettere i contenuti del sapere. Si devono rendere possibili una visione d'insieme e la comprensione della quantità e della varietà del sapere, grazie all'apprendimento di nessi di ordine superiore e di esempi di casi caratteristici.

5.4.2. Il fatto che ciò comporti una fatica considerevole e uno sforzo mentale per gli insegnanti e gli studenti deve fungere da incitamento piuttosto che da giustificazione di una rinuncia. È questo il modo migliore per realizzare l'obiettivo formulato nel documento della Commissione di «Avvicinare la scienza ai cittadini».

5.4.3. Le conoscenze, le intuizioni e le valutazioni acquisite nel corso della formazione scolastica costituiscono inoltre un fattore importante ai fini della successiva scelta di una carriera. Il Comitato condivide espressamente l'affermazione della Commissione secondo cui «Appare indispensabile potenziare l'insegnamento delle scienze nella scuola europea, per accrescere l'attrattiva che le professioni scientifiche e la vita di ricerca esercitano presso i giovani, attrattiva che è oggi in declino».

5.5. Fra l'altro ciò presuppone altresì che vengano rese abbastanza attraenti le condizioni professionali degli insegnanti necessari per trasmettere tali conoscenze, conferendo loro uno status appropriato. Anche le scuole devono essere adeguatamente attrezzate.

5.6. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sull'esigenza di creare adesso un collegamento generale tra l'istruzione scolastica di base, l'apprendimento lungo l'intero arco della vita e le conoscenze scientifiche. Tale collegamento può essere sviluppato meglio nell'ambito di uno spazio europeo dell'apprendimento e dell'istruzione. Detto spazio potrebbe comprendere non soltanto la dimensione europea ma anche «tutte le altre sfide e procedure odierne in materia d'istruzione che interessano in via diretta il cittadino europeo»⁽¹⁾.

6. Politica della ricerca e interesse della società

6.1. L'argomento del presente capitolo è complesso e non può essere trattato in maniera del tutto univoca. Inoltre, molti dei relativi aspetti sono stati già trattati nei capitoli precedenti.

6.2. Nell'interazione tra la scienza e la società, rappresentate per lo più da politici, pubblici funzionari o rappresentanti di enti preposti ai finanziamenti, assumono particolare importanza gli accordi su obiettivi e argomenti di ricerca, il tipo di sostegno alla ricerca e la sua entità, la valutazione dei risultati della ricerca e le persone coinvolte. È importante anche chiarire in che misura la ricerca possa o debba essere orientata in una certa direzione.

⁽¹⁾ GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 85, punto 2.5.

6.2.1. In tal modo si entra nel merito del quesito contenuto nel documento di lavoro della Commissione e citato all'inizio (cfr. 1.5): «Come imperniare le politiche di ricerca sulle vere finalità della società e come coinvolgere tutta la collettività nella realizzazione delle attività di ricerca?».

6.3. Tale domanda fa direttamente riferimento a numerose incomprensioni tra società, scienza e ricerca. Essa mette anzitutto in dubbio il fatto che la politica della ricerca abbia finora servito i reali interessi della società.

6.3.1. Si constata invece che l'attuale stato della conoscenza in merito alle leggi della natura, e i risultati che sulla base di tale conoscenza sono stati raggiunti, derivano principalmente dall'iniziativa, dalla creatività e dall'entusiasmo dei ricercatori, degli scopritori e degli imprenditori, e che è su ciò che si fonda in gran parte l'attuale benessere in Europa.

6.3.2. Anche i problemi attualmente riconosciuti, ad esempio per la sopravvivenza a lungo termine del nostro sistema ecologico, che siano dovuti all'uomo e alla tecnica oppure no, sono stati per lo più individuati inizialmente da membri della comunità scientifica e da essa comunicati al pubblico e ai responsabili politici (cfr. anche il punto 3.7.2).

6.3.3. Si ricorda pertanto ancora una volta che la società e la politica riconoscono per lo più in ritardo rispetto alla stessa comunità scientifica i rischi e le opportunità scientifiche delle nuove tecniche (ad esempio delle tecnologie dell'informazione). Pertanto la scienza e la società devono fare uno sforzo comune per evitare che, a causa di tale sfasamento inerente al sistema, quanto è particolarmente attuale e nuovo venga discriminato da parte della politica a favore di ciò che è già assodato.

6.3.4. Inoltre il quesito citato nel punto 6.2.1 implica anche erroneamente che attraverso una «politica di ricerca impernata sulle vere finalità della società» si possa fare in modo di raggiungere solo «buoni» risultati della ricerca, per i quali si possano quindi escludere sin dal principio applicazioni o effetti negativi (cfr. anche il punto 3.4.5).

6.4. Tale quesito implica inoltre che si possa «coinvolgere tutta la collettività nella realizzazione delle attività di ricerca».

6.4.1. Sebbene non si comprenda chi possa realizzare la ricerca se non i ricercatori stessi, il Comitato ravvisa in tale affermazione il proposito della Commissione, positivo e meritevole di sostegno, di:

- evidenziare il ruolo preponderante della politica ai fini dell'assegnazione dei mezzi finanziari necessari per la ricerca,

- ravvicinare i ricercatori e i cittadini con reciproco vantaggio,
- tener conto della pluralità degli obiettivi e degli interessi della società (e delle sue diverse articolazioni) nel formulare e attuare i programmi di ricerca.

6.4.1.1. Pertanto la critica oggettiva che viene rivolta alla scienza dall'esterno (ad esempio attraverso iniziative dei cittadini, associazioni dei consumatori o di non specialisti) può avere effetti del tutto positivi. Essa può infatti condurre a nuove riflessioni o addirittura allo scetticismo, in particolare nel caso in cui il dibattito interno alle istituzioni minacci di non dare i risultati sperati, ad esempio a causa di strutture centralizzate o di pressioni economiche o politiche (basti pensare alla BSE).

6.4.2. Il Comitato appoggia quindi anche le ulteriori affermazioni in materia contenute nel documento di lavoro della Commissione «Le esperienze europee e nazionali in questo campo dovranno fare oggetto di analisi comparate al fine di favorire la diffusione e l'applicazione di buone prassi».

6.4.3. Le affermazioni di cui al punto 6.4 si riferiscono anzitutto alla ricerca mirata. Il Comitato ribadisce quindi chiaramente che quanto sopra può svilupparsi con successo solo sulla base di una ricerca di base ampiamente diversificata, non mirata ad obiettivi specifici. Il Comitato appoggia e sviluppa pertanto l'affermazione contenuta nel documento di lavoro della Commissione secondo cui occorre «salvaguardare quella componente di mera e disinteressata curiosità ...».

6.5. Il quesito citato nel punto 6.2.1 presuppone inoltre che la «società» sappia quali siano i propri autentici interessi da far valere nel campo della ricerca.

6.5.1. La «società» è tuttavia un'astrazione che nella realtà si configura come un aggregato molto differenziato, caratterizzato da una molteplicità di orientamenti culturali, di religioni, di prospettive, di progetti di vita e di obiettivi. L'«interesse» di tale astrazione può essere in un primo tempo individuato empiricamente solo come un insieme di tutte le percezioni, le aspettative e in certi casi anche i timori individuali. Tale insieme di tutti gli interessi individuali è tanto indefinito quanto fluido, ed è pertanto difficilmente comprensibile dal punto di vista della politica.

6.5.2. È solo attraverso l'organizzazione, orizzontale e verticale, della società («gruppi intermedi», partiti, federazioni, sindacati, fondazioni, iniziative di cittadini, associazioni, gruppi economici ecc.) che tali interessi vengono canalizzati ed aggregati. In tale contesto anche i mezzi d'informazione svolgono un ruolo che non va sottovalutato.

6.5.3. Solo in seguito a tale processo molto complicato di mediazione e di condensazione i singoli interessi individuali, dopo essere stati in vari modi trasformati, filtrati e sintetizzati, possono divenire, in quanto «interessi sociali» la causa e l'oggetto dell'azione politica di enti di livello superiore.

6.5.4. Le procedure e le istituzioni democratiche svolgono un ruolo decisivo in tale processo di raccolta, di compensazione e di condensazione. Anche qui entra in gioco il ruolo del Comitato a livello europeo in quanto organo delle Comunità europee.

6.5.5. È quindi importante per ogni governo, amministrazione o partito essere consapevole della differenza, che può giungere sino al conflitto, tra gli interessi individuali originari e la loro forma aggregata, politicamente attiva.

6.6. Tuttavia questa incertezza in merito alle basi su cui si fondano le decisioni non impedisce alla politica di svolgere il proprio compito. Occorre prevenire i danni e ridurre i rischi. A tal fine è di regola necessaria una conoscenza degli sviluppi futuri, che spesso è invece limitata o, nei casi meno favorevoli, del tutto assente (cfr. punto 4.8.4).

6.6.1. La politica consiste nell'agire per la società, e quindi inevitabilmente anche nel fare esperimenti con la società.

6.6.2. Tale dilemma dell'agire politico non può essere risolto, bensì solo attenuato:

6.6.2.1. attraverso la consapevolezza della limitata prevedibilità degli sviluppi futuri (e degli effetti delle decisioni politiche) e attraverso la disponibilità ad effettuare delle correzioni in caso di sviluppi o conseguenze indesiderati delle azioni precedenti; nonché

6.6.2.2. attraverso l'ottimizzazione della base di conoscenza («politica della ricerca») su cui si fondano le decisioni politiche e attraverso la comprensione delle modalità di funzionamento, delle possibilità e dei limiti della scienza.

6.7. Mentre delle affermazioni approfondite in merito alla politica in generale (6.6.1) oltrepasserebbero il contesto del presente parere del Comitato, qui di seguito, anche ricapitolando quanto già affermato nei capitoli 2, 3 e 4, si tratterà brevemente dell'aspetto menzionato al punto 6.6.2.2.

6.7.1. La prima condizione per lo sviluppo di una base di conoscenza ottimale consiste nel mantenimento o nella creazione di un contesto economico, politico, sociale e culturale nel quale la scienza venga ampiamente accettata dal pubblico

e nel quale la creatività e la ricchezza inventiva possano dispiegarsi nel modo migliore. Gli elementi più importanti di tale contesto sono:

- promuovere la comunicazione tra cittadini e scienziati (o tra i soggetti sociali e quelli scientifici); eliminare gli ostacoli esistenti;
 - sviluppare l'informazione scientifica nelle scuole, nelle università e nei mezzi d'informazione. Chiarire il processo di ricerca, l'acquisizione di cognizioni e l'ispirazione che guidano gli scienziati. Mostrare le forze e i limiti della scienza al fine di contrastare aspettative non realistiche (che potrebbero provocare scetticismo nei confronti della scienza);
 - impegnare a tal fine nei mezzi di comunicazione (tra l'altro nelle reti televisive di diritto pubblico esistenti in alcuni Stati membri) dei collaboratori provvisti di un'adeguata formazione e di tutto un bagaglio di conoscenze («responsabili dell'informazione mediale») in modo che ampi settori della popolazione vengano raggiunti in modo efficace e attraverso un'offerta appropriata d'informazione;
 - fornire a tali «responsabili dell'informazione mediale», oltre ad una formazione scientifica specifica, anche un'istruzione in merito alla scienza, ai suoi metodi ed alla sua storia;
 - chiarire il potenziale di rischio di ogni produzione di idee (anche nel campo della scienza pura, della filosofia e dell'arte). (Si ricordino le difficoltà socioculturali e filosofiche che hanno fatto seguito alla dottrina astronomica copernicana, alla teoria dell'evoluzione di Darwin, alla teoria marxista e alla psicoanalisi freudiana. Il potenziale di conflitto sociale e ideologico che deriva ad esempio dalla genetica, dalla ricerca sull'intelligenza, dalla sociobiologia o dalla ricerca sui sessi continua ad essere considerevole);
 - evidenziare che il rischio potenziale connesso a nuove tecnologie o programmi di ricerca non può in linea di principio essere valutato per intero (Quali sarebbero le conseguenze di un successo della ricerca geriatrica che comportasse un aumento della speranza media di vita per esempio a 120 anni?)
- 6.7.2. La seconda condizione di una base di conoscenza ottimale consiste nel mantenimento o nella creazione delle migliori condizioni possibili di funzionamento interno per la scienza. A tal fine occorrerebbe eseguire ricerche indipendenti (anche con il sostegno della Commissione) i cui risultati dovrebbero essere resi accessibili alla politica. Le misure importanti che si possono individuare sono le seguenti:
- rafforzamento dell'interazione tra ricerca di base e ricerca applicata nell'ambito di un sistema scientifico pluralistico e multipolare;
 - protezione della libertà scientifica;
 - mantenimento di spazi liberi anche nella ricerca applicata;

- garanzia dell'indipendenza dello scienziato, ad esempio da pressioni politiche, ideologiche o economiche;
- tutela e rafforzamento dell'autonomia organizzativa e amministrativa della scienza nel quadro degli obiettivi politici;
- analisi degli effetti, dei costi e dell'efficacia delle varie procedure di richiesta e di verifica;
- rispetto della pluralità degli obiettivi e degli interessi sociali;
- promozione e mantenimento anche dei settori del sapere che non interessano al momento la «società».

6.8. Qui di seguito le osservazioni che precedono verranno integrate da alcuni commenti e punti di vista particolari.

6.8.1. Il Comitato valuta positivamente gli sforzi della Commissione intesi ad organizzare anche a livello europeo un dialogo regolare tra rappresentanti della società e della comunità scientifica in merito agli obiettivi della ricerca, alle questioni etiche connesse, alle possibilità di applicazioni e ad ulteriori aspetti delle tecniche che possono essere sviluppate. Tale dialogo dovrebbe coinvolgere i rappresentanti sia delle grandi organizzazioni scientifiche (ad esempio la European Physical Society, la Akademia Europaea e le organizzazioni scientifiche nazionali) sia delle istituzioni responsabili della promozione della ricerca, come associazioni, fondazioni e federazioni. Dovrebbe inoltre comprendere visite ai centri di ricerca e dibattiti anche a livello locale tra singoli ricercatori. Detto dialogo può servire, oltre che alla necessaria intesa in merito ai contenuti, alle aspettative, alle misure di sostegno, ecc., anche ad una migliore comprensione tra i ricercatori e i rappresentanti della società.

6.8.1.1. Il Comitato sottolinea la propria intenzione di partecipare attivamente a tale dialogo, anche in ragione del proprio compito e della propria composizione. Come passo successivo invita gli altri organi dell'Unione europea a organizzare insieme a lui un dialogo su tale tema, cui dovrebbero partecipare rappresentanti del mondo accademico, dell'industria, dei consumatori e quante altre organizzazioni e personalità siano interessate a questa problematica.

6.8.2. Un principio essenziale di ogni politica della ricerca dovrebbe essere quello di ricorrere nella misura del possibile ad un approccio dal basso e nella misura del necessario ad un approccio dall'alto. Il massimo possibile di decentramento e la quantità indispensabile di centralizzazione. A giudizio del Comitato, tale principio non è in contraddizione con gli obiettivi dello spazio europeo della ricerca, ma significa invece che anche la Commissione e la politica della ricerca che essa persegue dovrebbero delegare il più possibile competenze, facoltà di decisione e di iniziativa ecc.

6.8.3. La promozione e la guida, attuati grazie a ulteriori mezzi per la ricerca orientati ai programmi, richiedono

una base solida e adeguata costituita da eccellenti istituti e istituzioni, dotati della necessaria esperienza e di attrezzature e infrastrutture adeguate e in grado di affrontare nuovi temi e di rendere rapidamente accessibili nuovi settori.

6.8.3.1. Occorre inoltre un giusto equilibrio tra misure di sostegno istituzionali e misure di sostegno riferite a progetti e programmi.

6.8.4. In tale contesto è importante sapere se e come si possa misurare la qualità dell'insegnamento e della ricerca e quale sia lo sforzo opportuno e giustificabile in tale contesto. Tale questione ha due aspetti.

6.8.4.1. Da un lato, occorrono l'esperienza e la competenza degli scienziati migliori e di maggiore successo. Al tempo stesso, questi scienziati vengono sottratti alla ricerca attiva dalle procedure necessarie, ad esempio valutazioni, richieste, riunioni, audizioni, ecc. Occorre quindi gestire i meccanismi della politica della ricerca e i progetti di sostegno in modo che vi sia un rapporto equilibrato e complessivamente produttivo tra questi due punti di vista.

6.8.4.2. D'altro lato, bisogna fare in modo che la procedura di verifica prescelta non escluda dal sostegno quanto è realmente nuovo o addirittura rivoluzionario ma non soddisfa, ad esempio, i criteri relativi alle priorità di ricerca perché questi non prevedono ancora tale eventualità (Da ricerche in merito alla teoria della scienza sono emersi dei dubbi circa la realizzabilità di questo obiettivo!)

6.8.5. Anche per tale ragione è necessario rendere possibili e sostenere degli approcci di ricerca, delle procedure di valutazione e delle strutture di ricerca che siano pluralistici e interdisciplinari, al fine di stimolare e di sfruttare la conseguente concorrenza per le migliori idee e i migliori risultati. Si tratta del miglior terreno di coltura per il progresso scientifico.

6.8.6. Una buona ricerca, specialmente quella interdisciplinare, richiede un ambiente pluralistico e talvolta persino apparentemente caotico. La politica e l'amministrazione devono tenere conto di tale situazione, perché essa rende più difficile avere la necessaria comprensione e visione d'insieme, che invece, in un paesaggio della ricerca chiaramente suddiviso e monotematico, sarebbero facili da ottenere.

6.9. Il Comitato raccomanda pertanto vivamente alla Commissione di svolgere una propria ricerca in merito al quesito della migliore «governance» possibile della ricerca, sfruttando le esperienze compiute sinora in materia di ricerca, gestione della ricerca, valutazione della ricerca e teoria della scienza. Il Comitato ritiene che il documento di lavoro della Commissione in esame, ma anche il presente parere di iniziativa, costituiscono due primi importanti passi in tale direzione.

7. Sintesi e raccomandazioni

7.1. «Scienza, società e cittadini» è un argomento di grande importanza sociale. Il Comitato accoglie con favore lo sforzo della Commissione teso ad affrontare tale tema e a promuovere un dialogo continuo in materia tra le parti interessate. Sottolinea la propria intenzione e la propria idoneità, in quanto organo dell'Unione europea, a partecipare a tale dialogo.

7.1.1. Il presente parere d'iniziativa del Comitato costituisce un contributo a tale dialogo. Il Comitato raccomanda che, come passo successivo, le istituzioni dell'Unione europea organizzino insieme un'audizione su questo argomento.

7.2. Il presente parere di iniziativa del Comitato si occupa in maniera approfondita del solco che separa in materia di conoscenza, nonché dei problemi esistenti nelle relazioni tra cittadini, società e scienza. Questi riguardano in particolare:

- le aspettative dei cittadini nei confronti della scienza e delle sue possibilità;
- le opportunità e i rischi delle tecniche, della medicina, dei generi alimentari basati sulla conoscenza;
- la prevedibilità degli sviluppi futuri;
- la natura della scienza e della ricerca;
- le possibilità e gli errori della politica della ricerca, ad esempio
 - la misurabilità dei risultati scientifici e degli sforzi necessari,
 - l'«interesse della società»,
 - i rapporti di cooperazione e la trasparenza necessaria negli ambiti della ricerca, dello sviluppo e della produzione, ovvero tra mondo accademico, industria e consumatori,
 - l'univocità della valutazione dei risultati, la prevedibilità dei rischi.

7.2.1. Pertanto il dialogo tra cittadini, società e scienza in merito ai temi menzionati dovrebbe affrontare tra l'altro le seguenti questioni:

- questioni etiche,
- politica ambientale ed energetica: biosfera, ecosfera, risorse, economia,
- politica della ricerca, ad esempio obiettivi, organizzazione e valutazione della ricerca,
- ricerca, innovazione, industria, consumatori.

7.3. Il Comitato raccomanda con forza che vengano adottate delle misure per ridurre tale frattura della conoscenza.

7.3.1. Ciò comporta una maggiore apertura delle università, delle strutture di ricerca ecc. ai cittadini, nonché un più forte impegno dei mezzi di informazione per un'informazione comprensibile e corretta.

7.3.2. Comporta però in particolare che nell'ambito della scuola si accresca considerevolmente lo sforzo teso ad una solida istruzione dei cittadini in merito alla scienza e alla ricerca, comprese le condizioni di funzionamento di una ricerca efficace. A tal fine occorrerebbe elaborare un corrispondente progetto europeo nel settore dell'istruzione che non trascuri i problemi dei paesi candidati all'adesione.

7.3.3. Ciò deve includere anche la conoscenza del processo storico e degli eccezionali risultati culturali dell'Europa, che hanno condotto alle attuali conquiste tecnico-scientifiche e hanno creato per i cittadini europei condizioni di vita mai raggiunte prima nel corso della storia.

7.4. Al di là dei grandi meriti della scienza ai fini del benessere attuale e al di là delle opportunità per il futuro, il Comitato vede anche (i) i possibili rischi connessi alla moderna tecnica basata sulla conoscenza e (ii) la possibilità di rischi per la biosfera dovuti all'attuale stile di vita industrializzato dell'umanità.

7.5. Il Comitato raccomanda pertanto che in futuro si perseguano chiare norme intese ad un impiego responsabile delle tecniche caratterizzate da effetti rilevanti, sviluppate sulla base dei risultati scientifici, e che si verifichi l'osservanza di tali norme. Sottolinea il proprio ruolo in tale processo.

7.6. Raccomanda di sostenere tutte le misure intese ad eliminare la polarizzazione e a creare invece un migliore sviluppo comune delle scienze umane e di quelle naturali. Ciò comprende anche un dialogo ad esempio in merito al metodo, alla creazione dei concetti, alla valutazione dei risultati e ad altro ancora.

7.7. Richiama l'attenzione sulla carenza di capitale umano nel settore della scienza e della ricerca. Il capitale umano è il presupposto necessario di attività di ricerca e sviluppo coronate da successo, e quindi anche dell'innovazione e della competitività economica. Raccomanda di adottare misure atte a sopperire alla suddetta carenza. A tal fine è tra l'altro essenziale rendere più attraenti la ricerca e lo sviluppo — anche per le donne — e conferire alla professione di scienziato uno status adeguato.

7.8. Raccomanda di considerare le condizioni di funzionamento di una ricerca fruttuosa e competitiva sul piano internazionale come un tema di ricerca a sé stante, e di utilizzarne i risultati ai fini delle riflessioni in materia di «governance» nell'ambito della politica della ricerca. Occorre inoltre che le opinioni e le raccomandazioni espresse nel presente parere siano tenute presenti e fatte valere nei confronti della politica e dell'economia.

7.9. Ribadisce alcune affermazioni in materia contenute nel presente parere.

7.9.1. L'«interesse della società» è anzitutto un'astrazione non definibile. Solo attraverso processi democratici di condensazione si può ottenere una formazione dell'opinione, pur sempre differenziata, ma strutturata in modo più compatto, ancorché non necessariamente esente da contraddizioni.

7.9.2. Tuttavia, tale mancanza di sicurezza in merito alle basi delle decisioni non impedisce alla politica di svolgere il proprio compito. La politica consiste nell'agire per la società, il che implica inevitabilmente anche fare esperimenti con la società. Tale dilemma dell'azione politica non può essere risolto, bensì solo attenuato:

— attraverso la consapevolezza della limitata prevedibilità degli sviluppi futuri e attraverso la disponibilità ad effettuare le correzioni eventualmente necessarie, nonché

— attraverso l'ottimizzazione della base di conoscenza («politica della ricerca») su cui si fondano le decisioni politiche e attraverso la comprensione delle modalità di funzionamento, delle possibilità e dei limiti della scienza.

7.9.3. Le condizioni di una base ottimale della conoscenza sono tra l'altro:

- un dialogo continuo tra i soggetti scientifici e quelli sociali,
- un contesto economico, politico, sociale e culturale nel quale la scienza venga accettata e la creatività e l'inventiva si possano dispiegare nel modo migliore;
- condizioni interne di funzionamento ottimali per la scienza;
- un numero sufficiente di cittadini disposti e con le doti necessarie a dedicarsi alla professione dello scienziato.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione»

(2001/C 221/26)

Il Consiglio, in data 18 aprile 2001, 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.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di designare Kenneth Walker Relatore generale con l'incarico di preparare il parere in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 30 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 48 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio ha istituito nel 1999 uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) per aiutare i paesi dell'Europa centroorientale (PECO) candidati all'adesione a soddisfare i requisiti dell'acquis comunitario nel settore delle infrastrutture di trasporto e dell'ambiente. L'attuazione di questo strumento si è concretizzata l'anno seguente nella concessione dei contributi comunitari ad un totale di circa 80 misure.

1.2. Conformemente al regolamento, i progetti che possono beneficiare del sostegno comunitario devono essere di dimensioni sufficienti da avere un impatto significativo nel settore interessato. Le esperienze acquisite dalla Commissione nella valutazione delle domande di finanziamento presentate dai paesi beneficiari indicano che tali paesi hanno spesso difficoltà a cofinanziare tali progetti mediante fondi pubblici.

1.2.1. Di conseguenza, per garantire che l'ISPA abbia un impatto maggiore sui paesi beneficiari, occorre ottenere un cofinanziamento il più elevato possibile dalla BEI o da altri istituti finanziari internazionali (Banca europea per la

Ricostruzione e lo Sviluppo, Banca mondiale, ecc.) e eventualmente dal settore privato. Nel 2000 l'ISPA ha ricevuto cofinanziamenti da parte di istituti internazionali per circa il 40 % delle misure approvate, con un conseguente «effetto leva» pari a circa il 25 %.

1.3. Tuttavia, è emerso che il reperimento di tali cofinanziamenti è ostacolato dall'assenza, nel regolamento del Consiglio che istituisce l'ISPA, di disposizioni specifiche che consentano di derogare alla norma prevista all'articolo 114, paragrafo 1, del Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee. In virtù di tale disposizione, applicabile nel settore dell'aiuto esterno, le gare di appalto finanziate dalla Comunità sono aperte esclusivamente alle persone fisiche e giuridiche degli Stati membri dell'Unione europea e dei paesi beneficiari dello strumento ISPA.

1.3.1. Il problema deriva dal fatto che la struttura di base dell'ISPA si è ispirata al modello del Fondo di coesione il quale, essendo uno strumento di assistenza comunitaria, prevedeva che le gare d'appalto fossero aperte a tutti, indipendentemente dalla nazionalità. L'ISPA invece è uno strumento di assistenza esterna ed è perciò disciplinato dall'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento finanziario che limita l'accesso alle gare d'appalto ai cittadini degli Stati membri e dei PECO nonché alle società con sedi in tali paesi.

1.4. Il problema si collega inoltre alla questione del cofinanziamento che può assumere la forma del cofinanziamento congiunto o del cofinanziamento parallelo. Nel caso del cofinanziamento congiunto vi è un solo appalto e un'unica autorità di controllo e di supervisione. Nel caso del cofinanziamento parallelo possono esservi più appalti separati che convergono per firmare un unico progetto.

1.4.1. In base alle disposizioni in vigore, il cofinanziamento congiunto, cui partecipino istituti finanziari internazionali, prevederebbe che le gare d'appalto fossero aperte a tutti. In questo contesto la BERS deve essere considerata un istituto finanziario internazionale piuttosto che europeo in virtù del fatto che alcuni dei suoi azionisti provengono da paesi terzi. Nel caso del cofinanziamento parallelo, ciascun appalto viene trattato separatamente e laddove la Comunità partecipi al finanziamento per un appalto, quest'ultimo sarebbe aperto esclusivamente alle persone fisiche e giuridiche degli Stati membri dell'Unione europea e dei paesi PECO, sebbene altri appalti che fanno parte dello stesso progetto complessivo potrebbero essere aggiudicati in base a regole diverse nel caso in cui non vi sia una partecipazione finanziaria comunitaria.

1.4.2. Ciò significa, in effetti, che, in base ai regolamenti esistenti, l'ISPA non può essere impiegato ai fini della partecipazione finanziaria della Comunità a cofinanziamenti congiunti o a cofinanziamenti paralleli di un appalto, sebbene quest'ultima potrebbe partecipare al finanziamento parallelo di uno o più appalti facenti parte di un unico progetto, purché tali appalti soddisfino i requisiti del Regolamento finanziario.

1.5. La Commissione propone di eliminare questa restrizione inserendo nel regolamento un articolo che rifletta le disposizioni vigenti per il programma Phare.

2. Le proposte della Commissione

2.1. Le proposte della Commissione sono illustrate nell'Allegato.

3. Osservazioni

3.1. Il Comitato osserva che l'applicazione dell'articolo 114, primo paragrafo del Regolamento finanziario costituisce in taluni casi una barriera insormontabile alla partecipazione di istituti finanziari internazionali al finanziamento di misure ammissibili al sostegno nel quadro dell'ISPA.

3.2. Il Comitato accoglie con favore le proposte della Commissione di inserire una condizione di base nel regolamento relativo all'ISPA che consenta l'applicazione dell'articolo 114, paragrafo 2. Considera che ciò aumenterà la possibilità di cofinanziamento da parte di istituti finanziari internazionali e faciliterà il conseguimento di un più sensibile effetto leva nel finanziamento dello strumento ISPA.

3.3. Approva l'idea che la Commissione sia assistita da un comitato, secondo le modalità illustrate nelle proposte della Commissione.

3.4. Ritiene che la possibilità di beneficiare dello strumento ISPA dovrebbe essere estesa agli altri paesi candidati, ossia Cipro, Malta e la Turchia.

3.5. Secondo il Comitato vi sono aspetti delle modalità di strutturazione e funzionamento dell'ISPA che richiedono un esame più dettagliato. Propone perciò di elaborare nel prossimo futuro un parere d'iniziativa su questo argomento.

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHs

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Estratto della «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1267/1999 del Consiglio, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione» COM(2001) 110 — 2001/0058 (CNS)

Articolo 1

Il regolamento (CE) n. 1267/1999 è modificato come segue:

(1) È inserito il seguente articolo 6 bis:

«Articolo 6 bis

Aggiudicazione degli appalti

1. Relativamente alle misure per le quali la Comunità costituisce l'unica fonte di aiuto esterno, la partecipazione a gare, aggiudicazioni ed appalti è aperta, a parità di condizioni, a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e dei paesi elencati all'articolo 1, paragrafo 1, secondo comma.
2. Il paragrafo 1 si applica anche ai cofinanziamenti. Tuttavia, in caso di cofinanziamenti, la partecipazione dei paesi terzi a gare, aggiudicazioni ed appalti è soggetta ad autorizzazione rilasciata dalla Commissione in seguito all'esame dei singoli casi.»

(2) All'articolo 7 è aggiunto il seguente paragrafo 8:

«8 Per le misure cofinanziate con istituti finanziari internazionali possono essere incluse, nel computo delle spese totali ammissibili, le spese conformi alle norme di ammissibilità di cui al paragrafo 7, ma effettuate secondo procedure vigenti per le fonti di finanziamento esterne diverse dal contributo comunitario e sostenute dagli istituti finanziari di cui trattasi.»

(3) All'articolo 14, i paragrafi 1, 2 e 3 sono sostituiti dal testo seguente:

- «1. La Commissione è assistita da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione (denominato nel prosieguo comitato). La Banca europea per gli investimenti può nominare un rappresentante senza diritto di voto.
2. Quando venga fatto riferimento al presente paragrafo, si applica la procedura di gestione di cui all'articolo 4 della Decisione 1999/468/CE, salvo il disposto dell'articolo 7 della stessa.
3. Il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della Decisione 1999/468/CE è fissato in un mese.»

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Preparazione di una strategia dell'Unione europea sullo sviluppo sostenibile»

(2001/C 221/27)

Il Comitato economico e sociale, in data 24 e 25 gennaio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 11, quarto paragrafo, dell'articolo 19, primo paragrafo, e dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

Il Sottocomitato «Sviluppo sostenibile», incaricato di preparare i lavori in materia, ha formulato il progetto di parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ehnmark e del Correlatore Ribbe, in data 17 maggio 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 31 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria il seguente parere.

0. Sintesi del parere

- 0.1. Il Comitato economico e sociale incoraggia vivamente il proposito di introdurre un cambiamento di politica a lungo termine a favore dello sviluppo sostenibile (SS) in occasione del Vertice europeo di Göteborg che si terrà in giugno. A suo giudizio esso tiene conto delle preoccupazioni e dei timori di ampi gruppi di cittadini, anche se nel complesso la società non è sufficientemente informata. È assolutamente indispensabile che la politica adotti nuovi orientamenti e questo è il momento più opportuno per avviare tale processo.
- 0.2. Il Comitato è consapevole del fatto che le politiche a favore dello sviluppo sostenibile presentano in parte e per la loro stessa natura un approccio radicale al futuro sviluppo della società. Nel corso del processo si dovranno prendere delle decisioni difficili ed è quindi importante che il cambiamento di politica abbia il pieno appoggio dell'opinione pubblica. Una politica a favore dello sviluppo sostenibile può avere successo solamente se gode di un notevole sostegno pubblico.
- 0.3. Il Comitato esprime rammarico per il fatto che il processo di consultazione pubblica sullo sviluppo iniziale di una strategia così importante ed ampia sia stato limitato ad un periodo di tempo palesemente inadeguato, ovvero a poco più di un mese. La questione dello sviluppo sostenibile è troppo importante e richiede un approccio del tutto diverso.
- 0.4. Il Comitato raccomanda che ci si impegni seriamente dopo il Vertice di Göteborg per sensibilizzare l'opinione pubblica, promuovere il dibattito a livello locale e raccogliere i commenti e le proposte sulla messa a punto della strategia sullo sviluppo sostenibile. Considera tale impegno un'occasione ideale per favorire una più ampia partecipazione pubblica ad una politica di fondamentale importanza per l'Unione.
- 0.5. Il Comitato intraprenderà, in cooperazione con la società civile organizzata in generale, il lavoro di avvio e sostegno di un ampio dibattito sui temi in questione. Il Comitato accoglie con favore il piano della Commissione che prevede lo svolgimento ogni due anni di forum delle parti interessate (stakeholder) per valutare la strategia sullo SS e dichiara la sua disponibilità a fungere da coorganizzatore.
- 0.6. Il Comitato sottolinea il fatto che, a causa della scadenza ravvicinata, attualmente non è in grado di contribuire appieno come avrebbe desiderato. Per lo stesso motivo Göteborg rappresenterà necessariamente solo l'inizio di un processo strategico e non la fase finale dell'adozione di una politica UE. Il Comitato apporterà pertanto ulteriori e più sostanziali contributi all'evoluzione di una strategia sullo sviluppo sostenibile.
- 0.7. Considerato il tempo limitato a disposizione per la preparazione della strategia, il Vertice di Göteborg dovrebbe concentrarsi sulla definizione di una serie di obiettivi generali e sollecitare la Commissione ed altri organi interessati a presentare proposte più concrete ai vertici di Laeken e Barcellona.
- 0.8. La strategia dell'UE sullo sviluppo sostenibile deve consolidare la relazione che intercorre tra i tre pilastri — quello economico, quello sociale e quello ambientale — e, a tale proposito, il Comitato sottolinea la necessità che tutti i livelli di governo introducano nuove strutture orizzontali per pianificare e monitorare la SSS.
- 0.9. Il Comitato propone di fissare obiettivi di sostenibilità per i trasporti, la produzione energetica, l'agricoltura e il cambiamento climatico.
- 0.10. Il Comitato osserva che una società contraddistinta da una SSS deve essere una società ad alta intensità di conoscenze, che effettui cospicui investimenti nella R&S, nell'istruzione, nella formazione e nell'istruzione e la formazione permanente.

0.11. Il Comitato si stupisce del fatto che la questione dell'invecchiamento della popolazione non venga più chiaramente correlata ai tassi di natalità bassi ed in calo negli Stati membri. La SSS presenta la possibilità di realizzare un'attiva politica di assistenza alle famiglie sul piano nazionale, creando effettive opportunità economiche e sociali per i genitori per conciliare la cura dei figli e la carriera.

0.12. Il Comitato dà il suo pieno sostegno al protocollo di Kyoto e auspica che l'UE intervenga vigorosamente per sostenerlo in quanto elemento di una strategia globale, segnalando nel contempo la necessità di nuovi e più severi limiti.

0.13. Il Comitato desidera essere coinvolto nella valutazione e nel seguito della SSS. In particolare è pronto a mobilitare le organizzazioni che ne fanno parte per rafforzare la comunicazione con i cittadini e a sviluppare una funzione di controllo incentrata sull'analisi di qualità dell'attuazione dello SS.

1. Introduzione

1.1. Una strategia UE sullo sviluppo sostenibile

1.1.1. Con il presente parere il Comitato economico e sociale intende contribuire al dibattito e alla preparazione della prevista strategia UE sullo sviluppo sostenibile (SSS). Tale strategia, che la Commissione e il Consiglio stanno attualmente preparando su mandato del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, sarà il tema centrale del Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001.

1.1.2. Il Consiglio europeo di Göteborg dovrebbe avviare un processo di sviluppo sostenibile da attuare nel corso delle future presidenze UE, con l'adozione di una serie di priorità ed obiettivi politici e l'intesa sulle procedure. L'obiettivo è quello di affiancare la SSS dell'UE al seguito dato a Lisbona. La SSS non si prefigge quindi l'obiettivo di avviare un ulteriore processo UE analogo a quello di «Lisbona» o di «Lussemburgo». Dovrebbe invece apportare una dimensione nuova e più ampia alle misure di Lisbona. In tale senso vi è un nesso evidente tra il Vertice di Stoccolma (marzo) e quello di Göteborg (giugno).

1.1.3. Le prospettive in termini di tempo della SSS saranno lunghe e nel caso di taluni obiettivi potrebbero protrarsi per 20-25 anni. La strategia sottolineerà inoltre la necessità di effettuare valutazioni continue e di sviluppare ulteriormente obiettivi e procedure.

1.1.4. La SSS comprenderà inoltre una risposta al Vertice di Rio del 1992 e alle decisioni prese dal Vertice Rio+5, intesa come contributo dell'UE al Vertice mondiale Rio+10, che si svolgerà in Sudafrica nel 2002. Va inoltre vista alla luce dei lavori dell'OCSE in tale ambito, realizzati in base ad un mandato triennale dalla riunione del Consiglio a livello ministeriale OCSE nel 1998. Tali attività sono culminate nella riunione del Consiglio OCSE del 17-18 maggio 2001.

1.2. Il Comitato economico e sociale ha elaborato un gran numero di pareri su questioni ambientali, economiche e sociali. Ha contribuito agli obiettivi ed alle finalità decise dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000 ed al seguito del Consiglio di Stoccolma. Grazie al fatto che rappresenta un'ampia gamma di organizzazioni della società civile, il Comitato è in grado di fornire un contributo prezioso alla preparazione e al seguito di una strategia sullo sviluppo sostenibile.

1.3. Il concetto di sviluppo sostenibile

1.3.1. La relazione stilata nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (Commissione Brundtland) riportava quella che è divenuta la definizione generalmente accettata di sviluppo sostenibile, ovvero «uno sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la possibilità, per le generazioni future, di soddisfare le proprie esigenze».

1.3.2. In tal senso e conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki, la SSS sarà «una strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico». Si tratta pertanto di un concetto che si propone di conciliare stabilità e crescita economica costanti con una protezione sociale sostenibile e dei requisiti di tutela ambientale concernenti ad esempio la sicurezza alimentare e la sanità pubblica. In altre parole la SSS si propone di tentare di risolvere taluni insostenibili problemi a lungo termine che presentano una dimensione economica, sociale e ambientale.

1.3.3. Il Comitato economico e sociale aggiunge le seguenti osservazioni sul concetto di sviluppo sostenibile:

1.3.3.1. Il concetto non è nuovo e le implicazioni di carattere politico sono risapute. Taluni paesi hanno preso delle decisioni, particolarmente alla conferenza di Rio e al relativo «follow-up», sulla necessità di attuare politiche a favore di uno sviluppo sostenibile.

1.3.3.2. Tuttavia sul piano pratico si è realizzato ben poco e ciò per svariati motivi. Probabilmente quello principale è che lo sviluppo sostenibile è un concetto molto ampio, il che richiede azioni parallele a livello internazionale, nazionale e locale e determina un cambiamento del modello di vita e di consumo. Si tratta di un concetto che presenta conseguenze evidenti per i singoli cittadini.

1.3.4. Ciononostante il processo deve iniziare, occorre definire delle politiche concrete e l'aspirazione di realizzare una strategia UE sullo sviluppo sostenibile può finalmente contribuire effettivamente all'attuazione delle aspettative estremamente ambiziose della conferenza di Rio.

1.3.5. La strategia UE dovrebbe contribuire a garantire una qualità della vita sostenibile e migliore. Costituisce una visione che proietta lo sviluppo delle nostre società fondato su una serie di responsabilità nei confronti sia delle persone che della natura. Si tratta di un tema di attualità considerato che numerosi gruppi di cittadini si preoccupano sempre più delle questioni relative alla qualità della vita. Lo sviluppo sostenibile è un concetto ed una visione che stanno acquistando importanza nell'UE e a livello mondiale.

1.3.6. Il Comitato sottolinea che il concetto di sviluppo sostenibile presenta un approccio abbastanza radicale alle politiche a favore dello sviluppo delle nostre società su un periodo più lungo. Tali politiche comporteranno inevitabilmente delle decisioni spiacevoli. Le nostre società stanno tuttavia facendo fronte a delle tendenze semplicemente insostenibili se si desidera mantenere la crescita economica, delle finanze pubbliche sane ed uno stato sociale che comprenda tutti.

1.3.7. La scelta è essenzialmente tra due opzioni: prendere le decisioni in maniera programmata e razionale o essere costretti a prenderle in casi di emergenza.

2. I lavori preparatori della Commissione in materia di SSS

2.1. Il 27 marzo la Commissione ha presentato il proprio documento consultivo sullo sviluppo sostenibile. Tale documento si proponeva di fornire una base per ampi dibattiti e discussioni. Il termine per la presentazione delle osservazioni è stato fissato per la fine di aprile in modo da poterne tenere conto nella preparazione finale della proposta per una strategia UE.

2.1.1. Il documento consultivo non comprendeva proposte per l'imminente strategia. Presentava invece una struttura intesa ad analizzare e ad attuare alcune questioni fondamentali. Prevedeva un'analisi dei fattori che finora hanno impedito di

compiere progressi sostanziali in questo settore e la bozza per un'eventuale serie di strumenti per l'attuazione di una SSS. Per presentare il concetto in termini pratici, il documento verteva su un numero limitato di questioni critiche di attualità, selezionate sulla base di tre criteri: «gravità/impatto», «scala temporale» (irreversibilità, aspetti intergenerazionali) e «dimensione europea/internazionale». Ciò ha indotto la Commissione a scegliere sei questioni prioritarie:

- esclusione sociale/povertà;
- sanità pubblica;
- demografia/invecchiamento;
- mutamenti climatici/energia pulita;
- impoverimento delle risorse naturali;
- mobilità e assetto del territorio.

2.1.2. Per ciascuno di tali ambiti il documento consultivo individuava delle tendenze insostenibili in termini di sviluppo economico, sociale ed ambientale. Il documento incoraggiava pertanto un'ampia discussione sugli aspetti positivi e negativi delle tendenze presenti nella società, indipendentemente dalla loro correlazione con una strategia sullo sviluppo sostenibile.

2.2. Il punto forte del documento consultivo è l'analisi delle tendenze insostenibili. Come si sottolinea nel documento, vi è un ampio consenso sulla necessità che la SSS tenga conto di due idee importanti:

- lo sviluppo presenta una dimensione economica, sociale ed ambientale. Lo sviluppo è sostenibile solo se si realizza un equilibrio tra i diversi fattori che contribuiscono alla qualità complessiva della vita;
- la generazione attuale ha l'obbligo nei confronti delle generazioni future di lasciare loro sufficienti riserve di risorse sociali, ambientali ed economiche in modo che possano godere di un livello di benessere pari almeno al nostro.

2.3. Il Comitato ritiene che il documento consultivo costituisca una valida base di discussione. Il problema principale è costituito dal fatto che è arrivato tardi e che non vi è stato tempo sufficiente per realizzare un'ampia consultazione. Il Comitato presenta le proprie osservazioni al punto 6.

3. Audizione congiunta CES/Commissione

3.1. Alla fine di aprile il Comitato, in cooperazione con la Commissione europea, ha organizzato un'audizione di due giorni sul documento di consultazione. L'audizione ha riunito

circa 200 rappresentanti delle organizzazioni delle parti interessate e della società civile, i governi e le istituzioni dell'UE. I dibattiti sono stati accesi, concreti e hanno presentato un certo numero di proposte in vista delle decisioni da adottare al vertice di Göteborg.

3.2. Spiccano tre commenti particolarmente importanti:

3.2.1. Il primo verte sulla necessità di una visione politica e di una leadership. È stato sottolineato ripetutamente che i governi e i politici devono essere i primi a dar forma ad una visione politica, ad assumere la guida politica e a definire le priorità.

3.2.2. Il secondo commento è incentrato sulla necessità di un esteso lavoro di RST come base per le decisioni relative alla SSS. Una società improntata alla SSS dev'essere piuttosto una società che investe molto nella RST, nell'istruzione e nella formazione.

3.2.3. Il terzo commento riguarda la dimensione globale, su cui il documento della Commissione non si è soffermato a lungo. È necessario che l'UE sia al primo posto a livello mondiale nel prendere decisioni relative alla SSS e nell'ispirare gli altri paesi.

3.3. A queste osservazioni se ne possono aggiungere alcune altre.

3.3.1. Non vi era un'unica soluzione. Il metodo giusto consisteva quindi nel tenere conto dello sviluppo sostenibile in tutte le attuali politiche, al di là del principio di Cardiff. L'agricoltura e la pesca sarebbero in tale senso dei settori importanti, nei quali delle politiche non sostenibili comporterebbero dei rischi per la biodiversità, la salute pubblica e infine per la sopravvivenza stessa.

3.3.2. Il ruolo dell'industria nel formulare e attuare la SSS è stato discusso ampiamente. Stando a quanto affermato, oggi l'industria va generalmente considerata un alleato nel realizzare la SSS.

3.3.3. La necessità di finanze pubbliche sostenibili è stato un altro tema importante, in modo particolare nel contesto dell'invecchiamento della popolazione e dell'aumento della domanda di assistenza agli anziani.

3.3.4. D'altro canto, però, l'aspetto della fertilità è stato pressoché ignorato, nonostante costituisca una parte molto ovvia dell'equazione totale dell'invecchiamento della popola-

zione e delle finanze pubbliche sostenibili. A questo proposito non è stato trattato il tema di una politica familiare più attiva rivolta ai bambini, ai genitori e agli anziani anche se una politica attiva a sostegno delle famiglie potrebbe offrire ai genitori delle possibilità concrete di conciliare la cura dei figli e la carriera.

4. Osservazioni sui lavori preparatori

4.1. Il Comitato economico e sociale ritiene che le prossime decisioni sullo sviluppo sostenibile siano l'inizio di un lungo processo.

4.2. Ciò nondimeno, il Comitato deplora che il documento di consultazione della Commissione sia stato presentato ad uno stadio avanzato del processo preparatorio, lasciando poco tempo per una vasta consultazione. Il Consiglio europeo di Helsinki del 1999 ha deciso che lo sviluppo sostenibile dovrà essere un tema centrale al vertice di Göteborg. Il tempo a disposizione avrebbe consentito di avviare un ampio processo di consultazione prima di adottare eventuali decisioni. Si sarebbe potuto avere un ampio sostegno da parte dell'opinione pubblica e la società civile organizzata sarebbe stata coinvolta attivamente nella preparazione della strategia.

4.3. Proprio in quanto una strategia sulla sostenibilità è evidentemente molto difficile da formulare, non può essere elaborata e approvata in maniera affrettata.

4.4. Si sarebbe dovuto avviare un ampio processo di consultazione e di partecipazione. Un documento consultivo come quello presentato il 27 marzo 2001 avrebbe senz'altro potuto essere un risultato intermedio di tale processo. Dopo aver illustrato i motivi degli errori precedenti, la via giusta per formulare una politica ben accolta sarebbe stata quella di mettere a punto, in un processo di dialogo, una strategia per rimediare a tali carenze.

4.5. Il Comitato si compiace tuttavia del fatto che la Commissione e il Comitato abbiano avuto l'opportunità di organizzare congiuntamente un'audizione di due giorni alla fine di aprile.

4.6. Anche la Commissione è però consapevole dell'importanza del processo di consultazione e di partecipazione, dato che ha appena presentato un documento sulla «governance» che verte su tale questione. Inoltre la proposta di strategia «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore»⁽¹⁾, scritta dopo l'audizione congiunta (cfr. punto 4.5) insiste sul ruolo decisivo di un dialogo tempestivo e sistematico.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione del 15 maggio per il Consiglio europeo di Göteborg.

5. Una vasta consultazione pubblica

5.1.1. Il Comitato economico e sociale ritiene che la decisione relativa ad una strategia per uno sviluppo sostenibile sia una delle decisioni più importanti prese dall'Unione europea negli ultimi anni. Essa avrà un impatto profondo sulle nostre società e verterà sui cambiamenti nello stile di vita e nelle abitudini dei consumatori.

5.1.2. Data la loro importanza, le questioni relative allo sviluppo sostenibile devono essere sostenute e attuate a partire dal basso e non imposte dall'alto.

5.1.3. L'Unione raramente ha dovuto affrontare temi politici che richiedono un simile sostegno di base.

5.2. Il Comitato, consapevole del fatto che manchi il tempo di avviare una consultazione su larga scala e di formare l'opinione pubblica al fine di contribuire ad ottenere un sostegno prima dell'adozione delle decisioni, raccomanda vivamente di far seguire il vertice di Göteborg da uno sforzo sistematico di informazione e consultazione in tutti gli Stati membri. In questo contesto, le varie organizzazioni e i partiti politici avrebbero varie possibilità di essere associati e di trasmettere opinioni ed osservazioni provenienti dal basso.

5.3. Ciò avrebbe delle conseguenze per il processo decisionale. Il vertice di Göteborg potrebbe concentrarsi sulla definizione di un certo numero di obiettivi abbastanza generali per i prossimi 10-20 anni, indicando come adattare gli obiettivi di Lisbona alla nuova strategia, e chiedere di posticipare al vertice di Barcellona del marzo 2002 gli ulteriori lavori preparatori.

5.4. In tal modo il vertice di Göteborg inviterebbe i cittadini e le organizzazioni a svolgere un ruolo attivo nel dibattito fino al vertice di Barcellona, quando sarebbe possibile formulare in modo soddisfacente delle decisioni più concrete. Ovviamente la partecipazione dovrebbe continuare anche in seguito.

5.5. Il Comitato propone di fare del tema dello sviluppo sostenibile un precedente per una nuova e vasta partecipazione alle principali politiche dell'Unione.

6. Il contesto di una decisione sulla SSS

Il risultato dell'analisi della Commissione è che una strategia per lo sviluppo sostenibile sia non solo necessaria ma anche urgente se dobbiamo invertire delle tendenze che di fatto costituiscono una minaccia al potenziale di vita nostro e dei nostri figli.

Il CES sostiene vivamente tale conclusione. A un certo punto, prima o poi, il processo di cambiamento deve iniziare e con tutta probabilità questo è il momento di avviarlo. Ci sono molte analisi su cui fondare le decisioni, un notevole potenziale di ricerca e sviluppo e la situazione economica nell'Unione è migliore che da molti anni a questa parte.

Inoltre vaste parti della società sono seriamente preoccupate per questioni basilari quali la salute e gli alimenti, tanto per citare due aspetti. Pertanto vi è la possibilità di raccogliere un ampio sostegno pubblico per avviare un processo di cambiamento teso ad uno sviluppo sostenibile.

6.1. Raggiungere un equilibrio tra i tre pilastri

6.1.1. Il concetto di sviluppo sostenibile può essere definito come nella strategia di Lisbona, sostenibilità economica e sociale, cui si aggiunge un terzo pilastro: la sostenibilità ambientale. La SSS dovrebbe sottolineare il nesso che intercorre tra i tre pilastri e combinare ad un'economia dinamica una società che offra opportunità a tutti, migliorando al tempo stesso l'efficienza delle risorse e scorporando la crescita dal degrado ambientale.

6.1.2. Il documento di consultazione elenca sei possibili campi di azione. Un aspetto non citato espressamente è l'occupazione, tema chiave nella strategia di Lisbona. Senza livelli di occupazione elevati è impossibile avere una sostenibilità economica e sociale. L'occupazione è un mezzo, ma anche un obiettivo in sé. Il Comitato raccomanda di aggiungere all'elenco l'occupazione e l'aspetto demografico.

6.1.3. Il pilastro sociale dovrebbe inoltre contemplare alcuni altri temi. La coesione con l'Unione dipenderà non solo da fattori economici, ma anche dalla comprensione e dallo scambio culturali. Il retaggio culturale europeo è infatti una parte integrante del modello sociale europeo. Una politica a favore dello sviluppo sostenibile deve tener conto della necessità di una maggiore consapevolezza dei valori culturali europei che sono stati tramandati quanto alle abitudini e ai modelli di comportamento.

6.1.4. Il modello sociale europeo è in continua evoluzione in quanto i tempi e le società cambiano. Lo sviluppo sostenibile fornirà un contributo a tale sviluppo, in modo particolare per quanto riguarda la necessità di solidarietà tra i popoli e le generazioni.

6.2. *Temi guida*

6.2.1. Data la sua complessità, lo sviluppo sostenibile è un fenomeno difficile da descrivere e da definire. Indubbiamente quando lo si presenta all'opinione pubblica servono degli slogan.

6.2.2. Un aspetto potrebbe vertere sulla responsabilità: l'Europa dovrebbe diventare la regione del mondo più responsabile dell'ambiente e dell'umanità.

6.2.3. Un altro potrebbe vertere sulle due generazioni, quella attuale e quella futura: l'Europa dovrebbe fare in modo che anche la prossima generazione possa godere di una buona qualità di vita in termini di sviluppo economico, sociale e ambientale.

6.2.4. Il Comitato sottolinea l'importanza dell'aspetto intergenerazionale, in modo particolare per quanto riguarda il suo appello a vasti gruppi di cittadini.

6.3. *Rapporto tra la SSS ed altri programmi e strategie dell'UE*

6.3.1. La SSS deve mettere in rilievo la necessità di una coerenza politica tra alcuni programmi e strategie dell'UE, tra cui i processi di Lussemburgo e di Cardiff, il 6° programma di azione per l'ambiente, gli indirizzi economici di massima ecc.

6.3.2. Il successo nel coordinare e pianificare tali strategie e programmi in quanto parte integrante della SSS richiede un monitoraggio costante. Saranno necessarie nuove strutture orizzontali a tutti i livelli di governo.

6.3.3. Il documento consultivo della Commissione parla di circa 60 strategie e programmi attualmente esistenti a livello di UE. Oltre al fatto ovvio di questo proliferare incontrollato di strategie e programmi, le strategie fondamentali proprie di una SSS già di per sé dimostrano l'assoluta necessità di una maggiore coerenza — nelle politiche esistenti — in termini di definizione e attuazione degli obiettivi.

6.3.4. Sarebbe utile anche l'uso sistematico di una procedura di valutazione d'impatto sulla sostenibilità prima di dare inizio a nuovi programmi.

6.3.5. Tale coerenza delle politiche deve contemplare anche degli indicatori per la valutazione e il follow-up. Dovranno essere coerenti tra loro alcuni indicatori assolutamente essenziali in termini di valutazione e follow-up della SSS nel suo

complesso, nonché delle diverse strategie integrate. È fin troppo facile creare un mare di statistiche di impiego limitato.

6.4. *La SSS e i diretti interessati*

6.4.1. La SSS non sarà mai una componente riuscita della strategia di Lisbona senza il coinvolgimento attivo delle organizzazioni direttamente interessate, come hanno sostenuto di recente alcune di queste organizzazioni. Il Comitato appoggia il loro punto di vista generale secondo cui, in mancanza del sostegno attivo dei diretti interessati, la SSS avrà notevoli difficoltà a decollare.

6.4.2. I diretti interessati dovranno partecipare sia all'applicazione e al follow-up della strategia che alla revisione dei precedenti obiettivi.

6.4.3. La definizione di «diretti interessati» dev'essere effettuata in termini molto ampi. La società civile organizzata svolge in questo caso un ruolo chiave.

6.5. *Prospettive future e leadership*

6.5.1. Il documento consultivo non tratta gli aspetti delle prospettive future e della leadership, senza i quali, però, una SSS potrebbe non realizzarsi mai. Dovranno essere i partiti politici, la società civile organizzata e i governi a prendere in mano la discussione in merito ai possibili sviluppi. Le prospettive future, anche se si presuppone che siano a lungo termine (20-25 anni), non dovrebbero invece andare oltre la prossima generazione, un limite temporale, questo, che la maggioranza della popolazione adulta trova naturale ed appropriato.

6.5.2. In occasione del Consiglio europeo di Lisbona è stato adottato l'obiettivo di fare dell'UE la regione più competitiva e dinamica al mondo entro il 2010. Tale obiettivo ha riunito assieme una serie di aspetti e di valori di elevato interesse, introducendo finalità in termini di crescita, occupazione e competitività simili a quelle propugnate dal Libro bianco della Commissione nel 1993, che al tempo erano state accolte come realistiche e lungimiranti.

6.6. *Una società della conoscenza*

6.6.1. Una società caratterizzata da politiche favorevoli allo sviluppo sostenibile non può non essere ad alto coefficiente di conoscenza. Per effettuare ulteriori passi avanti nel settore dei trasporti e della produzione energetica occorrono nuove iniziative di rilievo in materia di R&S. Un utilizzo più efficiente delle risorse naturali nella catena produttiva accrescerà la necessità di prodotti più sofisticati.

6.6.2. Le risorse umane rivestiranno un'importanza accresciuta rispetto a quelle finanziarie e naturali. Sostanziali saranno la domanda e la necessità di maggiori investimenti nel processo di qualificazione e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Per citare un altro aspetto, i sistemi scolastici dovranno dedicare particolare attenzione a ciascun bambino per impedire un eventuale abbandono degli studi.

6.6.3. La strategia di Lisbona ha posto le fondamenta della società europea della conoscenza. Una SSS non può non sottolineare ulteriormente l'importanza di tali fondamenta.

6.7. *Una vita lavorativa in cambiamento*

6.7.1. Il passaggio da un posto di lavoro all'altro in ambito industriale e produttivo dovrà essere accompagnato da investimenti elevati e continui nelle attività di riqualificazione e aggiornamento della forza lavoro.

6.7.2. Una vita lavorativa caratterizzata da forti investimenti nella formazione e nella ricerca richiederà relazioni industriali nuove ed efficienti.

6.7.3. La qualità del lavoro sarà un tema centrale, come già emerso in occasione del Vertice di Stoccolma.

6.7.4. L'ambiente di lavoro verrà inserito tra gli aspetti della vita lavorativa da considerare. Nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni emergono già nuove forme di stress e di esaurimento. Una vita lavorativa ad alto coefficiente di conoscenza richiederà nuovi sforzi per contrastare i possibili effetti negativi. In questo senso i sindacati hanno una responsabilità loro propria.

6.7.5. Per tutti gli aspetti elencati finora, gli obiettivi individuati a Lisbona possono estendersi anche a quelli propri di una SSS.

6.7.6. La strategia di Lisbona prevede l'obiettivo della piena occupazione, che deve ricevere il pieno appoggio anche della SSS.

6.7.7. L'invecchiamento demografico e il calo sia della forza lavoro che della popolazione creano un'altra serie di problemi. È chiaro, ed anche coerente con la nuova direttiva⁽¹⁾ contro la discriminazione dovuta all'età, che andranno individuati nuovi incentivi per motivare i lavoratori più anziani a prolungare la loro vita attiva.

7. **Priorità per una SSS per l'Unione europea**

7.1. Il Comitato ha preso atto della proposta definitiva per una strategia presentata dalla Commissione europea. Dato il brevissimo tempo a disposizione per esaminare a fondo questo importante documento, nel presente parere il Comitato si limita a osservazioni di portata generale sugli obiettivi e le procedure. Successivamente esprimerà le sue posizioni alla luce delle conclusioni di Göteborg.

7.2.1. In primo luogo, il Comitato esprime la sua soddisfazione per il fatto che la strategia sia concentrata e focalizzata su un numero limitato di situazioni chiaramente insostenibili e che essa indichi esplicitamente che si è all'inizio di un lungo processo politico e sottolinea la necessità di una consultazione adeguata in ogni fase e per ciascuna azione.

7.2.2. Nella proposta la Commissione ha illustrato come la nuova strategia di SS possa essere incorporata nella strategia di Lisbona e formare parte della stessa valutazione e follow-up annuale. Ciò è essenziale per la necessità di una coerenza politica tra le questioni economiche, sociali ed ambientali.

7.2.3. La Commissione mette giustamente in risalto il fatto che la responsabilità ultima per i risultati del lavoro a favore di una società più sostenibile non può essere attribuita soltanto a questo o quel gruppo, bensì tale responsabilità deve essere condivisa collettivamente da tutte le istituzioni e da tutti i cittadini.

7.2.4. In senso più ampio, il Comitato avrebbe voluto che si desse maggiore importanza alla Ricerca e allo Sviluppo; il nuovo Sesto Programma quadro dovrebbe allinearsi il più possibile agli obiettivi della strategia sullo SS.

7.3.1. In riferimento al vertice di Göteborg, il Comitato desidera tracciare alcune priorità di massima per una strategia SS per l'Unione. Per ovvi motivi, queste considerazioni si basano sui precedenti lavori del Comitato.

7.3.2. Procedura: il Comitato economico e sociale propone che il Vertice di Göteborg si concentri su un numero limitato di obiettivi più generali di sviluppo sostenibile e invita la Commissione e gli altri organi interessati a presentare proposte più concrete al vertice di Barcellona nel marzo prossimo. Ciò consentirebbe di avviare un ampio processo di consultazione e partecipazione in tutta l'Unione e di creare un sostegno soddisfacente per le azioni più concrete previste.

7.3.3. Tempi: il Comitato propone che gli obiettivi di strategia SS coprano due orizzonti temporali, uno a medio termine (fino a 10 anni), uno a lungo termine (20-25 anni).

(1) Direttiva 78/2000/CE del 27.11.2000.

7.3.4. Misurazione: gli obiettivi scelti dovrebbero essere suscettibili di definizione in modo tale da consentirne la misurazione. Gli indicatori pertinenti dovranno essere individuati.

7.3.5. La strategia di SS dovrebbe essere integrata nella strategia di Lisbona e far parte di un «follow-up» annuo.

7.3.6. Obiettivi di sviluppo sostenibile: secondo il Comitato è necessario fissare degli obiettivi nelle quattro aree dei trasporti, della produzione di energia, dell'agricoltura e del cambiamento climatico.

7.3.7. Livello di concretezza: il Comitato propone che le decisioni di Göteborg non entrino eccessivamente nei dettagli.

7.3.8. Cambiamento climatico: il Comitato sostiene vivamente il protocollo di Kyoto e la sua attuazione ma, nel contempo, sottolinea la necessità di andare oltre.

7.3.9. Invecchiamento demografico: l'invecchiamento demografico pone una serie di sfide alla strategia di SS. Si tratta di una questione complessa, che comprende sia l'innalzamento della vita attiva sia i nuovi sforzi per l'assistenza agli anziani in cui gli Stati membri hanno molte esperienze in comune. Il vertice di Göteborg dovrebbe fissare una data limite per la presentazione, da parte della Commissione, di una relazione comparativa che aggiorni le migliori pratiche al fine di favorire l'occupazione dei lavoratori più anziani.

7.3.10. Bassi livelli di fertilità: la Commissione, in varie occasioni, ha dichiarato che avrebbe preso in considerazione la possibilità di presentare delle idee per incitare gli Stati membri a mettere in atto un'azione di sostegno alla famiglia per aiutare i genitori a conciliare la cura dei figli e la carriera. Il Comitato vedrebbe positivamente un'iniziativa della Commissione e propone che il vertice di Göteborg includa questi aspetti fra le sue considerazioni.

7.3.11. Reti scientifiche: la strategia di sviluppo sostenibile dev'essere sostenuta vigorosamente anche dalla comunità scientifica. Attraverso la creazione di reti fra istituti di ricerca, la massa critica delle risorse della scienza può essere imbrigliata. Il Comitato propone di individuare uno o più coordinatori scientifici. Un tale coordinatore potrebbero essere le istituzioni universitarie della stessa Göteborg, che si stanno già configurando come coordinatori della ricerca.

8. Ampliamento e SSS

8.1. L'adozione di una strategia di sviluppo sostenibile per l'UE avrà conseguenze importanti per i paesi candidati. Anche

se l'SSS non fa parte del patrimonio comunitario, ci si aspetta che i paesi candidati diventino partner nella strategia come membri dell'Unione; in un certo senso questo non costituisce una sfida. Questi paesi hanno già partecipato alle decisioni della conferenza di Rio e al «follow-up».

8.2. Tuttavia, nelle sue forme più concrete, la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE presenterà senz'altro delle nuove sfide e delle nuove pressioni sulle già scarse risorse finanziarie. Essa richiederà anche fra l'altro, nuovi investimenti in risorse umane e nel motivare i cittadini a modificare stili di vita e modelli di consumo.

8.3. Sarebbe sbagliato sottovalutare la portata delle sfide che possono affrontare i paesi candidati nella strategia di SS. In tali paesi non vi è praticamente alcuna tradizione di protezione ambientale e le questioni delle tendenze non sostenibili non sono alla ribalta del dibattito politico.

8.4. Il Comitato propone che l'UE compia degli sforzi speciali per consentire ai paesi candidati che lo desiderino di essere integrati nel processo di SSS fin dalle prime fasi, cioè anche prima che diventino membri dell'Unione.

8.5. Il Comitato propone che si considerino le risorse finanziarie assegnate per aiutare i paesi membri a integrarsi pienamente nell'SSS.

9. Il ruolo del CES nel monitoraggio e nel «follow-up» della strategia di SS

9.1. La società civile organizzata dovrebbe prendere parte attiva nella preparazione, nell'attuazione e nel «follow-up» della strategia di sviluppo sostenibile. Il Comitato economico e sociale copre una posizione unica fra le istituzioni europee, con la sua ampia rappresentatività della società civile.

9.2. Il Comitato propone che la sua partecipazione a sostegno della strategia di SS sia articolata in tre parti.

9.2.1. Il ruolo di Forum: un'attuazione efficace della strategia richiede una buona comunicazione da e verso il livello di base. Il CES e le organizzazioni che ne fanno parte possono svolgere in tal campo un ruolo cruciale. Nella proposta di strategia la Commissione dichiara la sua intenzione di tenere un forum biennale delle parti interessate per valutare la strategia dell'UE e invita il Comitato a cooperare nell'organizzazione di tali manifestazioni. Il Comitato apprezza il piano della Commissione di tenere tali audizioni e si dichiara disposto a fungere da coorganizzatore.

9.2.2. Il ruolo di mobilitazione: in stretto collegamento con il ruolo di Forum, le organizzazioni aderenti al CES possono agire a livello nazionale e locale al fine di migliorare la sensibilità sulle varie tematiche, ispirare i dibattiti, incanalare i punti di vista ed agire da comunicatori in senso lato.

9.2.3. La funzione di «garante» della qualità: la Commissione avrà la responsabilità generale per la valutazione e il «follow-

up» del SSS, compresa la messa a disposizione di materiale statistico di base. Tuttavia, sarà necessaria la valutazione del lavoro anche in altre forme. Relativamente alla SSS, il Comitato è disposto ad assumere il ruolo di «custode», concentrandosi sulle valutazioni della qualità del lavoro di attuazione e, possibilmente, pubblicando un quadro di valutazione annuale. Un tale esercizio potrebbe fornire un contributo al seguito dato annualmente dal vertice europeo all'intera strategia di Lisbona e di sviluppo sostenibile.

Bruxelles, 31 maggio 2001.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Göke FRERICHS

Parere del Comitato economico e sociale in merito agli «Indirizzi di massima per le politiche economiche del 2001»

(2001/C 221/28)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 febbraio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito agli: «Indirizzi di massima per le politiche economiche del 2001.»

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al Relatore generale Simpson l'incarico di predisporre il parere in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 31 maggio 2001, nel corso della 382^a sessione plenaria, con 86 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore l'opportunità offertagli di valutare e commentare gli indirizzi di massima delle politiche economiche del 2001⁽¹⁾, di recente pubblicazione, che il Consiglio europeo esaminerà a Göteborg il 15 e 16 giugno 2001.

1.2. La procedura annuale di riesame e aggiornamento degli indirizzi di massima delle politiche economiche riveste ormai un posto importante nel coordinamento e nella gestione della politica economica in seno all'Unione europea. Lo sviluppo di una strategia globale, al cui interno la Commissione europea e i governi degli Stati membri contribuiscono congiuntamente al dibattito per poi accettare gli obblighi che derivano loro

dalle politiche adottate, rafforza in misura considerevole l'efficacia dell'UE. Grazie al riesame annuale il Comitato ha anche la possibilità — e ciò è importante — di influenzare i processi decisionali che interessano l'economia europea.

1.3. La raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima per il 2001 è stata pubblicata in contemporanea con le previsioni economiche per il 2001 elaborate anch'esse dalla Commissione. Tali previsioni confermano che il contesto per l'elaborazione degli indirizzi è attualmente meno favorevole rispetto al 2000 a causa degli sviluppi negativi intervenuti e che tali condizioni si sono venute a creare prevalentemente al di fuori dell'UE.

1.3.1. Per consentire al Comitato economico e sociale, alle altre istituzioni comunitarie e ai governi degli Stati membri di esaminare come si deve gli indirizzi di massima, le previsioni economiche andrebbero pubblicate prima di questi ultimi.

(1) Raccomandazione della Commissione europea in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, ECFIN/228/01 25.4.2001.

1.3.2. Il periodo 2001-2002 sarà caratterizzato da un evento di importanza storica e politica, vale a dire l'introduzione, nel gennaio 2002, delle monete metalliche e delle banconote in euro in tutti e 12 gli Stati membri dell'Unione economica e monetaria (UEM). Questa evoluzione concreta, pur comportando modeste ripercussioni dirette sulle tendenze economiche a breve termine, darà tuttavia un impulso decisivo allo sviluppo del mercato interno, con i vantaggi che questo comporta per la Comunità, e simboleggia la maggiore coesione e pertinenza degli indirizzi di massima per i cittadini ed i governi dei 12 Stati membri che mettono ora in atto il cambiamento.

1.4. Il Comitato concorda con le principali tematiche individuate negli indirizzi di massima per il 2001. Nel presente parere esso affronta alcune delle questioni che meritano particolare attenzione sia per cercare di rafforzare le relative politiche sia per incoraggiare il Consiglio ad attribuire a queste priorità un contesto maggiormente operativo, come ha raccomandato il Consiglio Ecofin del 12 marzo 2001.

2. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche e i relativi obiettivi comunitari

2.1. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche sono essenziali per poter raggiungere l'obiettivo strategico stabilito dall'UE per il prossimo decennio, vale a dire «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁽¹⁾. Essi costituiscono il principale strumento di coordinamento e orientamento delle politiche economiche degli Stati membri nel contesto del patto di stabilità e di crescita e dei processi di Lussemburgo, Cardiff e Colonia, in linea con il quadro formulato dal Vertice di Lisbona.

2.2. Lo scopo primario è fare in modo che gli indirizzi di massima consentano di andare oltre le semplici dichiarazioni di intenzioni, in modo tale che all'interno dell'UE esistano piani e strategie d'applicazione a livello comunitario e nazionale atti a garantire il raggiungimento degli obiettivi.

2.3. Gli indirizzi di massima, data la loro natura più generale, racchiudono un'ampia gamma di considerazioni analitiche e politiche a breve e medio termine. Il parere, la cui struttura si basa su questa distinzione quadruplica, contiene alcune parti dedicate all'economia dell'UE nel 2001 e a medio termine, nonché alla politica economica nel 2001 e a medio termine. Di fronte alla portata delle tematiche affrontate dagli indirizzi di massima, il presente parere non può non essere selettivo. Il Comitato ha deciso di concentrarsi sugli indirizzi di massima della politica economica nell'UE e non sulle loro

implicazioni più specifiche per i singoli Stati membri. La riuscita o il fallimento di tali indirizzi di massima dipende tuttavia dal grado di coerenza delle azioni adottate a livello nazionale rispetto a questi medesimi indirizzi.

2.4. Il Comitato desidera tuttavia associarsi alla Commissione quando questa suggerisce di limitare alle seguenti tematiche centrali le politiche appropriate da individuare ed esaminare nel contesto degli indirizzi di massima per il 2001, e più precisamente:

- attuare politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità,
- migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche,
- infondere nuovo vigore ai mercati del lavoro,
- assicurare l'efficienza dei mercati dei prodotti (beni e servizi),
- promuovere l'efficienza e l'integrazione del mercato UE dei servizi finanziari,
- incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale,
- promuovere l'economia fondata sulla conoscenza,
- migliorare la sostenibilità ambientale. A queste tematiche il Comitato aggiungerebbe una questione per così dire orizzontale in quanto ne interessa molte, vale a dire:
 - la necessità di seguire da vicino e fronteggiare i cambiamenti demografici, tra cui l'invecchiamento della popolazione e le conseguenze derivanti dal calo del tasso di natalità.

3. L'economia dell'UE nel 2001

3.1. Il Comitato ha già avuto occasione di commentare gli eccellenti risultati dell'economia UE nel 2000⁽²⁾. Il PIL dell'UE è cresciuto del 3,4 % e sono stati creati 2,6 milioni di posti di lavoro. Da notare in particolare l'accelerazione del ritmo di crescita dell'occupazione, il cui livello sembra ora rispondere maggiormente all'aumento del PIL. Nonostante la crescita sostenuta, l'inflazione si è mantenuta modesta, toccando il 2,1 %. Pur andando al di là dell'obiettivo fissato dalla Banca centrale europea (BCE), si tratterebbe di un'evoluzione imputabile all'aumento del prezzo del petrolio e alla perdita di valore dell'euro; l'inflazione di base (che esclude il prezzo dell'energia e gli alimenti non trasformati) si è mantenuta pertanto attorno all'1,3 %. La pressione inflazionistica interna è rimasta contenuta, con un aumento del costo del lavoro limitato al 2,3 %. Dal momento che la produttività del lavoro è aumentata dell'1,5 %, il costo unitario reale della manodopera è calato di conseguenza dello 0,4 %⁽³⁾.

⁽¹⁾ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, punto 5.

⁽²⁾ Parere CES «Indirizzi di massima per le politiche economiche dell'anno 2000» (GU C 139 dell'11.5.2001).

⁽³⁾ Relazione della Commissione sull'attuazione degli Indirizzi di massima per le politiche economiche per il 2000, 7 marzo 2001, COM(2001) 105, pagg. 8 e 38.

3.2. Nonostante i progressi registrati nel 2000, alcuni problemi persistono. La disoccupazione resta alta, in quanto interessa l'8,2 % della popolazione attiva; ciò significa che 14,5 milioni di cittadini europei sono ancora alla ricerca di un lavoro. Verso la fine del 2000 sembrava che la caduta del valore esterno dell'euro fosse stata bloccata, ma molto del terreno guadagnato allora è stato poi perduto. Sembra che, prima o poi, si assisterà a un recupero del valore dell'euro, il quale contribuirà anch'esso ad attenuare l'impatto di eventuali pressioni inflazionistiche nell'UE. L'allentamento dell'indice delle condizioni monetarie per la zona dell'euro è dovuto per lo più al decremento del tasso di cambio della moneta unica. Un apprezzamento troppo rapido dell'euro porterebbe ad inasprirsi delle condizioni monetarie.

3.3. Gli indirizzi di massima per il 2001 disporranno di un contesto economico meno favorevole, in quanto il PIL dell'UE ha cominciato a rallentare nel secondo trimestre del 2000. La situazione economica mondiale è anch'essa peggiorata se si considerano il forte rallentamento dell'economia statunitense, l'ulteriore deterioramento delle condizioni economiche in Giappone e il permanere dei prezzi petroliferi a livelli elevati. La Commissione si mantiene relativamente ottimista riguardo all'UE, per la quale prevede una crescita del 2,8 % nel 2001 e del 2,9 % nel 2002. Tale ottimismo si fonda sull'impatto limitato dell'economia mondiale sull'UE dal momento che il settore del commercio estero è relativamente limitato e la domanda interna resta sostenuta. Resta però il fatto che, se anche verranno raggiunti, questi tassi di crescita saranno comunque inferiori all'ambiziosa soglia del 3 % ed oltre.

3.4. Il Comitato giudica ottimistiche le previsioni della Commissione. A suo avviso andranno adottate ulteriori misure a livello comunitario e nazionale se si vuole mantenere un tasso di crescita tale da garantire un calo significativo della disoccupazione. La Commissione e gli Stati membri devono inoltre essere più decisi e coerenti nel garantire l'applicazione verificabile delle misure a favore della crescita e dell'occupazione adottate dal Consiglio.

3.5. Nel processo di risanamento delle finanze pubbliche sono stati compiuti notevoli passi avanti; rispetto ad alcuni anni fa, infatti, molti Stati membri presentano saldi di bilancio prossimi al pareggio o positivi. Vi sono però segni di un abbassamento della guardia da parte dei governi visto che, nonostante i disavanzi di bilancio in generale continuino a calare, nel 2001 si prevede un aumento dei saldi di bilancio negativi depurati dal ciclo⁽¹⁾. Tale situazione richiede un attento controllo in quanto numerosi Stati membri sono impegnati in programmi atti a rendere i loro regimi fiscali più efficienti e favorevoli all'occupazione. Questi vanno accolti positivamente senza però dimenticare che una riduzione delle aliquote marginali d'imposta può produrre un calo del gettito fiscale, incrementando ulteriormente il disavanzo pubblico o ridimensionando un eventuale saldo positivo di bilancio.

(1) Raccomandazione della Commissione relativa agli indirizzi di massima del 2001 per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, COM(2001) 224, pag. 9.

4. L'economia dell'UE a medio termine

4.1. I forti squilibri nei pagamenti internazionali venutisi a creare durante la lunga fase di boom economico degli Stati Uniti e i problemi che ancora persistono in Giappone stanno a significare che, a medio termine, il contesto economico internazionale si manterrà probabilmente meno favorevole alla crescita nell'UE. La conseguenza potrebbe essere un recupero del valore esterno dell'euro che ridurrebbe l'inflazione nella zona dell'euro e smorzerebbe l'aumento delle esportazioni, rendendo così necessario un ulteriore allentamento delle condizioni monetarie interne.

4.2. Uno dei motivi che hanno portato alla creazione dell'UEM è stato consentire all'UE di operare autonomamente nel campo della politica economica. Un contesto esterno meno favorevole andrebbe pertanto visto come una sfida per i responsabili delle politiche europee, i quali dovranno in futuro — come già in passato — garantire una crescita costante all'economia dell'UE.

4.3. Ad eccezione del contesto esterno meno favorevole, le sfide che l'UE si trova ad affrontare a medio termine sono rimaste essenzialmente invariate rispetto a quelle individuate negli indirizzi di massima per il 2000, vale a dire: 1) ritorno alla piena occupazione, 2) creazione di un'economia più dinamica fondata sulla conoscenza, 3) risanamento delle finanze pubbliche associato ad un'anticipazione delle tendenze in campo demografico, il che significa tra l'altro prepararsi ai costi aggiuntivi prodotti dall'invecchiamento demografico, 4) rafforzamento della coesione sociale nell'UE e 5) incremento della sostenibilità ambientale. Dal momento che si tratta di obiettivi a medio termine, è inevitabile che, da un anno all'altro, il margine di miglioramento sia limitato. Per raggiungere tali obiettivi si rendono necessari un quadro macroeconomico stabile e la creazione di un mercato interno all'UE più competitivo e flessibile tramite il rafforzamento del mercato del lavoro, la riforma dei mercati dei prodotti e dei servizi (in particolare finanziari), nonché la promozione dell'imprenditorialità, delle attività di R&S e dell'innovazione, come pure l'aumento delle competenze e delle qualifiche in possesso della forza lavoro.

4.4. La produttività va incrementata in modo da migliorare le condizioni di vita e accrescere l'occupazione; tale obiettivo si ottiene con la creazione di un'economia fondata sulla conoscenza. Di fronte agli eventi verificatisi di recente negli Stati Uniti potrebbe rendersi necessario un ritocco delle previsioni relative all'impatto della «new economy» sulla produttività a lungo termine. In passato il sostenuto tasso di crescita della produttività negli Stati Uniti poteva essere collegato al livello degli investimenti e della domanda in una fase di boom economico destinata a non durare.

4.5. La produttività andrebbe anche considerata alla luce del fatto che una parte della differenza tra il PIL pro capite riferito al lavoratore dipendente comunitario e quello riferito al lavoratore statunitense deriva dall'orario di lavoro più lungo in vigore negli Stati Uniti. Un incremento della produttività è auspicabile sì, ma non ricorrendo alla prospettiva poco attraente di aumentare le ore lavorate.

5. La politica economica nel 2001

5.1. Se il contesto esterno è mutato, gli strumenti atti a consentire la crescita e la stabilità restano invariati. La BCE è responsabile in prima istanza della modifica discrezionale della politica macroeconomica a breve termine⁽¹⁾. Gli indirizzi di massima forniscono il quadro di politica finanziaria nel cui ambito la BCE fissa i tassi d'interesse. La gestione — negli anni — della politica finanziaria ha dimostrato che non è opportuno effettuare modifiche discrezionali ai fini di una stabilizzazione macroeconomica. La politica si orienta verso un pareggio o un saldo positivo nel medio periodo, ma a breve termine l'orientamento finanziario aggregato sarà determinato dal funzionamento dei relativi stabilizzatori automatici. Perché tale sistema funzioni, la BCE deve ritoccare a tempo i tassi d'interesse e gli Stati membri devono adottare, a livello di politica finanziaria, una posizione tale da consentire agli stabilizzatori automatici di funzionare liberamente.

5.2. Di fronte alle previsioni sempre meno favorevoli per l'economia mondiale, il Comitato temeva che la BCE non avrebbe abbassato i tassi d'interesse per fronteggiare la possibile minaccia di un'inversione di tendenza all'interno dell'UE. Il Comitato accoglie ora con favore la recente decisione della BCE di ridurre i tassi d'interesse di 0,25 punti percentuali. Di fronte all'incertezza dell'attuale andamento economico il Comitato auspica da parte della BCE una certa flessibilità nella fissazione dei tassi d'interesse qualora intervenga un ulteriore deterioramento delle prospettive economiche.

5.3. Due aspetti del ruolo della BCE suscitano alcuni timori da parte del Comitato.

5.4. In primo luogo una questione d'interpretazione: le decisioni della BCE in materia di politica dei tassi d'interesse sono sempre motivate dalla necessità, in prima istanza, di mantenere la stabilità dei prezzi seguendo costantemente da vicino le tendenze inflazionistiche. Riprendendo i dati già menzionati nel presente parere, nel 2000 l'inflazione di base nella zona dell'euro ha raggiunto il 2,1 % (1,3 % se si escludono i prezzi dell'energia). Il Comitato teme che le previsioni in termini d'inflazione della BCE siano troppo pessimistiche.

5.5. In secondo luogo, nelle disposizioni che regolamentano la BCE resta una questione cruciale. Il mantenimento della stabilità dei prezzi quale obiettivo primario della BCE non viene di per sé messo in dubbio, ma il Comitato è dell'avviso che la BCE dovrebbe tenere maggiormente conto delle prospettive economiche e dell'equilibrio degli interessi monetari in gioco al momento di definire la propria posizione rispetto alle variabili monetarie, specie quando si tratta dei tassi d'interesse.

5.6. Nel 2000 il risanamento delle finanze dei singoli Stati membri è proseguito, però è stato determinato dall'effetto della

rapida crescita e del netto calo della disoccupazione sul gettito e sulla spesa. In media, il disavanzo pubblico depurato dal ciclo è rimasto invariato. Perché il risanamento delle finanze pubbliche continui come previsto nei programmi di stabilità e convergenza deve proseguire la crescita relativamente rapida dell'attività economica. Questo lieve allentamento della situazione finanziaria prevista per quest'anno, che risulta appropriato forse casualmente per la prevedibile decelerazione dell'attività economica, non andrebbe tuttavia mantenuto in quanto, nel caso di una flessione più marcata di tale attività, alcuni Stati membri potrebbero trovarsi in una posizione prossima ad un disavanzo eccessivo. Nell'evenienza di tale flessione dell'attività economica i disavanzi reali (non depurati dal ciclo) registrerebbero un aumento e si assisterebbe a una riduzione del gettito e a un incremento della spesa pubblica a favore delle prestazioni previdenziali che servirebbero a controbilanciare la flessione (agendo così da stabilizzatori automatici).

5.7. Lo scorso anno la Commissione ed il Consiglio hanno effettuato una valutazione critica della situazione finanziaria di ciascuno Stato membro, quale elemento essenziale della sorveglianza sul rispetto delle condizioni di stabilità e di crescita da parte dei vari paesi. Il Comitato ritiene tuttavia che, alla luce delle recenti esperienze, il principio adottato per valutare se le politiche siano ingiustificatamente procicliche potrebbe ora essere rivisto in modo da inquadrare tali valutazioni in un contesto più ampio.

5.8. Il Comitato rileva con soddisfazione che, come già nell'anno precedente, nel 2001 gli incrementi salariali nominali sono rimasti coerenti con la stabilità dei prezzi e la creazione di occupazione — e tali dovrebbero restare — in linea con l'andamento della produttività, sostenendo così la politica macroeconomica globale.

5.9. Se per la zona dell'euro occorre garantire che gli incrementi salariali reali complessivi non superino la crescita della produttività⁽²⁾, per i singoli paesi il discorso è diverso. Gli incrementi salariali medi possono superare la crescita della produttività in regioni caratterizzate da livelli salariali inferiori alla media, purché tali incrementi non riguardino le imprese soggette alla concorrenza internazionale. Quel che più conta è che gli incrementi salariali superiori alla crescita della produttività possono costituire una parte importante degli adeguamenti da effettuare tra paesi all'interno di un'unione monetaria. Per fare un esempio, se un paese contraddistinto da crescita limitata e disoccupazione elevata può procedere a incrementi salariali inferiori alla crescita della produttività per riacquistare competitività, un altro paese con crescita elevata e disoccupazione limitata può invece ritoccare la propria situazione riducendo la competitività in parte tramite incrementi salariali che superano il livello di crescita della produttività. In un'unione monetaria un paese non competitivo avrà maggior facilità a modificare la propria situazione se un paese più competitivo rinuncia a una parte del proprio vantaggio in termini di costi come conseguenza del differenziale dei tassi d'inflazione a livello nazionale.

⁽¹⁾ Parere CES «Il coordinamento della politica economica come conseguenza dell'UEM», GU C 139 dell'11.5.2001.

⁽²⁾ COM(2001) 224, pag. 13.

5.10. Considerando la situazione nel suo insieme, naturalmente, l'incremento complessivo dei salari e dei prezzi non dovrebbe essere inflazionistico, né ha bisogno di esserlo.

6. La politica economica a medio termine

6.1. La politica monetaria a breve termine, definita dalla BCE, e la politica finanziaria prevista dagli indirizzi di massima, con le modifiche dettate dalle condizioni economiche esterne, sono gli aspetti che, nell'ambito delle competenze delle istituzioni ufficiali, più possono influire sul contesto macroeconomico a medio termine. La politica economica a medio termine prevede pertanto delle misure volte a incrementare il potenziale di crescita dell'economia dell'UE. Interessati possono essere, in teoria, tutti gli aspetti dell'attività economica, ma particolare rilievo meritano i seguenti:

1. infondere nuovo vigore ai mercati del lavoro,
2. assicurare l'efficienza dei mercati dei prodotti (beni e servizi),
3. promuovere l'efficienza e l'integrazione del mercato UE dei servizi finanziari,
4. promuovere l'economia fondata sulla conoscenza,
5. incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale,
6. migliorare la sostenibilità ambientale,
7. migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche,
8. tenere sotto controllo e contrastare le tendenze demografiche, preparandosi tra l'altro all'invecchiamento della popolazione.

6.2. *Infondere nuovo vigore ai mercati del lavoro*

6.2.1. Anche se la disoccupazione si mantiene a livelli elevati, in alcune regioni ed alcuni settori vi è carenza di manodopera. Oltre al fenomeno costituito dalla disoccupazione, si registrano anche livelli elevati di inattività in alcuni gruppi di lavoratori — specie le donne e i lavoratori più anziani. Una maggiore crescita economica è essenziale per incrementare i livelli di occupazione e ridurre l'onere costituito dalla popolazione che invecchia. Il Comitato accoglie con favore la decisione adottata in occasione del Vertice di Stoccolma⁽¹⁾ di fissare gli obiettivi intermedi per l'occupazione nel 2005 al 67 % per la popolazione attiva, al 57 % per le donne e al 50 % per la fascia compresa tra i 55 e i 64 anni d'età.

6.2.2. È necessaria una riforma degli attuali sistemi fiscali e previdenziali per garantire alle generazioni attuali e future

sistemi previdenziali efficaci ed incentivare l'occupazione. Il Comitato ha già affrontato tali aspetti in relazione alla strategia europea per l'occupazione⁽²⁾ e alle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione⁽³⁾, suggerendo una riforma dei sistemi fiscali e previdenziali per fornire incentivi ai lavoratori meno retribuiti, a quelli più anziani e alle donne in cerca di lavoro, come anche per inserire i gruppi più vulnerabili nel mercato del lavoro.

6.2.3. In un precedente parere⁽⁴⁾ il Comitato aveva posto in rilievo i problemi da affrontare per accrescere il tasso di occupazione tra i lavoratori più anziani, sottolineando l'importanza di cambiare atteggiamento e di adottare una politica lungimirante che coinvolga tutti i lavoratori con misure atte a promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'adattabilità, nonché ad incoraggiare i datori di lavoro ad offrire formule di collaborazione improntate alla flessibilità, ivi incluse misure volte a migliorare le condizioni di salute e la sicurezza sul posto di lavoro.

6.2.4. Il Comitato accoglie con favore le misure atte a favorire l'accesso al mercato del lavoro, a promuovere l'istruzione e la formazione e ad incoraggiare la mobilità dei capitali e della manodopera. Il Comitato si chiede però se sarà possibile proseguire i — pur già alquanto — lenti progressi compiuti attualmente in direzione di tali obiettivi nell'evenienza di un deterioramento della situazione economica per l'UE nel prossimo futuro.

6.2.5. Il Comitato prende atto in particolare che viene riconosciuta la carenza, sul mercato del lavoro, di personale dotato di determinate qualifiche professionali. Alla luce di una delle conclusioni formulate in occasione del Vertice di Stoccolma⁽⁵⁾, era prevista la costituzione da parte della Commissione di una «task force ad alto livello sulle competenze e sulla mobilità» incaricata di presentare un piano d'azione destinato al Consiglio economico della primavera del 2002. Il Comitato si rammarica che tale proposta non sia stata inserita tra gli indirizzi di massima per il 2001.

6.3. *Assicurare l'efficienza dei mercati dei prodotti (beni e servizi)*

6.3.1. Da tempo ormai il completamento del mercato unico costituisce una delle principali politiche dell'UE volte ad incrementare l'efficienza. Se non è stato ancora realizzato è perché si tratta di un obiettivo ambizioso la cui portata si allarga di anno in anno, e i governi nazionali sono in qualche misura riluttanti ad impegnarsi appieno nel progetto. Restano

⁽¹⁾ Consiglio europeo di Stoccolma, 24 marzo 2001, Conclusioni della Presidenza, punto 9.

⁽²⁾ Parere CES «Valutazione intermedia dei tre processi alla base della strategia europea per l'occupazione», GU C 139 dell'11.5.2001.

⁽³⁾ Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, GU C 14 del 16.1.2001.

⁽⁴⁾ GU C 14 del 16.1.2001.

⁽⁵⁾ Consiglio europeo di Stoccolma, 24 marzo 2001, Conclusioni della Presidenza, punto 15.

alcuni problemi in materia di liberalizzazione delle industrie in rete (telecomunicazioni, energia), trasporti, servizi finanziari, appalti pubblici, introduzione di un brevetto comunitario, concorrenza e aiuti di Stato. Dal Vertice di Lisbona ad oggi sono stati compiuti progressi — in genere — contenuti in tutti i settori appena elencati; in questa sede, però, sarà possibile analizzare solo le politiche più importanti.

6.3.2. Le telecomunicazioni, che sono essenziali per l'economia fondata sulla conoscenza che si sta affermando ora, vanno liberalizzate per ridurre i prezzi e promuovere gli investimenti e l'innovazione. Secondo la Commissione, proseguire con l'applicazione delle misure in materia di liberalizzazione contenute nella proposta relativa al mercato unico delle comunicazioni è essenziale per consentire il realizzarsi di tale economia. Sfortunatamente l'incapacità da parte del Consiglio «Trasporti»⁽¹⁾ di far seguito alla richiesta formulata dal Vertice di Stoccolma di adottare «pacchetti relativi alle telecomunicazioni al più presto quest'anno stesso per offrire al settore un campo d'azione in cui le regole sono applicate in modo armonizzato in tutta l'Unione» costituisce un fattore preoccupante. Problemi analoghi incontrano anche le iniziative europee in materia di energia e di «cielo unico». Il Comitato deplora la lentezza dei progressi compiuti in questi settori, soprattutto perché sono interdipendenti con lo sviluppo dell'economia fondata sulla conoscenza che rappresenta un impegno assunto dal Consiglio europeo.

6.3.3. Il Comitato appoggia inoltre con convinzione la richiesta rivolta agli Stati membri di ridurre «le lacune nel recepimento della legislazione del mercato interno» e l'incidenza degli aiuti di Stato se ciò significa incrementare la concorrenza equa all'interno del mercato interno.

6.4. *Promuovere l'efficienza e l'integrazione del mercato UE dei servizi finanziari*

6.4.1. La creazione di un mercato finanziario europeo costituisce anch'essa un elemento fondamentale per incrementare la competitività. Oltre a rappresentare già di per sé un settore industriale di grande rilievo, i mercati finanziari, se presentano caratteristiche di efficienza, sono essenziali per incoraggiare gli investimenti; l'integrazione dei mercati finanziari è importante per consentire l'adeguamento all'interno di un'unione monetaria. Il fatto di detenere cespiti e l'erogazione di prestiti in un paese diverso dal proprio ha l'importante funzione di stabilizzare le entrate in risposta ad eventuali choc. Anche in questo caso l'impegno degli Stati membri non è stato del tutto convinto. L'accordo di compromesso raggiunto a Stoccolma riguardo alle proposte di Lamfalussy potrebbe rendere più complicata la regolamentazione dei servizi finanziari.

(1) Consiglio «Trasporti e telecomunicazioni», 2340a riunione tenutasi a Lussemburgo il 4 e 5 aprile 2001, doc. 587/01 (Comunicato stampa 131).

6.5. *Promuovere l'economia fondata sulla conoscenza*

6.5.1. L'opera di promozione e potenziamento di una società e un'economia improntate alla conoscenza appare a questo punto essenziale. A tal fine meritano attenzione i seguenti aspetti: entità ed efficacia della R&S, impiego di nuove tecnologie (in particolare Internet) e istruzione e formazione della forza lavoro per metterla in condizione di utilizzare tali tecnologie. Il Comitato ha già esaminato alcuni degli aspetti propri dell'economia fondata sulla conoscenza nel suo contributo al Vertice di Lisbona⁽²⁾ dando particolare rilievo alle sue ricadute sull'occupazione⁽³⁾. Entrambi i pareri evidenziano il rapido sviluppo capillare della società della conoscenza e le sue conseguenti profonde implicazioni per l'economia e la società. La capacità di utilizzare le nuove tecnologie costituisce pertanto una competenza basilare che tutti devono acquisire, fattore questo da considerare nell'istruzione e nella formazione a tutti i livelli. Ciò significa inoltre insistere maggiormente sulla R&S e sull'innovazione, nonché sull'imprenditorialità.

6.5.2. Il Comitato accoglie quindi con favore le proposte volte a stimolare la R&S, rafforzare il quadro giuridico che disciplina la proprietà intellettuale, applicare il piano d'azione e-Europe e migliorare le competenze in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione a livello avanzato ed elementare. La storia movimentata del brevetto comunitario evidenzia ancora una volta il divario esistente tra la teoria e la pratica. Vi è anche margine di miglioramento nelle modalità adottate per finalizzare e gestire i programmi di ricerca comunitari.

6.5.3. Gli investimenti pubblici e privati sono essenziali per lo sviluppo di un'economia fondata sulla conoscenza. Nel suo parere sugli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2000⁽⁴⁾ il Comitato rilevava che il tasso degli investimenti rispetto al PIL ha subito un forte calo rispetto ai primi anni '70. La mancanza di nuove iniziative atte a favorire l'investimento privato suscita preoccupazione dal momento che le politiche attuali non sono riuscite a dare nuovo impulso al tasso degli investimenti nell'UE. Il Comitato resta dell'avviso che gli investimenti pubblici, fortemente ridimensionati durante la fase di risanamento delle finanze degli Stati, andrebbero reintrodotti quale contributo essenziale allo sviluppo delle infrastrutture e delle competenze necessarie. A sostegno di questa tesi il Comitato appoggia la raccomandazione rivolta dalla Commissione agli Stati membri di «riorientare la spesa pubblica verso l'accumulazione di capitale fisico e umano».

(2) Parere CES «L'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale: verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze» GU C 117 del 26.4.2000.

(3) Parere CES «Nuovi saperi — Nuovi impieghi», GU C 14 del 16.1.2001.

(4) Parere CES «Indirizzi di massima per le politiche economiche dell'anno 2000» GU C 139 del 11.5.2001.

6.6. *Incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale*

6.6.1. Un elemento che manca all'economia europea per essere realmente dinamica è un'attività imprenditoriale di livello sufficiente. Nel biennio 1999-2000, caratterizzato dal boom del settore «dot.com», questo genere di attività ha registrato un'impennata che però si è già attenuata. Il fatto che la Commissione non sia riuscita a presentare un documento risolutivo sulla riduzione dei costi di avviamento per le imprese è indicativo della lentezza dei progressi compiuti in questa direzione. La disponibilità di capitale di rischio è essenziale per promuovere l'attività imprenditoriale; anche in questo caso è fondamentale lo sviluppo di un mercato finanziario unico. L'ambiente normativo nella maggioranza dei paesi europei rappresenta anch'esso un problema per il dinamismo dell'economia comunitaria, benché vi siano timidi segni di cambiamento, quale ad esempio l'istituzione della *Societas Europaea*, o Statuto della società europea.

6.7. *Migliorare la sostenibilità ambientale*

6.7.1. Il Comitato riconosce che la sostenibilità è una questione orizzontale che dovrebbe figurare in tutte le politiche dell'UE in generale e le dedica un parere a sé stante, mentre nel presente documento si limita ad affrontare gli aspetti ambientali. Accoglie pertanto con favore la proposta che prevede l'adozione da parte degli Stati membri di una strategia di mercato nei confronti delle questioni ambientali. Il costante aumento dei costi per il carburante andrebbe «internalizzato» nei prezzi in modo da effettuare i necessari adeguamenti di mercato. Le diverse risposte fornite alle variazioni di prezzo del carburante evidenziano il problema prodotto dal mancato accordo su una strategia in materia di tassazione dell'energia a livello comunitario. Nei casi in cui l'aumento dei prezzi energetici ha ricadute sociali assai gravi per alcuni gruppi di cittadini, gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di introdurre delle compensazioni attentamente mirate nel rispetto dei limiti posti dalle altre politiche dell'UE.

6.8. *Migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche*

6.8.1. Il punto 5.6 si è già soffermato in breve sugli aspetti a breve termine della gestione delle finanze pubbliche. Il Comitato riconosce che le regole elaborate quale parte integrante del nuovo quadro hanno introdotto un utile atteggiamento di rigore negli Stati membri dell'UE.

6.8.2. Due aspetti della politica in materia di gestione delle finanze pubbliche meritano però un ulteriore approfondimento.

6.8.2.1. In primo luogo, la gestione a più lungo termine delle finanze pubbliche deve tener conto in modo esplicito delle probabili conseguenze del cambiamento demografico a

livello di bilancio, con ripercussioni sulla pianificazione delle pensioni, sui servizi sanitari e alla collettività. Il Comitato raccomanda di affrontare questo problema specifico con maggior sollecitudine.

6.8.2.2. In secondo luogo, gli indirizzi di massima appoggiano gli sforzi intesi a ridurre il debito pubblico nei singoli Stati membri. Se da un lato si riconoscono i vantaggi di un servizio del debito inferiore, dall'altro si rende probabilmente necessario affinare le regole vigenti. Il settore pubblico può ricorrere a prestiti per azioni che contribuiscono in via diretta alla crescita economica, ricalcando, logicamente, le decisioni prese in materia di investimenti dalle imprese private. Altre forme di prestito possono costituire semplicemente un'alternativa all'imposizione fiscale. Il Comitato suggerisce una revisione delle politiche di gestione del debito pubblico in modo da consentire un approccio maggiormente flessibile.

6.9. *Tenere sotto controllo e contrastare le tendenze demografiche, preparandosi tra l'altro all'invecchiamento della popolazione*

6.9.1. L'UE si trova di fronte ad un invecchiamento della popolazione imputabile alla maggiore longevità e al decremento del tasso di natalità. Qualunque strategia nei confronti di tale problematica deve tener conto di entrambi questi aspetti, nonché delle implicazioni per le politiche in materia d'immigrazione. Una popolazione che invecchia mette sotto pressione le finanze pubbliche in quanto aumentano la spesa destinata alle pensioni e la domanda di prestazioni sanitarie e sociali, con conseguenze in termini impositivi.

6.9.2. I preparativi per far fronte all'invecchiamento della popolazione si muovono sostanzialmente in tre direzioni: occorre in primo luogo cercare di garantire un alto livello di occupazione in Europa, secondariamente effettuare la riforma dei sistemi pensionistici, terzo assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Il tasso di disoccupazione, di cui si è già parlato al punto 6.2 del presente documento, non richiede un ulteriore esame in questa sede. La riforma dei sistemi pensionistici ha registrato fasi alterne; il Comitato è perfettamente consapevole dei problemi esistenti (cfr. parere sull'argomento) e della necessità di ottenere il consenso delle parti sociali in merito alle riforme, ma ritiene che ciò non debba essere strumentalizzato per ritardare il processo. Maggiore è il ritardo, più grave diventa il problema e più difficile la soluzione.

6.9.3. Il Comitato nota con preoccupazione la tendenza a ridurre il diritto alla pensione statale, che costituisce per molti pensionati la principale fonte di reddito. La mancata riforma delle politiche in materia aumenta le difficoltà di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche (cfr. sopra punto 4.3). Il Comitato riconosce che, per raggiungere una soluzione soddisfacente, potrebbe rendersi necessaria un'azione combinata tra fondi pensione privati e professionali da un lato e pensioni statali dall'altro.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato accoglie con favore i nuovi indirizzi di massima per le politiche economiche del 2001 e l'impulso generale esercitato dalla strategia che intende fare dell'UE l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Tali aspirazioni vanno però tradotte in fatti concreti.

7.2. Il Comitato giudica eccessivamente ottimistica la valutazione economica effettuata dalla Commissione che prevede un leggero rallentamento del tasso di crescita economica. Potrebbe rendersi necessaria un'azione rapida per controbilanciare un eventuale inasprimento improvviso del potenziale impatto che il contesto economico esterno ha sull'UE. Dato questo diverso equilibrio dei rischi esistenti, è importante che la BCE mantenga una certa elasticità nel fissare i tassi d'interesse, che costituiscono un elemento flessibile nel mix delle politiche nell'ambito dell'UEM.

7.3. Al Comitato preme inoltre che le belle parole del Consiglio in materia di riforma strutturale e sviluppo di un'economia fondata sulla conoscenza si traducano in azioni concrete all'altezza delle aspettative. Il ritmo lento e la limitatezza delle riforme adottate in settori come le telecomunicazioni, il brevetto comunitario e i servizi finanziari fanno in

effetti temere per la capacità da parte dell'UE di raggiungere i suoi obiettivi ambiziosi.

7.4. Il problema di passare dalle parole ai fatti esiste anche a livello nazionale, dove la riforma dei regimi impositivi, previdenziali e pensionistici procede a ritmi alterni.

7.5. Il Comitato appoggia l'obiettivo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, ma ritiene che non debbano farne le spese gli investimenti pubblici fondamentali per le infrastrutture e le risorse umane necessarie per addivenire ad una società della conoscenza. Al pari dei governi, le aziende devono continuare ad investire nell'istruzione e formazione dei loro dipendenti, e in questo dovrebbero essere incoraggiate anche dall'UE e dalle politiche nazionali.

7.6. Se il processo di attuazione delle politiche previste dagli indirizzi di massima per il 2001 non acquisisce maggiore dinamica, vi è il rischio di non raggiungere l'obiettivo generale di fare dell'UE l'economia basata sulla conoscenza più dinamica al mondo, con possibili ripercussioni negative sui progressi da compiere in direzione degli obiettivi in materia di occupazione e sulla reale capacità di far fronte all'invecchiamento demografico che si preannuncia.

7.7. Il Comitato raccomanda pertanto una tempestiva ed efficace applicazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2001.

Bruxelles, 31 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS